



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE ARTES E COMUNICAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO URBANO
MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO URBANO

JAMES CHARLES RUAS MACHADO DE SOUSA

PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA EM PERNAMBUCO:
Formulação, implantação e avaliação

Recife
2012

JAMES CHARLES RUAS MACHADO DE SOUSA

PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA EM PERNAMBUCO:

Formulação, implantação e avaliação

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano do Centro de Artes e Comunicação da Universidade Federal de Pernambuco como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento Urbano.

Área de Concentração: Desenvolvimento Urbano

Orientadora: Profa. Dra. Maria Ângela de Almeida Souza

Recife

2012

S725p Sousa, James Charles Ruas Machado de
Programa Minha Casa Minha Vida em Pernambuco: formulação,
implantação e avaliação / James Charles Ruas Machado de Sousa. – Recife,
2012.
129f.: il.

Sob orientação de Maria Ângela de Almeida Souza.
Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco. Centro
de Artes e Comunicação. Programa de Pós-Graduação em
Desenvolvimento Urbano, 2012.

Inclui referências.

1. Política habitacional. 2. Programa Minha Casa Minha Vida. 3. Déficit
habitacional. 4. Financiamento imobiliário. I. Souza, Maria Ângela de
Almeida(Orientação). II. Título.

400 CDD (22. ed.) UFPE (CAC 2022-191)

JAMES CHARLES RUAS MACHADO DE SOUSA

**PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA EM PERNAMBUCO:
FORMULAÇÃO, IMPLANTAÇÃO E AVALIAÇÃO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano do Centro de Artes e Comunicação da Universidade Federal de Pernambuco como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento Urbano.

Área de Concentração: Desenvolvimento Urbano

Aprovado em: 12 de setembro de 2012.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Maria Ângela de Almeida Souza (Orientadora)
Universidade Federal de Pernambuco - UFPE

Flávio Antônio Miranda de Souza (Examinador Interno)
Universidade Federal de Pernambuco - UFPE

Rosa Maria Cortês de Lima (Examinadora Externa)
Universidade Federal de Pernambuco - UFPE

AGRADECIMENTOS

Muitos estiveram presentes ao longo desta jornada, projeto empreendido à custa de muito esforço e dedicação, principalmente dos que me rodeiam. Primeiramente agradeço aos meus pais, companheiros de todas as horas que ao longo de toda a vida desempenharam o trabalho incansável de educar os cinco filhos, sedimentando o caminho por mim trilhado através de seus papéis complementares: minha mãe, Luísa, com a fé inabalável e presença incondicional; e meu pai, Isauro, verdadeiro companheiro, exemplo de superação e perseverança, sempre buscando novos conhecimentos e nos incentivando, através do exemplo, aos estudos.

Aos irmãos: Fred, Sandra, Elizabeth, Alexandre e Ed (primo-irmão), pela nossa história de vida e força, compartilhando dos desafios da família e nos apoiando mutuamente nos percalços da caminhada. Aos irmãos menores Fred, Kamilla e Gabriel.

A todos os parentes, amigos e colegas: Cibelle, Branco, Fischer, Tati, Telma, Livia, Paulo, Laís, Matheus, Felipe, Felipinho, Sofia, Auinho, Kalina, Gabriela, Luis e Rodrigo, compreensivos pelas ausências em festas e comemorações, e que provam que é possível construir amizades sinceras e reinventar ideias.

Aos sogros, Cleiton e Marinilda, parceiros de primeira hora, sempre presentes nos momentos de alegria e dificuldade, com grande habilidade de avós para dar o carinho e apoio de que Clarice precisou durante nossas ausências.

À Viana & Moura e equipe, por ter, nos momentos necessários, me liberado para realizar esse sonho, em especial Pedro, Pati, Léo, Tico, Annye e toda a equipe de Projetos: Fininha, Rafa, Nalvinha, Wesley, Laertte, Anderson, Tâmara, Raissa e Gustavo.

À UFPE, ao MDU e aos Professores e equipe administrativa, capitaneada por Rebeca, sempre atenta e cuidadosa.

A Ângela, minha orientadora, um anjo de luz, sempre disponível e dedicada, amiga de primeira hora desde o convite para esse novo desafio à compreensão pelas omissões ao longo do processo pelas demandas de trabalho. Sem ela isso não teria sido possível.

Por fim, a Cintia, a mulher da minha vida, e Clarice, minha maior realização, presentes em todos os momentos, inclusive pelas não-presenças. Sem elas não seria possível avançar nesse trabalho, de noites a fio trancado no escritório ausente dos pequenos passos cotidianos de grandes descobertas.

RESUMO

Esta dissertação se insere no debate das políticas de habitação social no Brasil, as quais, em face do crescimento vertiginoso da demanda habitacional, especialmente entre as famílias de baixa renda, vêm se constituindo no grande desafio das políticas públicas. Pretende avaliar o cumprimento das metas e objetivos estabelecidos no momento de formulação e implantação do Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV, instituído em 2009 pelo governo Lula, que se propôs a "construir um milhão de habitações, priorizando famílias com renda bruta de até três salários mínimos, mas que também abrange famílias com renda de até dez salários mínimos", além de se propor a gerar "renda para os trabalhadores e desenvolvimento para o Brasil". Em se tratando de uma avaliação de política, o estudo se pauta em alguns aspectos metodológicos, partido de indicadores de eficácia, eficiência e desempenho. Os resultados alcançados na política são expostos não apenas pelo desenho institucional e normativo das diversas fases do programa, mas numa perspectiva analítica entre a efetividade na produção das habitações e no consumo dos recursos e subsídios prioritariamente voltados às famílias com renda acima de três salários mínimos, em contraponto à maior concentração do déficit habitacional nas famílias com renda até três salários mínimos, tendo como recorte espacial o estado de Pernambuco e seus municípios. Estruturado em três partes, este trabalho inicia com uma breve contextualização da Política Nacional de Habitação, destacando suas mudanças e avanços desde o Sistema Financeiro de Habitação ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social; apresenta, posteriormente, as bases da formulação do PMCMV, a partir do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC-Habitação, implantado na segunda metade da década de 2000 para enfrentar a crise que se anunciava em torno do ano 2008, detalhando em seguida o formato institucional do PMCMV; e, por fim, avalia o desempenho deste Programa em Pernambuco, tendo como base de dados as informações da Caixa Econômica Federal a respeito das faixas de renda e empreendimentos implantados nos municípios de Pernambuco. Tal desempenho é analisado segundo as tipologias dos municípios definidas no Plano Nacional de Habitação - PlanHab. É importante ressaltar que desenvolver esse trabalho avaliativo em que se toma como objeto a capacidade das ações implementadas pelo poder público atingirem seus objetivos, não esgota todos os requisitos de avaliação de uma política, mas contribui para se somar a outros estudos que possam colocar em questão os próprios objetivos dessas ações e os seus mecanismos de implementação.

Palavras-chave: política habitacional; programa Minha Casa Minha Vida; déficit habitacional; financiamento imobiliário.

ABSTRACT

This dissertation approaches the debate on social housing policies in Brazil, which, given the skyrocketing housing demand, especially among low-income families, have become the greatest challenge to public policy-making. It seeks to evaluate how effectively the aims and objectives established by the Minha Casa Minha Vida (My House, My Life) Program – PMCMV are being carried out. The program started in 2009 during President Lula's term and was intended to build "two million houses for families with a gross income of up to R\$ 1.600,00, but also reaching families earning up to R\$ 5.000,00", generating "income for workers and development for Brazil". As this is a policy evaluation, this study covers a few methodological aspects, starting from efficacy, efficiency and performance indicators. The results attained by that policy are shown not only through the institutional and normative design of the program's several phases, but in an analytical perspective between the effectiveness of housing production and consumption of resources and subsidies mainly given to families earning over three times the minimum wage, as confronted with the higher housing shortage among families earning less than three times the minimum wage in Pernambuco State and its municipalities. With a three-section structure, this work begins with a brief summarization of the National Housing Policy, highlighting the changes carried out in the Financial Housing System and the National Social Interest Housing System; later on, the groundwork of the PMCMV is presented, starting from the Housing Improvement Program – PAC-Housing (implanted in 2005-10 in order to cope with the upcoming crisis which occurred in 2008) and the institutional format of the PMCMV is outlined; lastly, the performance of the this Program in Pernambuco is evaluated with data from Caixa Econômica Federal (Federal Savings Bank) on income ranges and housing projects implanted in Pernambuco's municipalities. Performance is analyzed according to types established by the National Housing Plan - PlanHab. It is important to stress that the development of this evaluation whose object is the capacity of the actions implemented by the government to reach their goals does not cover all the requirements needed to evaluate a given policy, but adds to other studies which may question the objectives of those actions and their mechanisms of implementation.

Keywords: housing policies; Minha Casa Minha Vida program; housing shortage; real estate financing.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 –	Déficit Habitacional Urbano quantitativo por faixa de renda em salários mínimos. Comparativo Brasil 1991/2000.	23
Gráfico 2 –	Déficit Habitacional Urbano quantitativo por faixa de renda em salários mínimos.	25
Quadro 1 –	Programas habitacionais geridos pelo Ministério das Cidades com produtos voltados à produção e aquisição de unidades habitacionais novas (2012).	32
Gráfico 3 –	Valores contratados com recursos FGTS, por programas.	33
Gráfico 4 –	Aplicação dos recursos do FGTS por faixa de renda em salários mínimos.	37
Gráfico 5 –	Contratações FGTS e SBPE em bilhões.	38
Quadro 2 –	Tipologia das Cidades Brasileiras.	41
Quadro 3 –	Origem dos recursos do PlanHab por Grupos de Atendimento de Família (2005).	43
Quadro 4 –	Déficit acumulado e metas do Programa MCMV. Distribuição do Déficit por faixa de renda.	54
Gráfico 6 –	Descolamento entre Meta do PMCMV e perfil do déficit habitacional.	54
Gráfico 7 –	Concentração do atendimento ao déficit habitacional na faixa 2 e 3.	55
Gráfico 8 –	Evolução dos financiamentos imobiliários.	65
Gráfico 9 –	Uh contratadas em 2010.	65
Gráfico 10 –	Financiamentos imobiliários com recursos SBPE, segundo número de unidades financiadas e o valor total.	68
Gráfico 11 –	Financiamentos imobiliários com recursos FGTS, segundo número de unidades financiadas e o valor total.	68
Quadro 5 –	Investimentos realizados com Recursos do PAC I em Pernambuco.	82
Quadro 6 –	Investimentos realizados na Operação Reconstrução em Pernambuco.	85
Quadro 7 –	Investimentos realizados com Recursos do PAC II em Pernambuco.	87
Quadro 8 –	Metas realizadas.	87
Gráfico 12 –	Custo unitário básico da construção civil.	88
Quadro 9 –	Metas estimadas para os programas MCMV e MCMV 2.	88
Gráfico 13 –	Empreendimentos por situação em Pernambuco.	102
Gráfico 14 –	Uh cancelada por faixa de renda em Pernambuco.	103
Gráfico 15 –	Uh por situação em Pernambuco.	104
Gráfico 16 –	Empreendimentos por origem dos recursos e faixas de renda em Pernambuco.	105
Gráfico 17 –	Uh por origem dos recursos e faixas de renda em Pernambuco.	106
Gráfico 18 –	Déficit Habitacional por faixas de renda em Pernambuco.	106
Gráfico 19 –	VGV por origem dos recursos e faixas de renda em Pernambuco.	107
Gráfico 20 –	Empreendimentos por faixas de renda e período em Pernambuco.	108
Gráfico 21 –	Uh por faixas de renda e período em Pernambuco.	109
Gráfico 22 –	VGV por faixas de renda e período em Pernambuco.	109
Gráfico 23 –	Empreendimento por faixa de renda nos tipos de cidades do PlanHab	110
Gráfico 24 –	Uh por faixa de renda e origem dos recursos nos tipos de cidades do PlanHab	111

Gráfico 25 –	VGV por faixas de renda e origem dos recursos nos tipos de cidades do PlanHab	112
Gráfico 26 –	Uh versus Déficit Habitacional na Faixa 1 nos tipos de cidades do PlanHab.	113
Gráfico 27 –	Uh versus Déficit Habitacional na Faixa 2 nos tipos de cidades do PlanHab.	114
Gráfico 28 –	Uh versus Déficit Habitacional na Faixa 3 nos tipos de cidades do PlanHab.	115
Gráfico 29 –	Uh efetivada por faixa de renda.	115
Gráfico 30 –	VGV efetivado por faixa de renda.	116
Gráfico 31 –	Uh por situação em Pernambuco.	117
Gráfico 32 –	Déficit Habitacional por faixa de renda em Pernambuco.	118

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABECIP:	Associação Brasileira das Empresas de Crédito Imobiliário
BACEN:	Banco Central do Brasil
BNH:	Banco Nacional da Habitação
BOVESPA:	Bolsa de Valores de São Paulo
CBIC:	Câmara Brasileira da Indústria da Construção
CCFGTS:	Conselho Curador do FGTS
CEF:	Caixa Econômica Federal
CNPJ:	Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica
COFINS:	Contribuição para Financiamento da Seguridade Social
CEHAB:	Companhia Estadual de Habitação e Obras
CPMF:	Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
CRI:	Certificados de Recebíveis Imobiliários
CUB:	Custo Unitário Básico da Construção Civil
CVM:	Comissão de Valores Mobiliários
DIEESE:	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
EBITDA:	Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization
EMBRAESP:	Empresa Brasileira de Estudos do Patrimônio
FAF:	Fundos de Aplicação Financeira
FAR:	Fundo de Arrendamento Residencial
FAS:	Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social
FCP:	Fundação da Casa Popular
FCVS:	Fundo de Compensação de Valores Salariais
FDS:	Fundo de Desenvolvimento Social
FGTS:	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FGV:	Fundação Getúlio Vargas
FHC:	Fernando Henrique Cardoso
FIDEM:	Fundação de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife
FII:	Fundo de Investimentos Imobiliários
FJP:	Fundação João Pinheiro
FNHIS:	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
IBAM:	Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IBGE:	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IGP-M:	Índice Geral de Preços do Mercado
INCC:	Índice Nacional de Custos da Construção
IPI:	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPO:	Initial Public Offering
MCMV:	Programa Habitacional “Minha Casa, Minha Vida”
OGU:	Orçamento Geral da União
ONG:	Organização não governamental
OPA:	Oferta Pública de Ações
OSCIP:	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
OTPF:	Organização do Trabalho pela Prescrição Fluida

PAC:	Programa de Aceleração do Crescimento
PAIC:	Pesquisa Anual da Indústria da Construção
PAR:	Programa de Arrendamento Residencial
PBQP-H:	Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat
PIB:	Produto Interno Bruto
PIS:	Programa de Integração Social
PlanHab:	Plano Nacional de Habitação
PMCMV:	Programa Minha Casa Minha Vida
PNAD:	Pesquisa Nacional por Amstras de Domicílio
PNDU:	Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
PNH:	Política Nacional de Habitação
PSH:	Programa de Subsidio à Habitação de Interesse Popular
PT:	Partido dos Trabalhadores
RAIS:	Relação Anual de Informações Sociais
SFH:	Sistema Financeiro da Habitação
RMR:	Região Metropolitana de Recife
SBPE:	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SFH:	Sistema Financeiro da Habitação
SFI:	Sistema Financeiro Imobiliário
SINAPI:	Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil
SM:	Salários Mínimos
SNHIS:	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SPE:	Sociedade de Propósito Específico
TR:	Taxa Referencial
UH:	Unidade Habitacional
VGv:	Valor Geral de Vendas

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	13
2	POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO: MUDANÇAS E AVANÇOS DO BNH AO SNHIS.....	17
2.1	POLÍTICA HABITACIONAL A PARTIR DO SISTEMA FINANCEIRO DA HABITAÇÃO – SFH.....	17
2.1.1	Do BNH aos primeiros anos da gestão CAIXA (1964 – 1990).....	18
2.1.2	Suspensão dos recursos do FGTS (1991 – 1994).....	20
2.1.3	Retomada dos financiamentos via FGTS no governo FHC (1995 – 2002).....	20
2.2	POLÍTICA HABITACIONAL A PARTIR DO MINISTÉRIO DAS CIDADES.....	24
2.2.1	Proposta da Política Habitacional do governo Lula (1999 – 2000).....	24
2.2.2	Os Sistemas da política habitacional do governo Lula (2003 – 2010)	28
2.2.2.1	Subsistema de Habitação de Interesse Social – SNHIS.....	30
2.2.2.2	Subsistema de Habitação de Mercado.....	36
2.2.3	Plano Nacional de Habitação - PlanHab (2006 - 2008).....	39
2.2.3.1	Tipologia de Municípios – PlanHab.....	40
2.2.3.2	Grupo de atendimento de família – PlanHab.....	43
2.3	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	45
3	PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA - PMCMV: FUNDAMENTOS E OPERACIONALIZAÇÃO.....	48
3.1	O PAC DE INFRAESTRUTURA E HABITAÇÃO COMO ESTRATÉGIA PARA ENFRENTAR A CRISE ECONÔMICA DE 2008.....	48
3.2	PMCMV: INSTITUCIONALIZAÇÃO, METAS E MUDANÇAS.....	51
3.2.1	PMCMV 1.....	51
3.2.2	PMCMV 2.....	69
3.2.3	Balanço do PMCMV 1 e 2.....	71
3.3	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	73
4	PMCMV EM PERNAMBUCO: ANÁLISE DOS RESULTADOS.....	81
4.1	O ATENDIMENTO À META ESTABELECIDA.....	81
4.2	QUEM SE BENEFICIA DO SUBSÍDIO?.....	99
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	113
	REFERÊNCIAS.....	118

1. INTRODUÇÃO

Esta dissertação se insere no debate das políticas de habitação social no Brasil, analisando o Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV em Pernambuco, instituído em 2009 pelo governo Lula, com o propósito de reduzir o déficit habitacional, abrangendo famílias com renda de até dez salários mínimos, e de gerar renda para os trabalhadores e desenvolvimento para o país.

No Brasil, como em outros países da periferia capitalista, grande parte do acesso à moradia se processa às margens do mercado formal. Segundo Moraes (2008), na América Latina e Caribe, mais de 134 milhões de pessoas vivem em assentamentos precários, dos quais 40% se encontram concentrados no Brasil, o que significa que cerca de 52,3 milhões de pessoas (30% da população brasileira) vivem em assentamentos precários, sem condições de acesso a uma moradia adequada.

O processo de urbanização no Brasil é marcado por um grave quadro de desigualdades socioeconômicas, que alia modernização e crescimento a realidades de exclusão social expressas em uma extensa produção doméstica ilegal das cidades e da moradia. Em 2000, as cidades abrigavam 81,2% da população do país, 85% dos pobres moravam nas cidades e mais de 1/3 dos pobres urbanos estavam concentrados nas dez principais regiões metropolitanas (MORAES, 2008).

Enquanto condição essencial para o acesso à moradia das famílias de baixo rendimento, o financiamento de longo prazo exige fundos estáveis e permanentes, garantidos pelo poder público. Por essa razão, no caso brasileiro, a intervenção do Estado no mercado habitacional passa a ter um papel cada vez mais importante no processo de regulação, financiamento, promoção e produção da moradia popular. Os fundos garantidos pelo poder público tornam-se a condição básica para a possibilidade de acesso das famílias de baixa renda aos programas habitacionais. (SOUZA, 2009)

As múltiplas formas com que se apresentam as necessidades habitacionais, bem como as diversas expressões da pobreza, exclusão social e vulnerabilidade social da população brasileira, vêm, contudo, desafiando a intervenção do poder público no setor. Também se mantêm desafiadoras as diferentes expressões que a questão habitacional assume nos 5.506 municípios brasileiros (IBGE, 2000), distintos nas suas distintas dimensões populacionais, áreas geográficas e configurações econômicas, políticas, culturais e sociais. O objeto de estudo remete, pois, à reflexão sobre a problemática habitacional das cidades brasileiras, marcadas pela

grande desigualdade social na distribuição de renda. Tem como Foco de interesse as famílias que se inserem nas faixas de renda mais baixas e que necessitam do aporte do Estado para prover suas moradias.

Analisando o PMCMV, este estudo adota como marco espacial o estado de Pernambuco e como marco temporal o período a partir de 2009 até maio de 2012, quando se encerrou a pesquisa documental. Como marco temático, a pesquisa analisa a política habitacional pertinente ao aludido programa, bem como sua formulação, implantação e avaliação. Como base de documental, o trabalho de investigação pautou-se em pesquisa bibliográfica e uma base de dados fornecida pela Caixa Econômica Federal, CEHAB e FIDEM.

Em se tratando de uma avaliação de política, este estudo se pauta em alguns aspectos metodológicos. Avaliar significa determinar a valia de algo, atribuir um valor (FERREIRA, 1999), no entanto, Ala-Harja e Helgason (2000) advertem de início, que não existe consenso quanto ao que seja avaliação de políticas públicas, pois o conceito admite múltiplas definições, algumas delas contraditórias. Esse fato se explica justamente porque a área de políticas públicas é perpassada por uma variedade de disciplinas, instituições e executores, abrangendo diversas questões, necessidades e pessoas.

Ala-Harja e Helgason (2000:8) definem avaliação em termos simples, afirmando que “o termo compreende a avaliação dos resultados de um programa em relação aos objetivos propostos”. Segundo Silva e Costa (2002), as políticas públicas tornam-se programas quando, por ação de uma autoridade, as condições iniciais para sua implementação se concretizam. Nesse sentido, a avaliação política, como etapa anterior à avaliação da política, se coloca, como afirma Figueiredo e Figueiredo (1986), como análise e elucidação do critério ou de critérios que fundamentam determinada política: as razões que a tornam preferível a qualquer outra. Baseada em proposta elaborada também por Figueiredo e Figueiredo (1986), este trabalho avalia o PMCMV a partir dos seguintes indicadores:

1. **Eficácia:** comparação entre **objetivos e metas** originalmente e claramente propostos versus **resultados** alcançados;
2. **Eficiência:** comparação entre **montante de recursos** utilizados e **resultados** alcançados. A avaliação desses custos X benefícios não deve se reduzir aos **custos econômicos e administrativos** *stritu sensu* (eficiência instrumental – custos econômicos e benefícios deles decorrentes), mas também aos **custos e benefícios políticos** (eficiência política – custos sociais e políticos e benefícios deles decorrentes); e

3. **Desempenho:** comparação entre **objetivos e metas** originalmente e claramente propostos versus **pressupostos e valores alternativos** (ou seja, metas e objetivos não explícitos), procurando demonstrar se a formulação de objetivos corresponde ou não a uma real intenção de agir, ou significam uma camuflagem dos objetivos reais.

Segundo Randolph e Bessa (1997), contrapondo-se às metas e objetivos do programa a pressupostos e valores alternativos – que pudessem se expressar como metas e objetivos diversos – estimulam uma reflexão capaz de muitas vezes levar até mesmo à reformulação do programa. Essa contraposição, no entanto, não se resume aos objetivos e metas, envolvendo também outros elementos.

Tem-se clareza da importância de outros indicadores na avaliação de políticas, também propostos por Figueiredo e Figueiredo (1986), que fogem ao escopo deste trabalho, tais como:

a) **Legitimidade:** refletida no reconhecimento por parte da comunidade da pertinência da política implantada e, especialmente no caso de políticas normativas, o reconhecimento daqueles mais diretamente envolvidos com o instrumento, uma vez que se encontram implícitos interesses conflitantes;

b) **Impacto:** que se coloca como uma medida também adequada para medir a eficácia da política, uma vez que os objetivos são enunciados, muitas vezes, de forma vaga e geral, o que dificulta avaliá-los na sua natureza e na compatibilidade com os resultados. Nem sempre os resultados revelam eficácia e nem sempre mostram as mudanças reais nas condições de vida da população.

Com o objetivo de avaliar a Política Habitacional do Governo Federal a partir do Programa Minha Casa Minha Vida, adotando, pois, como indicadores básicos as noções de eficácia, eficiência e desempenho, esta dissertação foi estruturada em três capítulos.

O primeiro apresenta a Política Nacional de Habitação, suas mudanças e avanços, no período que se estende do Banco Nacional de Habitação - BNH ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS. Apresenta uma breve retrospectiva da Política Habitacional a partir do Sistema Financeiro de Habitação - SFH, no período do BNH e pós-BNH, quando são suspensos e depois retornam os financiamentos com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS e analisa, posteriormente as bases da Política habitacional implantada a partir do SNHIS, no âmbito do Ministério das Cidades. A elaboração do Plano Nacional de Habitação (PlanHab), que desempenharia papel chave nessa política, é, também objeto de análise, pelas estratégias adotadas para intervir no setor habitacional, algumas

das quais foram adotadas pelo PMCMV. Tais estratégias servirão de parâmetros para a avaliação do PMCMV que se constitui objeto central deste estudo.

O segundo capítulo trata do PMCMV, apresentando seus Fundamentos e Operacionalização. Destaca suas bases a partir do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC-Habitação, implantado na segunda metade da década de 2000 para enfrentar a crise que se anunciava em torno do ano 2008; e detalha como o PMCMV se institucionaliza e como se operacionaliza, nos seus dois momentos: o PMCMV implantado em 2009, pelo Governo Lula; e o PMCMV reformulado em 2011, já pelo Governo Dilma.

O terceiro e último capítulo aborda o PMCMV em Pernambuco, analisando-o e apresentando os resultados obtidos até o primeiro semestre do ano de 2012. Tendo como base as informações fornecidas pela Caixa Econômica Federal – Superintendência Regional do Recife e Superintendência Regional do Centro Oeste de Pernambuco, este capítulo procura avaliar o Programa, na sua eficácia, eficiência e desempenho.

Desenvolver esse trabalho avaliativo, em que se toma como objeto a capacidade das ações desenvolvidas pelo poder público atingir seus objetivos, não esgota todos os requisitos de avaliação de uma política, mas contribui para se somar a outros estudos que possam colocar em questão os próprios objetivos dessas ações e os seus mecanismos de implementação.

2. POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO: MUDANÇAS E AVANÇOS DO BNH AO SNHIS

A intervenção do Estado na questão habitacional decorre da incompatibilidade entre o custo da habitação e a incapacidade de pagamento das famílias que necessitam ter acesso à moradia para viver nas cidades. Por se tratar do bem de consumo essencial de maior custo, a habitação requer o fracionamento do seu valor, seja por meio do aluguel, seja por financiamento de longo prazo, para viabilizar o seu acesso, especialmente por parte das famílias de baixa renda (SOUZA, 2009).

A exigência de uma considerável soma de recursos para manter os fundos habitacionais, bem como a baixa capacidade financeira apresentada pela maioria dos estados e municípios brasileiros para implantar e manter uma política habitacional autônoma com fundos próprios tem concentrado a política habitacional na esfera federal. Por essa razão, a intervenção pública brasileira no setor habitacional, nas instâncias estaduais e municipais, opera predominantemente a partir das políticas de abrangência nacional. O formato que essas políticas assumem desde a década de 1940 difere, entre outros aspectos, na definição de patamares de acesso aos financiamentos e nas formas de financiamento, segundo a renda das famílias e especialmente no equacionamento dos subsídios e dos fundos garantidos pelo poder público (SOUZA, 2009).

A partir de uma retrospectiva da intervenção do poder público na questão da moradia popular, apresentam, em breves linhas, as bases conceituais das características da política habitacional brasileira, especialmente relativo às fontes de recursos utilizadas nos financiamentos e às famílias beneficiadas.

2.1. POLÍTICA HABITACIONAL A PARTIR DO SISTEMA FINANCEIRO DA HABITAÇÃO – SFH

Apresentamos aqui um panorama geral da Política Nacional de Habitação, a partir da instituição do BNH, em 1964, até à retomada dos investimentos do FGTS no governo Fernando Henrique Cardoso, buscando identificar os ideários e conceitos, bem como a evolução institucional na implantação de instrumentos e normativos, mas, sobretudo as fontes de recursos financeiros e as faixas de renda a que se destinam suas aplicações, na tentativa de perceber

tendências e padrões na aplicação de recursos voltados às classes de mais baixa renda, sendo esta a mais afetada pelo déficit habitacional.

2.1.1. Do BNH aos primeiros anos da gestão CAIXA (1964 – 1990)

A Lei nº 4380 instituiu em 1964 o Sistema Financeiro da Habitação - SFH e o Banco Nacional da Habitação - BNH, com o objetivo de ampliar o financiamento habitacional sem pra isso onerar o Tesouro Nacional. Subsidia de forma cruzada os financiamentos habitacionais para mutuários de renda mais baixa através de maiores taxas de juros aplicadas aos mutuários de renda mais elevada, sendo a rentabilidade média capaz de remunerar o sistema.

Apesar de ter sido dirigido ao financiamento habitacional, o SFH teve parte de seus recursos destinados a operações imobiliárias não necessariamente habitacionais - imóveis comerciais, empresariais, hotéis etc.

A proliferação de novos instrumentos financeiros e o processo de desregulamentação dos mercados, desde a crise instalada na década de 1970, transforma o setor imobiliário, até então, pouco atrativo para os investidores financeiros, tendo em vista o longo prazo de maturação e a baixa liquidez dos negócios imobiliários, o que resultou na transformação das estruturas produtivas do setor.

Em seu trabalho, Souza (1990) destaca na instituição do BNH as críticas à utilização da habitação como "falso problema" para viabilizar um processo de dinamização econômica e acumulação do capital a partir de um processo de entrada maciça do capital financeiro associado ao capital industrial voltado à promoção da habitação, em contraponto à busca da legitimidade social, ocultando os reais objetivos da política habitacional.

A dupla função do Estado Capitalista é apresentada como:

[...] muitas vezes contraditória: acumulação e legitimação ... empregando abertamente sua força de coação para ajudar uma classe a acumular capital à custa de outras classes ... O Estado deve envolver-se no processo de acumulação, porém tem de fazê-lo mistificando sua política, denominando-a de algo que não é, ou tem de ocultá-la [...]. (O'CONNOR, 1977 - p. 19, apud SOUZA, 1990 - p. 36).

O dilema entre os conflitos dos movimentos sociais por habitação e a busca da legitimidade do governo contribuem para políticas populistas em que o novo regime age para atender às demandas das massas em busca de respaldo político.

A partir da concretização dos pressupostos de que o mutuário teria renda adequada para pagamento do empréstimo e que haveria disponibilidade de recursos da poupança para canalizar ao SFH, estrutura-se a criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS, em 1967, através do qual todos os assalariados fariam uma poupança compulsória, acrescida à poupança voluntária, que deu origem ao Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo - SBPE.

Como destaca Shimbo (2010), tais características explicitam pela primeira vez na Política Nacional de Habitação a segmentação do mercado por faixas de renda familiar com origens de recursos e legislação própria.

As famílias com renda acima de seis salários mínimos seriam atendidas pelo mercado e financiadas por recursos do SBPE. Já as faixas de renda menor eram promovidas pelo BNH e Companhias Habitacionais - COHAB, através dos recursos do FGTS.

A ênfase do BNH na viabilidade econômica é explicitada pelo seu presidente, Mário Trindade, ao afirmar que *“o problema mais importante não era a casa, era a abertura de oportunidade de emprego para absorvermos as massas trabalhadoras... e dar trabalho às firmas paralisadas na economia brasileira”*. (VILLAÇA, 1986 - p. 68, apud SOUZA, 1990 - p. 44).

Define-se assim a estratégia para intervir na questão habitacional: estrutura institucional de abrangência nacional, paralela à administração direta, formada por uma rede de agentes promotores e financeiros (privados ou estatais) capazes de viabilizar a implementação em grande escala das ações necessárias na área habitacional e fontes de recursos estáveis, permanentes e independentes de oscilações políticas.

A queda do desempenho econômico nacional, a partir da diminuição do crescimento real dos salários e aceleração da inflação na década de 1980, gerou uma crescente inadimplência dos financiamentos, desequilibrando o fundo do SFH (CAGNIN, 2012). Mesmo com o processo de mobilização de luta pela moradia ao longo da vigência do BNH, a classe média – com renda acima de 5 salários mínimos - se apropriou de até 60% dos recursos públicos e fundos, o que dificultou ainda mais o atendimento à população de baixa renda.

Ao fim do regime militar, ao invés de ser reestruturado, o BNH foi extinto em 1986, sem respaldo e desacreditado. Suas linhas de financiamento foram reunidas no "Programa de

Habitação Popular - PROHAB", e geridas pela Caixa Econômica Federal - CAIXA de forma, inicialmente precária, através de ações locais, desarticuladas, clientelistas e reformistas, caracterizando claramente a descontinuidade e ausência de estratégia para enfrentar o problema do setor habitacional (BONDUKI, 2007).

2.1.2. Suspensão dos recursos do FGTS (1991 – 1994)

A configuração do SFH, mesmo após a extinção do BNH, é produto da reestruturação definida pelo Decreto-Lei nº 2.291 de 1986, que, em resposta à crise econômica ocorrida entre 1980 e 1990, afastou os recursos do FGTS do seu direcionamento social em detrimento das famílias de renda mais elevada (CAGNIN, 2012).

Tudo isso foi agravado pela política do Conselho Monetário Nacional, que passou a implementar o controle rígido do crédito, restringindo a produção habitacional. Por fim, durante o governo Collor, em 1990, a emissão de contratos superiores às reservas do FGTS, bem como suspeitas de corrupção, levou a uma paralisação total dos financiamentos com recursos do FGTS no período de 1991 e 1995.

Como exceção ao período de estagnação, temos em 1992 o primeiro projeto de lei de iniciativa popular (mecanismo instituído pela nova Constituição Federal) para a criação do Fundo Nacional de Moradia Popular – PL 2.710/92, com a assinatura de 800.000 eleitores de todo o país (SANTOS et al., 2011).

2.1.3. Retomada dos financiamentos via FGTS no governo FHC (1995 – 2002)

Fundamentado nas críticas ao BNH, referentes à corrupção, ineficiência e ausência de financiamento ao mutuário, o governo Fernando Henrique Cardoso - FHC, iniciado em 1995, altera o que Shimbo (2010) chama de “paradigma” da política habitacional, ao direcionar a provisão da habitação ao setor privado, a partir da política de crédito para o mutuário final e a regulação que se manteria estatal.

Em seu primeiro Governo, entre 1995 e 1998, FHC não altera profundamente o SFH, porém, como destacam Castro (2000) e Maricato (1997) (apud SHIMBO, 2010), realiza importantes avanços como:

[...] princípio da “função social da cidade”, que convergia para o desenvolvimento de uma nova política fundiária urbana;... reconhecimento da cidade ilegal; novo conceito de déficit habitacional, incorporando as precariedades habitacionais; descentralização operacional e diversidade de programas; reconhecimento da importância da produção privada não lucrativa (Carta de Crédito Associativo); entre outras. (SHIMBO, 2010 - p. 67).

Em 1997 é aprovada a Lei nº 9.514, que cria o Sistema de Financiamento Imobiliário - SFI, tendo como pano de fundo as reformas institucionais orientadas pelas restrições da política fiscal e limites do endividamento externo.

Apresenta a necessidade de alternativas para o financiamento do crédito imobiliário, criando o que Royer (2009) define como "um novo ambiente de negócios imobiliários, fundado na captação de recursos no mercado e na afirmação do protagonismo dos agentes privados na condução dos financiamentos".

Constitui-se em um dos elementos mais recentes da institucionalidade do financiamento habitacional, contemplando o que Fix (2007) aponta como “novos mecanismos que podem, em tese, aproximar o mercado imobiliário do modo de funcionamento do mercado de capitais”. Com o objetivo de dinamizar o setor privado da construção e imobiliário, para isso reformula a legislação e cria uma série de programas, como pontuado a seguir por Shimbo (2010):

- "Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat - PBQP-H", certificando empresas pela adoção de sistemas de gestão da qualidade específicos da construção;
- programas "Pró-Moradia", utilizando recursos do FGTS, apoio do Poder Público para construção habitacional para famílias de baixa renda e "Habitar Brasil" que inaugura a utilização de recursos do Orçamento Geral da União - OGU como fonte para a habitação;
- "Apoio à Produção", criado em 1995, utilizando recursos do FGTS para financiamento direto à pessoa jurídica para produção habitacional destinada às famílias com renda de até cinco salários mínimos;
- "Carta de Crédito", financiamento às famílias com renda mensal de três até doze salários mínimos, com recursos do FGTS e SBPE, para produção, ampliação e aquisição de moradias novas e usadas ou lotes urbanizados. Subdividia-se nas

modalidades **individual** (financiamento direto a pessoa física) ou **associativa** (instituições, companhias de habitação, cooperativas e outros);

- "Programa de Arrendamento Residencial - PAR", criado em 1999 e dirigido às famílias com renda entre três e seis salários mínimos. O arrendamento residencial da habitação permite a retomada do imóvel em caso de inadimplência;
- "Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social - PSHI", destinado à concessão de subsídios para famílias com renda até três salários mínimos.

O fundamento para viabilizar o SFI se apoiou na avaliação do desempenho do SFH até os anos 1990, considerado como "(i) **esgotado** – em virtude das crescentes dificuldades com a captação líquida das suas fontes de recursos (notadamente o FGTS); (ii) **regressivo** – por ter beneficiado principalmente as camadas de renda média e média alta, com elevados subsídios implícitos pagos com recursos do erário; (iii) **insuficiente** – porque durante trinta anos produziu apenas 5,6 milhões do total de 31,6 milhões de novas moradias produzidas no país" (ROYER, 2009 apud CAGNIN, 2012) (Grifo do autor).

Como destaca Cagnin (2012), mesmo com o argumento retórico do atendimento ao déficit habitacional do país, o objetivo do SFI não é financiar apenas a moradia, mas também financiamentos imobiliários de imóveis comerciais, empresariais, etc.

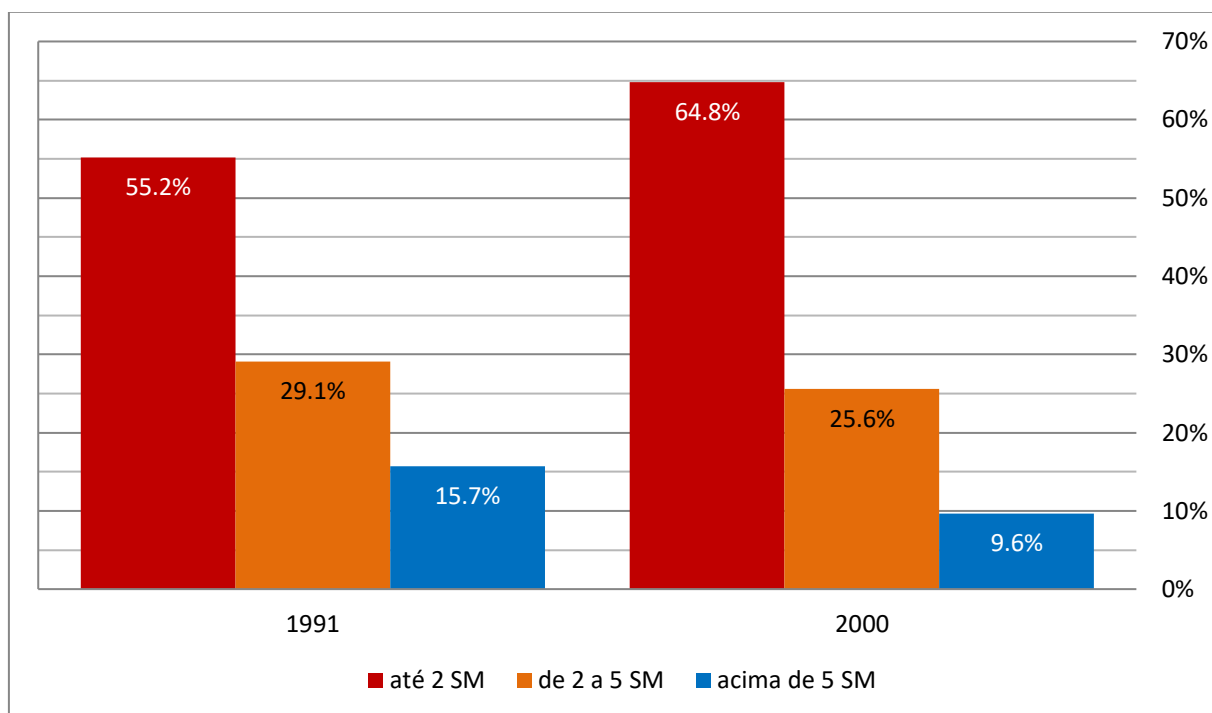
Em 1998, as mudanças destacadas por Cagnin (2012), como a elevação do teto da renda familiar dos mutuários de 12 para 20 salários mínimos, concentraram os programas de financiamento do SFH e alavancaram o atendimento à demanda da classe média, em detrimento das famílias de baixa renda.

Com o objetivo de aumentar a segurança dos investidores, foram tomadas medidas como a implantação da Medida Provisória nº 2.221/2001, que estabelece o patrimônio de afetação separando os recursos captados para o financiamento de um empreendimento imobiliário, do patrimônio dos investidores envolvidos, assim como a securitização, que substituiu o empréstimo convencional pela emissão de títulos públicos comercializáveis dos empreendimentos imobiliários. Essas medidas possibilitaram a entrada de investidores individuais e conglomerados financeiros, através da ampliação na captação de recursos direto do mercado de capitais, assumindo importante papel de recapitalização do setor imobiliário (SHIMBO, 2010).

Em análise das necessidades habitacionais entre 1991 e 2000, realizada por Bonduki (2012), é destacado o elevado déficit habitacional e sua concentração na baixa renda, que denota

a priorização da política habitacional de FHC, voltada para as mais altas rendas, como mostra o gráfico abaixo.

Gráfico 1 - Déficit Habitacional Urbano quantitativo por faixa de renda em salários mínimos. Comparativo Brasil 1991/2000.



Fonte: Elaboração do autor a partir de Bonduki, 2012, apud FJP, 2001.

O “Programa Carta de Crédito” constitui o principal instrumento de financiamento para os setores de renda média, onde a modalidade Individual, entre 1995 e 2002, destinou 78% dos recursos para famílias situadas nesta faixa e a modalidade Associativa se tornou o mecanismo para a incorporação imobiliária captar recursos do FGTS (SHIMBO, 2010).

Por fim, como destaca Castro (2000), o governo de FHC cria as bases do novo sistema de financiamento imobiliário através das garantias hipotecárias, além de contribuir com o declínio dos juros e o aumento da disponibilidade de financiamento para produtor e comprador.

A aprovação do Estatuto da Cidade, Medida Provisória nº 2.220 de 2001, na fase final do governo FHC, não foi a ele creditada, devido aos treze anos de tramitação no Congresso Nacional. Cria instrumentos urbanísticos para cumprir a função social da propriedade, na perspectiva de promover uma reforma urbana e reduzir a desigualdade que caracteriza a sociedade brasileira. Contudo, sua regulamentação depende da aprovação dos planos diretores municipais e, portanto, ainda não é perceptível a utilização de seus instrumentos.

2.2. POLÍTICA HABITACIONAL A PARTIR DO MINISTÉRIO DAS CIDADES

Buscando mapear os fundamentos que norteiam a organização institucional, normativos e instrumentos da Política Habitacional do governo Lula, anterior à implantação do Programa Minha Casa Minha Vida, faremos um apanhado relativo ao cumprimento do direcionamento pretendido às famílias de mais baixa renda, de maior concentração do déficit habitacional proporcional, às destinações de recursos.

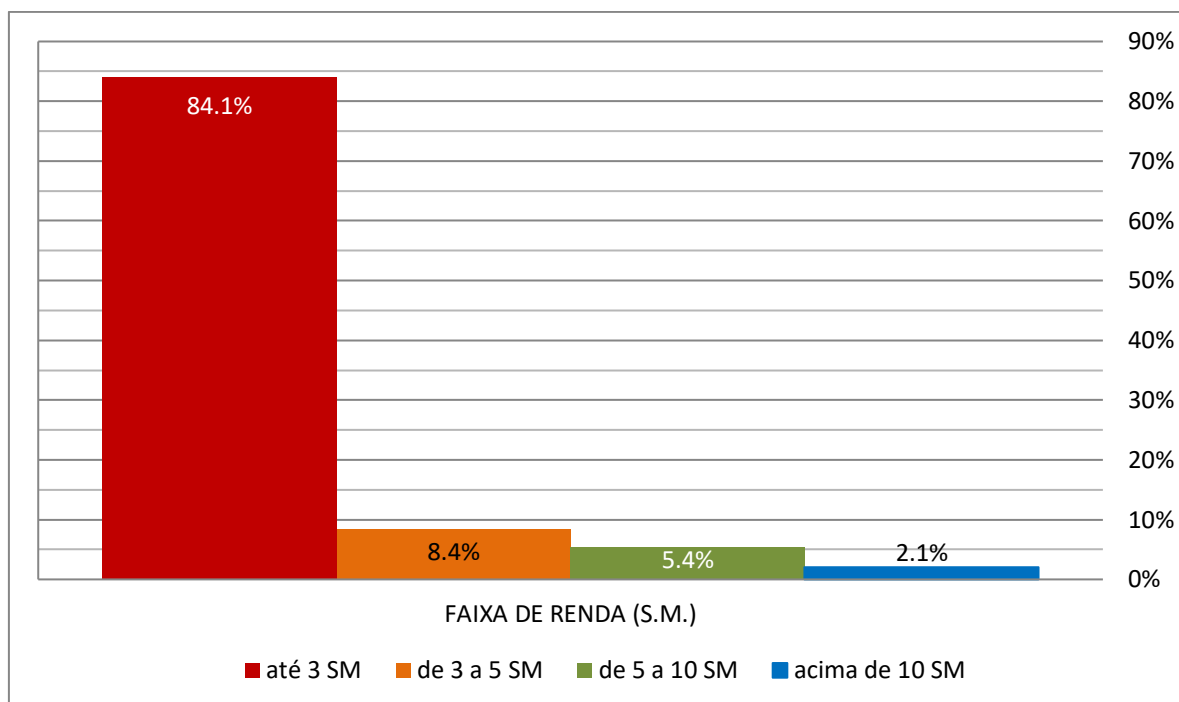
2.2.1 Proposta da Política Habitacional do governo Lula (1999 – 2000)

O “Projeto Moradia: uma proposta de desenvolvimento urbano e de erradicação do déficit habitacional no país” foi desenvolvida entre 1999 e 2000, a partir das experiências de gestões municipais do Partido dos Trabalhadores organizadas em parceria pelo Instituto Cidadania, organização não governamental, e a Fundação Djalma Guimarães, através da mobilização de diferentes segmentos da sociedade, profissionais especialistas de diferentes áreas, representantes dos movimentos sociais, populares, setores empresariais, Universidades, centrais sindicais e outros (CARDOSO, ARAGÃO e ARAUJO, 2011).

Concluído em maio de 2000, esse Projeto constitui a formulação de uma série de propostas do programa de governo na área da política habitacional do candidato à Presidente da República Luís Inácio Lula da Silva, com destaque para a proposta de equacionar a questão habitacional brasileira, num prazo de quinze anos, transformando-a numa prioridade nacional, e ainda reconstruir as cidades, deterioradas pelas ocupações irregulares (SHIMBO, 2010).

A Política Nacional de Habitação na virada do século XXI serve de pano de fundo para a formulação do Projeto Moradia. Conforme demonstra o Gráfico 2, os dados do Censo de 2000 apontavam a necessidade de 6,6 milhões de novas moradias em todo o país, das quais 5,4 milhões encontravam-se nas zonas urbanas, tendo como maior agravante a concentração desse déficit nas famílias com renda mensal de até três salários mínimos (US\$260), representando 84,1% do déficit habitacional urbano (BONDUKI, 2012).

Gráfico 2 – Déficit Habitacional Urbano quantitativo por faixa de renda em salários mínimos. Brasil 2000.



Fonte: Elaboração do autor a partir de Bonduki, 2012, apud FJP, 2001.

Além dos aspectos quantitativos, é destacada a preocupação com os déficits qualitativos, que abordam o adensamento excessivo das moradias e as inadequações de infraestrutura urbana das habitações. Outro ponto trabalhado na contextualização da questão habitacional se refere aos domicílios urbanos vagos e depreciados, que geram a deterioração do edifício e do ambiente urbano, enquanto a população se desloca para regiões distantes.

Presente em todo o Brasil e gerada por um dos principais mecanismos de exclusão social, que é a segregação espacial, a ausência de regularização fundiária atinge mais de 1,5 milhão de moradias. Os preços elevados das áreas dotadas de infraestrutura urbana apresentam-se cada vez mais distantes do acesso à população de baixa renda, o que tem alavancado as ocupações irregulares em áreas precárias.

O conjunto desses processos tem elevado o processo de favelização das cidades brasileiras, fazendo com que o país tenha aumentado o número de favelas, bem como a densidade de construções e habitantes nelas residentes, através de um mercado informal que constrói por iniciativa e recursos próprios (CIDADANIA, 2000).

A idealização do Projeto Moradia parte da conjuntura acima exposta para classificar que:

Moradia digna é aquela localizada em terra urbanizada, com acesso a todos os serviços públicos essenciais por parte da população que deve estar abrangida em programas geradores de trabalho e renda [...] CIDADANIA (2000 - p. 09).

Apesar de apresentar itens relevantes de desenvolvimento técnico, institucional, financeiro e tecnológico, no que se tange ao produto habitacional, com foco na qualificação e consequente redução da ineficiência e desperdício, a vanguarda da política habitacional é relativa à questão urbana, quando destaca os instrumentos de regulação urbana – do Estatuto da Cidade, à época ainda projeto de lei – como estratégia para permitir o acesso à terra urbanizada para produção habitacional.

Destacando também o objetivo e o tom político do Projeto, este traz, em sua apresentação, o texto de Lula, conselheiro do Instituto Cidadania, destacando:

Não podemos aceitar a desculpa de que não há dinheiro para isso. Esse discurso não se sustenta. Quanto nós vemos no telejornal que mais da metade do orçamento brasileiro vai ser utilizado para pagar juros, alguma coisa está equivocada. Significa que os banqueiros estão fazendo mais pressão no Ministério da Fazenda do que nós. Significa que os banqueiros estão tendo primazia em sua relação com o governo que nós ainda não tivemos (CIDADANIA, 2000 - p. 03).

Aproveitando o viés da estagnação econômica vigente, o projeto é apresentado como um investimento capaz de retomar o crescimento econômico e a geração de emprego através do acesso ao crédito habitacional para as faixas médias e baixas das famílias e do fornecimento de subsídios à moradia para a erradicação do déficit habitacional.

Sobre o Projeto Moradia, o estudo de SHIMBO (2010) destaca o levantamento das propostas existentes acerca do assunto, além da análise sobre a gestão pública e os recursos existentes e passíveis de mobilização para habitação, elencando alguns pressupostos adotados:

- utilizar o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS, com ativos de R\$ 80 bilhões e R\$ 13 bilhões em caixa, sendo R\$ 7 bilhões em Patrimônio líquido (não comprometidos). O projeto pretende viabilizar R\$ 4,5 bilhões por ano a partir de 2000 (todos os valores de 1999);
- ampliar a aplicação de recursos do orçamento da União no Fundo Nacional de Moradia, para subsidiar o atendimento às faixas de baixa renda;

- articular os três níveis de governo num sistema único, com tarefas específicas e predeterminadas para cada esfera;
- recuperar as aplicações do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo - SBPE e criar garantias para o funcionamento do SFI, voltado à classe média;
- habilitar outros agentes financeiros para promover redução da taxa do financiamento e criar um fundo (com recursos do patrimônio líquido do FGTS) para dar garantias ao agente operador, permitindo acesso às pessoas de renda mais baixa.

Segundo MARICATO (2005), o Projeto Moradia define "um novo paradigma para estruturar a Política Nacional de Habitação", a partir da criação do Sistema Nacional de Habitação - SNH, responsável por articular institucional e financeiramente os três níveis de governo.

Também comporiam o SNH os Conselhos e fundos nacional, estaduais e municipais de habitação, responsáveis pela participação e controle social; os órgãos da administração direta, responsáveis pela gestão do desenvolvimento urbano e da habitação; além da Agência Nacional de Regulamentação do Financiamento Habitacional, ligada ao Banco Central, responsável por orientar a aplicação dos recursos do FGTS, SBPE e SFI, garantindo o cumprimento da política habitacional, e não apenas os do Sistema Financeiro Nacional.

O carro-chefe desse ideário seria a criação do Ministério das Cidades e Conselho Nacional das Cidades, responsáveis pelas Políticas Urbanas setoriais de planejamento territorial, transporte, saneamento e habitação e seus respectivos órgãos estaduais e municipais.

A proposta de criação de um sistema único de financiamento destina recursos do FGTS e de origem fiscal ao subsídio, de forma a adequar o financiamento à capacidade de pagamento das famílias de baixa renda, onde quanto maiores os rendimentos, menores se torna o subsídio.

Com o objetivo de alinhar a capacidade de pagamento às necessidades habitacionais de todos os segmentos sociais, em especial os de baixa renda, a proposta apresenta a tríade de fontes de recursos - fundo de subsídio, FGTS e mercado. Para isso é destacada a importância de deslocar o mercado habitacional privado para atender à classe média e, gradativamente, à classe baixa, através da utilização dos recursos do SBPE e do SFI, ao invés de utilizar o FGTS (SHIMBO, 2010).

2.2.2 Os Sistemas da política habitacional do governo Lula (2003 – 2010)

Logo ao início de sua gestão, o governo Lula põe em prática as ações propostas pelo Projeto Moradia. Objetivando enfrentar as questões políticas e técnicas postas pelo ideário da reforma urbana, cria o Ministério das Cidades, através do Decreto nº 4.666/2003, responsável por coordenar, formular e articular de forma integrada a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano - PNDU, e as políticas setoriais instrumentalizadas através das secretarias de Habitação, Saneamento, Mobilidade Urbana e Programas Urbanos, com destaque pontuado por Bonduki (2008) para a retomada do caráter social da aplicação dos recursos do FGTS como marco da política habitacional do país.

Pautado nas determinações do Estatuto da Cidade de que a política urbana deve ser exercida com gestão democrática por meio da participação dos vários segmentos da sociedade na formulação, execução e acompanhamento, o Ministério das Cidades instituiu o Conselho Nacional das Cidades e as conferências das cidades, realizadas nas esferas federal, distrital, estadual e municipal (SOUZA, 2009).

Para Arretche (2012), a Conferência Nacional das Cidades, realizada em outubro de 2003, possibilitou a construção uma política capaz de envolver o conjunto de instituições públicas e privadas relacionadas com a questão urbana. Nela foram traçados os objetivos gerais e diretrizes da política nacional de desenvolvimento urbano, a partir da consulta de 2.510 delegados eleitos em 3.457 conferências municipais e 26 estaduais, realizadas em todo o país, contando com a participação de todos os segmentos da sociedade e do poder público, nos três níveis de governo, com todas as áreas, movimentos sociais, entidades empresariais, sindicatos, universidades, associações profissionais, concessionárias de serviços públicos, entidades de representantes de vereadores, ONGs e institutos de pesquisa.

A partir da análise das conferências em linhas gerais, Cagnin (2012) reconhece as políticas habitacionais no país distribuídas em três categorias distintas pelo nível de renda:

um subsistema de caráter social, composto pelas operações com recursos orçamentários da União e com recursos do FGTS; um subsistema voltado ao atendimento da classe média, composto pelo Sistema Financeiro Habitacional (SFH) a partir dos recursos das cadernetas de poupança (SBPE); e um subsistema de mercado, compreendendo as operações de crédito bancário livremente pactuadas

entre as partes e as operações do Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI). (CAGNIN, 2012 - p. 01)

O primeiro subsistema, de caráter social, é voltado ao atendimento da população de baixa renda, segmento que concentra a maior parte do déficit habitacional do país, e é alvo de ações específicas do setor público, articuladas na esfera federal pelo Ministério das Cidades desde 2003, e dos programas estabelecidos pelo Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (CCFGTS); o segundo subsistema, utiliza recursos do SBPE, que opera a partir do saldo agregado das cadernetas de poupança e visa a atender os segmentos sociais de renda média. A maioria das operações de financiamento habitacional no país é realizada por meio do SFH/SBPE; e o terceiro subsistema, atende à demanda por financiamento habitacional das camadas sociais de renda mais elevada é atendida, então, sendo composto pelo setor bancário e compreendendo as operações consideradas “livres” – por terem suas condições livremente pactuadas na negociação entre credores e tomadores – e pelo SFI, instituído em meados da década de 1990.

A consolidação da MP n. 2.221/2001, com a aprovação da Lei n. 10.931/2004 que objetiva ampliar a atuação do mercado privado, através do aumento da segurança jurídica e econômica ao financiamento, fragilizado pela alta inadimplência, ocorre, segundo Maricato (2005), por iniciativa do Ministério das Cidades, Ministério da Fazenda e empresários ligados ao financiamento, construção e comercialização da habitação, motivados pelo cenário econômico favorável com estabilidade monetária, crescimento da economia, emprego, renda e consumo.

De forma complementar o Conselho Monetário Nacional - CMN, órgão responsável por disciplinar o SFH/SBPE, aprova a resolução nº 3.177/2004, que reduz a rentabilidade, para os bancos, dos recursos ociosos do SBPE depositados no Banco Central do Brasil - BCB. Complementarmente o governo federal dispõe, em 2005, mais de R\$ 10 bilhões para financiamento habitacional através das fontes OGU, Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, Fundo de Desenvolvimento Social - FDS, Tesouro Nacional e principalmente FGTS.

É fundamental destacar que uma das limitações da Política Habitacional se deve ao fato de que a CAIXA, que assumiu a administração do passivo, ativo, pessoal e imóveis do BNH, assim como é o agente operador e financeiro dos recursos do FGTS, liga-se ao Ministério da Fazenda, o qual, de maneira geral, é avesso à criação de fundos por fragmentar e reduzir a liquidez dos recursos (ROYER, 2009).

A CAIXA, operador deste volume de recursos e responsável pelas análises, aprovações e acompanhamento dos empreendimentos, precisou implementar uma série de mudanças, visto que ao longo dos anos não foi estruturada para realizar tamanho desafio voltado ao segmento social.

Aguardado desde a falência do BNH, entre 2004 e 2005, inicia-se o redesenho institucional da Política Nacional de Habitação, prevendo a redução do déficit habitacional através da integração do setor privado voltado ao atendimento da população com renda superior a cinco salários mínimos e de forma complementar à atuação do setor público em suas esferas governamentais voltadas aos segmentos de renda inferior.

Apresentado a partir da análise de Shimbo (2010), o Sistema Nacional de Habitação, vinculado ao Conselho das Cidades, é distribuído em dois subsistemas, de acordo com as fontes de recursos e diferentes demandas populacionais: o de interesse social e o de mercado.

2.2.2.1. Subsistema de Habitação de Interesse Social - SNHIS

Tem o papel de formular e executar as diretrizes da Política Nacional de Habitação de Interesse Social - PNHIS, através da articulação entre os entes federais, estaduais e municipais, garantindo que os recursos públicos sejam destinados exclusivamente ao subsídio à população de mais baixa renda com recursos advindos do FGTS.

A criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS, através da Lei Federal nº 11.124/2005, de iniciativa popular, que tramitou no Congresso Nacional por mais de 12 anos para ser aprovado, tem o objetivo de direcionar os recursos orçamentários aos programas habitacionais direcionados à população de menor renda destinados à urbanização de assentamentos subnormais e habitação de interesse social.

Apesar das mudanças implantadas, com a criação do SNHIS, há uma continuidade da Política Habitacional de FHC através da permanência e reformulação de alguns programas existentes, como: Pró-Moradia; Carta de Crédito Associativa; PAR; Habitar Brasil/BID; PSH; e o “Apoio à Produção”. Embora surjam os programas para produção social da moradia, como o “Crédito Solidário”, direcionados com recursos do FDS a associações e movimentos, que para Arretche (2012), trata-se de programas inexpressivos, pois estes recursos são finitos, não dispondo de uma fonte sustentável em médio prazo para viabilizar sua continuidade.

A partir de 2005 foram criados novos programas com base no FNHIS, destinados às famílias com renda mensal de até três salários mínimos como: Programa da Ação Provisão Habitacional de Interesse Social; Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários; e Apoio à Produção Social da Moradia.

No quadro abaixo estão sistematizados os programas habitacionais geridos pelo Ministério das Cidades que contemplam os produtos ou modalidades -voltados à produção e aquisição de unidades habitacionais novas, onde são apresentados: a origem do recurso; o programa habitacional; o ano em que o programa foi criado; a descrição do programa; a faixa de renda dos beneficiários.

QUADRO 1 – Programas habitacionais geridos pelo Ministério das Cidades com produtos voltados à produção e aquisição de unidades habitacionais novas (2012).

ORIGEM RECURSO	PROGRAMA	ANO	DESCRIÇÃO	RENDA DOS BENEFICIÁRIOS
FAR	Programa de Arrendamento Residencial (PAR)	1999	Concessão de financiamento a empresas da construção civil para viabilizar o acesso à moradia para população de baixa renda, sob a forma de arrendamento residencial com opção de compra.	Até R\$ 1.800,00
OGU	Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social - PSH	2002	Financiamento por intermédio da concessão de subsídios aos cidadãos organizados em grupos (entidades privadas sem fins lucrativos), pelos governos dos estados, DF ou municípios e em áreas rurais.	R\$ 1.140,00
FDS	Programa Crédito Solidário	2004	Concessão de financiamento habitacional a famílias de baixa renda organizadas (sindicatos, cooperativas, associações, etc.) para construção de moradia sob regimes de autoconstrução, mutirão e autogestão	Entre R\$ 1.125,00 e R\$ 1.900,00
FGTS	Apoio à Produção	1998	Concessão de financiamentos direto a empresas da construção civil para a produção de habitações, cujos valores não ultrapassem R\$ 130.000,00, nas regiões metropolitanas e R\$ 100.000,00, nas demais regiões.	Até R\$ 4.900,00.
	Carta de Crédito Associativo	1995	Concessão de financiamentos a Pessoas físicas, associadas em grupos (condomínios, sindicatos, cooperativas, associações, COHABs ou empresas da construção civil) para as modalidades contidas no Programa.	Até R\$ 3.900,00 Uh nova. Operações Especiais até R\$ 4.900,00.
	Carta de Crédito Individual	1995	Concessão de financiamentos a Pessoas físicas para as modalidades contidas no Programa. Os interessados devem procurar diretamente os Agentes Financeiros habilitados a operar os programas do FGTS.	Até R\$ 3.900,00 Uh nova. Operações Especiais até R\$ 4.900,00.
	Programa de Atendimento Habitacional através do Poder Público - Pró-Moradia	1994	Concessão de financiamentos ao poder público (estados, DF e municípios) para promover o acesso à moradia adequada à população em situação de vulnerabilidade social.	Até R\$ 1.050,00
FNHIS	Apoio à Produção Social da Moradia	2008	Apoio às entidades privadas sem fins lucrativos no desenvolvimento de ações integradas e articuladas que resultem em acesso à moradia, situada em localidades urbanas ou rurais, com envolvimento das comunidades nas ações de autoconstrução e mutirão.	Até R\$ 1.125,00
	Ação Provisão Habitacional de Interesse Social	2007	Apoio ao poder público no acesso da população de baixa renda à habitação digna, regular e dotada de serviços públicos, em localidades urbanas ou rurais.	Até R\$ 1.500,00
	Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários	2007	Apoio ao poder público (estados, DF e municípios) nas intervenções necessárias à regularização fundiária, segurança, salubridade e habitabilidade de população localizada em área inadequada à moradia ou em situações de risco.	Até R\$ 1.050,00

Fonte: Elaboração do autor a partir de Shimbo (2010) e Ministério das Cidades (2012), disponíveis em: <http://www.cidades.gov.br/index.php/programas-e-acoas>, acesso 10/06/2012.

Os programas habitacionais são categorizados em três faixas de renda, assim definidas: faixa 1 (0 a 3 S.M.); faixa 2 (3 a 6 S.M.); faixa 3 (acima de 6 S.M.) (BRASIL, 2004). Para efeito desse estudo, considera-se que as faixas dos beneficiários são definidas a partir da renda familiar mensal baseada em salários mínimos (SM), com data de referência de maio de 2008, onde o salário mínimo era de R\$415,00 (SHIMBO, 2010).

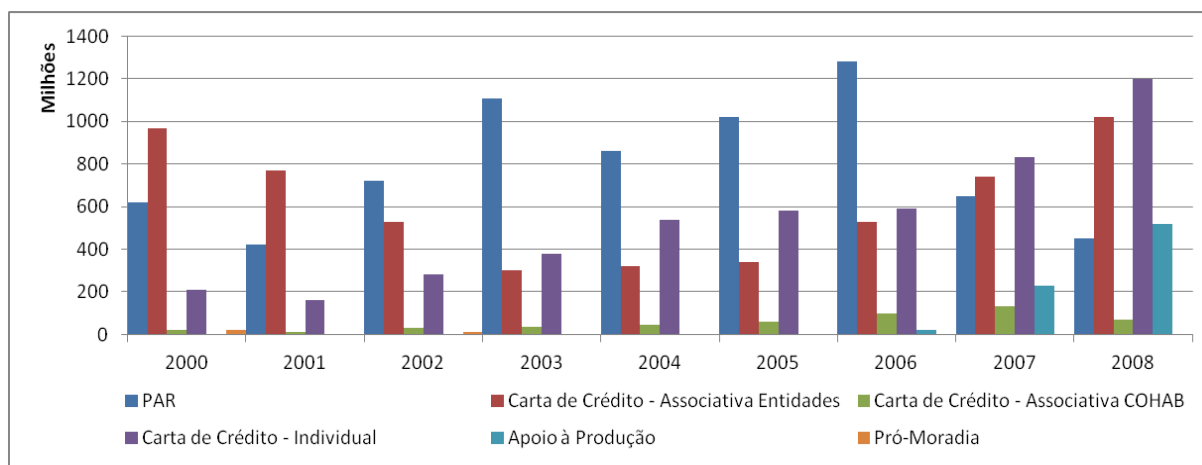
Paralelamente à análise realizada por Shimbo (2010), identificam-se duas incidências importantes para este estudo:

- a relação entre renda dos beneficiários e a fonte de recurso. Pode-se afirmar que os programas se dividem entre os que atendem a faixa 1 com recursos dos OGU (incluindo o FNHIS, que aporta recursos do OGU), e os que atendem as faixas 2 e 3, acima de 3 S.M., com recursos do FGTS (incluindo o PAR, que aporta recursos do FGTS);
- a ligação entre a renda dos beneficiários e os proponentes. A faixa 1 tem como proponente os agentes públicos ou entidades sem fins lucrativos, enquanto as faixas 2 e 3, acima de 3 S.M., têm como proponentes empresas do setor da construção civil ou pessoas físicas.

Esses dois aspectos juntos evidenciam o furo na proposta do Subsistema de Habitação de Interesse Social, que previa a segmentação das fontes de recursos, direcionando os recursos do FGTS para os agentes privados na produção de habitações para famílias de renda média.

Dados extraídos da análise realizada por Shimbo (2010), relativa aos valores contratados nas modalidades de aquisição e de construção de imóveis novos, entre 2000 e 2008, são apresentados no gráfico abaixo:

Gráfico 3 - Valores contratados com recursos FGTS, por programas. CBIC 2009.



Fonte: Elaboração do autor a partir de Shimbo, 2010.

O **Programa de Arrendamento Residencial - PAR**, que entre 2000 e 2001 desponta como segundo colocado em volume de recursos ultrapassa em 2002 os recursos da Carta de Crédito - Associativa Entidades e se consolida até 2006 como o programa que mais canalizava recursos do FGTS para o financiamento habitacional. A partir de 2007 apresenta uma inflexão, reduzindo sua participação até ser superado em 2008 pelo programa Apoio à Produção, que até 2006 não tinha expressividade.

Já os **Programas Carta de Crédito Associativa - COHAB e Pró-Moradia**, responsáveis pela produção pública de habitação de baixa renda, apresentaram baixo desempenho em relação ao volume de recursos aplicados, com nenhuma significância para o Pró-Moradia e alguma expressividade entre 2006 e 2007, no caso da Carta de Crédito Associativa.

O **Programa Carta de Crédito - Associativa Entidades** (condomínios, sindicatos, cooperativas, associações, pessoas jurídicas voltadas à produção habitacional e Companhias de Habitação ou órgãos assemelhados) apresenta como vantagem aos promotores - principalmente empresas - que os contratos de financiamento são efetuados diretamente com o beneficiário, não havendo endividamento junto ao agente financiador. Foi o principal programa de financiamento nos anos 2000 e 2001, decrescendo sua participação até 2003, quando retoma seu crescimento em relação aos valores contratados, até se tornar o segundo programa com maior volume de recursos, entre 2007 e 2008.

O **Programa de Apoio à Produção de Habitações** foi regulamentado pelo Ministério das Cidades através da Instrução Normativa nº 37 de 2007, estabelece financiamentos concedidos a pessoas jurídicas do ramo da construção civil e destina recursos financeiros para empreendimentos de produção habitacional ou reabilitação urbana, voltados às famílias com renda até seis salários mínimos.

O **Programa Carta de Crédito Individual** apresentou ao longo de toda a série um crescimento constante, e a partir da Instrução Normativa nº 39 de 2007 do Ministério das Cidades, que define a utilização mínima de 20% (vinte por cento) dos recursos do FGTS voltados à Habitação Popular com priorização as propostas destinadas a famílias com renda até seis salários mínimos para aquisição, construção, conclusão, ampliação e reforma ou melhoria de unidade habitacional ou aquisição de lote urbanizado e aquisição de material de construção. Levou em 2008 a se tornar o programa com maior volume de recursos canalizados, o que para Shimbo (2010), junto aos programas Carta de Crédito Associativa – Entidades e Apoio à

Produção evidencia o crescimento dos programas acessados pelo mercado imobiliário voltado ao segmento econômico.

O Conselho Curador do FGTS, através da resolução nº 460 de 2004 estabelece como diretrizes para o Plano de Contratações e Metas Físicas do FGTS, a destinação de 35% do volume de recursos para Saneamento Básico e 5% para Infraestrutura Urbana, direcionados às famílias com renda mensal baixa, e subsídios a fundo perdido oriundos do rendimento das aplicações financeiras do FGTS, podendo chegar a 20% das prestações mensais (ROYER, 2009).

Já para as operações de financiamento na área de Habitação Popular seriam destinados 60% do total de recursos à população com renda familiar mensal bruta limitada a oito salários mínimos, ou até dez salários mínimos, nos casos de financiamentos vinculados a imóveis situados em capitais, regiões metropolitanas ou municípios com população igual ou superior a 250.000 (duzentos e cinquenta mil) habitantes, alocados de acordo com o déficit habitacional e a população urbana dos municípios informada pelo IBGE.

Contrário ao que propunha o Projeto Moradia, a lei aprovada não possibilitou ao FNHIS agregar o mix de recursos onerosos - FGTS - e não onerosos - fiscais, tornando-se assim um fundo de investimento contanto basicamente com recursos orçamentários (ARRETCHE, 2012). Tal condição impediu o FNHIS de se consolidar como um fundo estável e de elevado aporte de recursos, nos termos requeridos por uma política habitacional de interesse social, também estável e continuada.

A política econômica, que perdurou desde o governo FHC, mantinha altas taxas de juros, fortes restrições à utilização de fontes fiscais e fixação de superávit primário, só mudando com a alteração do Ministro da Fazenda, em 2006, reduzindo a implementação de fundos de subsídios significativos para o atendimento às famílias de baixa renda.

A implementação do SNHIS se apoia num complexo processo institucional para articular estados e municípios, utilizando recursos do FNHIS disponibilizados apenas aos entes que atenderam os pré-requisitos de constituir: fundo local de habitação de interesse social, com recursos próprios; conselho com participação pública, privada e da sociedade; plano habitacional de interesse social, a partir da realidade local; e, por fim, termo de adesão ao SNHIS.

2.2.2.2. Subsistema de Habitação de Mercado

O Subsistema de Habitação de Mercado foi criado com o objetivo de atuar complementarmente aos Sistemas de Financiamento Imobiliário - SFI e Financeiro da Habitação - SFH. Procurava direcionar o mercado privado de habitação a ampliar e diversificar a captação de recursos "via cadernetas de poupança e demais instrumentos de atração de investidores institucionais e pessoas físicas, tais como os relacionados ao fortalecimento e ampliação da presença no mercado de capitais" (BRASIL, 2004), com foco na promoção imobiliária.

Algumas ações foram fundamentais para o processo de financeirização e alavancagem desse subsistema, a partir de 2005, e de forma mais consistente, desde 2007. O bom momento vivido pelo mercado imobiliário brasileiro é oriundo da adoção de instrumentos de proteção aos financiamentos e a inadimplência dos mutuários, como destaca Royer (2009):

- a aprovação da Lei do Patrimônio de Afetação (nº 10.931/2004), que determina contabilidade específica para cada empreendimento imobiliário, impedindo a transferência de recursos entre empreendimentos;
- o instituto do Valor do Incontroverso, que garante o pagamento por parte do mutuário dos valores do financiamento, mesmo quando questionado judicialmente;
- criação de novos títulos de crédito, como as Cédulas de Crédito Imobiliário (CCI), Letras de Crédito Imobiliário (LCI) e Cédulas de Crédito Bancário (CCB);
- desoneração fiscal da construção civil, redução do IPI para insumos e materiais de construção, redução de juros e regime tributário especial.

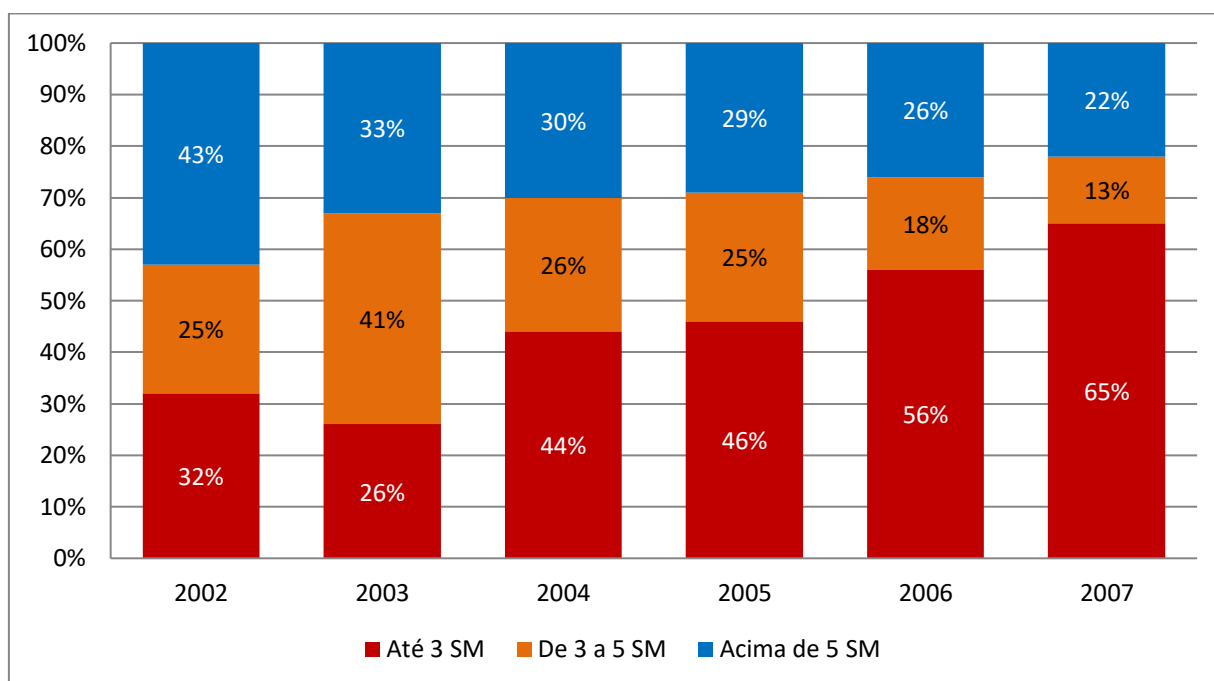
Junto a essas medidas foram adotadas a redução de juros do crédito para pessoa física, o alongamento do prazo para até trinta anos de pagamento, a ampliação da quota de financiamento de imóveis e a prefixação das taxas de juros, tornando a prestação fixa ou decrescente e o aumento da porcentagem de financiamento do custo total da obra.

O conjunto dessas ações trouxe uma série de avanços à política habitacional brasileira, na última década, sob o discurso da convergência às reivindicações e necessidades históricas de uma sociedade herdeira da "miséria do habitat" - termo cunhado por Henri Lefebvre (2004), mas que se caracteriza efetivamente como estratégia financeira de bancos e agentes financiadores, tanto para garantir a realização da rentabilidade do capital emprestado e a

diminuição dos riscos, como para pressionar o setor à financeirização, através da necessidade crescente de adoção de instrumentos de captação externa de recursos para a incorporação e construção imobiliária (ROYER, 2009).

O enfoque no atendimento à política habitacional, voltada à demanda da população de baixa renda, expressa através do crescente orçamento do OGU, do FNHIS e principalmente do FGTS, que massificou suas aplicações em subsídios habitacionais voltados à faixa de baixa renda, onde se concentra o déficit habitacional, se apresenta como uma parcela de justiça social, mesmo restrita à renda ou à mercadoria habitação (HARVEY, 1982), como mostra o gráfico 4.

Gráfico 4 - Aplicação dos recursos do FGTS por faixa de renda em salários mínimos. CBIC 2008.



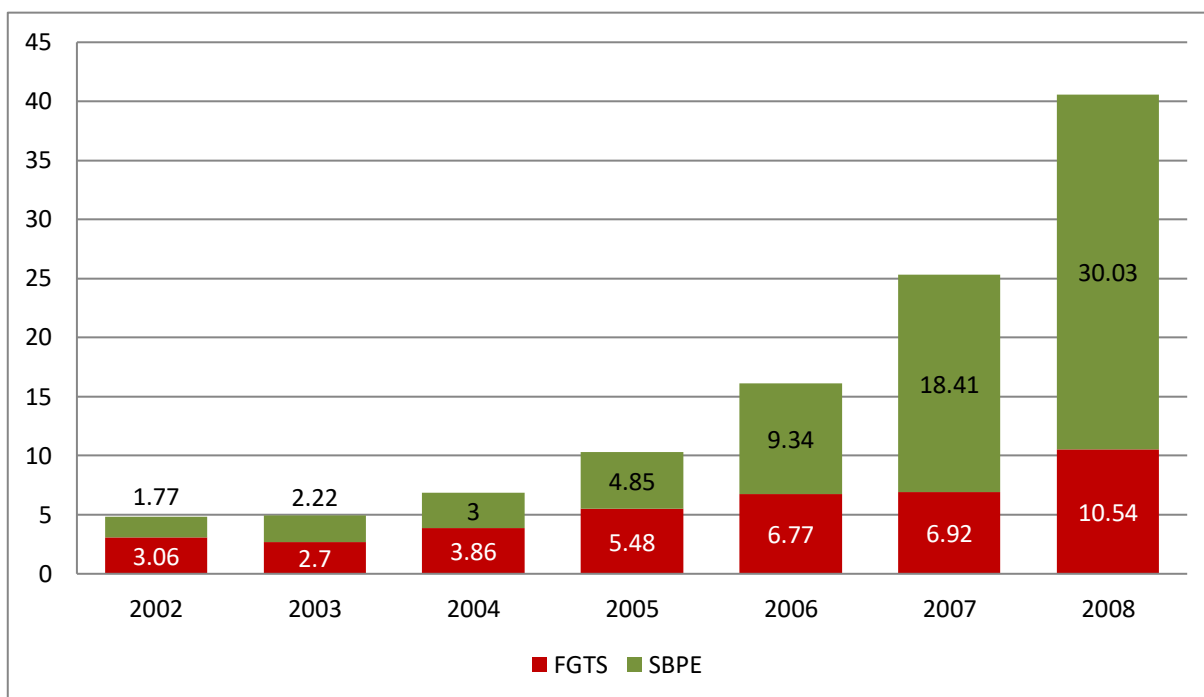
Fonte: Elaboração do autor a partir de Bonduki, 2009.

Foram investidos em mais de 4.400 projetos, através do FNHIS e ao longo de 2006 e 2009, 4,4 bilhões de reais, impactando diretamente no mercado imobiliário, onde, segundo Bonduki (2008), o aumento do orçamento do FGTS para habitação atingiu R\$ 7 bilhões em 2007; foram ampliados os subsídios, chegando a R\$ 1,8 bilhão anuais, e os recursos do SBPE passaram de menos de R\$ 2 bilhões em 2003 para cerca de R\$ 18 bilhões em 2007, o que, de acordo com Moysés e Borges (2012), iniciou indiretamente um processo de abertura de capitais na Bolsa, realizado por empresas imobiliárias que pretendiam consumir esses recursos e que para isso, juntas, captaram mais de 20 bilhões de dólares no mercado de capitais, criando o

chamado “mercado popular de habitação”. Entre 2003 e 2008 os recursos do SBPE cresceram aproximadamente dez vezes, alcançando em 2008, 30 bilhões de reais na construção de 294.817 unidades habitacionais dirigidos à faixa de renda média (Gráfico 5).

Essa avalanche de recursos disponibilizados, associados às seguranças jurídicas e econômicas, fez com que os maiores grupos empresariais, a partir de 2005, buscassem ampliar suas bases financeiras, passando a praticar uma série de novos arranjos empresariais como debêntures, fusões, sociedade de propósito específico e outros. A abertura de capital na bolsa de valores propiciou uma rápida alavancagem financeira das empresas de construção civil, que preferiram adquirir sócios a assumir dívidas bancárias.

Gráfico 5 – Contratações FGTS e SBPE em bilhões. CBIC 2008.



Fonte: Elaboração do autor a partir de Shimbo, 2010.

A aproximação entre mercado financeiro e setor imobiliário consolida o que Fix (2007) denomina como processo de financeirização do imobiliário, que, com a abertura de mercado das grandes empresas, gerou a perspectiva de valorização imobiliária e o crescimento explosivo do mercado imobiliário.

No entanto, houve limitações institucionais, administrativas e técnicas dos estados e municípios para realizar o volumoso crescimento dos investimentos, percebidas a partir da

incapacidade para consumir de forma adequada os recursos alocados. Além da falta de regulação do mercado fundiário, industrial e imobiliário, esse processo passou a gerar efeitos negativos, como a supervalorização do mercado de terras, de insumos e lucros, ampliando a dificuldade de atendimento à produção de habitação para a baixa renda, em função do consequente aumento dos preços, no que Arretche (2012) acredita ser um "boom imobiliário".

2.2.3 Plano Nacional de Habitação - PlanHab (2007 - 2009)

Paralelamente à implantação do PNHIS, o Ministério das Cidades, em meados de 2007, inicia a formulação do Plano Nacional de Habitação - PlanHab, através da consultoria do Consórcio PlanHab, composto pelo Instituto Via Pública, FUPAM (Lab-Hab/FAU-USP) e Logos Engenharia, sob a coordenação da Secretaria Nacional de Habitação.

O PlanHab, apresentado pelo Ministério das Cidades, em 2008, difere dos planos anteriormente elaborados por considerar para sua elaboração questões relevantes no que tange à concentração populacional, às condições econômicas, ao grau de desigualdade social e às condições de inadequação habitacional, tudo visto sob a ótica da dimensão territorial e da diversidade das regiões e municípios brasileiros (SOUZA, 2009).

Através de um processo participativo, pretendia introduzir inovações na política habitacional com a formulação de estratégias para ofertar 35 milhões de habitações até 2023 e reduzir o déficit habitacional básico, estimado em oito milhões de moradias, e de atender à demanda futura estimada em 27 milhões nos 15 anos que se seguem ao ano de 2008 (MOYSÉS e BORGES, 2012).

O equacionamento do subsídio era considerado pelo o PlanHab como elemento central da política inclusiva das famílias de baixa renda nos programas habitacionais, como também, o estabelecimento de diretrizes de políticas compatíveis com as características das regiões e municípios. Em análise detalhada do PlanHab, Souza (2009) aponta os seguintes suportes conceituais para sua elaboração:

- a gestão democrática de políticas públicas através da participação e do controle social para o estabelecimento de um novo padrão de relação entre o Estado e a sociedade;
- as formas de produção da moradia, arranjos familiares e capacidade de consumo reconhecidos a partir da diversidade regional e dos municípios brasileiros;

- a necessidade de enfrentar com diferentes processos de produção e financiamento, frente às limitações institucionais dos entes públicos, às fontes e à modelagem de financiamento e subsídio, a questão fundiária e urbana e a estruturação da cadeia produtiva do mercado imobiliário.

As discussões realizadas nas diversas Conferências das Cidades, bem como os debates das organizações sociais - associações, fóruns, redes, sindicatos, federações, entidades empresariais, ONGs, OSCIPs, universidades e entidades profissionais, entre outras -, além do próprio poder público, constituíram-se os fundamentos para a elaboração do PlanHab.

Uma das inovações trazidas pelo PlanHab se refere à criação do Fundo Garantidor, que pretende a diminuição de spreads e taxas de juros dos agentes financeiros através da garantia de pagamento de empréstimos para a habitação de interesse social, na faixa de alto risco de crédito, potencializando o financiamento imobiliário formal. (SOUZA, 2009)

Em função da complexidade de problemas habitacionais encontrados nas cidades e famílias, com características culturais, políticas, ambientais, de acesso ao financiamento habitacional e socioeconômico distinto, exige-se uma abordagem analítica específica de que o Planhab trata a partir da criação de duas grandes categorias: uma tipologia de municípios; e o agrupamento de famílias, segundo a capacidade de acessar financiamento. A partir de tal abordagem são estabelecidas fontes de recursos diferenciadas de financiamento e de previsão de subsídios.

Em função da complexidade de problemas habitacionais encontrados nas cidades e da diversidade das famílias brasileiras, com características culturais, políticas, ambientais, de acesso ao financiamento habitacional e socioeconômicas distintas, os responsáveis pela elaboração do Planhab, considerando que lhes é exigida uma abordagem analítica específica, cria duas grandes categorias para equacionar o Plano: uma tipologia de municípios; e o agrupamento de famílias, segundo a capacidade de acessar financiamento. A partir de tal abordagem são estabelecidas fontes de recursos diferenciadas de financiamento e de previsão de subsídios.

2.2.3.1. Tipologia de Municípios - PlanHab

Para a definição das **tipologia dos municípios brasileiros**, o PlanHab adota como base o estudo intitulado Tipologia das Cidades Brasileiras (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2005), elaborado pelo Observatório das Metrópoles, composto pelo Instituto de Planejamento Urbano

e Regional - IPPUR, Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional - FASE e Programa de Pós-Graduação em Geografia – Universidade Federal de Pernambuco - PPGeo / UFPE.

Segundo análise de Souza (2009), as cidades foram agrupadas em 19 tipos de municípios, de acordo com a caracterização de indicadores de pobreza, desigualdade social e incidência de problemas urbanísticos e socioambientais, bem como da capacidade das cidades de enfrentar esses problemas. São definidos: quatro tipos de cidades com mais de 100 mil habitantes, inclusive regiões metropolitanas; nove tipos de cidades entre 20 e 100 mil habitantes; seis tipos de cidades com menos de 20 mil habitantes.

Para a elaboração do PlanHab, foi realizado um novo agrupamento de tipos de cidades considerando os aspectos mais relevantes para a questão habitacional, resultando em 11 tipos de cidades, conforme está apresentado no quadro abaixo:

Quadro 2: Tipologia das Cidades Brasileiras.

PlanHab	Correspondência de Tipos [Tipologia das Cidades Brasileiras, 2005]	
A	Tipo 1	Espaços urbanos aglomerados mais prósperos do Centro-Sul (somente RMSP e RMRJ)
B	Tipo 1	Espaços urbanos aglomerados mais prósperos do Centro-Sul (exceto RMSP e RMRJ)
C	Tipo 2	Espaços urbanos aglomerados e capitais mais prósperas do Norte e Nordeste
D	Tipo 3	Espaços urbanos aglomerados e centros regionais do Centro-Sul
E	Tipo 4	Espaços urbanos aglomerados e centros regionais do Norte e Nordeste
F	Tipo 5	Centros urbanos em espaços rurais prósperos com moderada desigualdade social
	Tipo 6	Centros urbanos em espaços rurais prósperos com elevada desigualdade social
G	Tipo 7	Centros urbanos em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente e moderada desigualdade social
	Tipo 9	Centros urbanos em espaços rurais que vêm enriquecendo, com moderada desigualdade social, predominantes no centro-sul
H	Tipo 8	Centros urbanos em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente e elevada desigualdade social
	Tipo 10	Centros urbanos em espaços rurais que vêm enriquecendo, com elevada desigualdade social, predominantes na fronteira agrícola
	Tipo 11	Centros urbanos em espaços rurais do sertão nordestino e da Amazônia, com algum dinamismo recente mas insuficiente para impactar a dinâmica urbana
	Tipo 12	Centros urbanos em espaços rurais pobres de ocupação antiga e de alta densidade populacional, próximos de grandes centros
	Tipo 13	Centros urbanos em espaços rurais pobres, com média e baixa densidade populacional e relativamente isolados
I	Tipo 14	Pequenas cidades com relevantes atividades urbanas, em espaços rurais prósperos

	Tipo 15	Pequenas cidades com poucas atividades urbanas, em espaços rurais prósperos
J	Tipo 16	Pequenas cidades com relevantes atividades urbanas, em espaços rurais consolidados mas de frágil dinamismo recente
	Tipo 17	Pequenas cidades com poucas atividades urbanas, em espaços rurais consolidados mas de frágil dinamismo recente
K	Tipo 18	Pequenas cidades com relevantes atividades urbanas, em espaços rurais de pouca densidade econômica
	Tipo 19	Pequenas cidades com poucas atividades urbanas, em espaços rurais de pouca densidade econômica

Fonte: Elaboração do autor a partir de Souza (2009) e de informações do Ministério das Cidades (2005).

Os critérios adotados para o agrupamento foram (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2008, p. 2, 3, apud SOUZA, 2009 – p. 130-131):

1- Destacar as Regiões Metropolitanas do Rio de Janeiro e de São Paulo, em função das suas peculiaridades de concentração populacional, restrições com relação à terra urbanizada disponível para produção habitacional e o alto grau de urbanização;

2- Manter a divisão por faixas de renda diferenciando municípios com mais de 100 mil habitantes e aglomerações urbanas, entre 20 e 100 mil e menos de 20 mil habitantes, e as diferenças nos graus de riqueza entre microrregiões;

3- Agrupar municípios com características semelhantes, que se inserem num mesmo tipo de microrregião (com distintos graus de riqueza) e que se diferenciam apenas em função do grau de urbanização;

4- Agrupar municípios com características semelhantes, situados em microrregiões com graus de riqueza similares, que se diferenciam em função do dinamismo (considerado como indicador de diferenciação importante na definição de prioridades regionais);

5- Agrupar municípios com maiores graus de pobreza (em microrregiões de baixa renda) e precariedade habitacional e urbanística;

6- Os tipos de menos de 20 mil habitantes foram agrupados mantendo a diferenciação por microrregião, independentemente do maior ou menor grau de urbanização (principal fator de diferenciação dos tipos 14 e 15; 16 e 17; e 18 e 19), já que o Déficit Habitacional Rural foi considerado como universo à parte.

2.2.3.2. Grupo de atendimento de família - PlanHab

Com o objetivo de rever a modelagem de financiamentos e subsídios de forma a garantir a acessibilidade ao sistema pelo público-alvo e consequentemente aumentar a apropriação dos recursos orçamentários, foi realizada uma análise detalhada de diversas variáveis como: limites de financiamento e subsídio; juros e taxas; custo financeiros; prazos; capacidade de pagamento e poupança prévia; faixa de renda das famílias; especificidades habitacionais e de custos locais; valor de venda do imóvel; tipo e valor da garantia oferecida, entre outras.

Para definição dos grupos de atendimento familiar, a questão central colocada pelo PlanHab se refere ao atendimento mínimo para garantir às famílias condições de adquirir uma moradia pronta, propondo a implementação de uma política nacional única, com parâmetros regionalizados para concessão de subsídios de forma a complementar a capacidade de pagamento das famílias, articulando programas de financiamento e fontes não onerosas de recursos orçamentários federais – FNHIS, PSH, FDS – estaduais e municipais, bem como alavancando os recursos onerosos e de descontos disponibilizados pelo FGTS (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2008 b, Apud SOUZA, 2009).

O Quadro 3 apresenta a classificação das famílias feita pelo PlanHab de acordo com sua capacidade de acesso ao financiamento e com as origens dos recursos e condições de subsídio propostas.

Quadro 3: Origem dos recursos do PlanHab por Grupos de Atendimento de Família (2005).

Grupo	Acessibilidade ao Financiamento	Origem dos Recursos	Subsídio
I	Famílias com renda líquida abaixo da linha de financiamento, sem condições de retorno regular e estruturado.	FNHIS	-
II	Famílias que acessam o financiamento habitacional e possuem renda que lhes permite algum compromisso de pagamento mensal regular e estruturado, mas em valor insuficiente para acessar uma moradia adequada e com alto risco de crédito para os Agentes Financeiros, face às suas rendas informais e reduzidas.	Financiamento FGTS / FNHIS com subsídio	Subsídio Equilíbrio Complemento (FGTS e/ou FNHIS-OGU)
III	Famílias que podem acessar o financiamento habitacional, com renda mensal que lhes permite assumir o compromisso de um pagamento mensal, mas em valor nem sempre suficiente para acessar uma moradia adequada.	Financiamento FGTS / FNHIS com desconto	Subsídio Equilíbrio FGTS
IV	Famílias com capacidade de assumir um financiamento habitacional com capacidade de pagamento regular estruturada - emprego e renda estáveis - sendo capazes de oferecer	FGTS	-

	garantias reais para os financiamentos contraídos, em valor suficiente para acessar uma moradia adequada.		
V	Famílias com capacidade de acesso ao imóvel adequado às suas necessidades, por meio de financiamento de mercado.	SBPE	-

Fonte: Elaboração do autor a partir de Souza (2009) e de informações do Ministério das Cidades (2008).

Mesmo com a elevação significativa dos recursos de todas as fontes não retornáveis não seria possível disponibilizar subsídios para garantir moradia pronta em localização adequada a todas as famílias, o que exigiu a definição dos subsídios em função das especificidades das cidades (Ministério das Cidades, 2008 b, p. 15, apud Souza, 2009), considerando necessário o fornecimento mínimo de:

- para as cidades menores, o "subsídio básico", entendido como valor necessário para garantir o acesso a um lote legal urbanizado + cesta de materiais + assistência técnica;
- para as regiões metropolitanas e cidades maiores, acréscimo do subsídio básico através do "subsídio localização", concedido aos empreendimentos habitacionais localizados nas áreas mais centrais e consolidadas;
- subsídio complementar, através da participação direta de estados e capitais de regiões metropolitanas.

Para os grupos familiares, foi estimado o valor de financiamento que cada faixa de renda familiar é capaz de acessar e referenciado a uma opção de moradia adequada para atender àquele grupo. O subsídio necessário resulta da diferença entre o custo dessa solução habitacional definida e o valor acessado no financiamento, de modo a permitir o acesso da família à moradia. Para os 27 estados da federação e para cada tipo de município, foram estimados os custos dos produtos habitacionais, as unidades habitacionais, definidas em 3 formatos de referência (SOUZA, 2009 – p. 137-138):

- **unidade pronta, tipo apartamento** – adequada para regiões urbanas mais adensadas, com escasso acesso à terra – localizada em área não central (edifício residencial multifamiliar com andar térreo, sem elevador, 5 pavimentos tipo com 8 unidades cada uma em 2 prumadas de escada e telhado – unidade tipo: sala, 2 quartos, banheiro, cozinha e área de serviço, com área útil de 45,82m²);
- **Lote com cesta de materiais de construção** – mais adequado para regiões de maior disponibilidade de terra, o que possibilita a produção de unidades maiores (lote de 125 m², mais cesta básica de materiais

para a construção de uma casa (sala, quarto, cozinha e banheiro, em padrão popular, com área útil construída de 27,72m² a 31,11m²);

- **Cesta de materiais de construção** - para a construção de uma casa (sala, quarto, cozinha e banheiro, em padrão popular, com área útil construída de 27,72m² a 31,11m²).

O PlanHab estrutura dois cenários de investimento: um realista, com incremento orçamentário de 0,6% para 1% do OGU; e um otimista, baseado na Proposta de Emenda Constitucional Moradia Digna, que vincula 2% do OGU para essa finalidade. Embora o foco seja que a principal fonte de recursos é o OGU, propõe ainda a utilização dos recursos advindos do FGTS e do SBPE.

O lançamento, em paralelo, do programa habitacional Minha Casa Minha Vida, com uma meta de construção de um milhão de moradias para atender à população de até 10 salários mínimos, bem como um volume de subsídios considerável, vem precipitar estratégias que estavam sendo propostas e discutidas pelo PlanHab, e também desconsidera os posicionamentos inovadores adotados pelo PlanHab, a exemplo da formulação de diretrizes segundo a tipologia dos municípios brasileiros (SOUZA, 2009).

2.3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O panorama apresentado aponta as bases conceituais das intervenções do poder público na questão da moradia popular brasileira com grande destaque a uma série de ajustes institucionais e normativos sempre apoiadas sobre o viés econômico e social. Duas questões centrais foram destacadas, o papel dos entes federativos na concepção e desenvolvimento das políticas habitacionais, mas principalmente o apoio e caráter econômico das mesmas com destaque à concessão de crédito habitacional, como uma questão técnica, mas também decisão política, implicando uma relação de poder.

Como aborda Souza (2009), a concessão de crédito estabelece uma hierarquia em relação às possibilidades de acesso ao crédito e ao consumo em função da capacidade de pagamento de cada indivíduo. No Brasil, o uso de um fundo do trabalhador, o FGTS, desde a década de 1960, consolida a captura privada de um fundo dos trabalhadores que alimenta a produção habitacional. E essa utilização continuada do FGTS permite que os sucessivos

governos minimizem o uso de recursos orçamentários para o desenvolvimento de políticas subsidiadas.

A inovação do Projeto Moradia e do PlanHab está na mobilização substancial de recursos orçamentários da União, associados aos do FGTS, o que possibilita mudar, qualitativamente e quantitativamente, o sistema de crédito habitacional brasileiro, mas também pelo caráter inovador do PlanHab, ao abordar a questão habitacional a partir da diversidade dos municípios brasileiros, o texto ressalta o modelo e o aporte dos recursos subsidiados para dar acesso às famílias de diversos níveis de renda aos padrões de financiamento, conforme foram sugeridos pelo Projeto Moradia e PlanHab (SOUZA, 2009).

A situação de vulnerabilidade das famílias de baixa renda a imprevistos financeiros e a pouca experiência dos agentes financeiros em trabalhar com população de baixa renda levaram a um hiato na política habitacional para este segmento de renda, o que levou o Projeto Moradia e o PlanHab a propor um fundo garantidor que permitisse a redução dos spreads e das taxas de juros dos agentes financeiros e aumentasse as garantias das famílias, potencializando financiamento formal.

A questão do subsídio, por sua vez, sempre se colocou de modo polêmico no equacionamento da política habitacional, desde que a viabilização dos financiamentos voltados para as famílias de menor renda implicam um volume expressivo de recursos subsidiados, e a expansão dos investimentos torna-se função da capacidade fiscal do Estado.

Segundo O'Connor (1977), a necessidade de legitimação junto aos setores populares as administrações locais leva estas últimas, ao longo do processo, a uma crise fiscal que, embora apareça sob diversas formas, possui uma raiz comum, que é a existência de um descompasso entre o nível dos recursos de origem tributária e o nível dos dispêndios totais do poder político local. O resultado desse descompasso pode constituir-se na elevação do endividamento no longo prazo, artifício que responde ao hiato entre receitas e despesas pressionando ainda mais o crescimento desse hiato no futuro, desde que ele seja estrutural.

E, ao longo de tal processo, vai-se estabelecendo uma capacidade cada vez menor de o Estado de investir em programas que impliquem recursos subsidiados, como também o leva a estabelecer um processo de seletividade na definição de prioridades da alocação de recursos para diversos programas sociais que impliquem subsídios.

A abordagem da questão urbana de modo não dissociado da dimensão territorial, levando em conta a diversidade dos municípios do país, é outro aspecto a ser destacado nessas

reflexões finais. O caráter e a forma da urbanização não podem ser separados do desenvolvimento de uma sociedade. Se a rarefação ou a fragilidade da urbanização geram desperdícios de potencialidades econômicas que não se realizam em face da debilidade qualitativa do fenômeno urbano, a concentração exagerada do crescimento, por outro lado, congestionam as periferias metropolitanas, aonde manchas de pobreza, exclusão social e riscos ambientais vêm acentuando a natureza diversa do problema urbano ali presente.

3. PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA - PMCMV: FUNDAMENTOS E OPERACIONALIZAÇÃO

Este capítulo analisa o Programa Minha Casa Minha Vida nas bases de sua formulação, a partir do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC Habitação, implantado na segunda metade da década de 2000 para enfrentar a crise que se anunciava em torno do ano 2008. Detalha o formato institucional do programa, bem como as condições de sua operacionalização nas duas fases que caracterizam a sua implantação: o PMCMV em 2009, no Governo Lula; e o PMCMV 2, reformulado em 2011, pelo Governo Dilma.

3.1. O PAC DE INFRAESTRUTURA E HABITAÇÃO COMO ESTRATÉGIA PARA ENFRENTAR A CRISE ECONÔMICA DE 2008

Durante os anos 1990 e 2000 ocorre nos Estados Unidos da América um processo acelerado de desregulamentação do setor imobiliário, permitindo o rápido crescimento, sem controle e fiscalização, de empresas independentes de empréstimos hipotecários que, buscando a securitização dos seus contratos, venderam promissórias hipotecárias *sub-prime* (sistema de crédito de segunda linha, com alto risco) aos *hedge funds* (fundos especulativos de alto risco) que são filiais de grandes bancos de investimento e comerciais estadunidenses e estrangeiros (CHESNAIS, 2007).

A mobilização da ideologia da casa própria, alavancada pela *homeownership society* norte-americana no governo Bush, esteve por trás da mobilização do sistema de crédito de segunda linha (subprime) e do estímulo ao endividamento das famílias (ARANTES e FIX, 2009). A expansão do crédito estabeleceu como determinante conjuntural a redução significativa da taxa de juros nos Estados Unidos, onde a taxa básica caiu de 6% no início de 2001 para 1% em meados de 2004, causando a expansão da demanda por empréstimos em geral e por empréstimos imobiliários em particular. A elevação dos preços dos imóveis estimulou a tomada de mais empréstimos para ganhos imobiliários (CARCANHOLO et al., 2008).

Entre 2006 e 2008 ocorre a intensificação dos processos de financeirização imobiliária no Brasil, quando se registra uma crescente entrada de capital internacional no mercado nacional de produção habitacional, com destaque para as principais incorporadoras imobiliárias

e empresas com atuação no ramo imobiliário brasileiro, que passaram a vender títulos e ações nas bolsas de valores e entraram de vez na financeirização (BUONFIGLIO, BASTOS, 2011).

Embalado pelos investimentos internacionais e o bom momento da economia, o Brasil estabelece a estratégia de crescimento pela via da ampliação do mercado de consumo de massas, com ênfase no ciclo virtuoso a ser gerado por investimentos, inovação, aumento da produtividade, distribuição dos ganhos de produtividade aos trabalhadores, aumento da massa salarial, ganhos de escala e novos investimentos.

O governo Lula lança em janeiro de 2007 o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, um conjunto de políticas econômicas planejadas inicialmente para quatro anos, com o objetivo de acelerar o crescimento econômico do Brasil (SANTOS e DUARTE, 2010). Com programas, recursos e metas definidas, o PAC propõe o investimento de R\$ 503,9 bilhões, destinados à infraestrutura, sendo R\$170,8 bilhões em infraestrutura urbana, que envolve saneamento, habitação, transportes urbanos, luz para todos e recursos hídricos. Somente para a área de habitação foram R\$106,3 bilhões entre 2007 e 2010, beneficiando quatro milhões de famílias (DRUM, 2010).

A partir de agosto de 2007, porém, surgiram os primeiros sinais de uma aguda crise financeira nos EUA, com origem no mercado imobiliário, sobretudo no segmento denominado de *sub-prime*. Os fatores estruturais da expansão extraordinária do crédito foram o menor dinamismo do setor real, que implica o deslocamento do capital do setor produtivo para o financiamento e a globalização financeira (aplicações financeiras em escala global, inclusive no Brasil), acentuando os empréstimos *sub-prime*, considerados de má qualidade no setor imobiliário, e pela grande alavancagem dos agentes financeiros, principalmente os bancos de investimento (GONÇALVES, 2008).

A crise de solvência, definida por Carcanholo et al. (2008) como a incapacidade sistêmica de pagamento e liquidação das dívidas causada pelo aumento da inadimplência do pagamento dos empréstimos baseados no crédito hipotecário, atingiu fortemente os mercados financeiros e de capitais dos EUA e Europa, uma vez que muitos bancos possuem expressivas quantidades de papéis lastreados pelas hipotecas de alto risco dos EUA e ficaram sem os recursos necessários para saldar no tempo devido os seus passivos. Este movimento resulta na forte contração da oferta de crédito imobiliário que, por sua vez, acentuou a queda nas vendas e no preço dos imóveis, gerando elevada descapitalização dos grandes bancos (deterioração de seus balanços) e uma forte redução da liquidez interbancária, que culminou, como aponta

Carcanholo et al. (2008), com a explosão da "bolha especulativa" do sistema estadunidense de financiamento de compra de imóveis.

A extensão global da crise afeta o centro do sistema econômico internacional (Estados Unidos), o Extremo Oriente (Japão e Coreia do Sul), atinge o Polo Norte (Islândia e Rússia) e repercute no sul das Américas (Chile e Brasil), devido à crescente interdependência entre os sistemas financeiros nacionais (CARCANHOLO et al., 2008).

O caráter multidimensional da crise transcende o setor financeiro e atinge o lado real da economia, de forma que uma das tendências gerais foi a forte desaceleração e, eventualmente, a recessão econômica em muitos países, causando impacto social, principalmente advindo do desemprego, bem como a perda de renda e de patrimônio do trabalhador (GONÇALVES, 2008). Esta crise tem, ainda, clara dimensão política, quando se torna evidente a fragilidade dos grupos dirigentes, sendo destaque nos Estados Unidos a perda de confiança na administração Bush.

O impacto da crise financeira internacional, ao final de 2008, arrefeceu os ânimos do mercado construtivo nacional, pois também afetou o setor da construção civil, levando à perspectiva de retração dos investimentos programados e perdas pontuais de emprego no setor (CARDOSO, 2009).

Utilizando esse argumento como mote, as grandes construtoras, que já estavam enfrentando dificuldades pela queda vertiginosa em suas ações, conseguiram do governo um pacote de salvação. Inicialmente o governo propôs estatizar as empresas em dificuldades, permitindo que a Caixa as adquirisse e passasse a ser uma empreendedora de novos conjuntos habitacionais. Contudo, como Bonates (2009) coloca, o mercado reagiu mal e apontou o modelo do PAC como o mais bem-sucedido arranjo institucional e financeiro de provisão habitacional em vigor e que deveria ser "turbinado" para a entrada das grandes empresas no setor.

Diante da acentuação da crise econômica internacional, foi decisiva a atuação do governo federal na manutenção do PAC, que, por meio do viés econômico vem aumentando o volume de investimentos em habitação e infraestrutura urbana, de forma a garantir a sua sustentabilidade, ao longo prazo, por meio do respaldo social e por meio do atendimento ao déficit habitacional existente, que se agiganta e se torna um problema crônico nas grandes cidades e regiões metropolitanas.

A solicitação de rapidez operacional exigida pela situação emergencial de reversão da crise e o desafio de construir mais e mais rapidamente, a fim de atender à demanda e cumprir

com as metas estabelecidas pelos programas, a exemplo do PAR, fez com que as construtoras, as instituições financeiras e outros agentes voltados para a cadeia da construção melhorassem suas estruturas (DRUM, 2010).

No entanto, fica evidente a dificuldade do poder público, sobretudo municipal, de acompanhar o mesmo ritmo, devido à carência de quadros, excesso de burocracia, restrições legais e fiscais, entre outras, fatores que contribuem para a lentidão e a baixa eficácia da administração pública na aplicação de recursos e execução do PAC, o que, para Arantes e Fix (2009), acabou induzindo o Governo Federal a optar por uma produção diretamente de mercado, que dispensa em grande medida a gestão pública.

3.2. PMCMV: INSTITUCIONALIZAÇÃO, METAS E MUDANÇAS

Este item detalha as duas fases de implantação do PMCMV, que correspondem à fase inicial, quando se inicia em 2009, no Governo Lula, e à fase em que ele é reformulado, a partir de 2011, já no Governo Dilma.

3.2.1 PMCMV 1

Em sua análise, Shimbo (2010) aponta que as premissas e motivações iniciais da "nova" política de habitação formuladas em 2004 pelo governo Lula já vinham sendo deslocadas e a atuação privada ganhava relevo, tanto no Subsistema de Habitação de Interesse Social, como no de Habitação de Mercado.

Com os efeitos da crise sendo observados e tornando-se concretos, era preciso se fazer alguma coisa para que a economia brasileira não sofresse tão profundamente seus impactos e o emprego e renda da população menos favorecida não fosse tão duramente atingido. Sabe-se que a construção civil, por suas peculiaridades, é uma indústria que possui grande capacidade de multiplicação de empregos, daí a razão da implementação da nova política habitacional, pois procura atacar estas duas vertentes: melhorar os indicadores da economia e minimizar um velho problema, o déficit habitacional relevante, que ultrapassava 6 milhões de moradias, fundamentalmente nas regiões metropolitanas. Ainda fazem parte deles a política de distribuição de renda e inclusão social, o fortalecimento da família e, por último, a função

anticíclica, ou seja, no efeito contrário à crise, que é estimular a demanda por bens e serviços e o emprego (DRUM, 2010).

De acordo com Cardoso, Aragão e Araújo (2011), a "nova" política habitacional foi fortemente inspirada na experiência chilena, avaliada pelo empresariado da construção civil como o modelo mais adequado para dinamizar a produção habitacional, resguardando um papel protagonista para o setor empresarial. O paralelo brasileiro apontado seria o PAR, que, mesmo agonizando, ainda era a melhor referência de "modelo de negócio" na provisão habitacional de interesse social e tornou-se a base para a concepção do "Minha Casa Minha Vida", chegando a ser chamado por técnicos do governo de "PARecido".

Essa intervenção do mercado se dá, antes mesmo da crise mundial. Portanto, apesar de a crise agravar a situação do mercado imobiliário, ela não atinge, na origem, os limites para o crescimento do setor e dos problemas mencionados. Arantes e Fix (2009) indicam que, mesmo antes da crise, há indícios de que investidores estrangeiros compraram ações das empresas e participaram da elaboração do pacote, como condição para reerguê-las.

O Governo Federal, de forma contraditória à criação do Ministério das Cidades, delegou a elaboração do pacote habitacional à Casa Civil e ao Ministério da Fazenda, que, por meio do diálogo com representantes dos setores imobiliários e da construção civil, desenvolveram uma política de governo em resposta à crise, retomando a ideologia da casa própria e arrefecendo o sistema de arrendamento a favor da aquisição, ampliando a produção para uma escala de massa.

Segundo Cardoso, Aragão e Araújo (2011) e Arantes e Fix (2009), apesar de utilizar algumas diretrizes, a nova política ignorou, em larga medida, premissas e debates acumulados em torno do PlanHab, indo ao encontro dos princípios do SNHIS, pautado no papel estratégico do setor público, como desconsiderando diversos avanços institucionais na área de desenvolvimento urbano, a exemplo da interlocução com outros setores da sociedade civil.

Incorporado ao PAC da Habitação, o Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV foi lançado em abril de 2009, com a edição da Medida Provisória nº 459, aprofundada pelo Decreto nº 6.819 e instituído pela Lei nº 11.977, em julho do mesmo ano, como uma das principais ações do governo Lula. Com a finalidade de criar mecanismos de incentivo à produção, aquisição e qualificação de novas unidades habitacionais, através do *Programa Nacional de Habitação Urbana – PNHU*, com recursos do FGTS, e a produção ou reforma de habitações rurais a partir do *Programa Nacional de Habitação Rural - PNHR* por intermédio de repasse de recursos do

Orçamento Geral da União - OGU ou de financiamento habitacional com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS.

A meta de construção inicial previa, até 2010, a construção de um milhão de moradias para famílias com rendimento de até 10 salários mínimos, de modo a reduzir em 14% o déficit habitacional do país, por meio da aplicação de recursos da ordem de R\$28 bilhões. Destes, R\$20,5 bilhões eram referentes a aportes provenientes do OGU e R\$7,5 bilhões de recursos do FGTS, para estimular os investimentos no setor da construção, por meio da criação de empregos e de uma política social em grande escala. com efeitos em curto e médio prazo (SOUZA, 2009).

Reconhecendo o direito à habitação para baixa renda, não atendida pelo mercado formal, o Governo Federal implementou um volume sem precedentes de subsídios aos cidadãos que não constituem demanda solvável, cujo rendimento não chega a um montante igual a seis salário mínimo (BUONFIGLIO, BASTOS, 2011). Desse modo, o PMCMV anunciou como subtítulo “Moradia para as famílias, renda para os trabalhadores, desenvolvimento para o Brasil”. Partindo da premissa de que soluções de mercado não permitiriam dar cobertura integral ao direito à moradia, o programa estabeleceu uma política de subsídios à habitação social e popular utilizando uma instituição financeira pública, a Caixa Econômica Federal - CEF como agente financeiro, bem como a atuação coordenada das três esferas de governo.

Em clara referência ao PlanHab, integrantes da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades destacam que o desafio a ser enfrentado não se resumia a cobrir o déficit habitacional existente. Seria necessário planejar a atuação conjugada dos três níveis de governo, do setor privado e da sociedade para atender aos 27 milhões de novas famílias que surgiriam nos próximos 15 anos, com renda de até 10 salários mínimos. Destacam, também, a necessidade de antecipar outros instrumentos e ações previstos no PlanHab, como a distribuição dos recursos de acordo com o déficit; a regionalização do custo dos imóveis; a contrapartida dos entes federativos; o cumprimento de papel significativo na regularização fundiária para complementar o acesso à moradia (BUONFIGLIO e BASTOS, 2011).

Devido ao fato de que 91%¹ do déficit habitacional brasileiro estavam concentrados na faixa da população com rendimento até três salários mínimos mensais, conforme constatação do PlanHab, no quadro 4, a distribuição dos recursos do PMCMV foi feita preliminarmente de modo a contemplar a construção de 400 mil unidades para esse estrato populacional.

¹ Fonte: <http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/programas-e-acoes/mcmv/minha-casa-minha-vida/> Acesso em: 5 jun.2012.

Quadro 4 - Déficit acumulado e metas do Programa MCMV. Distribuição do Déficit por faixa de renda.

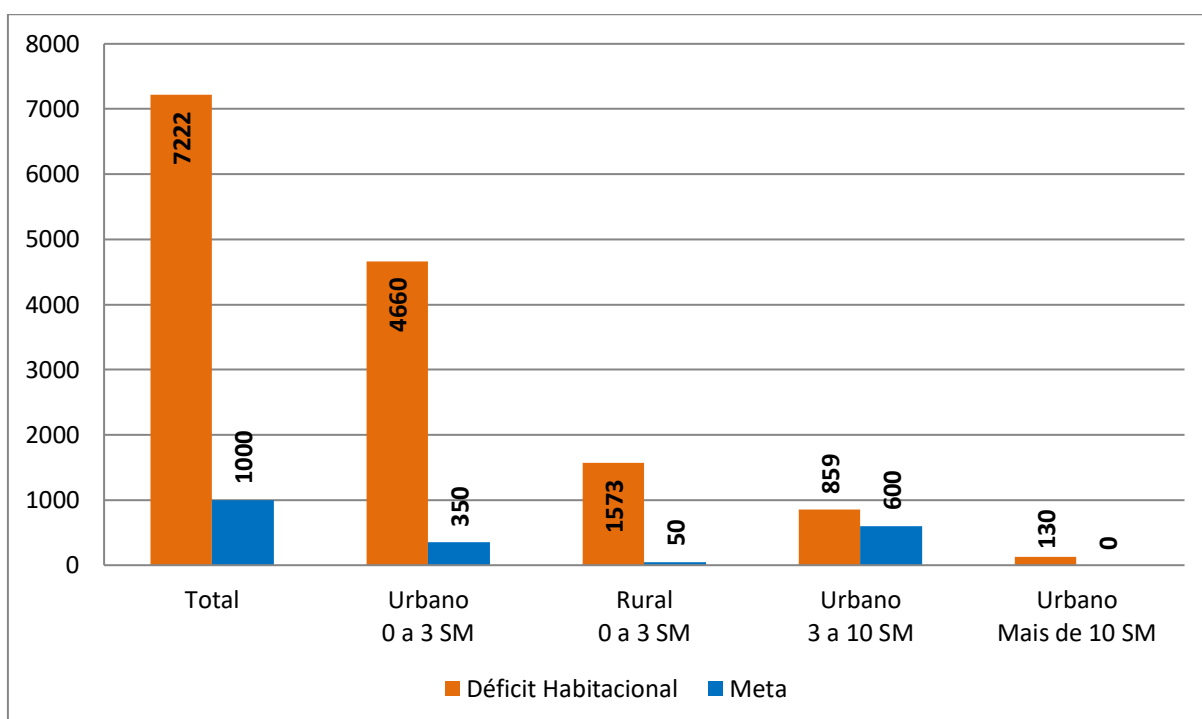
Faixa de renda (em R\$)	Déficit acumulado (em %)	Metas do Programa MCMV (em %)	Déficit Acumulado (em mil)	Metas do Programa MCMV (valor absoluto, em mil)	% do déficit acumulado atendido
Até 1.395	91 %	40 %	6.550	400	6 %
De 13.395 a 2.790	6 %	40 %	430	400	93 %
De 2.790 a 4.600	3 %	20 %	210	200	95 %
-	100 %	100 %	7.200	1.000	14 %

Fonte: Elaboração do autor a partir de Souza (2009) e de Ministério das Cidades, 2009.

Para os que recebem de três a quatro salários mínimos, foi prevista a construção de 200 mil habitações; as faixas de quatro a cinco salários mínimos e de cinco a seis salários foram contempladas com a previsão de construção de 100 mil casas para cada estrato populacional. Para os que se encontram entre seis e dez salários mínimos, foram propostas a construção de 200 mil unidades.

O gráfico 6 revela a disparidade entre o perfil do déficit e do atendimento proposto pelo pacote (ARANTES, FIX, 2009).

Gráfico 6 - Descolamento entre Meta do PMCMV e perfil do déficit habitacional. Fundação João Pinheiro, para o déficit calculado com base no IBGE para o ano 2000.



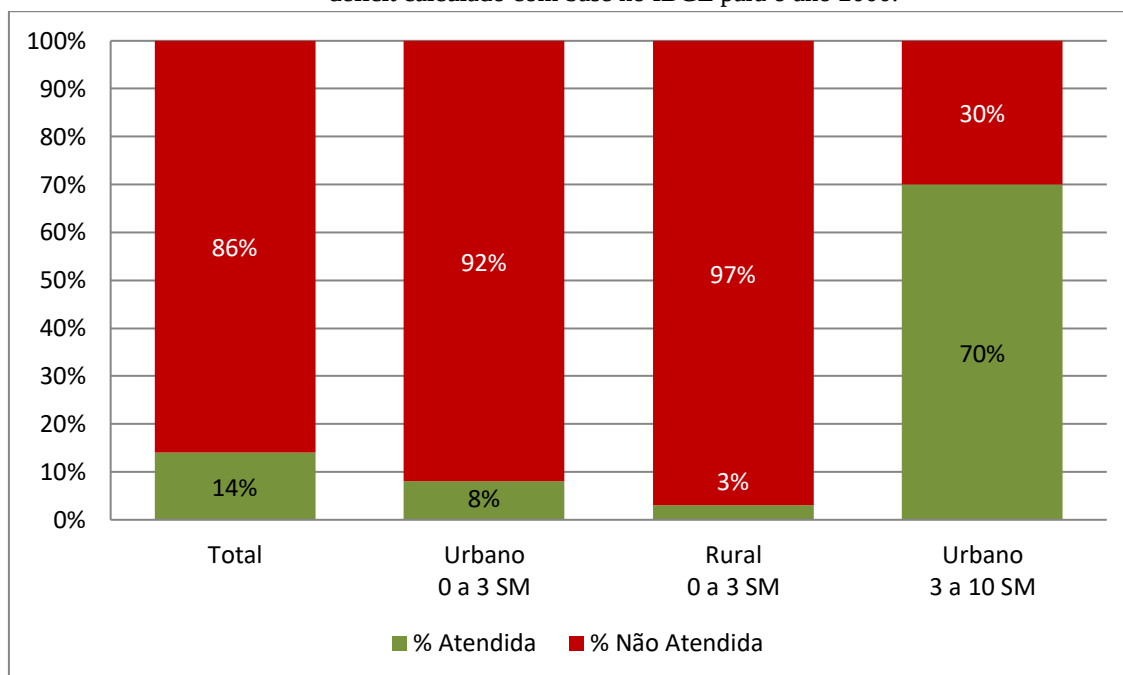
Fonte: Elaboração do autor a partir de Arantes e Fix, 2009.

Tais dados evidenciam que, desde a concepção do Programa, o atendimento aos que mais necessitam se restringiu, sobretudo, ao marketing e à mobilização do imaginário popular. Mesmo para alcançar os 8% do déficit de 0 a 3 salários, a empreitada tornou-se difícil, pois as construtoras privilegiariam a faixa acima de 3 salários, que capturou as atenções e as iniciativas do setor. A entrada na faixa inferior só ocorreria de forma maciça se as empresas conseguissem torná-la igualmente lucrativa – por uma simples regra de mercado. Para tanto, foram feitos pleitos ao governo para que amplie os valores da produção "por oferta", até alcançar o ponto ótimo da viabilização do negócio.

A subvenção econômica é concedida ao beneficiário pessoa física de acordo com três faixas de renda: de zero a até três salários mínimos (R\$1.395 na época), até seis salários mínimos (R\$ 2.790) e até dez salários mínimos (R\$4.650). Apesar de as famílias da primeira faixa de renda contar com subsídios maiores, apenas 40% das unidades a serem construídas estavam associadas a essa faixa, onde se encontra a maior parte do déficit habitacional (CAGNIN, 2012).

Esse aspecto sugere a ênfase do caráter anticíclico do programa: o estímulo à aquisição de moradia nas faixas superiores de renda exige um menor volume de subsídios em função do melhor acesso ao crédito dessas famílias, já que os riscos associados são menores.

Gráfico 7 - Concentração do atendimento ao déficit habitacional na faixa 2 e 3. Fundação João Pinheiro para o déficit calculado com base no IBGE para o ano 2000.



Fonte: Elaboração do autor a partir de Arantes e Fix, 2009.

A distribuição das unidades por faixa de renda adotada no PMCMV não obedece ao perfil do déficit habitacional, como demonstra o Quadro 4, levando em conta que o atual governo promoveu uma forte recuperação do valor real do salário mínimo. Adota, a exemplo do Planhab, os valores nominais correspondentes às faixas de rendimento.

Em abril de 2009 o Ministério das Cidades altera por meio da Instrução Normativa nº 13 a metodologia para o cálculo da concessão de descontos nos financiamentos a pessoas físicas, estabelecendo uma categorização que considera o arranjo de cinco Regiões do Território Nacional em função da população fornecida pelo IBGE, assim subdivididas:

- Região I - municípios integrantes das regiões metropolitanas dos Estados do Rio de Janeiro, São Paulo e Distrito Federal;
- Região II - municípios com população igual ou superior a cem mil habitantes, capitais e municípios integrantes de regiões integradas de desenvolvimento e regiões metropolitanas;
- Região III - municípios com população situada no intervalo igual ou superior a cinquenta mil habitantes e inferiores a cem mil habitantes;
- Região IV - municípios com população situada no intervalo igual ou superior a vinte mil habitantes e inferiores a cinquenta mil habitantes;
- Região V - municípios com população inferior a vinte mil habitantes.

Foram definidos também quatro grupos de modalidades operacionais considerando a aplicação dos recursos, a seguir especificados:

- Grupo 1 - aquisição ou construção de imóvel novo ou reabilitação urbana;
- Grupo 2 - construção em terreno próprio ou aquisição de material de construção, exclusivamente quando implementada sob a forma coletiva, para fins de construção de unidade habitacional;
- Grupo 3 - aquisição de imóvel usado;
- Grupo 4 - aquisição ou produção de lotes urbanizados ou aquisição de material de construção, exclusivamente quando implementada sob a forma coletiva, para fins de conclusão, ampliação, reforma ou melhoria de unidade habitacional.

Por fim, foi estabelecida três categorias limites, em função da amplitude de renda familiar mensal bruta, considerando: categoria A até seis salários mínimos; categoria B até cinco salários mínimos; e categoria C até três salários mínimos.

O Decreto nº 6.962 de 2009 define através do PNHU a concessão de subvenção econômica, exclusivamente às pessoas físicas integrantes do segmento populacional com renda familiar bruta mensal limitada a seis salários mínimos, até o montante de R\$ 2.500.000.000,00 (dois bilhões e quinhentos milhões de reais). Já o PNHR tem a finalidade de subsidiar a produção ou a aquisição de moradia aos agricultores familiares e trabalhadores rurais, até o montante de R\$ 500.000.000,00 (quinhentos milhões de reais).

Após a reação dos municípios com população até 50 (cinquenta) mil habitantes, em setembro de 2009, foi instituída a Portaria Interministerial nº 484, incluindo estes no PMCMV, com objetivo de apoiar estados e municípios no desenvolvimento de ações integradas e articuladas, que facilitem o acesso à moradia através da oferta de recursos de subvenção econômica do OGU, com contrapartidas dos estados ou dos municípios, para realização de chamadas públicas de projetos voltados para beneficiários com renda familiar de até três salários mínimos.

Cabe destacar alguns aspectos mais relevantes dessa legislação, já que é ela que define as regras principais do Programa PMCMV. A definição de seus beneficiários leva em consideração determinados requisitos, conforme o Art. 3º dessa lei, o qual se transcreve os principais pontos para melhor entendimento:

§ 1º Em áreas urbanas, os critérios de prioridade para atendimento devem contemplar também:

I – a doação pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios de terrenos localizados em área urbana consolidada para implantação de empreendimentos vinculados ao programa;

II – a implementação pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios de medidas de desoneração tributária para as construções destinadas à habitação de interesse social;

III – a implementação pelos municípios dos instrumentos da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, voltados ao controle da retenção das áreas urbanas em ociosidade.

§ 2º (VETADO) Com a seguinte redação "Observados os critérios definidos no caput, os imóveis destinados a famílias com renda mensal

de até 3 salários mínimos serão distribuídos em cada município por meio de sorteio eletrônico público". Tal sorteio traduz a realidade na faixa de zero a três salários mínimos, onde nem todos os que se inscrevem conseguirão acesso ao programa, já que há previsão de mais inscritos do que unidades construídas.

§ 3º Terão prioridade como beneficiários os moradores de assentamentos irregulares ocupados por população de baixa renda que, em razão de estarem em áreas de risco ou de outros motivos justificados no projeto de regularização fundiária, excepcionalmente tiverem de ser relocados, não se lhes aplicando o sorteio referido no § 2º.

Cabe ao poder público indicar os futuros beneficiários, por meio da formação de cadastros; a CEF faz a seleção. Também compete ao poder público a guarda e a conservação das construções até sua entrega ao mutuário.

As construtoras são admitidas à avaliação de risco, conforme diretrizes da política de concessão de crédito da CEF. Somente com análise de risco de crédito válida a construtora poderá atuar no programa. Apesar de a demanda social ser relativamente heterogênea, em termos de necessidades, o PMCMV estabelece um programa mínimo e um nível de acabamento único para aquelas moradias destinadas às famílias com renda de até 3 SM. A Caixa Econômica Federal divulga duas tipologias, constituída por sala, cozinha, banheiro, circulação, dois dormitórios e área de serviço com tanque, totalizando 32m² de área útil para casa ou 37m² para apartamento. Ressalta-se a diversidade de realidades socioespaciais em que grande parte da população que demanda uma habitação social não se enquadra nos padrões estabelecidos pelo Programa, que desconsidera condições climáticas, culturais e geográficas diferenciadas do Brasil.

Para à região do Sul e Sudeste foi previsto aquecimento pela luz solar, com reservatório de 200 litros e placa coletora de 2m², com valor a ser acrescido aos limites da unidade habitacional. E para todo o Brasil há previsão de água e esgotamento sanitário, energia elétrica, drenagem de águas pluviais, iluminação pública, pavimentação definitiva, calçadas, meio-fio e equipamento comunitário com 1% de investimento.

Considerando que as diretrizes do programa exigem utilização de partidos arquitetônicos que proporcionem menor custo para manutenção do imóvel, existe grande limitação à verticalização, pois esta estratégia de projeto acarretaria maior custo com manutenção de equipamentos como elevadores, além de maiores gastos com energia. A

tendência, portanto, seria a reprodução de soluções convencionais, em 4 ou 5 pavimentos sem elevador, com unidades de área mínima estabelecida pelo programa, induzindo a reprodução de tipologias padrão, a exemplo daquelas produzidas no período do BNH.

Porém, no intuito de evitar a edificação de conjuntos habitacionais de extensas dimensões, os quais produzem espaços segregados com morfologia monótona, de qualidade urbana inferior e com baixo nível de habitabilidade para o perfil da demanda, o PMCMV define como limite máximo para cada empreendimento a construção de quinhentas UH ou condomínios segmentados em até 250 habitações. Este tipo de regra, porém, não impede a estratégia empresarial de formação de grandes glebas parceladas e novos conjuntos de grande extensão aprovados de forma fracionada, apresentando a mesma tipologia.

Desta forma, as construtoras, para obter ganho em escala de produção, definem uma planta genérica que se enquadre nos normativos da CEF, garantindo a aprovação de inúmeros projetos similares em diferentes terrenos. Os setores de avaliação de projetos da CEF não dispõem de elementos para a análise espacial dos empreendimentos e, ao seguir os procedimentos padronizados estabelecidos, dão o aval para a construção de numerosos conjuntos habitacionais adjacentes que, na realidade, conformam um único empreendimento aprovado em etapas.

Para as operações do **Programa MCMV – Entidades**, estão previstas a utilização de recursos provenientes do OGU, aportados ao FDS. e se prevê, ainda, em caráter complementar aos recursos do OGU, a participação de estados, do Distrito Federal e dos municípios. Como beneficiárias do Programa, encontram-se as famílias com renda bruta mensal de até três salários mínimos, priorizando-se mulheres chefes de família, pessoas com deficiência, idosos e populações em vulnerabilidade social, tais como quilombolas, índios, pescadores, ribeirinhos e beneficiários oriundos das demais comunidades tradicionais.

Considerando que o PMCMV não prevê recursos para a construção de equipamentos urbanos, a construção destes grandes conjuntos poderá trazer mais problemas de habitação do que necessariamente solucioná-los. Cabe ressaltar que a legislação básica, assim como as instruções normativas que regulamentam o Programa, estabelecem parâmetros para aprovação dos projetos que buscam mitigar alguns dos impactos aqui aventados.

Para concluir essas observações mais gerais, vale ainda questionar a distribuição territorial dos empreendimentos entre os municípios e estados. Como no caso de outros programas federais, são estabelecidas cotas teto de distribuição de recursos, tomando como base a distribuição da população e também do déficit habitacional. No caso do PMCMV, esses

projetos dependem ainda da existência de empresas que atendam aos requisitos básicos do programa e que estejam em situação regular junto à CEF. Nesta conjuntura, vários municípios não conseguem atrair empresas interessadas em realizar empreendimentos em seu território e, portanto, não contam com o atendimento habitacional que hoje se faz basicamente por este programa.

O programa introduziu a regionalização do custo do imóvel, importante iniciativa para enfrentar o diferencial do preço da terra urbana vigente em regiões do país. Assim é que o valor máximo da aquisição da unidade, seja casa ou apartamento, ficou estabelecido variando inicialmente entre R\$37 mil e R\$52 mil. O valor mais elevado é para apartamentos localizados em municípios integrantes das regiões metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro e Distrito Federal, localidades onde é mais alto o preço dos terrenos. No limite inferior, de R\$37 mil, estão as casas que se localizam nos estados da Região Nordeste (regiões metropolitanas). Assim, o adquirente localizado no primeiro grupo de municípios teria de financiar a diferença entre o valor máximo do imóvel (R\$52 mil) e o valor máximo do subsídio (R\$23 mil), isto é, um valor de até R\$29 mil.

A lógica para a alocação dos subsídios: a população com renda intermediária (de R\$1.395,00 a R\$2.790,00), ou seja, 3 a 6 SM (em 2009) teria um subsídio para complementar o financiamento, e a população com renda inferior a R\$1.395,00, ou 3 SM (em 2009) teria um subsídio quase total.

O PMCMV distingue-se do PlanHab no patamar de acesso aos subsídios. Enquanto o PlanHab, por meio de complexas simulações, definiu o subsídio no limite necessário para viabilizar o acesso das famílias de baixa renda à moradia, o PMCMV estabeleceu limites bastante superiores, beneficiando segmentos da classe média e gerando para o setor privado um mercado com risco reduzido.

Outro critério de distribuição das habitações é a concentração do déficit habitacional por região do país. Deste modo, ao Nordeste coube o segundo maior percentual (34%) de casas a serem construídas até 2010, o que corresponde a 343.197 unidades, perdendo posição apenas para a região Sudeste (37%), que será beneficiada com 363.984 unidades.

Conforme apresentado na Tabela 1, que apresenta a distribuição dos recursos do PMCMV segundo os déficits habitacionais dos Estados, calculados pela Fundação Getúlio Vargas, em Pernambuco serão construídas 44.706 casas, para a população com renda até 10

salários mínimos, o que corresponde a 13% das habitações que serão construídas na Região Nordeste, e 4,5% de todo o país.

Tabela 1 - Distribuição das Habitações para Financiamento do Governo Federal por unidade da Federação* (2009).

Estado	Previsão de Moradias a serem Financiadas	%
Maranhão	72.756	7,3
Piauí	21.837	2,2
Ceará	51.644	5,2
Rio Grande do Norte	19.224	1,9
Paraíba	21.306	2,1
Pernambuco	44.706	4,5
Alagoas	19.679	2,0
Sergipe	11.301	1,1
Bahia	80.744	8,1
REGIAO NORDESTE	343.197	34,3

(*)Distribuição preliminar sujeita a alterações em função da contribuição de Estados e Municípios.

Fonte: Elaboração do autor a partir de Souza, 2009 a partir de Ministério das Cidades, 2009.

Uma importante inovação do programa em tela refere-se à criação do **Fundo Garantidor de Habitação Popular - FGHab**, refletindo-se no menor custo das prestações para o adquirente dos imóveis. Com o FGHab, há a garantia do pagamento aos agentes financeiros da prestação mensal de financiamento habitacional no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação em caso de desemprego e redução temporária da capacidade de pagamento para famílias até 10 salários mínimos e assunção do saldo devedor do financiamento imobiliário em caso de morte ou invalidez permanente e as despesas de recuperação relativas a danos físicos ao imóvel, com o mesmo limite de 10 salários, com condições e limites de cobertura definidos no Estatuto do FGHab, aprovado pela assembleia de cotistas (Art. 20, incisos I e II e § 1º da Lei 11.977/09), antes examinado pelo CPFGBHab (Comitê de Participação no Fundo Garantidor da Habitação Popular), conforme o Decreto 6.820, de 13 de abril de 2009 (Art. 3º, inciso I).

Como forma de assegurar a construção e entrega das casas, mesmo sem o pagamento de algumas prestações, foi criado um Fundo Garantidor no valor de R\$ 1bilhão, cuja cobertura coincidirá com o período de vigência do contrato e terá variação de acordo com a faixa salarial. Também foi prevista a utilização de seguro nos casos de morte ou invalidez dos mutuários, com isenção para a população que percebe até cinco salários mínimos, formando uma espécie de colchão para amortecer a inadimplência.

Medidas para reduzir o custo da habitação: a desoneração tributária da habitação de interesse social, o barateamento do seguro e o fundo garantidor foram adotados e geraram um impacto positivo no acesso à habitação tanto de interesse social como de mercado.

Segundo o arcabouço financeiro previsto para construir as 400 mil unidades para esta faixa populacional, a União fará aporte de R\$16 bilhões, a Caixa Econômica investirá R\$15 bilhões em projetos de habitação rural e urbana, em parceria com associações e cooperativas, ficarão responsáveis por ofertar R\$1 bilhão.

O Regime Especial de Tributação - RET, instituído pela Secretária da Receita Federal a partir Instrução Normativa nº 934 de 2009, determina, em caráter opcional, o pagamento unificado de tributos (IRPJ, CSLL, PIS/PASEP e COFINS), para às incorporações imobiliárias que atuam nas construções de unidades habitacionais contratadas no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida. Define a redução do percentual de recolhimento para 6% (seis por cento) para faixa de renda superior a três salários mínimos e 1% para faixa de renda inferior a três salários mínimos, aplicável sobre o recolhimento das receitas mensais recebidas (BONDUKI, 2009). Além da Resolução do Conselho Nacional de Meio Ambiente - CONAMA, nº 412 de 2009, que estabelece o licenciamento ambiental simplificado para novos empreendimentos destinados à construção de habitações de interesse social em área urbana ou de expansão urbana, que tenham pequeno potencial de impacto ambiental, definindo o prazo de até trinta dias para sua análise.

Entretanto, ao aplicar R\$26 bilhões em subsídios no PMCMV, além do que já estava previsto pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o governo federal adotou o cenário mais otimista proposto pelo PlanHab. Ademais, como afirma Bonduki (2009), se esse patamar for mantido por quinze anos, conforme previa a estratégia do PlanHab, será possível produzir um impacto real no déficit habitacional do país.

A subvenção econômica para o Plano Nacional de Habitação Urbana -PNHU foi limitada até a faixa de seis salários mínimos (Art. 3º do Decreto 6.962/09), com montante de R\$2,5 bilhões, podendo ser cumulativa com subsídios concedidos no âmbito de programas habitacionais dos estados, do Distrito Federal e dos municípios (parágrafo único); os recursos foram destinados exclusivamente à produção ou aquisição de novas Uh em áreas urbanas ou requalificação de imóveis já existentes em áreas consolidadas (Art. 4º, incisos I e II). Entre os benefícios oferecidos pelo programa, encontram-se: famílias com renda até 3 salários mínimos têm subsídio integral, com isenção do seguro; a faixa de renda de mais de 3 a 6 salários tem aumento do subsídio parcial em financiamentos, com redução dos custos do seguro e acesso ao

Fundo Garantidor; finalmente, a faixa de renda de mais de 6 até 10 salários tem estímulo à compra com redução dos custos do seguro e acesso ao Fundo Garantidor.(Fonte: http://www.imprensa.planalto.gov.br/download/pdf/plano_nacional_de_habitacao.pdf Acesso em 10 mai. 2010).Outros aspectos caracterizam, também, esse Plano: o modelo de oferta privada (que dispensa projetos e licitações públicas e permite às construtoras definir onde e o que construir); a compra fechada de todas as unidades pelo FAR, enquanto os municípios proveem a demanda; e a utilização de um fundo financeiro sem controle social, desburocratizado e com várias fontes de recursos onerosos e não onerosos, incluindo o FGTS e o orçamento da União.

O FAR é um fundo financeiro que presta contas ao Banco Central e ao Tribunal de Contas e não ao Ministério das Cidades, órgão que deveria gerir a política habitacional federal. Também não possui um conselho curador, com representantes da sociedade civil, ao contrário. de outros fundos orçamentários especiais, como FGTS e o próprio Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social -FNHIS, que deveria abrigar os recursos federais para moradia social e foi resultado de grande mobilização dos movimentos sociais, tendo sido o primeiro projeto de lei de iniciativa popular aprovado depois da Constituição de 1988. Ou seja, o modelo PAR-MCMV interessa à iniciativa privada porque reduz o controle público e social sobre os investimentos e transforma as empresas em protagonistas do processo, uma verdadeira privatização da política de habitação social e da produção das cidades (BONATES, 2009).

Segundo Arantes e Fix (2009), a economia brasileira foi muito menos afetada pela crise do que os países desenvolvidos e, já ao final do primeiro semestre de 2009, com a relativa estabilização da crise norte americana e como resultado das medidas anticíclicas adotadas pelo Governo, os sinais da crise foram revertidos rapidamente, e o setor da construção, impulsionado pelo anúncio do pacote habitacional, obteve no primeiro semestre de 2009, a liderança disparada (58% acima do segundo colocado) na alta na Bolsa de Valores.

Segundo a CEF, até dezembro de 2010, foram contratados 1.005.028 financiamentos no âmbito do MCMV, superando, assim, por pouco, a meta estabelecida pelo governo. Dos 936.508 financiamentos contratados pela CEF, 57% correspondem à faixa de renda entre zero e três salários mínimos. A entrega desses imóveis, contudo, tem demonstrado um dinamismo mais lento: até o mês de outubro de 2011 apenas 43,6% das unidades financiadas na primeira etapa do PMCMV tinham sido efetivamente entregues. A complexidade do programa, que envolve a articulação das três esferas de governo, além da própria CEF, explica, em boa medida, a morosidade do processo de construção e distribuição das unidades (CAGNIN, 2012).

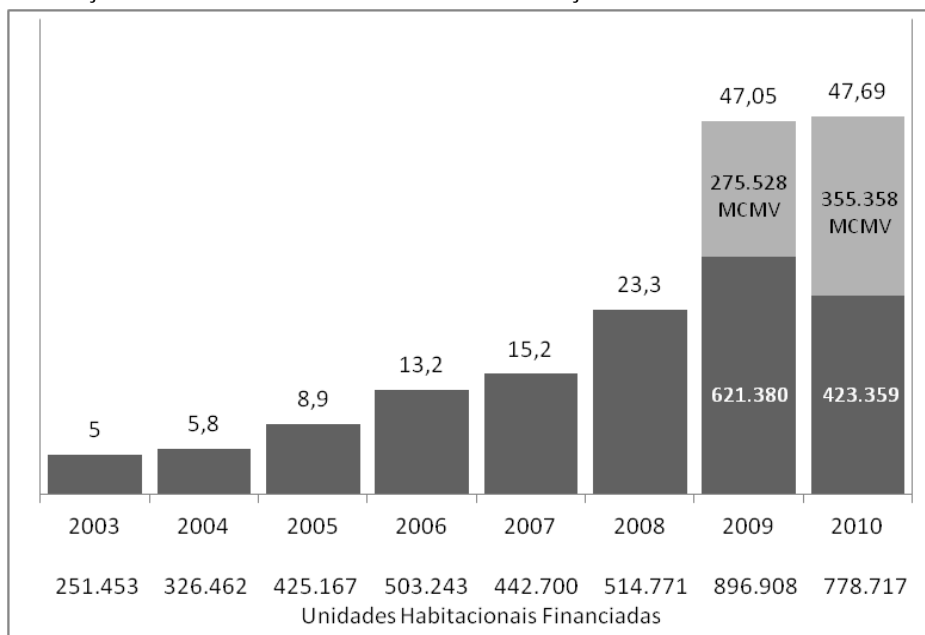
O cumprimento de metas de contratação da fase 1, no fim de 2010, representou um feito notável – a se destacar o esforço da Caixa Econômica Federal, em parceria com atores interessados, em dar conta da tarefa. Nesse processo, as lições de aprendizado são inevitáveis. Uma delas é a constante dificuldade de produção de moradias nos grandes centros urbanos, sobretudo, pela valorização dos terrenos. Outro fator que tende a ser cada vez mais crucial é o processo de cooperação entre as esferas de governo, pois, passado o esforço inicial de decolagem do programa, este dependerá cada vez mais do equacionamento de necessidades locais, que podem ser mais bem atendidas com harmonia de esforços (DIAS, CASTELO, 2011). Por último, mas sem que se esgote a questão, um programa com a dimensão do PMCMV tende a moldar a política habitacional como um todo – seja pela estrutura montada para colocá-lo em prática, seja pelo know-how acumulado e mesmo pelos resultados obtidos.

A produção por construtoras, para faixas de renda mais baixas (entre 0 e 3 salários mínimos por família, até R\$1.395), é feita por oferta privada ao poder público. Isso significa que a construtora define o terreno e o projeto, aprova-os junto aos órgãos competentes e vende integralmente o que produzir para a Caixa Econômica Federal, sem gastos de incorporação imobiliária e comercialização, sem riscos de inadimplência dos compradores ou vacância das unidades (DIAS, CASTELO, 2011).

O poder do mercado imobiliário na definição de políticas habitacionais extrapola o controle público do Estado e dos Conselhos Setoriais. No PMCMV, observa-se o papel determinante desempenhado pelas construtoras e incorporadoras alavancadas pela financeirização imobiliária. Estes agentes estão definindo, não apenas a localização e o público-alvo, mas os projetos, tipologias e qualidade das edificações (LAGO, 2011).

O padrão periférico e precário de localização das moradias populares pode reproduzir-se em larga escala nas cidades brasileiras, caso não sejam articuladas a grande oferta de financiamento imobiliário e as promoções públicas habitacionais com as estratégias de acesso às terras, inseridas na cidade e integradas aos benefícios da vida urbana. As urbanizações periféricas, por sua vez, trarão custos adicionais para os municípios, com gastos em infraestrutura, transportes e serviços públicos, como se pode observar no Gráfico 8.

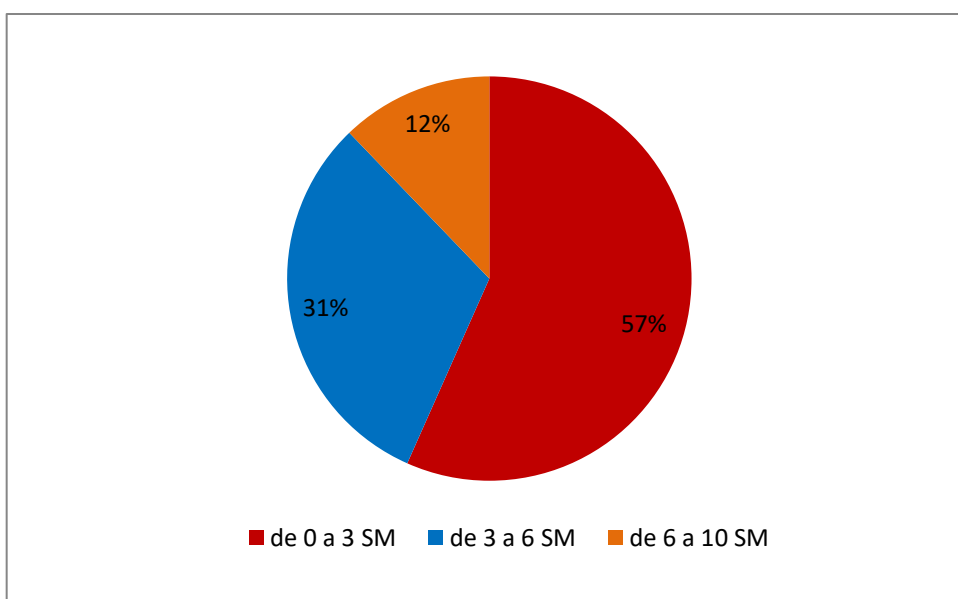
Gráfico 8 - Evolução dos financiamentos imobiliários. Elaboração do Autor. Ministério das Cidades, 2010.



Fonte: Moysés e Borges, 2012.

Do total de empréstimos imobiliários concedidos em 2010, conforme informações da CAIXA, R\$23,19 bilhões foram destinados ao PMCMV, e dentro do programa o destaque foi o crédito destinado a famílias com renda de 0 a 3 salários mínimos. Desde o lançamento do Programa foram contratadas 357.420 propostas de construção de novas Uhs na faixa de menor renda, significando 56% dos contratos assinados conforme gráfico 9.

Gráfico 9 – Uh contratadas em 2010. Ministério das Cidades, 2010.



Fonte: Elaboração do autor a partir de Moysés e Borges, 2012.

França (2010) comenta que se espera que o atual "ciclo virtuoso" se mantenha ao longo dos próximos anos, e com isso o crédito imobiliário no Brasil chegue a 10% do Produto Interno Bruto (PIB), uma vez que, atualmente, representa apenas 3% do PIB. Ante este cenário, as perspectivas de investimento para 2011 seguem tão otimistas quanto em 2010 e os ânimos de toda a cadeia da construção estão renovados, tanto que as construtoras ficaram otimistas quanto ao crescimento da economia brasileira, a exemplo do que ocorreu na década de 70. A expectativa era de que o segmento atuante na produção para a baixa renda deveria crescer mais em 2011.

O objetivo de construir um milhão de casas estava previsto para inicialmente ser feito em um ano. Entretanto, a Caixa Econômica Federal assume ter financiado no primeiro ano 408.674 imóveis, com investimentos da ordem de 22,8 bilhões. No primeiro trimestre de 2010, estavam contratadas 133.146 moradias. Mesmo com esses números ainda longe das metas governamentais, o PMCMV foi, em 2009, responsável por 45,7% do total de novas Uhs financiadas por todas as entidades integrantes do Sistema Financeiro de Habitação (Fonte: <http://www.cidades.gov.br/noticias/ministerio-das-cidades-e-caixa-divulgam-numeros--do-minha-casa-minha-vida/>. Acesso em 10 jun. 2010). A implementação da política habitacional de maior impacto no enfrentamento da crise habitacional brasileira, o PMCMV, ainda incorre em velhos vícios, apesar do significativo avanço institucional no tratamento da questão.

Em 2010, a economia brasileira foi influenciada por um cenário internacional mais favorável que o do ano anterior, sobretudo pelo fortalecimento da demanda interna, com elevação da renda das famílias e maior oferta de crédito, que impulsionaram o resultado do Produto Interno Bruto - PIB brasileiro (7,5%), conforme o Sistema de Contas Nacionais Trimestrais do IBGE (INDICADORES IBGE, 2011b), maior taxa desde 1986 (7,5%). Com isso, a atividade da construção no PIB cresceu 11,6%, atingindo 5,7% de participação.

A atividade empresarial da construção foi impactada positivamente, ao longo de 2010, por um conjunto de fatores relacionados diretamente à dinâmica do setor. O primeiro deles foi a maior oferta de crédito imobiliário, que, segundo dados da Câmara Brasileira da Indústria da Construção - CBIC, o financiamento habitacional com recursos do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo - SBPE, provenientes da caderneta de poupança, atingiu o montante de R\$56,2 bilhões, representando um crescimento de 65,2% em relação a 2009, e os financiamentos com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS foram de R\$27,2 bilhões, correspondendo a um incremento de 68,5% no confronto com 2009. (BOLETIM ESTATÍSTICO, 2012); além deste, registra-se o aumento nos desembolsos do

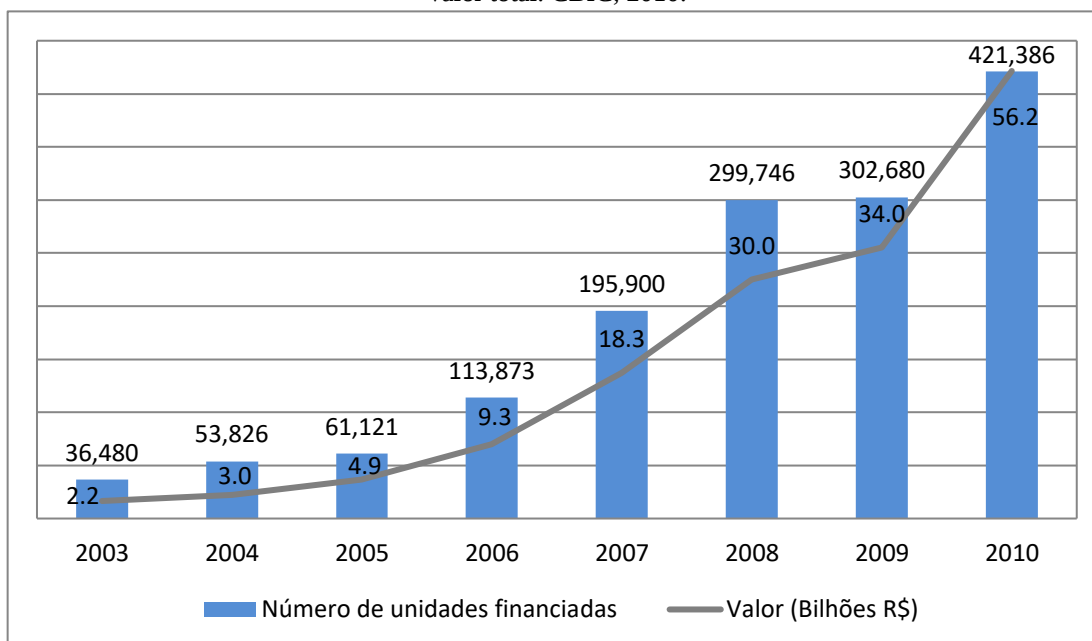
Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES; o crescimento da renda familiar e do emprego; e o incremento no consumo das famílias e a manutenção da desoneração do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI de diversos insumos da construção.

Este cenário favorável para a construção, juntamente com a trajetória de recuperação da economia, contribuiu para que fossem realizados investimentos tanto pelas empresas da construção como pelas famílias na aquisição de imóveis, os quais são feitos considerando prazos de maturação mais longos. Na análise dos resultados de 2010, é importante considerar o aumento no número de empresas ativas captado pela pesquisa, que passou de 52,9 mil em 2007, para 63,7 mil em 2009 e 79,4 mil em 2010, assinalando aumentos de 24,6% em relação a 2009 e de 50,2% em comparação a 2007. O valor do grupo de incorporação de empreendimentos imobiliários foi de R\$5,6 bilhões em 2010, representando 2,6% do total das incorporações, obras e/ou serviços da construção, assinalando participação superior à de 2009 (2,0%) e semelhante à de 2007 (2,7%).

O segmento de obras residenciais executou construções no valor de R\$43,8 bilhões, correspondendo a 20,6% do total das incorporações, obras e/ou serviços da construção em 2010, resultado maior do que o apresentado nos anos de 2009 (16,2%) e 2007 (15,1%). O incremento da participação observado nesse grupo está diretamente relacionado ao aumento do crédito imobiliário e do número de unidades financiadas nos últimos anos, influenciados pela redução das taxas de juros e ampliação dos prazos de financiamento, expansão da renda e do emprego e alterações no marco regulatório do crédito imobiliário.

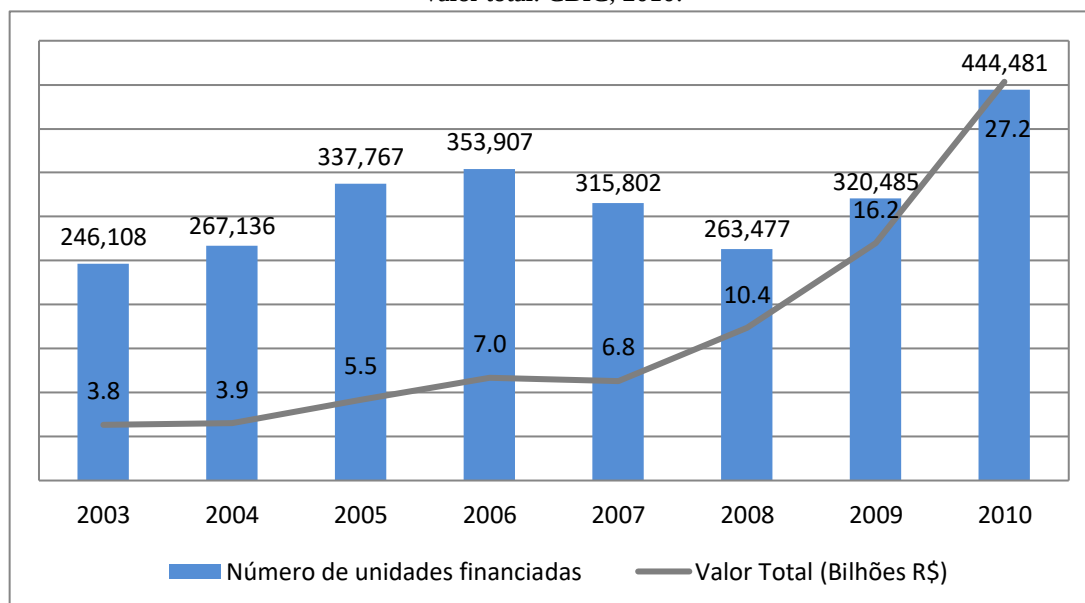
Segundo dados da Câmara Brasileira da Indústria da Construção – CBIC, apresentado no gráfico 10, o valor dos financiamentos com recursos do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo - SBPE, provenientes da caderneta de poupança, passou de R\$34,0 bilhões em 2009 para R\$56,2 bilhões em 2010, e o número de unidades financiadas aumentou de 302.680 para 421.386, representando um incremento de 39,2% dessas unidades. Os empréstimos provenientes dos recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, que são destinados à construção, reforma, urbanização, compra de materiais de construção e aquisição de terrenos, passaram de R\$16,2 bilhões em 2009 para R\$27,2 bilhões em 2010 e o número de unidades financiadas cresceu de 320.485 para 444.481, como mostra o gráfico 11, gerando, neste caso, um acréscimo de 38,7% (BOLETIM ESTATÍSTICO, 2012). A evolução do crédito imobiliário com recursos da poupança e do FGTS nos últimos anos é ilustrada nos gráficos a seguir.

Gráfico 10 - Financiamentos imobiliários com recursos SBPE, segundo número de unidades financiadas e o valor total. CBIC, 2010.



Fonte: Elaboração do autor a partir de Moysés e Borges, 2012.

Gráfico 11 - Financiamentos imobiliários com recursos FGTS, segundo número de unidades financiadas e o valor total. CBIC, 2010.



Fonte: Elaboração do autor a partir de Moysés e Borges, 2012.

Além disso, o crescimento das obras residenciais no período de 2007 a 2010 foi influenciado pela abertura de capital de diversas empresas de edificações. A oferta pública de ações na Bolsa de Valores de São Paulo proporcionou às construtoras capital de longo prazo, que foi investido em novos empreendimentos e também na compra de outras empresas,

especializadas em nichos de mercado, como o de habitação popular, e também localizadas em outros estados.

3.2.2 PMCMV 2

O PAC - Minha Casa Minha Vida 2 foi lançado através da Medida Provisória nº 514, editada em março de 2010, como subprograma do PAC 2. , Anunciado pela Secretária Nacional de Habitação, Inês Magalhães, estabeleceu a meta de construção de mais de 2 milhões de unidades habitacionais até 2014, dos quais sessenta por cento dos recursos reservados para famílias com renda mensal de até três salários mínimos. Segundo Inês, a principal meta do programa seria “fazer o que nunca foi feito antes no país: atender a faixa de mais baixa renda” (CAGNIN, 2012).

Como o PMCMV 1, a segunda fase do programa reforça o compromisso de combater o déficit habitacional, aumentar a distribuição de renda, a inclusão social, a dinamização do setor da construção civil e a geração de trabalho e renda (SANTOS e DUARTE, 2010). Para isso realizou o aporte de investimentos na ordem de R\$278,2 bilhões, dos quais R\$30,5 bilhões em obras de urbanização de assentamentos precários e o restante para construção de novas habitações distribuídas por R\$62,2 bilhões oriundos do OGU, 9,5 bilhões do FGTS e R\$176 bilhões do SBPE, que equivale a quase três vezes a previsão inicial do MCMV 1, atingindo R\$1,59 trilhão.

Bastante criticado pelo setor construtivo, ao final de 2010, depois de dois anos do início do PMCMV 1, os valores estabelecidos para avaliação dos imóveis estavam bastante defasados e segundo os proponentes, insuficientes para cobrir os custos de produção - principalmente para o atendimento da Faixa 1 (famílias com renda até três salários mínimos).

Um reajuste maior implicaria, também, no aumento do volume de subsídio para viabilizar o cumprimento da meta de 1,2 milhão de moradias para a faixa 1. Assim, uma vez que não havia perspectiva de aumento no volume de recursos destinados ao programa, a contratação e construção de UH nos grandes centros ficaram condicionadas à participação dos governos municipais e estaduais. Segundo Moisés e Borges (2012), com o objetivo de viabilizar um aporte adicional de recursos dessas esferas, no início de dezembro de 2011, houve alteração na legislação que concede benefício tributário às empresas: na primeira etapa do programa PMCMV, que vai até o fim de 2010, as construtoras foram beneficiadas com a redução de 7%

para 1% da alíquota do RET para construção de imóveis com valor até R\$65 mil; e para o MCMV 2, entre 2011 e 2014, o valor do imóvel a receber o benefício tributário subiria para R\$85 mil.

A supervalorização do preço da terra, tendo em vista processos especulativos em decorrência do superaquecimento da demanda, torna-se outra questão preocupante: o aporte de subsídios federais para a construção de 1 milhão de casas (PAC 1) e mais 2 milhões de casas (PAC 2) pela iniciativa privada provocou uma verdadeira corrida a terrenos, o que fez esgotarem-se os espaços ainda vazios para construção e o preço do metro quadrado aumentar significativamente, principalmente nas periferias dos grandes centros (Fórum Nacional de Secretários de Habitação e Desenvolvimento Urbano – FNSH DU, abril de 2010).

Além de buscar atender à defasagem dada pela evolução dos custos de construção e aumento dos preços dos terrenos, a fase 2 do programa introduziu algumas especificações adicionais, como ampliação da área construída e colocação de azulejos nas paredes da cozinha e do banheiro e piso cerâmico em todos os cômodos, além de portas e janelas maiores, que acarretou no aumento do valor médio das unidades de R\$42.000 para R\$55.188. Também nesta fase, as faixas de renda foram ajustadas em função da grande valorização do salário mínimo ocorrido no período (de zero a R\$1.600 até R\$3.100 e até R\$5.000).

Entre as mudanças previstas na MP nº 514 estava à criação de um cadastro único de beneficiários que iria permitir uma maior fiscalização das pessoas que já receberam o benefício, bem como regras mais rígidas para a venda dos imóveis – será necessário quitá-los primeiro, antes de vendê-los; além disso, também seria possível iniciar a construção dos empreendimentos, mesmo antes da conclusão do processo de desapropriação; outra mudança importante seria a possibilidade de firmar contratos com mulheres consideradas chefes de família, sem a presença do cônjuge, desde que a renda familiar não ultrapasse R\$1.395,00. Outra mudança importante na segunda fase do PMCMV diz respeito à necessidade de maior participação das prefeituras na aprovação dos projetos, no atendimento da infraestrutura básica e no acompanhamento social dos empreendimentos realizados.

Com essas questões definidas, foi visível a "euforia" gerada pelo PMCMV e pelo PAC, aumentada com o lançamento do PAC 2 e as vultosas cifras de metas de investimentos entre 2011 e 2014, esperando-se um ritmo mais forte em 2012, o que vem gerando uma espécie de "efeito manada" para o mercado habitacional popular brasileiro. No entanto, a necessidade de maior envolvimento dos poderes locais, seja com o aporte financeiro ou institucional, poderá contribuir para um ritmo mais lento no cumprimento das metas da faixa 1 do programa.

Com a nova enxurrada de recursos do Governo, o setor empresarial parece finalmente ter despertado para esse "filão de mercado" – o segmento econômico de imóveis – e o grande desafio das construtoras passou a ser ocupar esse novo espaço, adequando-se para de fato produzir imóveis abaixo de R\$100 mil.

3.2.3 Balanço do PMCMV 1 E 2

Segundo os dados levantados junto ao Ministério das Cidades – Secretaria de Habitação, Caixa Econômica Federal, Santos e Duarte (2010) e Maia (2011) apontam que os números consolidados mostram que o Programa MCMV 1 encerrou a meta das contratações no fim de 2010, totalizando 1.005.128 unidades habitacionais, das quais até outubro de 2011, apenas 34% (trinta e quatro) do volume contratado foi efetivamente entregue totalizando 338.055 moradias. Já o Programa MCMV 2 contratou 16% (dezesesseis) de sua meta de 2 milhões de moradias até o fim de 2011, o que representa 317.311 Uh, caminhando para cumprir o maior percentual de suas entregas em 2012, totalizando 6% (seis) da meta num montante de 118.085 morarias.

Quando analisada, a distribuição das contratações por faixa de renda familiar do MCMV 2, considerando um investimento até maio de 2012 de R\$23,8 bilhões, identifica-se que a Faixa 1 (até três salários mínimos) foi responsável pela contratação de 31.957 Uh, aproximadamente 10% (dez) do total de contratações, portanto bem abaixo dos 60% (sessenta) proposto quando do lançamento do programa.

No Nordeste foram contratadas 58.012 unidades habitacionais das quais apenas 9% (nove) ou 5.202 na Faixa 1, em contraponto aos 49.338, cerca de 85% (oitenta e cinco) contratados pela Faixa 2.

As metas de atendimento às famílias de renda mais elevada – nas faixas 2 e 3, que buscam recursos diretamente na CEF para imóveis já concluídos – foram plenamente cumpridas. Nessas operações, as famílias obtêm subsídio e financiamento que se enquadram nas condições do programa. Para as unidades que são produzidas pelas construtoras para o governo ou diretamente para as famílias, o percentual de cumprimento da meta é de aproximadamente 15%, constatando-se que este indicador cresce para 22% na faixa 3. O tempo médio de produção dos empreendimentos é de 20 meses.

Porém é sabido que a população com rendimento superior a três e até dez salários mínimos tem muita dificuldade de encontrar soluções de mercado para seu acesso à moradia e que, quando encontra, muitas vezes trata-se de soluções que burlam a legislação urbanística. O crescimento mais acelerado da população favelada (4%) em relação à população brasileira (1,4%) durante a década de 1990 é um indício deste fenômeno. Nessas condições, a alocação de 60% dos recursos nas faixas de 3 a 6 (40%) e de 6 a 10 (20%) sugere que o objetivo não é o enfrentamento do déficit, mas sim, ter uma política habitacional que inclua essas famílias, que formam a chamada “nova classe média”, aquela com rendimentos entre R\$1.054,00 e R\$4.591,00, a qual, segundo estudo do CPS/FGV (2010), foi o segmento que mais cresceu entre as classes de renda do trabalho, na última década.

É grande, portanto, o desafio de mitigar o déficit habitacional sem que os empreendimentos do PMCMV se localizem nas franjas urbanas, onde o preço da terra é baixo. O mercado imobiliário e até o Governo Federal parecem apostar mais nos empreendimentos destinados às faixas de renda superiores a 3 salários até o limite dos 10 salários mínimos.

Diferentemente da produção de HIS no âmbito do FNHIS, o financiamento no âmbito do programa PMCMV não tem qualquer vinculação com instrumentos de planejamento habitacional municipal. O Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), previsto na forma federativa de estruturação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), vincula apenas os recursos federais para o financiamento aos outros entes do setor público, que no ano de 2009 não passou de R\$ 2,4 bilhões. Um volume pouco expressivo se comparado com o investimento no mesmo ano do PMCMV 1. O Sistema de HIS se destaca, na realidade, pelo investimento em urbanização de assentamentos precários que, no ano de 2009 atingiu a significativa cifra de R\$21 bilhões em financiamentos a Estados e Municípios (Ministério das Cidades, 2010).

Ao mesmo tempo em que a financeirização da produção privada era acompanhada por estas mudanças na escala dos investimentos públicos em subsídios para a habitação, foi colocado em curso um processo de apropriação, não apenas da valorização obtida pelo processo produtivo, mas, sobretudo da renda da terra enquanto renda financeira. Dados recentes sinalizam para uma alta generalizada nos preços do imobiliário no Brasil, que teriam subido 229% entre 1996 e 2010, ou 131,6% em termos reais, conforme os dados da Embraesp².

² Fonte: In: <http://www.embraesp.com.br/home.html> Acesso em: 13 jun.2012.

3.3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Animadas com as perspectivas de expansão da economia brasileira, as empresas de construção civil se endividaram e passaram, posteriormente, a enfrentar dificuldades para executar o que planejaram, vendo-se às voltas com estouros de orçamento. Vale lembrar que muitas companhias chegaram à bolsa por volta de 2007 e foram naturalmente pressionadas pelos novos investidores a acelerar projetos que pudessem gerar resultados.

Para tornar a demanda habitacional das famílias com renda até três salários mínimos solucionável foi preciso, em função do elevado preço da terra urbanizada, em detrimento ao preço de venda das unidades definido pelo Conselho Gestor do FGTS, o programa MCMV permitir a promoção de empreendimentos habitacionais, através da disponibilização de terras de domínio público e do massivo investimento em subsídios (BUONFIGLIO, BASTOS, 2011).

A capitalização nas bolsas possibilitou a ampliação e a expansão dos estoques de terra das principais empresas e fundos de investimento que atuavam com a incorporação e construção de UH, aumentando a capacidade desses agentes de pagar pela terra e provocando efeitos de retenção especulativa da propriedade imobiliária nas cidades. Com isso, foi colocado em funcionamento um poderoso mecanismo de captura do fundo público (via subsídios) e da massa salarial (via financiamentos, FGTS e SBPE) na forma de renda fundiária.

De modo geral, este processo de encarecimento das cidades arrasta consigo o preço dos imóveis aumentando o custo, tanto é que, diante da inflação e do boom imobiliário passou a se falar no reajuste do salário mínimo: a proposta do governo para 2012 foi elevar o mínimo para aproximadamente R\$619,00. Isso tende a tornar o acesso à terra urbanizada cada vez mais difícil para a população que depende dos salários. Dentro do PMCMV, esta desigualdade se revela na relação que existe entre a linha “PMCMV Empresarial” e a linha “PMCMV Entidades”. Lago (2011) compara as duas linhas do PMCMV e aponta que, de 2009 a março de 2011, a produção das entidades contratou cerca de 9,0 mil unidades, no valor total de R\$440 milhões, enquanto a produção empresarial contratou no mesmo período 449 mil unidades.

Segundo Lago, (2011), ainda que os movimentos populares estejam acessando o PMCMV Entidades em recentes experiências relatadas, a prática especulativa das construtoras segue sendo a de estocagem de terras na periferia, com a produção em grande escala de empreendimentos para os segmentos acima de três salários mínimos. Como se trata de agentes com poder político (e econômico) bastante desigual, a distribuição dos recursos no sistema de

mercado reproduz esta desigualdade: apenas 3% do total de unidades financiadas pelo PMCMV são destinados à modalidade “entidades”.

Dessa forma, os efeitos nocivos do boom imobiliário já começam a serem sentidos, com a superconcentração e com a sobrevalorização da terra urbana, dando corpo a uma disputa desigual pela apropriação do espaço urbano por distintos agentes, de distintos interesses: por um lado, empreendimentos dos promotores imobiliários do circuito privado da incorporação e construção e, por outro, empreendimentos de organizações comunitárias e movimentos sociais.

Diferentemente do que ocorreu em outros períodos na história habitacional brasileira, atualmente são os promotores e investidores imobiliários privados que promovem a periferização dos conjuntos habitacionais na administração especulativa do estoque de terras das cidades. Assim, ainda que estes conjuntos possam resultar em um importante valor de uso para os beneficiários dos subsídios, a tendência é que a expansão geográfica da urbanização capitalista no Brasil mantenha o padrão periférico de segregação socioespacial.

Esse desempenho do financiamento habitacional entre 2005 e 2011 explicita, contudo, os limites do SFH, sobretudo ao se verificar que o ritmo de expansão do *funding* do sistema, isto é, do saldo da caderneta de poupança, vem se mostrando sistematicamente inferior ao crescimento do financiamento habitacional desde meados de 2005, exceção feita ao curto período de julho de 2007 a março de 2008. Em novembro de 2011, enquanto as operações de financiamento habitacional, com recursos direcionados, apresentaram uma taxa de crescimento de 44% em relação ao mesmo período do ano anterior, a expansão do saldo da poupança tinha sido de apenas 12%.

Ainda que a relativa desaceleração do financiamento habitacional contratado no âmbito do SFH a partir de agosto de 2011 adie o esgotamento da capacidade desse sistema, a problemática continua na ordem do dia. Frente ao desenvolvimento ainda incipiente do SFH, o financiamento habitacional permanece dependente dos circuitos de crédito direcionado, exigindo uma melhoria da capacidade de resposta do SFH ao crescimento da demanda de financiamentos.

Contudo, conforme várias análises (ARANTES, FIX, 2009) e a argumentação aqui exposta, pode-se inferir que o modelo adotado pelo PMCMV tende a promover uma periferização das intervenções habitacionais na cidade, fenômeno decorrente do fato de a oferta de terra urbanizada ser relativamente limitada na maioria dos municípios com maior centralidade e, na ausência de políticas de controle da especulação e cumprimento da função

social da propriedade, a tendência é que o preço da terra aumente na proporção em que cresce a demanda. Seja pelo preço ou tamanho dos terrenos disponíveis, o setor empresarial irá inevitavelmente privilegiar as periferias para a localização dos seus empreendimentos.

Percebe-se, assim, a tendência de periferização das intervenções em HIS ao analisar os dados relativos aos contratos do PMCMV realizados junto à CEF para empreendimentos destinados a famílias com faixa de renda de zero a três salários mínimos (SM) em áreas metropolitanas. A maior parte das Uh para as camadas de mais baixa renda está sendo construída fora do município-polo destas regiões.

Sem outras alternativas para obtenção da casa própria, este grupo se sujeita a ocupar os distantes conjuntos habitacionais. Desta forma, passam a arcar com elevados custos de transporte no trajeto casa-trabalho-casa, afetando a saúde por conta da dura rotina de deslocamento e dificuldade no acesso aos serviços e equipamentos básicos. Os reflexos também são sentidos pelos poderes públicos locais, devido ao aumento na demanda por investimentos no setor de transporte público, ampliação das redes de abastecimento de água, esgotamento sanitário e rede viária e, em muitos casos, também pela necessidade de implantação de equipamentos de educação e saúde.

No que tange ao mecanismo de concessão de crédito ao consumidor, este funciona dissociado dos de crédito à produção. Contratos de financiamento para compra de imóveis se dão individualmente e seguem procedimentos-padrão de avaliação do perfil econômico do tomador de crédito e de avaliação do imóvel a ser adquirido. Não há, todavia, controle quanto ao preço dos imóveis ofertados por parte das empresas que contraíram crédito para a produção via PMCMV, podendo um consumidor da faixa de três a seis salários mínimos adquirir um imóvel que foi inicialmente construído para a faixa de zero a três salários, mas que o preço definido para venda pelo empreendedor só possibilite sua aquisição por camadas de mais alta renda. Assim, o padrão construtivo das Uh produzidas pelo PMCMV acaba sendo nivelado por baixo e o valor dos imóveis por cima, aproximando-se do teto do valor do crédito ofertado pelo PMCMV ao consumidor ou até ofertando os imóveis para faixas de renda acima daquela à qual o empreendimento se propunha atender.

Com isto, a velocidade do incremento de habitações em áreas com pouca infraestrutura urbana, associada à escassa disponibilidade de equipamentos comunitários, comprometeria os níveis de habitabilidade destas moradias, visto que estes serviços públicos, já insuficientes para atender à população local, tendem a não suportar o acréscimo de demanda.

Em termos de habitação, foram acrescentadas algumas diretrizes e instrumentos que estavam sendo propostos no âmbito do Plano Nacional de Habitação para tentar fazer com que além do objetivo econômico se atingisse também, em alguma medida, as necessidades habitacionais. O grande problema do pacote, porém, é que ele propõe uma forma de distribuição de recursos federais à margem do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, que vem sendo construído desde a criação do Ministério das Cidades, em 2003. Apesar de todo o esforço daquele ministério e dos movimentos sociais nessa construção, colocam-se recursos que atingem a área habitacional por fora do sistema. Segundo Cardoso (2009), o PMCMV é ainda mais profundamente danoso para o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social do que já foi o PAC, porque ele coloca muito dinheiro no sistema, mas completamente por fora do controle social democrático sobre sua utilização, e vai ter um grande impacto no sentido de privilegiar as empresas de construção.

Foram criados alguns mecanismos para garantir uma distribuição mais equilibrada dos recursos no território. Um deles é que os estados vão receber os recursos de acordo com sua participação no déficit habitacional, mas os recursos vão ser distribuídos diretamente pela Caixa Econômica às empreiteiras. Existem diretrizes no sentido de que os terrenos tenham infraestrutura e algum nível de inserção na malha urbana, mas sabe-se, por toda a experiência anterior, que o controle da Caixa Econômica é essencialmente financeiro.

O mercado imobiliário funciona com um bem escasso e controlado, que é a terra, então quando aumenta a demanda, o preço da terra aumenta. O que vai acontecer é que o preço da terra vai subir, e já estava subindo por conta de investimentos que já vinham sendo feitos nas áreas metropolitanas e pelo boom do mercado imobiliário nos últimos dois anos. Certamente uma parte significativa destes recursos vai para os proprietários de terra. O preço da moradia vai encarecer-se, e a partir do aumento do preço da terra, só se viabilizarão para este programa os terrenos mais distantes e com mais problemas de infraestrutura. Isso gera um círculo vicioso de aumento do preço da terra e de expansão desordenada da malha urbana.

Desde a criação do Sistema Nacional de Habitação isso tem sido um ponto crucial da política de habitação. Esta, sempre foi separada da política de gestão do solo. Uma diretriz que estava prevista no Plano Nacional de Habitação para enfrentar esse desafio era priorizar na distribuição dos recursos federais os municípios que tivessem efetivamente construído mecanismos de controle da valorização imobiliária, aplicando-se o que está previsto no Estatuto das Cidades.

Isso era uma forma de incentivar os municípios e dar mais eficácia ao uso dos recursos públicos, mas esse plano não contempla nenhum tipo de mecanismo como esse. Como a lógica do programa é econômica, e como se pretende que os resultados sejam de curto prazo, todos esses mecanismos que se discutem, há muito tempo, para tentar controlar esses efeitos territoriais das políticas não são considerados, pois são vistos como entraves para a eficácia econômica do projeto.

O Ministério das Cidades ficou enfraquecido, assim como o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e o Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano. Há R\$16 bilhões diretamente do Tesouro para subsídio da moradia, mais R\$10 bilhões do FGTS. Contudo, o ideal teria sido se fossem alocados no FNHIS R\$3 bilhões dos 16 previstos como subsídio direto: poderiam ser desenvolvidos projetos, ao nível dos estados e dos municípios, para atender o déficit de forma mais equilibrada, mas, pelo contrário, pretendeu-se retirar R\$1 bilhão do FNHIS em 2010 para aplicar no programa. Esse é um programa perigoso do ponto de vista urbano. Do ponto de vista habitacional, vai haver uma produção de moradias que provavelmente serão de baixa qualidade e com baixa inserção na malha urbana. Um programa como esse, para ter uma expansão do parque habitacional desta forma, teria que ter um aporte de infraestrutura muito mais significativo. Haverá mais habitação com precariedade de infraestrutura.

O pacote habitacional e sua imensa operação de marketing retomam a "ideologia da casa própria", que foi estrategicamente difundida no Brasil durante o regime militar, como compensação em relação à perda de direitos políticos e ao arrocho salarial. Em diversas pesquisas de desejo de consumo dos brasileiros, em todas as faixas de rendimento, a casa própria aparece em primeiro lugar. Ao mesmo tempo, a casa própria, sobretudo para os trabalhadores que não têm como adquiri-la pelo salário, ao ser entregue pelo governo aparece como uma dádiva, um benefício que promove dividendos para todos os seus intermediários, dos empresários aos políticos.

As similaridades e diferenças entre o padrão de dominação social atual e o do regime militar estão para além dos objetivos deste trabalho, mas o paralelo imediato que se pode traçar é a promessa de casa própria como substitutivo da emergência histórica do trabalhador como sujeito que controla a mudança social (seu sentido, alcance, padrão de integração etc). Seja por coerção, cooptação ou consentimento, a casa própria é inserida num contexto de apaziguamento das lutas sociais e de conformismo em relação às estruturas do sistema. A casa talvez seja o marco mais poderoso da chamada "integração" social.

Para os políticos, a operação de marketing se faz necessária para amplificar os dividendos eleitorais, pois grande parte do pacote ocorre no plano do imaginário, dada a disparidade entre a promessa e o atendimento previsto. Para o capital imobiliário, que ganha a parcela substantiva dos dividendos econômicos da operação, a mobilização do imaginário e da expectativa popular é um excelente negócio, pois ela colabora ativamente para garantir a continuidade do pacote, independentemente de quem esteja no governo, e dos valores que reafirmam, entre eles o da propriedade privada individual.

Mesmo não superando a condição da forma-mercadoria, o pacote poderia pretender qualificar minimamente os projetos de habitação popular, inclusive obtendo os dividendos eleitorais favorecidos por casas mais funcionais, bonitas e sustentáveis. Para tanto deveria mobilizar arquitetos, engenheiros e suas entidades profissionais, universidades e laboratórios de pesquisa, avaliar referências internacionais e nacionais premiadas, favorecer critérios de sustentabilidade ambiental das edificações e dos sistemas de saneamento etc.

Não se encontra no pacote, porém, qualquer preocupação com a qualidade do produto e seu impacto ambiental, a não ser a que é posta pelo próprio capital da construção e suas pífias certificações de qualidade, que garantem na verdade sua viabilidade como mercadoria, ou seja, a ratificação da prevalência do valor de troca sobre o valor de uso.

O amplo repertório nacional e internacional de soluções para a habitação social é sumariamente ignorado na formulação do pacote e nas moradias-padrão apresentadas pela Caixa Econômica. As duas tipologias propostas pela Caixa foram divulgadas pela instituição como solução-padrão para todo o território nacional, desconsiderando condições climáticas, culturais, geográficas diferenciadas do Brasil.

Como já dito, o pacote entrega nas mãos da iniciativa privada o protagonismo da provisão habitacional. Os municípios não têm papel ativo no processo, a não ser na exigência de que se cumpra a legislação local, quando muito, pois a proposta da casa apresentada pela Caixa Econômica contraria códigos de obra e legislações municipais em diversas cidades, gerando impasses.

Vem acontecendo que os municípios sejam pressionados, nas cidades médias (acima de 50 mil moradores, e que serão o alvo principal da investida), a alterar a legislação de uso do solo, os coeficientes de aproveitamento e mesmo o perímetro urbano, para viabilizar economicamente os projetos. O pacote não prepara nem estimula os municípios a aplicarem os instrumentos de reforma urbana previstos no Estatuto da Cidade. Pode-se dizer que isso não é

papel do governo federal, mas dos poderes locais e, de acordo com a correlação de forças em cada município, já foram ou podem vir a ser implementados. No entanto, o problema é que o pacote estimula um tipo de urbanização e de captura dos fundos públicos que, por si só, torna mais difícil a aplicação desses instrumentos. Assim, aplicar a legislação de reforma urbana e "impor condições públicas" aos empresários privados parece algo desaconselhável no momento, pois a competição entre cidades irá estimular o contrário.

O que se percebe é que o modelo de provisão mercantil e desregulada da moradia parece sempre procurar, no caso brasileiro, a maximização dos ganhos por meio de operações especulativas com a terra, porque o mercado imobiliário no Brasil é eminentemente "patrimonialista" (no sentido de procurar a valorização de forma dissociada ou prevalente em relação ao circuito de reprodução produtiva do capital) e trabalha com incrementos na renda fundiária. Isto significa que grande parte do subsídio público para a provisão habitacional será capturada pelo capital enquanto propriedade, cujos ganhos são especulativos, ou seja, derivam da variação de preços dos ativos – mas também pelas grandes empresas que associam produção e rentismo sob o mesmo comando.

Do ponto de vista urbanístico, esse modelo favorece, no caso da provisão de 0 a 3 salários (mas não só), a produção de casinhas térreas em grandes conjuntos nas periferias urbanas ou mesmo em área rural que será transformada em área urbana (permite o maior ganho de incorporação de renda diferencial possível). Basta lembrar que a mudança na legislação do uso do solo e a definição dos limites do perímetro urbano passam pelas Câmaras Municipais, que tradicionalmente representam os interesses da classe dominante.

O que prevalece, contudo, é a lógica produtivista, de construção de novas unidades, que mais interessa ao setor da construção. Mesmo neste caso, não há incentivo às construtoras para que promovam a produção adensada em áreas mais centrais, em lotes menores inseridos na malha urbana ou para reforma de edifícios; isso seria simples, por meio de um escalonamento de valores inversamente proporcional ao número de U_h , de modo a privilegiar conjuntos e terrenos menores ao invés de grandes conjuntos periféricos, o que também favoreceria as empresas menores e locais.

Todos esses fatores somados produziram o boom imobiliário brasileiro a partir de 2007. O crescimento repentino com a capitalização e a ampliação do rendimento no setor foi, contudo, insustentável. Produziu-se em 2008 um pico de inflação na construção (12,2%, o dobro do índice geral), houve falta de determinados insumos e de mão de obra especializada, casos de má gestão em algumas empresas, redução de exigências em relação ao crédito e à qualidade

dos produtos, produção acima da demanda e, por fim, uma oferta acima da capacidade do crédito.

O governo federal realizou reiteradas chamadas para que os bancos privados ampliassem o crédito habitacional, participassem do "Minha Casa, Minha Vida", ou que ao menos financiassem a faixa acima de 10 salários mínimos, que não contaria com subsídios públicos. Os bancos privados, por sua vez, esperaram a regulamentação favorável do "fundo garantidor" do pacote e a montagem do cadastro positivo de pessoas físicas para definir se participarão do programa.

No "Minha Casa, Minha Vida", os recursos disponibilizados para a política gerida por entidades sem fins lucrativos, isto é, pelas organizações populares, correspondem a apenas 3% do total do subsídio e é restrita à faixa de 0 a 3 salários mínimos, justamente a que menos interessa às empresas privadas. O recurso limitado também promoveu uma disputa entre os movimentos, que passariam a brigar entre si, ao invés de questionar a desproporcionalidade de valores em favor das empreiteiras e o modelo geral do pacote.

Isto é, se os movimentos e suas assessorias técnicas estivessem preparados, e cobrassem o apoio de administrações municipais progressistas (algumas delas já definiram que só doariam terrenos para as entidades sem fins lucrativos e não para as construtoras), poderiam definir parâmetros de qualidade de projetos e obras em contraponto à produção mercantil privada.

O problema da moradia é real e certamente um dos mais importantes no Brasil. O "Minha Casa, Minha Vida", contudo, formula-o falsamente, não a partir das características intrínsecas ao problema, mas sim das necessidades impostas pelas estratégias de poder, dos negócios e das ideologias dominantes – como já afirmou Souza (1990) em referência ao BNH. Ou seja, o pacote alçou a habitação a um "problema nacional" de primeira ordem, mas o definiu segundo critérios do capital, ou da fração do capital representada pelo circuito imobiliário, e do poder, mais especificamente, da máquina política eleitoral.

Impressiona, no pacote do governo Lula, a capacidade de articular um problema social real, a falta de moradias, à mobilização conformista do imaginário popular, o que lhe trará dividendos políticos e eleitorais, assim como aos interesses capitalistas – seja nos ganhos especulativos com a renda fundiária, seja na produção do valor, em um setor abundante em mais-valia absoluta (SOUZA, 2012).

4. PMCMV EM PERNAMBUCO: ANÁLISE DOS RESULTADOS

Este capítulo avalia a implantação do Programa Minha Casa Minha Vida no estado de Pernambuco, analisando e apresentando os seus resultados obtidos até o primeiro semestre do ano de 2012. Tendo como base as informações fornecidas pela caixa Econômica Federal – Superintendência Regional do Recife e Superintendência Regional do Centro Oeste de Pernambuco, o PMCMV é avaliado a partir da sua eficácia, eficiência e desempenho.

4.1. O ATENDIMENTO À META ESTABELECIDADA

Pernambuco está localizado na costa do nordeste brasileiro, tendo uma área de 98.311,62 km², onde reside uma população de 8.796.448 habitantes em 2.993.825 domicílios, distribuídos em 184 municípios e um Distrito Estadual. Desse total, 2.390.427 estão situados em área urbana e 603.398 são domicílios rurais (IBGE, 2010). A Região Metropolitana do Recife (RM Recife) é a 5ª região mais populosa entre as RM brasileiras, concentrando 3.690.485 habitantes, que residem em 1.247.497 domicílios. 42,6% da população metropolitana está domiciliada na capital, Recife, o polo da metrópole.

As transformações socioespaciais recentes no Estado estão sendo estimuladas por grandes projetos econômicos orquestrados a partir das agendas do governo. Entre eles se destacam: Refinaria Abreu e Lima, estaleiro, montadora, siderúrgica, Cidade da Copa, polo farmacológico, fábrica de veículos Fiat, transposição do rio São Francisco, Transnordestina, perímetro irrigado do São Francisco etc. Esses projetos têm impulsionado a dinâmica local e vêm atraindo populações para as regiões nas quais estão instalados.

Dos mais de R\$20 bilhões que estão sendo investidos em Pernambuco pelo Programa de Aceleração do crescimento (PAC), cerca de R\$647 milhões são destinados a obras de urbanização e habitação popular sob a responsabilidade da Secretaria Estadual das Cidades, por intermédio da Companhia Estadual de Habitação e Obras - CEHAB. Deste total, 86 milhões são contrapartida do Governo do Estado e o restante - R\$561 milhões -, recursos do Orçamento Geral da União, FGTS e FNHIS.

Com recursos do PAC I foram investidos R\$490 milhões com a construção de 5.617 unidades habitacionais, além das respectivas obras de infraestrutura e equipamentos públicos

distribuídos em oito municípios (Recife, Jaboatão dos Guararapes, Olinda, Camaragibe, Cabo de Santo Agostinho, Moreno, Serra Talhada e Petrolina) em obras de infraestrutura, equipamentos públicos e construção de unidades habitacionais, conforme quadro 5:

Quadro5 - Investimentos realizados com Recursos do PAC I em Pernambuco.

Projeto		Unidades Habitacionais	Investimento (R\$)
PAC I	Canal do Jordão	512	27.598.918,26
	Lagoa Olho D'água	1.376	54.698.158,96
	Chega Mais	163	17.852.998,74
	São Benedito, Sapucaia, Aguazinha (UE 13)	280	27.556.314,98
	Azeitona e Peixinhos (UE 11 e UE 12)	552	77.437.798,08
	Passarinho e Alto da Bondade (UE 17)	64	22.507.898,11
	Campo Grande (UE 23)	132	20.900.000,00
	Camaragibe (Córrego do Sapo, Luzanópolis e Rio das Pacas)	400	13.879.348,00
	Cabo de Santo Agostinho (Charnequinha)	194	23.379.928,02
	Moreno (Alto da Catita, Terra Nossa e Campo do Gancho)	230	10.137.333,11
	Fragoso I	302	35.639.607,58
	Fragoso II	840	100.000.000,00
	Serra Talhada	45	6.471.118,11
	Petrolina	200	13.392.773,82
	Sítio Grande / Dancing Days	208	25.499.734,56
	Vila Manchete (Olinda)	119	9.261.194,99

Fonte: Elaboração do autor a partir de Secretaria das Cidades de Pernambuco, 2012.

No recorte do Nordeste, Pernambuco recebeu 43.294 unidades habitacionais, o que deixou o estado no segundo lugar entre os que receberam mais habitações, atrás da Bahia, que teve 67.250 moradias destinadas pelo Programa, e à frente do Maranhão, com 40.430 imóveis. Entre as diretrizes do programa, está a reserva de no mínimo 3% das unidades para atendimento aos idosos.

Mas as contratações foram mais além e alcançaram 49.090 habitações contratadas e investimentos de R\$ 2.185.553.243,43, em 118 dos 185 municípios pernambucanos. Do total de habitações contratadas, 38.202 moradias foram destinadas às famílias com renda de 0 até três salários mínimos, o que representou investimentos na ordem de R\$ 1.523.209.385,00. Já do total contratado para quem recebe até três salários mínimos, 17.699 unidades foram contratadas nas cidades atingidas pelas enchentes de 2010 com a aplicação de R\$ 721 milhões.

A partir da meta inicial do Programa Minha Casa Minha Vida 1, instituído em março de 2009, Pernambuco, segundo dados levantados no site do Governo do Estado, teve como meta inicialmente prevista a construção de 45.510 novas moradias distribuídas em todo o estado, sendo 18.773 destinadas ao atendimento prioritário das famílias com renda até três salários mínimos. Essa meta inicialmente traçada foi detalhada por municípios considerando o déficit habitacional urbano e rural, com base nos dados do IBGE 2000, ajustado para 2007, que identificou o déficit estadual de 263.958 moradias, equivalente a um percentual de 17% do total do déficit nacional, sendo 125.254 habitações concentrados na Região Metropolitana do Recife, ou seja, 47% do déficit estadual ³.

Do total de unidades contratadas, foram previstas para Pernambuco 2.749 para a categoria de municípios com até 20 mil habitantes, com subsídio de R\$25 mil por unidade construída, num total de R\$2,8 bilhões em investimentos. No total foram previstos R\$119 milhões para a contratação dos imóveis que serão construídos em terrenos cedidos pelas prefeituras.

Em Pernambuco, desde o início do Programa MCMV 1, foram inscritas mais de 195 mil⁴ pessoas interessadas em adquirir a casa própria, o que excede em mais de quatro vezes o quantitativo estipulado para o Estado (cerca de 45 mil unidades), exigindo que se proceda a uma seleção dos beneficiários, que deverá levar em conta critérios socioeconômicos.

O governo estadual, através da Secretaria das Cidades, assumiu o papel de articulador entre as empresas privadas e o agente financiador e gestor do processo – a Caixa Econômica Federal, e também coordena o cadastramento dos interessados junto às prefeituras municipais, realiza levantamento das áreas e terrenos disponíveis e é responsável pela organização de um banco de terras. Por último, ainda presta assistência às construtoras e empreiteiras que desejem se incorporar ao Programa.

O Governo do Estado vem mantendo localmente iniciativas como o Programa Habitacional do Servidor Público Estadual - PHSPE em uma parceria entre as secretarias das Cidades e de Administração do Estado que tem como objetivos valorizar os servidores públicos estaduais, através da priorização no acesso à moradia dos empreendimentos que tem contrapartida do governo do estado. Para isso foi realizado o cadastrado e habilitação de 14.5 mil servidores públicos estaduais, que poderão financiar unidades habitacionais de até R\$ 100

³ Fonte: http://200.238.107.83/c/portal/layout?p_l_id=69048/ Acesso em: 05/06/2012.

⁴ CEHAB, 2009.

mil inseridos dentro do PMCMV utilizando como fontes de financiamento os recursos dos agentes financeiros (Caixa Econômica Federal e o Banco Real), os oriundos do Estado e os dos próprios beneficiários, como SBPE e/ou do FGTS.

Meta também inserida no PMCMV, o Governo do Estado definiu a contratação, até 2012, de quatro mil casas, envolvendo investimentos de aproximadamente R\$255 milhões, realizados através de chamadas públicas que pré-qualificam construtoras para a apresentação de projetos de empreendimentos habitacionais voltados às grandes cidades.

Já o Programa de Operações Coletivas é realizado em parceria com a Caixa Econômica Federal (CEF) e governos municipais e/ou movimentos sociais, voltado a famílias com renda familiar mensal entre R\$200 e R\$2.325 mil, para a reforma ou construção de 3.837 unidades habitacionais em 44 municípios, totalizando um investimento de R\$38 milhões.

Através do FNNIS foram propostas a construção de 1.537 unidades habitacionais em 40 municípios consumindo um investimento total de R\$97.4 milhões, incluindo processos de regularização fundiária e trabalho social.

De forma complementar o Governo do Estado lançou uma série de programas que atuam de forma simultânea às metas do PMCMV e que segundo dados divulgados pelo governo federal no ato do lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida, para municípios com até 50 mil habitantes, foi estabelecida a meta de construção de 220 mil habitações até 2014 com subsídio de R\$ 25 mil por unidade, num total de R\$ 2,8 bilhões em investimentos. Em sua primeira oferta pública foram destinados R\$ 41 milhões a realização de 2.748 distribuídas em 72 municípios pernambucanos. Já para a segunda chamada pública, foram contemplados 108 municípios para a edificação de 4.750 novas moradias, totalizando R\$ 119 milhões para a contratação dos imóveis que serão construídos em terrenos cedidos pelas prefeituras.

Em junho de 2010, com a catástrofe das cheias ocorridas nos estados de Alagoas e Pernambuco, foram criada inicialmente pelo Governo Federal, através da Portaria nº 368, de julho de 2010, emitida pelo Ministério das Cidades, a possibilidade de aquisição e alienação de imóveis sem prévio arrendamento, no âmbito do PAR. Essa iniciativa previu a contratação de 30 mil moradias do PMCMV para o atendimento às famílias desabrigadas pelas chuvas.

Estabelece as condições para aquisição e alienação de imóveis sem prévio arrendamento, no âmbito do PAR, e do PMCMV, aplicáveis exclusivamente aos municípios que se encontrem em situação de emergência ou estado de calamidade pública, para construção das unidades habitacionais, compreendendo os custos com aquisição de terreno e implantação

de infraestrutura, considerando praticar os valores máximos de aquisição das unidades correspondentes à respectiva capital estadual.

O Governo do Estado, por meio da Operação Reconstrução, criou uma série de ações coordenadas pela CEHAB, destinadas a reestruturar os 41 municípios da Mata Sul e do Agreste pernambucano atingidos pelas enchentes. Além da edificação de moradias, a Operação inclui também a construção e recuperação de estradas, pontes, hospitais, escolas e outros equipamentos públicos, bem como dragagem do Rio Una e a construção de cinco barragens que evitarão a ocorrência de novos alagamentos na região.

A iniciativa contou com a destinação inicial de R\$ 1.124 bilhão de investimento destinados à construção de 16 mil moradias para famílias nas faixas de renda até três salários mínimos, que moravam em áreas de risco e foram atingidas pelas inundações ocorridas em junho. Esses números foram superados, atingindo 16.849 contratações de unidades habitacionais⁵.

A Operação Reconstrução teve importante papel nas contratações realizadas em Pernambuco totalizando mais de um trilhão de reais, sendo R\$ 691,4 milhões investidos pela CAIXA na construção de unidades habitacionais e infraestrutura e 321 milhões pelo Governo do Estado em obras de terraplanagem, conforme detalhamento do quadro 8:

Quadro 6 - Investimentos realizados na Operação Reconstrução em Pernambuco.

Município	Unidades Habitacionais	Investimento (Milhões R\$)
Palmares	2.610	143,80
Barreiros	4.043	251,20
Água Preta	2.159	82,60
Agrestina	140	5,60
Maraial	700	31,50
Jaqueira	223	9,10
Jurema	1.008	40,50
Caetés	398	16,10
Correntes	1.229	50,30
Gameleira	315	12,80
Belém de Maria	398	16,10
Barra de Guabiraba	181	7,30
Xexéu	300	12,20
Bezerros	240	9,80
Joaquim Nabuco	205	8,30
Altinho	273	10,90
Primavera	226	9,20
Nazaré da Mata	60	2,50
São Benedito do Sul	284	11,60

⁵ Fonte: <http://200.238.107.83/web/cehab/operacao-reconstrucao1> Acesso em: 07/06/2012.

Vicência	115	4,70
Escada	42	1,70
Sirinhaém	280	11,40
Catende	1.032	42,30
Cortês	388	15,90
Total	16.849	1.012,40

Fonte: Elaboração do autor a partir de Secretaria das Cidades de Pernambuco, 2012.

A Operação traz como caráter inovador a implementação de medidas para garantir a elaboração, aprovação e contratação de projetos habitacionais em caráter emergencial, em um prazo curto. Neste sentido, foi criado o comitê de análise de projetos composto pela Cehab, Caixa Econômica Federal, Companhia Pernambucana de Saneamento (Compesa), Companhia Energética de Pernambuco (Celpe), Agência Estadual de Meio Ambiente (CPRH) e Prefeituras Municipais⁶.

É colocado pelo secretário Danilo Cabral que a Operação Reconstrução propôs a implantação de casas acessíveis e com aumento da área mínima construída até então vigente no PMCMV 1, características que acabaram sendo incorporadas à segunda fase do programa federal Minha Casa, Minha Vida. Junto à Caixa, o governo do Estado se esforçou para ajustar os procedimentos às necessidades da Operação Reconstrução, alguns dos quais acabaram sendo institucionalizados pelo Banco, como a realização de empreendimentos com mais de 500 unidades habitacionais.

"A colaboração entre as instâncias governamentais e demais parceiros foi determinante no resultado do trabalho", ressaltou o presidente da Cehab, Nilton Mota, ao afirmar que a Caixa disponibilizou uma equipe exclusiva para tratar dos projetos da Operação Reconstrução e que o governo federal flexibilizou a entrega de moradias à população antes da finalização total de um empreendimento.

Já o PAC II teve investimento total no estado de R\$ 122 milhões, sendo R\$ 107,5 milhões em três grandes obras de urbanização e habitação concentrados em Recife, Olinda e São Vicente Férrer abrangendo os projetos apresentados no quadro abaixo:

⁶ Fonte: CEHAB in **Pernambuco é premiado por inovar na construção de casas da Operação Reconstrução**
http://200.238.107.83/web/cehab/exibir_noticia?groupId=68999&articleId=2&templateId/ Acesso em: 28/04/2012.

Quadro 7 - Investimentos realizados com Recursos do PAC II em Pernambuco.

Projeto		Unidades Habitacionais	Investimento (R\$)
PAC II	Campo Grande (UE 23)	20	10.700.000,00
	São Vicente Férrer	150	2.800.000,00
	Azeitona e Peixinhos (UE 11 e UE 12)	908	93.974.063,70

Fonte: Elaboração do autor a partir de Secretaria das Cidades de Pernambuco, 2012.

Em junho de 2011 é lançada a segunda etapa do PMCMV 2, com a meta de viabilizar mais 2 milhões de moradias com investimentos que chegam a R\$71,7 bilhões. Apesar de não ter a meta detalhada por estados, foi estabelecida a mesma ponderação do déficit habitacional utilizado no PMCMV 1, como mostra o quadro 8.

Em balanço geral apresentado pela CEHAB são apontados o total de unidades habitacionais e de recursos aplicados nos Programas MCMV e MCMV 2, conforme abaixo:

Quadro 8 - Metas realizadas. Elaboração do Autor.

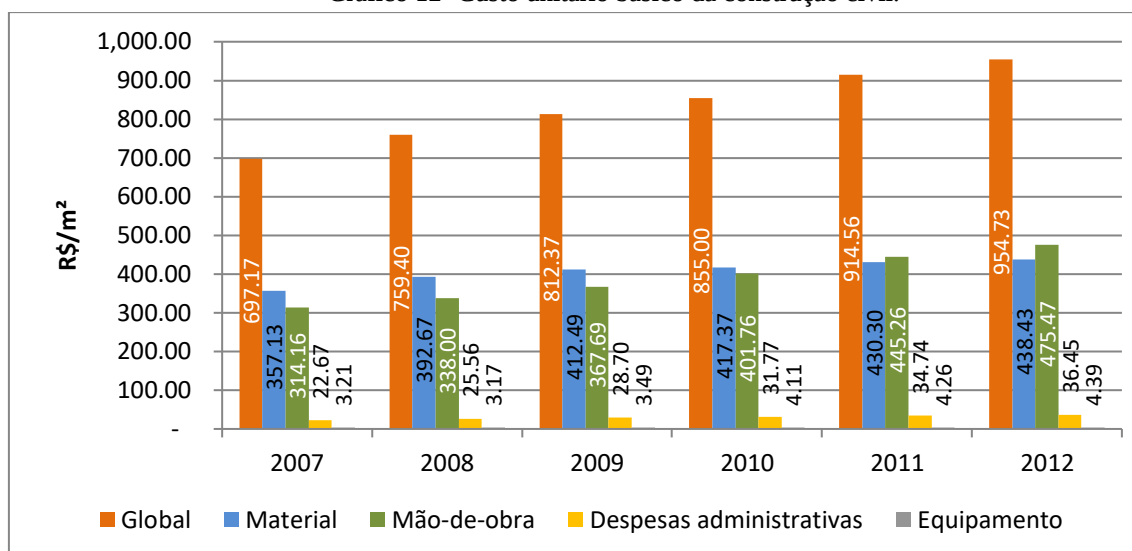
PROGRAMA	UNIDADES HABITACIONAIS	INVESTIMENTOS EM MILHÕES (R\$)	CUSTO POR UH (R\$)
MCMV	2.748	41.235	15.005,46
MCMV 2	10.395	417.000	40.115,44

Fonte: CEHAB, junho de 2012, disponível em: <http://200.238.107.83/web/cehab/minha-casa-minha-vida-i>

Os dados acima apresentados apresentam uma relação de custo por unidades habitacional do PMCMV em Pernambuco com valor de R\$ 15.005,46. Considerando que as casas produzidas tem como tipologia padrão máxima, segundo Ministério das Cidades (2009), uma área de 42m², obtemos um custo de R\$ 357,27 por metro quadrado, portanto bem abaixo do Custo Unitário Básico da construção civil - CUB, nacional no ano de 2009, que é de R\$ 812,37.

Os custos por unidades habitacionais para o PMCMV 2 em Pernambuco apontam um valor de R\$40.115,44, que considerada a maior tipologia-padrão, segundo o Ministério das Cidades (2009), com área de 45,5m², aponta um CUB de R\$881,65 por metro quadrado, representando 92% do CUB 2012, que é de R\$ 954,73/m², como mostra o gráfico abaixo.

Gráfico 12- Custo unitário básico da construção civil.



Fonte: Elaboração do autor a partir de CBIC, junho de 2012, disponível em:
<http://200.238.107.83/web/cehab/minha-casa-minha-vida-i>

A partir da ponderação realizada para o MCMV 2 adotamos o mesmo padrão para a análise do MCMV considerando o percentual de 92% do CUB do ano de 2011, que é de R\$ 841,40, aplicado a área de 42m² nos traz um custo estimado por unidade habitacional de R\$ 35.338,80.

Em função da ausência de informações acerca das metas estabelecidas para o PMCMV 2 em Pernambuco, analisamos a ponderação entre a meta de 1 milhão de casas definidas inicialmente para o MCMV 1 em nível federal e sua proporção relativa à 45.510 unidades habitacionais destinadas ao estado de Pernambuco, chegando à um percentual de 4,55% do total de habitações previstas no Brasil. Aplicando o mesmo percentual de 4,55% relativo à meta de 2 milhões de unidades habitacionais previstas para o MCMV 2, chegamos à um montante aproximado de 91.020 unidades habitacionais à serem implementadas no estado.

Para a estimativa das metas dos recursos a serem aplicados nos Programas MCMV 1 e MCMV 2 no estado de Pernambuco foi realizada uma operação simples do produto entre o total de unidades habitacionais pelo custo estimado por unidade habitacional como demonstra o quadro 9 e que servirá de base para as análises:

Quadro 9 - Metas estimadas para os programas MCMV e MCMV 2.

PROGRAMA	UNIDADES HABITACIONAIS	INVESTIMENTOS EM BILHÕES (R\$)	CUSTO POR UH (R\$)
MCMV	45.510	1.608	35.338,80
MCMV 2	91.020	3.651	40.115,44

Fonte: Elaboração do Autor, 2012.

O crescimento do financiamento imobiliário através da Caixa Econômica Federal em Pernambuco foi maior do que o do Brasil no acumulado do ano passado. Quando comparado o ano de 2011 com 2010, o desempenho do estado foi de 10,7 % de acréscimo, enquanto o País apresentou um índice de aumento de 5,5%. Esse valor, entretanto, não inclui as operações do programa Minha Casa Minha Vida, do Governo Federal. Os números foram apresentados pela Superintendência Regional da Caixa no Recife ⁷.

Quando se coloca o Minha Casa Minha Vida nos números, o estado teve um recuo de aproximadamente 30%. A explicação para a redução das contratações se deve ao fato de, em 2010, o estado ter iniciado o processo de construção de casas para as vítimas das enchentes ocorridas na Mata Sul. Em 2011, como não houve catástrofes naturais da mesma proporção em Pernambuco, as unidades residenciais foram direcionadas a outros tipos de público. Desde o início do programa, em 2009, houve contratos para a construção de 58.324 unidades, dos quais aproximadamente 16 mil foram relacionados a enchentes.

Na Região Metropolitana do Recife (RMR), algumas cidades se destacaram no crescimento de imóveis financiados dentro do Minha Casa Minha Vida. Segundo a Caixa, municípios como Abreu e Lima e Igarassu apresentaram maior número de unidades habitacionais, principalmente para a chamada “Faixa 1”, que é composta por famílias com rendimento mensal de até R\$ 1,6 mil. Áreas mais centrais, dentro do Recife ou próximo de áreas mais adensadas, apresentam carência na oferta de terrenos. O tipo de público que está buscando o financiamento também vem apresentando mudanças.

"A gente tem percebido a busca das pessoas, dentro do Minha Casa Minha Vida, por imóveis localizados em municípios da Região Metropolitana do Recife, que estão mais integrados com a capital. Há uma mudança também no perfil dos clientes. Além das pessoas das classes D e C, percebemos um crescimento de clientes das classes A e B, que estão buscando financiamento conosco, por conta das vantagens", contou Paulo Nery, superintendente regional da Caixa no Recife.

O aumento no número de financiamentos imobiliários no estado em 2012 está previsto para 15%. Alguns dos empreendimentos previstos dentro do Minha Casa Minha Vida devem

⁷ Fonte: Mais AB Imóveis in **Financiamento imobiliário cresce mais em PE do que no Brasil**
<http://blogdacdlsc.blogspot.com.br/2012/02/financiamento-imobiliario-cresce-mais.html/> Acesso em: 05/04/2012.

ficar localizados, principalmente, nas cidades do Grande Recife, como em áreas próximas à Cidade da Copa, em São Lourenço da Mata, e também em Jaboatão dos Guararapes.

Paulo Nery considera que os números do estado refletem o bom momento econômico. “Esse é um momento ímpar na economia pernambucana. Com o estado crescendo acima da média, as pessoas também começam a ganhar mais, com crescimento da renda. Por isso que as variáveis locais vêm se desenvolvendo”, concluiu.

Em sua segunda fase, o Minha Casa, Minha Vida, contemplou 2.582 municípios com população de até 50 mil habitantes para a construção de até 107.348 unidades habitacionais em todo o país. Em Pernambuco, 108 municípios serão beneficiados com 4.750 novas moradias.

A Caixa é estruturada em Superintendências Regionais, responsáveis pela análise e concessão dos financiamentos além do acompanhamento das execuções dos empreendimentos vinculados ao PMCMV. Em Pernambuco existem duas Superintendências Regionais - SR, sendo uma chamada Superintendência Regional do Recife (SR-Recife), responsável por atender os municípios da Região Metropolitana e uma denominada e Superintendência Regional do Centro Oeste de Pernambuco (SR-Caruaru) que atende aos demais municípios do estado.

Foram disponibilizadas por estas Superintendências duas planilhas com informações internas da Caixa, sendo uma fornecida pela SR-Recife e outra pela SR-Caruaru, que apresentam a lista de todos os empreendimentos habitacionais, propostos no estado de Pernambuco, vinculados ao PMCMV desde sua criação até os dias de hoje, totalizando 567 empreendimentos, em que são demonstradas as seguintes informações:

- nome do proponente e do empreendimento, não possui identificação de todos os proponentes e por vezes os proponentes aparecem com nomes distintos, em sua maioria por se apresentarem em arranjos institucionais distintos, como SPE ou outros;
- identificação do município por localização do empreendimento, em algumas situações o empreendimento é inscrito na SR da CAIXA no local da sede da empresa em vez de ser efetuado no município de localização do empreendimento, gerando empreendimentos da Região Metropolitana de Recife cadastrado na planilha da SR - Caruaru, ou o contrário;
- programa de financiamento, que é apresentado como "produto MCMV" ou "modalidade de financiamento", apesar de apresentarem abreviações ou nomes

distintos entre si, todos estão em conformidade com o Quadro 01 de programas fornecido pela CAIXA;

- público alvo a que se destina o empreendimento, distintos em faixa 1 (beneficiários com renda familiar mensal de até três salários mínimos), faixa 2 (beneficiários com renda familiar mensal de três a seis salários mínimos e faixa 3 (beneficiários com renda familiar mensal superior a seis e até dez salários mínimos);
- número de unidades habitacionais - Uh, com identificação tipológica (casa térrea, apartamento etc.) para uma parte dos empreendimentos. Apesar das limitações do normativo da CAIXA estabelecer o limite de 500 Uh por empreendimento, temos empreendimentos com até 2.620 Uh que deverão ser subdivididas em módulos de 500 Uh;
- Valor Global de Venda - VGV, valor proposto ou contratado à depender da etapa que o empreendimento se encontra, à ser financiado pela CAIXA, o valor proposto só é confirmado após avaliação da engenharia da CAIXA;
- data de referência relativa a etapa que se encontra o empreendimento, com período que vai de 2006 à 2012. Os empreendimentos protocolados na SR no período anterior a edição do PMCMV e que por ventura ainda estavam em análise ou em execução após o seu lançamento foram configurados como componentes do Programa, caracterizando uma tentativa de turbinar o atendimento às metas do programa.

A partir da disponibilização dos dados realizamos uma série de verificações amostrais para perceber a fidedignidades dos dados fornecidos, através de visitas de campo para confirmar os dados fornecidos nas placas de obras, colocadas nos empreendimentos em execução. Foram realizadas três visitas que comprovaram a veracidade dos dados.

Para a junção dos dados levantados foram realizadas algumas ponderações com o objetivo de uniformizar a base de informação e a partir disso poder gerar os gráficos e realizar as análises dos resultados.

Apesar de julgar importante, os nomes dos proponentes foram excluídos da base de informação por não possuímos as informações completas para todos os empreendimentos, entendemos que essa informação poderia gerar uma análise dos perfis de proponentes, possibilitando enxergar as ações da iniciativa privada, em especial dos grandes incorporadores, bem como verificar a atuação dos movimentos sociais, através de ONGs e OSCIPs além da própria atuação do poder público a partir de suas agências de fomento à habitação.

Para a análise da localização dos empreendimentos foi realizada a correlação entre os empreendimentos localizados em cada município, os caracterizando a partir do estudo do Observatório Pernambuco (2010), que categoriza o estado, por suas características fisiográficas, em três Mesorregiões (Mata, Agreste e Sertão) e as subdivide, para fins de planejamento, em 12 Regiões de Desenvolvimento - RD. Dos quais estão presentes nesse estudos municípios componentes das RDs: Zona da Mata Metropolitana; Zona da Mata Sul; Zona da Mata Norte; Agreste Central; Agreste Meridional; Agreste Setentrional; Sertão Central; Sertão do Araripe; Sertão do Moxotó; Sertão do São Francisco; e Sertão do Pajeú.

Detalhando a análise de localização foi atribuído aos empreendimentos habitacionais as tipologias por agrupamento dos municípios segundo a categorização utilizada pelo PlanHab, Ministério das Cidades (2008), onde identificamos entre todos os empreendimentos a presença de seis tipos de municípios.

Os empreendimentos localizados nos municípios Tipo C, compostos por: Abreu e Lima, Araçoiaba, Cabo de Santo Agostinho, Camaragibe, Igarassu, Ipojuca, Jaboatão dos Guararapes, Moreno, Olinda, Paulista, Recife e São Lourenço da Mata. São, segundo Ministério das Cidades (2008), municípios localizados na Região Metropolitana com alta taxa de crescimento populacional, concentrada nas periferias dos municípios e alto déficit habitacional absoluto.

O Tipo C coincide com a Região Metropolitana de Recife, institucionalizada pela Lei Federal nº 14 de 1973, é formada por 14 municípios: Abreu e Lima, Araçoiaba, Camaragibe, Cabo de Santo Agostinho, Goiana, Igarassu, Ilha de Itamaracá, Ipojuca, Itapissuma, Jaboatão dos Guararapes, Moreno, Olinda, Paulista, Recife, São Lourenço da Mata. Concentra 42% da população em 2,81% do território estadual (IBGE, 2010). Concentra também a maior parte do PIB estadual (65,1%) e, as mais expressivas dinâmicas urbanas. Desse total, 3.589.674 habitantes são residentes da zona urbana (51 % da população urbana em PE) e 101.383 habitantes moram na zona rural (5,81 % da população rural do Estado). Com 218km², a capital Recife representa 7,2% da área metropolitana e concentra 41,6 % dos habitantes dessa região (OBSERVATÓRIO PERNAMBUCO, 2010).

Como caracteriza o estudo do Observatório Pernambuco (2010) as RD Metropolitanas exibem um padrão de ocupação espacial caracterizado por uma malha conurbada, como nos casos dos municípios de Recife, Jaboatão dos Guararapes, Olinda e Paulista. Os demais municípios se caracterizam por diferenciados processos de integração que variam do alto ao médio ou até por incorporar núcleos urbanos isolados que apresentam pouca integração à sua dinâmica de fluxos, funções e relações socioeconômicas.

Como veremos mais detalhadamente a seguir, as novas informações censitárias revelam fortes contrastes no interior do Estado. Alguns investimentos econômicos e arranjos produtivos locais impulsionam o crescimento populacional, em patamares superiores às médias mesorregionais, enquanto outras áreas permanecem estagnadas e dependentes de um rural muito pouco produtivo.

A implantação e maior concentração de empreendimentos econômicos impactam significativamente na dinâmica e organização espacial desses municípios, com mudanças menos significativas na estrutura social. Como exemplo os municípios de Ipojuca e Cabo de Santo Agostinho, com a implantação do Complexo Industrial e Portuário de Suape, ou a Cidade da Copa, no município de São Lourenço da Mata e os Polo Farmoquímico e Fábrica de Automóveis Fiat no município de Goiana, impactando inclusive na dinâmica imobiliária dessas áreas.

Já os empreendimentos imobiliários implantados nos municípios do Tipo E, neste estudo composto por Caruaru, Garanhuns, Petrolina e Vitória de Santo Antão, são municípios com mais de 100 mil habitantes localizados fora de regiões metropolitanas, que caracterizam polos mesorregionais em função de investimentos econômicos e arranjos produtivos locais que impulsionam o crescimento populacional, em patamares superiores às médias, dentre eles se destacam Vitória de Santo Antão por seu polo industrial, Caruaru pelo polo industrial de confecções e Petrolina por se apropriar do Perímetro Irrigado do Sertão do São Francisco (OBSERVATÓRIO PERNAMBUCO, 2010).

Na categoria de município Tipo G, estão inclusos Arcoverde, Carpina, Goiana, Nazaré da Mata, Santa Cruz do Capibaribe, municípios com população entre 20 mil e 100 mil habitantes, localizados nos centros urbanos em espaços rurais consolidados com níveis moderados de precariedade, pobreza (MCIDADES, 2008). Destaca-se pelo dinamismo econômico e explosão populacional recente.

Composto pelos municípios de Agrestina, Água Preta, Águas Belas, Altinho, Araripina, Barreiros, Belo Jardim, Bezerros, Bom Conselho, Bonito, Brejo da Madre de Deus, Caetés, Catende, Escada, Gameleira, Itambé, Ouricuri, Palmares, Pedra, Pesqueira, Quipapá, Salgueiro, São Bento do Una, Serra Talhada, Sirinhaém, Surubim, Timbaúba, Trindade, Vicência, o Tipo H constitui áreas localizadas nos centros urbanos em espaços rurais pobres e estagnados com população de 20 a 100 mil habitantes. Contam ainda com baixa taxa de urbanização, com concentração na zona rural acima de 45%, alto déficit habitacional relativo e baixa capacidade para enfrentá-lo.

Os municípios com menos de 20mil habitantes foram agrupados nos Tipos J e K inseridos em microrregiões semelhantes porém distintos em relação ao nível de riqueza. Onde o Tipo J constituído pelos municípios de Cachoeirinha, Correntes, Jurema e Lagoa Grande, possuem uma renda média consolidada, com baixo dinamismo ou frágil dinamismo recente (SOUZA, 2009).

Já os municípios Tipo K (Barra de Guariraba, Belém de Maria, Cortês, Jaqueira, Joaquim Nabuco, Maraiá, Primavera, São Benedito do Sul, São Vicente Férrer, Vertentes, Xexéu) são caracterizados pelo padrão de renda média com alto dinamismo e de renda baixa.

Para tal classificação partiu-se do pressuposto de que alguns municípios podem enfrentar de maneira adequada o seu problema de moradia com o auto empreendimento da casa própria, uma vez que existe disponibilidade física da terra e a extensão da cidade permite soluções horizontais. Inserem-se nesse os municípios médios e menores, do tipo K, com menos de 100 mil habitantes, bem como aqueles que possuem população acima de 100 mil habitantes, como os do tipo E.

Outro aspecto relevante atribuído complementarmente aos empreendimentos levantados foi a identificação do déficit habitacional para cada município contemplado pela proposição de um empreendimento habitacional inseridos no Minha Casa Minha Vida.

Para a determinação das necessidades habitacionais foram considerados como os parâmetros mínimos de habitabilidade, a partir dos quais possam ser mensurados o tamanho e a natureza dos problemas habitacionais municipais. O processo de definição desses parâmetros toma como referência analítica o trabalho desenvolvido pela Fundação João Pinheiro⁸ o qual busca estabelecer critérios de habitabilidade, tomando como base as variáveis censitárias.

A utilização do Censo para a realização desta tarefa se torna importante dado o seu caráter ampliado, ou seja, a cobertura do Censo permite inferir estimativas em níveis desagregados, como no caso desse estudo os municípios, além de contarem com uma gama interessante de variáveis, que tem periodicidade definida e são, relativamente, bem disseminadas para a sociedade como déficit habitacional básico.

O conceito de Necessidades Habitacionais⁹, seria estabelecido, portanto, pela análise das dimensões articuladas do Déficit Habitacional e da Inadequação Habitacional, entendendo que:

⁸ Fundação João Pinheiro. *O Déficit Habitacional no Brasil*. Belo Horizonte: FJP, 1995

⁹ Conceito adotado pela Fundação João Pinheiro e utilizado pelo Plano Estadual de Habitação de Pernambuco, 2009.

- déficit habitacional, corresponde à necessidade de reposição total de unidades precárias e ao atendimento à demanda não solvável nas condições dadas de mercado;
- inadequação habitacional, aponta para a necessidade de melhoria de unidades habitacionais com determinados tipos de precarização.

As estimativas produzidas, servem de indicativo da dimensão dos problemas habitacionais definidos como componentes das necessidades habitacionais. Essas estimativas, totais de domicílios com atributos que os definem como deficitários ou inadequados, podem ser tomadas como quantidades reveladoras das dimensões de cada indicador componente das Necessidades Habitacionais (PREFEITURA DO JABOATÃO DOS GUARARAPES, 2005).

O conceito de déficit habitacional utilizado está ligado diretamente às deficiências do estoque de moradias. Engloba aquelas sem condições de habitabilidade devido à precariedade das construções ou em virtude de desgaste da estrutura física. Inclui ainda a necessidade de incremento do estoque, devido à coabitação familiar ou à moradia em imóveis construídos com fins não residenciais. O déficit habitacional pode ser entendido, portanto, como “déficit por incremento de estoque” e como “déficit por reposição do estoque”.

O déficit por reposição do estoque refere-se aos domicílios rústicos acrescidos de uma parcela devida à depreciação dos domicílios existentes. Domicílios rústicos são aqueles sem paredes de alvenaria ou madeira aparelhada, o que resulta em desconforto e risco de contaminação por doenças, em decorrência das suas condições de insalubridade. Esses devem, portanto, serem repostos.

O déficit por incremento de estoque contempla os domicílios improvisados e a coabitação familiar. O conceito de domicílios improvisados engloba todos os locais construídos sem fins residenciais e que servem como 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 a outra família em um mesmo domicílio e das que vivem em cômodos – exceto os cedidos por empregador. As famílias conviventes secundárias são constituídas por, no mínimo, duas pessoas ligadas por laço de parentesco, dependência doméstica ou normas de convivência, e que residem no mesmo domicílio com outra família denominada principal. O responsável pela família principal é também o responsável pelo domicílio. As famílias residentes em cômodos foram incluídas no déficit habitacional porque esse tipo de moradia mascara a situação real de coabitação, uma vez que os domicílios são

formalmente distintos. Segundo a definição do IBGE, os cômodos são “domicílios particulares compostos por um ou mais aposentos localizados em casa de cômodo, cortiço, cabeça-de-porco etc.”.

A esses dois componentes, agregou-se o que se denominou ônus excessivo com aluguel, que corresponde ao número de famílias urbanas, com renda familiar de até três salários mínimos, que moram em casa ou apartamento (domicílios urbanos duráveis) e que despendem mais de 30% de sua renda com aluguel. Na metodologia original (anterior à metodologia adotada no ano 2000) esse componente era considerado como um dos critérios da inadequação de domicílios e não como déficit habitacional.

Vale destacar, antes de apresentar os componentes das situações de déficit e inadequação habitacional, que a eleição das variáveis, segue a orientação da metodologia trazida pela Fundação João Pinheiro, de modo a possibilitar o estudo com as variáveis do Censo Demográfico para os municípios em estudo. Para melhor compreensão desses componentes é importante descrevê-los.

Tomando como referência a base de informações do IBGE, o déficit habitacional básico, no que se refere às condições de moradia, é composto por 4 elementos:

- Domicílios improvisados – construções para fins não residenciais, mas que estavam servindo de moradia por ocasião do Censo;
- Coabitação familiar – representa a insuficiência do estoque habitacional para atender à demanda, compreendendo a convivência de mais de uma família no mesmo domicílio (famílias conviventes) ou o aluguel de quartos ou cômodos para moradia de outras famílias;
- Cômodo cedido ou alugado – indica cômodos cedidos ou alugados. Ou seja, cômodos para o domicílio localizado em casa de mais cômodos, cortiço, cabeça-de-porco, etc e que foram considerados alugados, cedidos por empregador ou cedidos por particular;
- Domicílios rústicos - Domicílios rústicos são aqueles sem paredes de alvenaria ou madeira aparelhada, o que resulta em desconforto e risco de contaminação por doenças, em decorrência das suas condições de insalubridade. Esses devem, portanto, serem repostos.

O déficit, na forma como definido aqui, conta com quatro componentes que são exclusivos entre si. Isso implica na possibilidade de soma direta desses componentes para a obtenção de quantidades sintéticas do Déficit Habitacional. Portanto além de se prestarem à análise particular, esses componentes somados, podem ser usados como indicativo da amplitude necessária a programas habitacionais que se prestem ao objetivo de diminuir a demanda por novas unidades habitacionais como é o caso do MCMV.

Outro critério de distribuição das habitações é a concentração do déficit habitacional por região do País. Deste modo, ao Nordeste coube o segundo maior percentual (34%) de casas a serem construídas até 2010, o que corresponde a 343.197 unidades, perdendo posição apenas para a região Sudeste (37%), que será beneficiada com 363.984 unidades.

Conforme apresentado na Tabela 1, que apresenta a distribuição dos recursos do PMCMV segundo os déficits habitacionais dos Estados, calculados pela Fundação Getúlio Vargas, em Pernambuco foram propostas inicialmente 44.706 unidades habitacionais, para a população com renda até 10 salários mínimos, o que corresponde a 13% das habitações que serão construídas na Região Nordeste, e 4,5% de todo o País.

A orientação geral da CAIXA define como meta anual a ser alcançada, o percentual de atendimento de 20% do déficit habitacional total para cada município. É importante destacar que umas das metas gerais do PMCMV é a priorização no atendimento às faixas de renda baixa, que concentram mais de 90% do déficit habitacional. Por isto as metas estabelecidas pela CAIXA consideram como diretriz para a definição dos números a serem atingidos, as seguintes categorias de renda familiar mensal dos beneficiários: faixas 1 (até três salários mínimos), faixa 2 (de três a seis salários mínimos) e faixa 3 (superior a seis e até dez salários mínimos).

Segundo relatos de funcionários das SRs a CAIXA define suas próprias metas baseada nas fontes de recursos disponíveis e na capacidade institucional de atendimento às demandas, principalmente por falta de estrutura específica de habitação nas agências bancárias, Pontos de Vendas - PVs, responsáveis pelas contratações.

De forma pragmática as metas repassadas aos PVs foram de 14% em 2009. Já para 2010, em função das enchentes, da euforia do mercado e da experiência acumulada ao longo de 2009, a meta teve seu percentual variando positivamente de 24 a 51% de acordo com o aquecimento do mercado em cada município. O mesmo aconteceu nos anos de 2011 e 2012 com o estabelecimento de metas que variaram de 10 a 60%.

Em análise dos dados fornecidos referente às metas a serem realizadas pelos PVs os números de unidades habitacionais destinadas ao atendimento das famílias categorizadas na faixa 1 varia de 22 a 46% dos total de unidades, em detrimento às famílias das faixas 2 e 3 que chegam a receberem de 54 a 100% de unidades em determinados municípios.

Em função do objetivo deste trabalho pretender avaliar a eficácia da implantação do PMCMV em Pernambuco e apesar de reconhecer a grande defasagem do déficit habitacional para as classes mais baixas, adotaremos nesta pesquisa como meta comparativa, o parâmetro estabelecido quando do lançamento do programa, que estabelece o percentual de 17% relativo ao déficit habitacional por município.

Para análise dos recursos existentes no Sistema Financeiro Habitacional – OGU, FGTS, SBPE e SFI/Mercado Secundário o programa MCMV consolida pela Lei N. 11.977, de 7 de julho de 2009, a alocação dos recursos subdivididos de acordo com as faixas de renda das famílias beneficiárias do programa. Essa subdivisão se deu da seguinte forma:

O aporte da União ao FAR e ao FDS destinado a faixa 1 de 0 a 3 salários mínimos, para a faixa 2 de mais de 3 a 6 salários, o aporte da União e do FGTS e para a faixa 3 de mais de 6 a 10 salários mínimos.

É preciso compor e equacionar os diversos aspectos para a provisão de moradia – a enorme quantidade de unidades a serem produzidas ou melhoradas, a baixa capacidade de pagamento das famílias que compõem este déficit, o alto custo do bem habitação e a complexidade do financiamento em longo prazo, entre outros.

Para realizar a análise dos empreendimentos propostos realizamos a categorização, a partir dos programas habitacionais, considerando a incidência nesse estudo das três principais fontes de recursos existentes na área habitacional, que são os recursos orçamentários federais, os recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e os recursos do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE).

Sobre os recursos do SBPE, é possível prever um ambiente favorável para os próximos anos, principalmente devido à estabilidade da moeda, aumento da renda dos brasileiros, expectativa de redução da taxa de juros, maior segurança jurídica e redução da tributação. Esses fatores indicam maior flexibilização do crédito imobiliário e a comercialização de imóveis com valores médios mais baixos, acessíveis a faixas de renda antes não atendidas pelo SBPE.

No que diz respeito ao FGTS, observamos, conforme será demonstrado mais adiante, que, entre as fontes existentes, este Fundo constitui, ainda, a principal fonte de financiamento para a consecução dos objetivos estratégicos deste Plano.

Embora tenha sido suplantado pelo SBPE, nos últimos anos, em termos de volume de recursos aplicados em crédito imobiliário, o FGTS vem operando nas áreas de habitação e saneamento abaixo do seu potencial efetivo. Em parte, a relativamente baixa aplicação vem sendo justificada em função das limitações da demanda solvável. Contudo, como FGTS constitui o *funding* de mais baixo custo de captação, entre as fontes onerosas, no âmbito do Sistema Financeiro, observamos na análise detalhada do seu fluxo financeiro, que suas taxas finais de financiamento podem ser reduzidas, ampliando-se assim a demanda solvável e possibilitando que sejam aplicados recursos bem mais vultosos do que vem sendo realizado.

Em comparação com os recursos orçamentários da União o FGTS tem representado, historicamente, uma fonte mais estável e com aplicações de maior vulto. Embora constitua uma fonte onerosa, o atual diferencial entre as aplicações financeiras do Fundo (à taxas de juros praticadas pelo mercado) e as taxas de remuneração pagas às contas vinculadas ao Fundo, produz receitas financeiras que podem e já vem sendo utilizadas como recursos não onerosos – descontos/subsídios - que casados com os financiamentos habitacionais, ampliam o acesso das famílias ao Sistema Financeiro. A análise aqui elaborada demonstra, por fim, que a atual contribuição do FGTS em recursos não onerosos (subsídios/descontos) também pode ser elevada, possibilitando assim uma cobertura ainda maior do FGTS no equacionamento do grave déficit habitacional brasileiro.

Outro problema a vista é quanto ao temor de esgotamento dos recursos de financiamento devido aos sucessivos recordes do crédito habitacional – teme-se que o crescimento da poupança não acompanhe o dos empréstimos (por lei, os bancos são obrigados a destinar apenas 65% dos depósitos em poupança para o crédito habitacional), e por isso a necessidade de criar fontes alternativas de financiamento, além dos recursos do FGTS e do SBPE (DRUM, 2010).

Fazem parte da amostra os empreendimentos protocolados junto às SRs e estes foram categorizados de acordo com a situação cada um se encontra dentro dos trâmites da análise realizada pela Caixa conforme descrito abaixo:

Foi considerado como "cancelados" os empreendimentos que não apresentaram a documentação necessária para finalizar sua análise junto à Caixa ou que o proponente desistiu de sua contratação. Os casos em que a documentação não atende aos requisitos obrigatórios se

deve à incapacidade técnica ou operacional dos proponentes, seja ele entidade pública ou privada, incluindo aí pequenos incorporadores que não possuíam certificação PBQH-A, projetos aprovados, garantia bancária, propriedade do terreno, etc. Ou o setor público que não conseguiu avançar nos trâmites burocráticos.

Os empreendimentos "em análise" são o que foram protocolados junto à CAIXA mas que ainda não tiveram sua análise finalizada e portanto ainda não foram contratados. Boa parte desses empreendimentos estão emperrados por pendências de aprovações de projetos junto à outros órgãos governamentais como CPRH, COMPESA, Prefeituras, etc.

Cabe aqui destacar que atualmente um empreendimento para ser aprovado junto à CAIXA precisa passar via de regra no mínimo pelas seguintes aprovações:

- Prefeitura - à depender do município a aprovação pode levar de três a seis meses e em se tratando de área de interesse estadual deve ser submetida também à análise da FIDEM, estendendo o prazo por mais seis meses;
- Após aprovação municipal o projeto é submetido a análise da CPRH, esta por sua vez instituiu o licenciamento simplificado para os empreendimentos MCMV, com prazo definido para aprovação de trinta dias, mas que na prática leva no mínimo noventa dias;
- Para aprovação dos projetos junto à COMPESA os prazos mínimos alcançados são de cerca de noventa dias;
- os projetos na CELPE e no INCRA (em caso de terra cadastrada como rural, mesmo estando em perímetro urbano ou de expansão urbana) podem levar de três a seis meses;
- a engenharia da CAIXA pode levar de quatro a seis meses para analisar e aprovar um empreendimento, esses prazos ocorrem em função do excesso de demanda e da estrutura ainda enxuta da equipe de análise.

Esses prazos são estimados, mas podem variar bastante em função de uma série de variáveis, como: quadro de funcionários reduzidos, demandas outras, licenças e férias de funcionários, falhas na concepção dos projetos, falhas nas análises ou alternância de critérios de análise, greves, etc. Cabe o registro que ainda hoje os empreendimentos protocolados junto às SRs levam no mínimo vinte meses para fechar o ciclo de retorno do capital investido,

considerando desde a aquisição do terreno até sua aprovação junto à CAIXA, o que é considerado um ciclo muito longo para o segmento da construção civil.

A complexidade do programa, que envolve a articulação das três esferas de governo, além da própria CEF, explica, em boa medida, a morosidade do processo de construção e distribuição das unidades (CAGNIN, 2012).

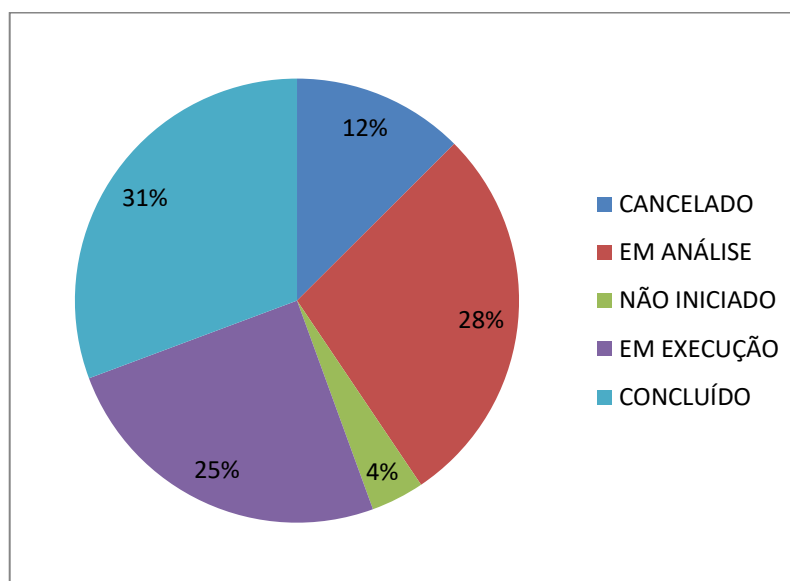
Os empreendimentos "não iniciados" são aqueles que tiveram suas análises aprovadas e estão contratados, porém ainda não tiveram suas obras iniciadas. Alguns não tiveram suas obras iniciadas por pendências em licenças de construção e instalação, outros por estarem contratando a demanda mínima de clientes e por fim os que estão aguardando a execução dos serviços de contrapartidas dos municípios e estados para iniciar sua execução. Esse último caso em geral se refere aos empreendimentos localizados em municípios atingidos pela cheia que aguardam a finalização dos processos de licitação das obras de terraplanagem contratadas pelo Estado ou de regularização fundiárias das desapropriações.

Como o objetivo das empresas é necessariamente o de ampliar seus lucros, e os preços finais estão pré-determinados pelos tetos de financiamentos, os ganhos com a produção habitacional poderão ser realizados a partir de duas possibilidades não excludentes: pela redução do custo de construção ou pela redução do preço da terra, dois tipos de lucratividade de natureza diferenciada. O ganho com a redução do preço pago pela terra é de natureza mercantil e pode ser definido como lucro imobiliário, enquanto os ganhos com a redução do custo de construção são de natureza propriamente produtiva e podem ser definidos como lucro da construção (RIBEIRO, 1997).

Os empreendimentos "em execução" são aqueles que estão em estágios de execução diversos, sendo acompanhados e medidos mensalmente pela engenharia da CAIXA. É comum encontrar empreendimento com atrasos significativos no cronograma de execução em função de falha de planejamento, imprevistos durante a execução que não foram previstos na fase de projeto, dentre outros.

Por fim os empreendimentos concluídos são aqueles que tiveram cem por cento de obra concluída, atestado pela engenharia da CAIXA, e entregues aos mutuários.

Gráfico 13 - Empreendimentos por situação em Pernambuco.



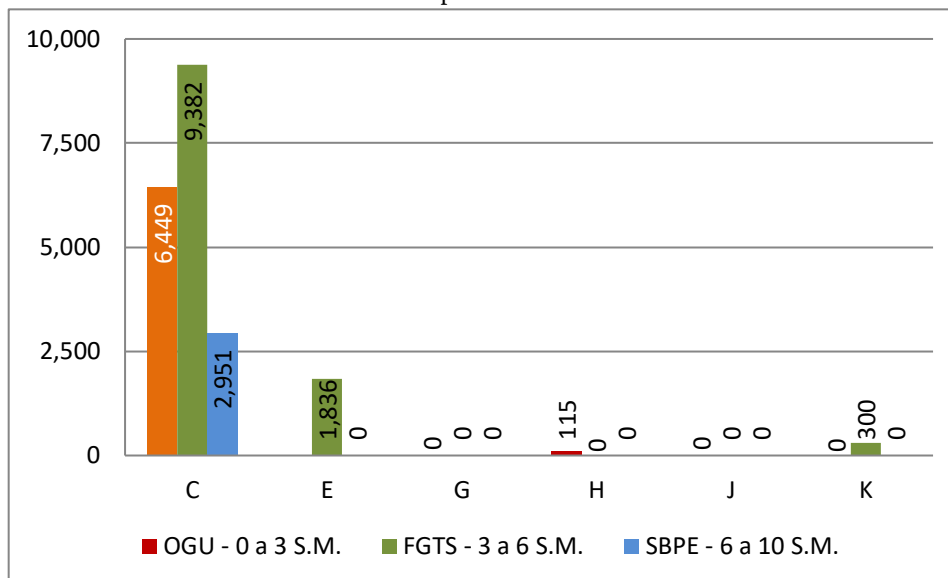
Fonte: Elaboração do autor a partir de CAIXA, de 2009 a maio 2012.

O Gráfico 12 demonstra que dos 567 empreendimentos protocolados junto à CAIXA, no período de 2009 à 2012, 71 ou 12% (doze) da amostra tiveram suas análises canceladas por iniciativa dos proponentes ou por terem sido julgados inviáveis pela CAIXA, 28% (vinte e oito) ou 159 empreendimentos estão em análise incluindo empreendimentos desde 2009.

Os problemas descritos por empreendedores e pelo corpo técnico das SRs apontam empecilhos jurídicos, como a falta de comprovação jurídica de titularidade das propriedades, em casos de empreendimentos viabilizados por permuta de área, ou financeira, ainda por formação de Sociedade de Propósito Específico em que a titularidade da propriedade só é transferida após a conclusão dos processos de aprovação de projetos e registros de propriedade junto aos cartórios de imóveis.

Acentua esse número os fatos de muitos municípios ou os estados, para viabilizar a implantação de empreendimentos, terem assumido como contrapartida a doação de propriedades públicas ou privados através de processos de cessão ou desapropriações, que vem se arrastando desde 2009 e 2010 em processos judiciais lentos. Porém a parcela significativa das unidades habitacionais canceladas está localizada nos municípios Tipo C, componentes da RMR, como mostra o gráfico 13, devido à insatisfação dos proponentes com o preço de avaliação dos imóveis, estabelecidas abaixo dos preços praticados no mercado imobiliário, o que leva os proponentes a buscarem outras formas de venda, via bancos privados ou financiamento direto ao consumidor, como mostra o gráfico abaixo.

Gráfico 14 - Uh cancelada por faixa de renda em Pernambuco.

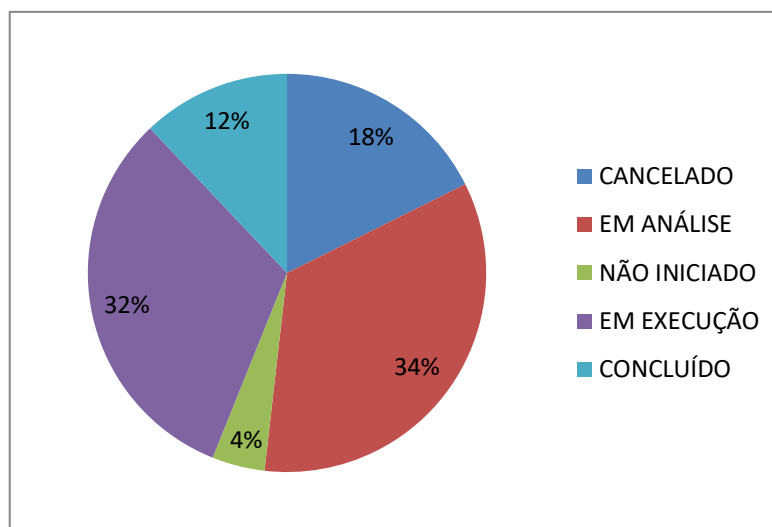


Fonte: Elaboração do autor a partir de CAIXA, de 2009 a maio 2012.

Contribui ainda para essa debandada a falta do cumprimento da legislação geral do PMCMV, que permitiu aos municípios aprovar legislações municipais específicas de isenções e benefícios fiscais em até cem por cento do Imposto Sobre Serviços - ISS.

Quando analisado comparativamente o número empreendimentos (gráfico 13) em relação ao número de Uh proposto (gráfico 14), o percentual apontado para os “cancelados” sobe de 12% para 18% e para os “em análise” de 28% para 34% em função, justamente da maior incidência de cancelamentos e atrasos nos empreendimentos direcionados às áreas de intervenção da Operação Reconstrução. Estes contemplam empreendimentos enquadrados na modalidade FAR, voltados à faixa 1, com maior concentração de Uh por empreendimentos e que além dos problemas citados acima, há um processo de perda de interesse dos proponentes em função das baixas margens de lucro alcançadas, em detrimento aos empreendimentos voltados às faixas 2 e 3.

Gráfico 15 - Uh por situação em Pernambuco.



Fonte: Elaboração do autor a partir de CAIXA, de 2009 a maio 2012.

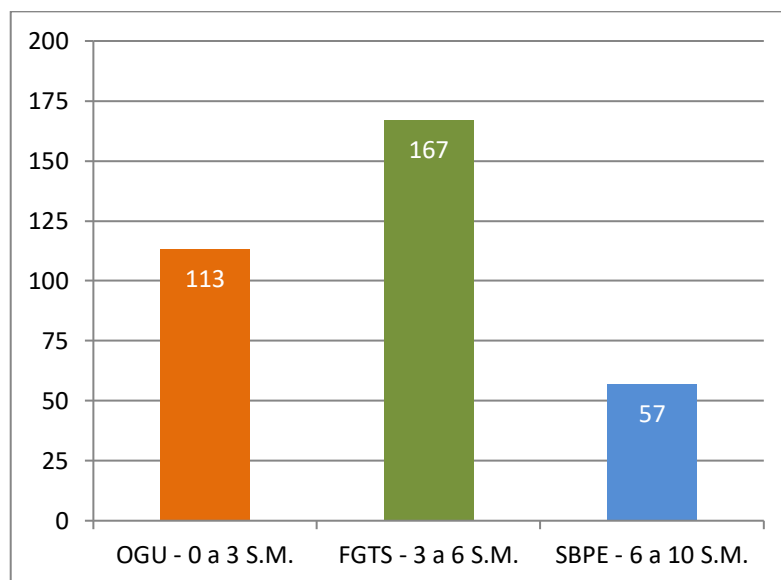
Por fim cabe registrar que em função dos grandes benefícios oferecidos pelo programa, é identificado um elevado número de proponentes que não possuíam experiência prévia no desenvolvimento de empreendimentos habitacionais, o que acarretou na apresentação de documentações jurídicas e projetos técnicos incompletos ou de baixa qualidade, inviabilizando sua análise junto à CAIXA. Muitos projetos concebidos de forma superficial apresentam durante a análise de engenharia falhas de projeto com inconsistências de informações, principalmente no que tange aos custos previstos inicialmente e isso se concentra principalmente quando do início do programa em 2009 e 2010.

4.2. QUEM SE BENEFICIA DO SUBSÍDIO?

Para a análise detalhada da eficácia, eficiência e desempenho da política habitacional do PMCMV em Pernambuco eliminamos da amostra os empreendimentos que foram "cancelados" ou que estão "em análise" realizando assim apenas a análise dos empreendimentos que estão "concluído", "em execução" ou já "contratado", porém com obras ainda não iniciadas, para avaliar apenas os empreendimentos que até o presente momento foram efetivados ou que

serão efetivados¹⁰. Desta forma reduzimos a amostra de 567 empreendimentos para 337, ver gráfico 15, com a redução do total de unidades habitacionais para 57.445 unidades habitacionais e um VGV total de 3,38 Bilhões conforme apresentado abaixo:

Gráfico 16 - Empreendimentos por origem dos recursos e faixas de renda em Pernambuco.

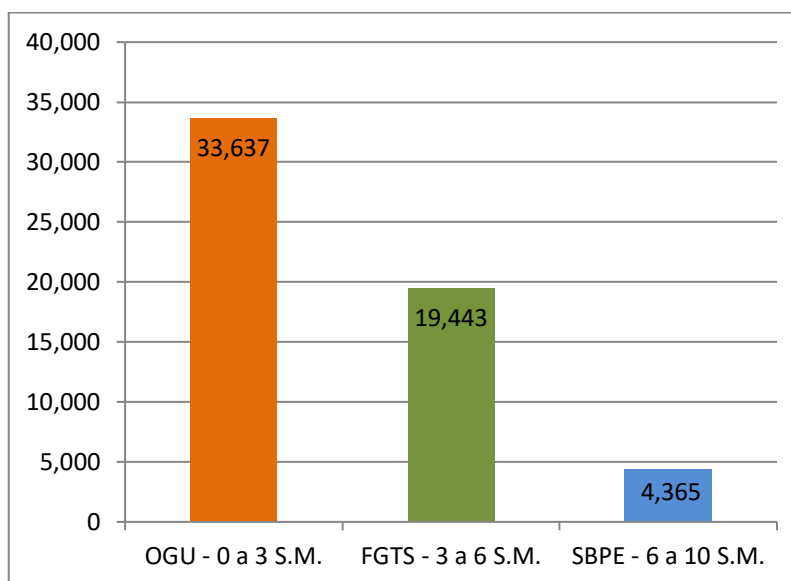


Fonte: Elaboração do autor a partir de CAIXA, de 2009 a maio 2012.

Percebe-se a maior concentração de empreendimentos lançados na Faixa 2 com um total de 167 incidências, representando quase 50% do total de empreendimentos em contraponto aos 113 empreendimentos da Faixa 1 com um percentual de 34% (Gráfico 15).

¹⁰ Conceito adotado pela CAIXA em função da contratação do empreendimento garantir sua execução por meio da contratação de outro empreiteiro em caso de desistência da conclusão do contrato ou impossibilidade de realização do proponente.

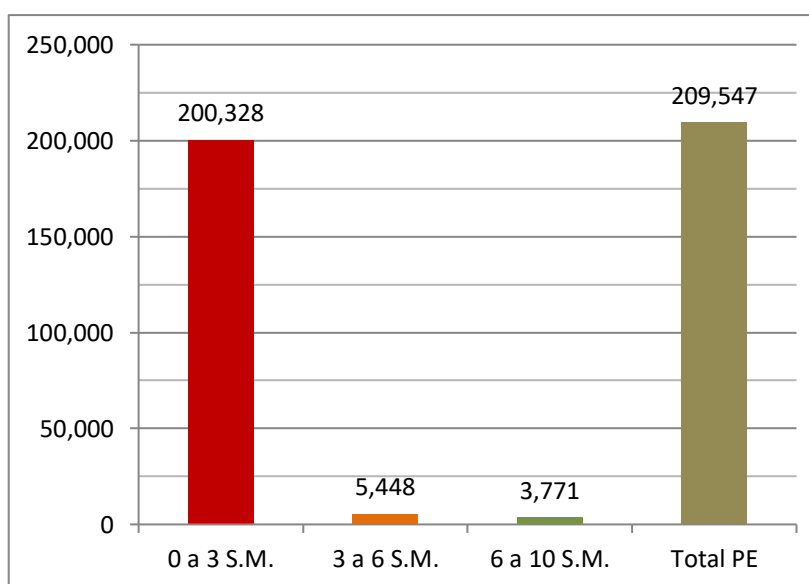
Gráfico 17 - Uh por origem dos recursos e faixas de renda em Pernambuco.



Fonte: Elaboração do autor a partir de CAIXA, de 2009 a maio 2012.

Quando analisado a mesma distribuição, agora por unidades habitacionais em substituição ao número de empreendimentos a proporção sobre o total se inverte em função dos empreendimentos habitacionais da Faixa 1, que em sua grande maioria configuram empreendimentos térreos ou de tipologia térrea mais três pavimentos, que apresentam no gráfico 16, um número de unidades habitacionais equivalente a 59% (cinquenta e nove) do total da amostra, frente à 34% (trinta e quatro) das unidades habitacionais voltadas para a Faixa 2.

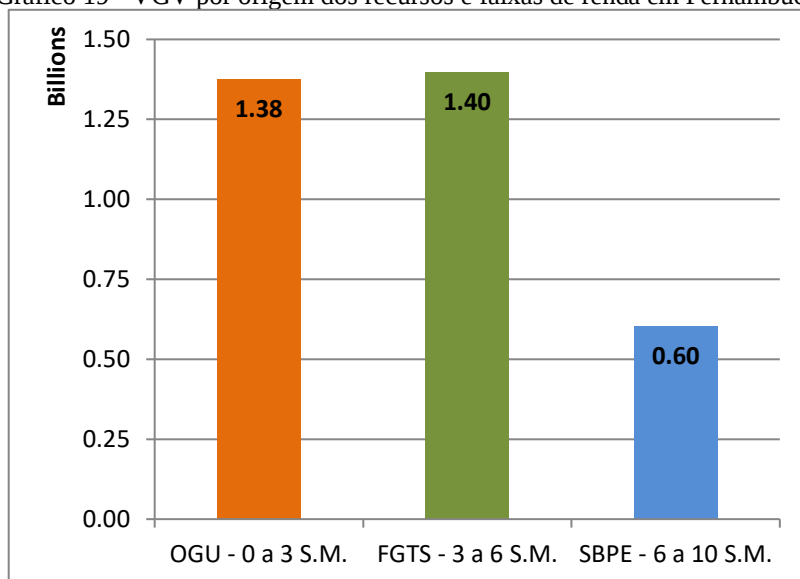
Gráfico 18 - Déficit Habitacional por faixas de renda em Pernambuco.



Fonte: Elaboração do autor a partir de FJP, 2005.

A concentração do déficit habitacional torna ainda mais latente a disparidade entre o número de unidades habitacionais produzidas em relação a sua concentração por faixa de renda. O déficit habitacional concentrado na Faixa 1 contempla 95% (noventa e cinco) do total do déficit habitacional dos municípios pernambucanos apontados nesse estudo no gráfico 17.

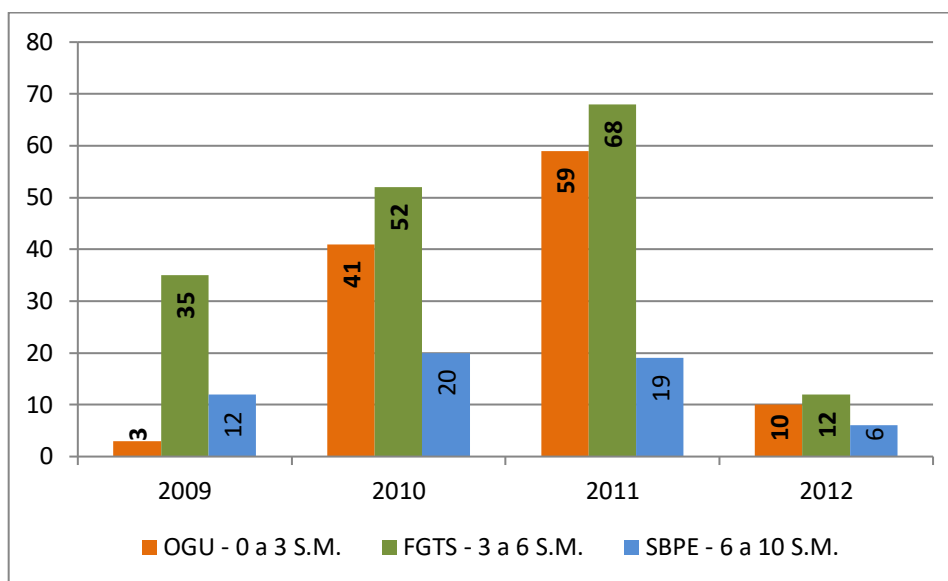
Gráfico 19 - VGV por origem dos recursos e faixas de renda em Pernambuco.



Fonte: Elaboração do autor a partir de CAIXA, de 2009 a maio 2012.

Partindo para análise do VGV aplicado às mesmas faixas de renda a proporção da distribuição por Faixa se inverte novamente em menor dimensão, porém é importante observar que para produzir 33.637 unidades habitacionais voltado para Faixa 1 são consumidos R\$ 1,38 Bilhões, enquanto para produzir 19.443 Uh direcionadas para a Faixa 2 é aplicado 1,40 Bilhões. Apesar de não ser possível dimensionar o volume de subsídios destinados às Faixas de Renda e sabendo que estes são proporcionais às mesmas, nota-se que o volume de recurso aplicado por faixa de renda é desproporcional conforme evidenciado no Gráfico 18.

Gráfico 20 - Empreendimentos por faixas de renda e período em Pernambuco.



Fonte: Elaboração do autor a partir de CAIXA, de 2009 a maio 2012.

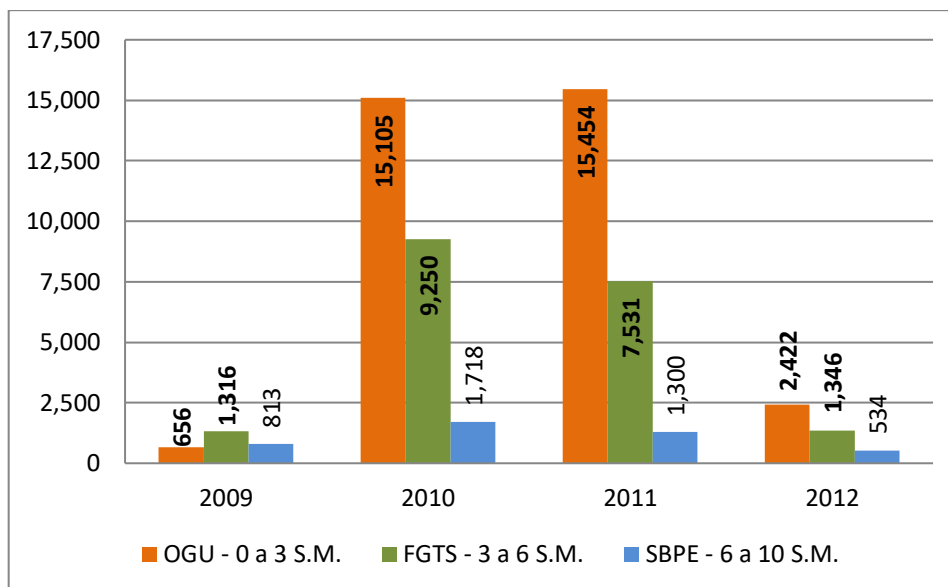
Os empreendimentos obviamente não se destinam à faixa de população com rendimentos até três salários mínimos, onde se concentra a maior fatia do déficit de moradias, aquela à qual deveriam ser destinados os recursos públicos. No entanto, a propaganda do empreendimento sugere esse efeito ao mencionar subsídios governamentais. As empresas utilizam a estratégia discursiva do programa, construída em torno dos direitos sociais, mas produzem unidades residenciais destinadas ao atendimento da demanda da chamada “nova classe média” (SANTOS e DUARTE, 2010).

Analisando a incidência dos empreendimentos por período identificamos um início tímido do Programa direcionado à Faixa 1 com apenas três empreendimentos efetivados, abaixo inclusive da Faixa 3, mas esse cenário se modifica em 2010, principalmente em função da Operação Reconstrução. Por sua vez os empreendimentos voltados à Faixa 2 apresentam um forte crescimento, chegando a dobrar seu número no período de 2009 a 2011, como apresentado no gráfico 19, o que reforça o interesse da iniciativa privada em produzir para a nova classe média.

O surgimento do programa MCMV (em sua versão “empresarial”) é a consagração desta tendência: mesmo para a demanda pública de famílias com até três salários mínimos os empreendimentos habitacionais podem ser desenvolvidos por promotores imobiliários do circuito privado, desde a promoção da terra urbanizada até a entrega das unidades. Esta opção muitas vezes é inviável justamente pela incompatibilidade entre o preço da terra urbanizada e

o preço de venda das unidades definido pelo Conselho Gestor do FGTS (BUONFIGLIO e BASTOS, 2011).

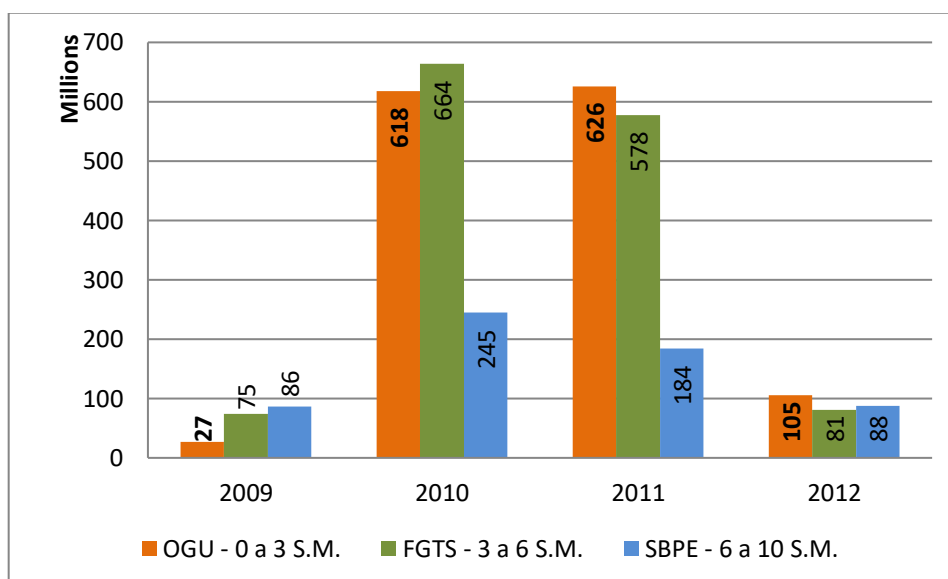
Gráfico 21 - Uh por faixas de renda e período em Pernambuco.



Fonte: Elaboração do autor a partir de CAIXA, de 2009 a maio 2012.

Mais uma vez é percebido o salto do número de habitações efetivadas para a Faixa 1 nos anos de 2010 e 2011 com destaque para a concentração de Uh por empreendimento, em função das flexibilizações realizadas pela CAIXA para atender a demanda emergencial da Operação Reconstrução (Gráfico 20).

Gráfico 22 - VGV por faixas de renda e período em Pernambuco.

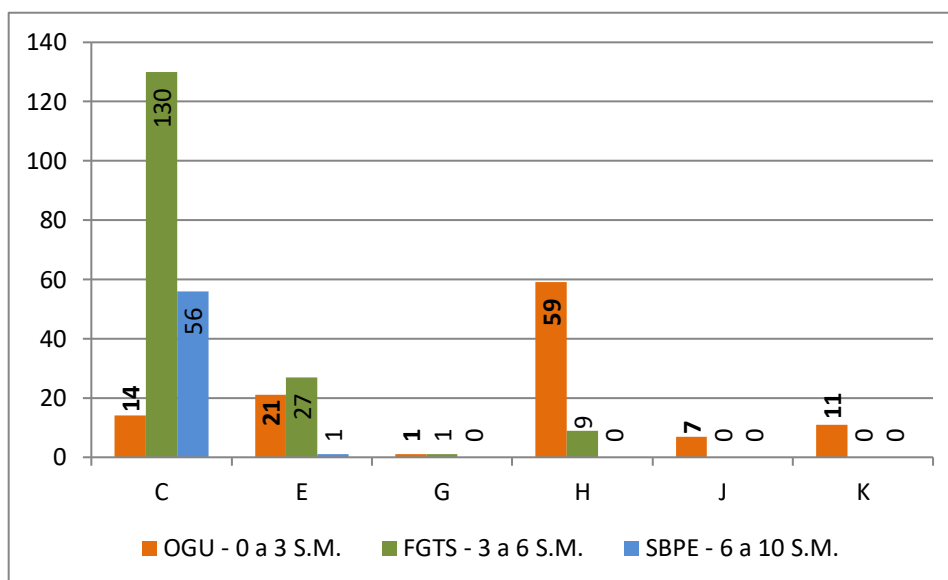


Fonte: Elaboração do autor a partir de CAIXA, de 2009 a maio 2012.

Na análise do VGV por período, gráfico 22, se destaca a Faixa 3 que em 2009 teve uma alocação de recursos superior a Faixa 2, alcançando R\$ 86 Milhões. Em 2010 o VGV da Faixa 1 é inferior ao volume de recursos aplicados à Faixa 2, mesmo efetivando 58% do total de Uh do ano. Em 2011 ocorre um fato novo, visto que o VGV aplicado na Faixa 1 supera o volume de recursos aplicados na Faixa 2, o que acontece devido ao investimento maciço em infraestrutura urbana para a implantação dos projetos da Operação Reconstrução, também pelo aumento das unidades habitacionais realizadas quando da implantação do MCMV 2.

Quando caracterizada a localização dos empreendimentos, fica evidente a maior concentração nos municípios do Tipo C, com destaque para a sobreposição dos empreendimentos destinados à Faixa 3 sobre os voltados à Faixa 1. Os municípios Tipo H também apresentam uma grande incidência de empreendimentos voltados à Faixa 1 por constituírem os municípios atingidos pelas enchentes de 2010, objeto da Operação Reconstrução (Gráfico 23).

Gráfico 23 - Empreendimento por faixa de renda nos tipos de cidades do PlanHab.



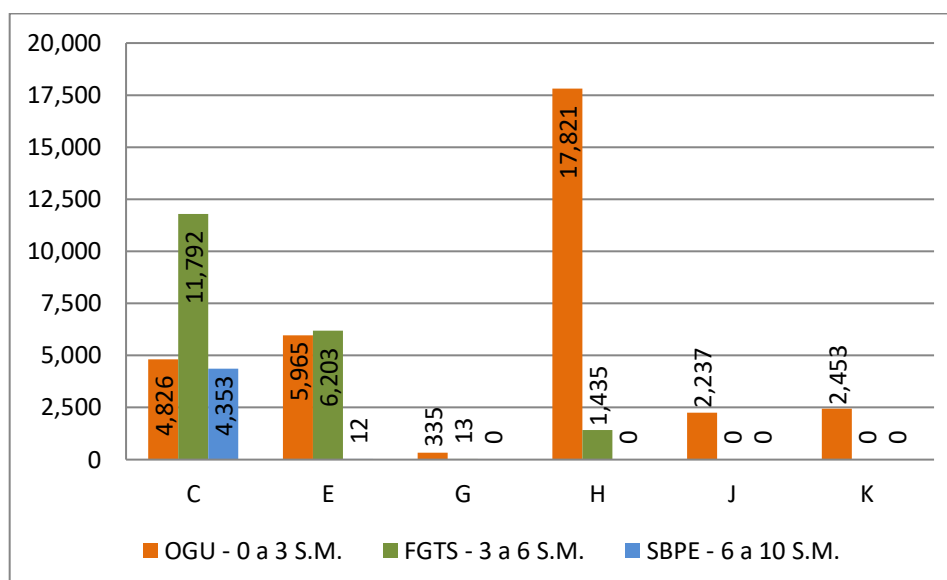
Fonte: Elaboração do autor a partir de FJP, 2005.

O PMCMV aponta a prevalência do interesse das construtoras, à medida que aporta recursos públicos através de subsídios na produção de empreendimentos de grande porte, repetindo experiências pouco exitosas do BNH nas décadas de 1960 e 1970, quando construía

seus conjuntos habitacionais em grandes blocos, distantes dos centros urbanos (SANTOS e DUARTE, 2010).

Analizando a média de unidades habitacionais por empreendimento, conforme gráfico 24, pode ser identificado as seguintes referências: os empreendimentos implantados nos municípios Tipo H voltados à Faixa 1 apresentam uma média de 344 Uh por empreendimento, enquanto a proporção para a mesma faixa de renda nos municípios Tipo C apresentam uma média de 300Uh por empreendimento. Essa mesma proporção apresenta médias bem menores para as Faixas 2 e 3 com média de 90 e 77 Uh por empreendimento respectivamente.

Gráfico 24 - Uh por faixa de renda e origem dos recursos nos tipos de cidades do PlanHab.



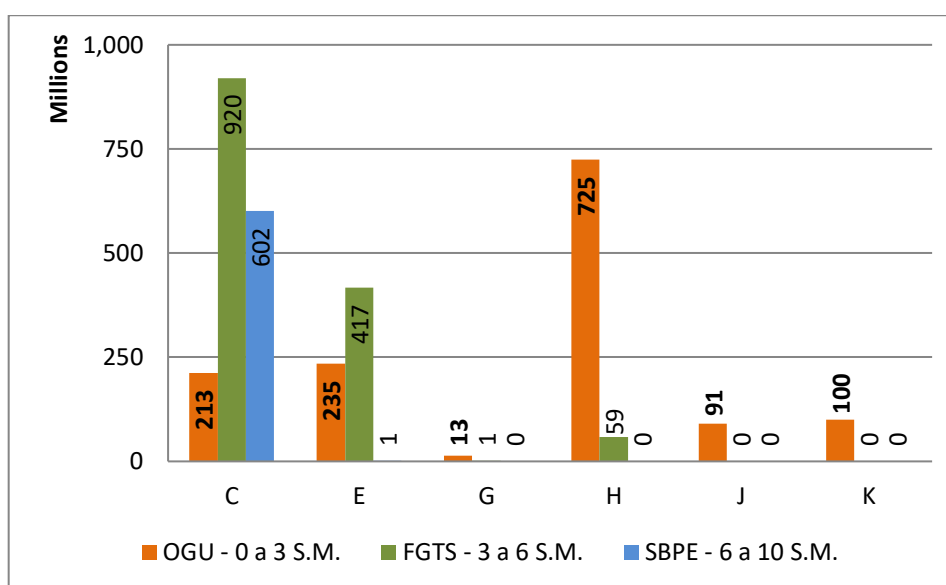
Fonte: Elaboração do autor a partir de FJP, 2005.

Parte-se do pressuposto defendido por Cardoso, Aragão e Araujo (2011) que o lucro imobiliário é maximizado com a capacidade das empresas em desenvolver estratégias de redução do valor pago aos proprietários, a exemplo: com a constituição de estoques de terras, com a transformação de solo rural em urbano, ou ainda com a possibilidade de antecipar mudanças na legislação de uso do solo que viabilizem a utilização de terrenos até então fora de mercado. Já o lucro da construção se viabiliza com ampliação da escala, racionalização do processo produtivo, redução de perdas, aumento da produtividade do trabalho e utilização de novas tecnologias. Para a redução do custo ou do tempo de produção torna-se necessário ampliar o tamanho dos empreendimentos, buscando concomitantemente maior padronização. Neste sentido, buscar a ampliação da escala dos empreendimentos, o que tem como

consequência a necessidade de trabalhar com terrenos de maiores dimensões, reforça o processo de periferização, já que é mais difícil encontrar áreas de tamanho adequado nas regiões centrais.

É importante observar no gráfico 25, que mesmo os municípios do Tipo E, constituído por municípios polo de região apresentam um desempenho de produção de unidades habitacionais direcionado para a Faixa 1 superior aos municípios do Tipo C. Pode-se interpretar que a disponibilidade por terrenos à um custo acessível pode representar uma facilidade para a ação do mercado privado.

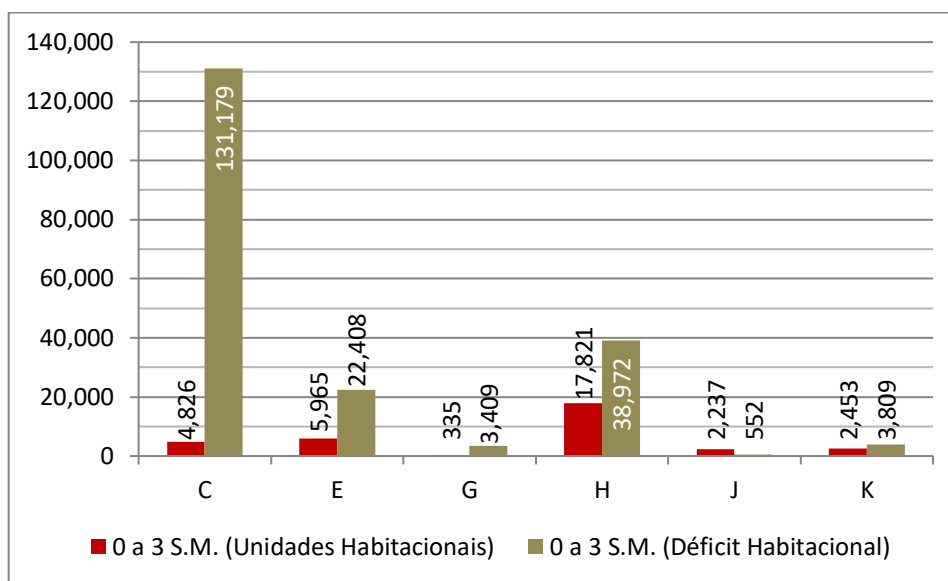
Gráfico 25 - VGV por faixas de renda e origem dos recursos nos tipos de cidades do PlanHab.



Fonte: Elaboração do autor a partir de CAIXA, maio de 2012.

Aprofundando a análise da distribuição por Tipos de municípios do PlanHab foi realizado um comparativo entre os investimentos realizados em contraponto ao déficit habitacional existente por faixa de renda. Os gráficos abaixo revelam a disparidade entre o perfil do déficit habitacional e a eficácia de seu atendimento, demonstrando como Arantes e Fix (2009) apontam o enorme poder do setor imobiliário, que favorece claramente uma faixa estreita da demanda que mais lhe interessa, conforme demonstram os Gráficos apresentados a seguir.

Gráfico 26 - Uh versus Déficit Habitacional na Faixa 1 nos tipos de cidades do PlanHab.



Fonte: Elaboração do autor a partir de CAIXA, maio de 2012 (Unidades Habitacionais). FJP, 2005 (Déficit Habitacional).

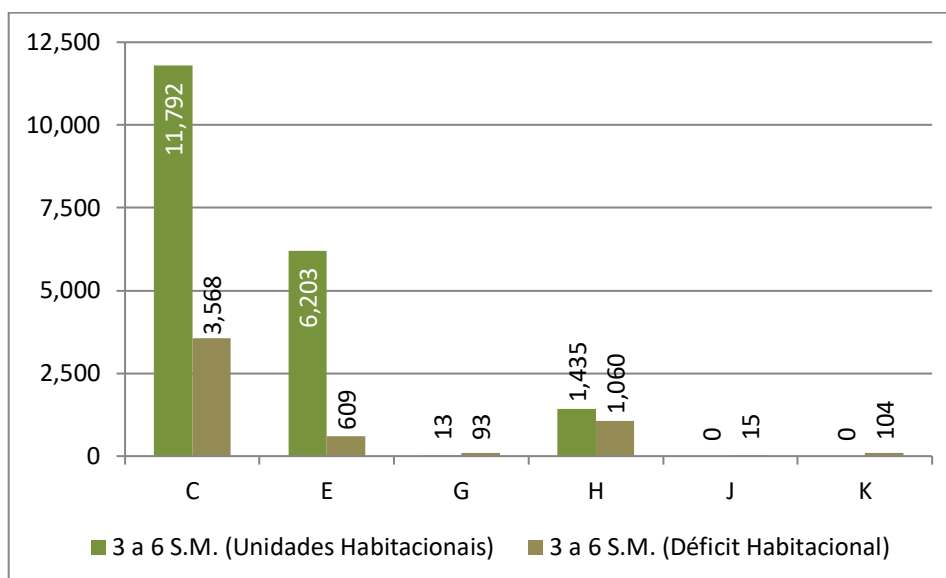
Apesar de as famílias da Faixa 1 contar com subsídios maiores, o PMCMV previu apenas 40% (quarenta) das unidades a serem construídas nessa faixa, onde se encontra a maior parte do déficit habitacional (CAGNIN, 2008).

É evidente que nem de longe o discurso da eficácia do PMCMV está sendo cumprido. Diante de números tão alarmantes chega a se desconfiar que nunca se constituiu como meta o atendimento à população mais necessitada do provimento da habitação social. Mesmo nos municípios do Tipo H que receberam um maciço investimento direcionado ao segmento, em função da catástrofe, chega a atender 45% da demanda habitacional, bem abaixo do necessário. Considerando os municípios do Tipo C o percentual de atendimento ao déficit habitacional cai para menos de 4% o que não atenderia à demanda habitacional nos próximos 30 anos (Gráfico 26).

Rolnik e Nakano (2009) chegam a afirmar de que a “intenção não é implementar uma política habitacional de fato”. Antes, porém, é preciso perguntar qual o pressuposto da própria política, porque ele pode ser contrário ao conteúdo universalizante de uma concepção normativa de política pública e corresponder à “lógica seletiva dos mercados”, seguindo o contexto mais amplo, nacional e internacional, que privilegia a ótica privada e financeira tanto na economia como na política. Chego aqui, ao fim, pelo menos até o presente momento, do percurso da política habitacional brasileira para discorrer sobre um processo que ocorria em paralelo, a

financeirização do setor imobiliário, e que também potencializou recentemente a atuação das empresas construtoras e incorporadoras na produção de moradias.

Gráfico 27 - Uh versus Déficit Habitacional na Faixa 2 nos tipos de cidades do PlanHab.



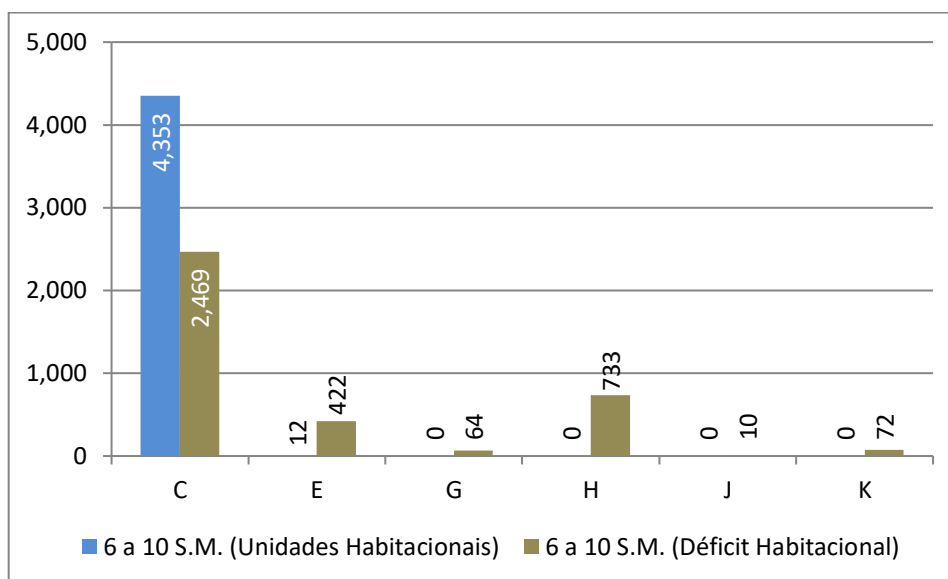
Fonte: Elaboração do autor a partir de CAIXA, maio de 2012 (Unidades Habitacionais). FJP, 2005 (Déficit Habitacional).

A ênfase do caráter anticíclico do programa, como Cagnin (2012) sugere, estimula a aquisição de moradia nas faixas superiores de renda, por exigir um menor volume de subsídios em função do melhor acesso ao crédito dessas famílias, já que os riscos associados são menores.

De forma inversamente proporcional à produção habitacional voltada à Faixa 2, esta vem produzindo mais unidades do que o déficit habitacional existente o que vem contribuindo para o aumento do estoque e incentivo à valorização e especulação imobiliária (Gráfico 27).

Da mesma forma que na Faixa 2, a produção voltada à Faixa 3 vem gerando estoque de unidades nos municípios Tipo C, como apresenta o gráfico 28, enquanto nos municípios Tipo E e H praticamente não há produção habitacional para este segmento econômico pela ausência de promotores imobiliários.

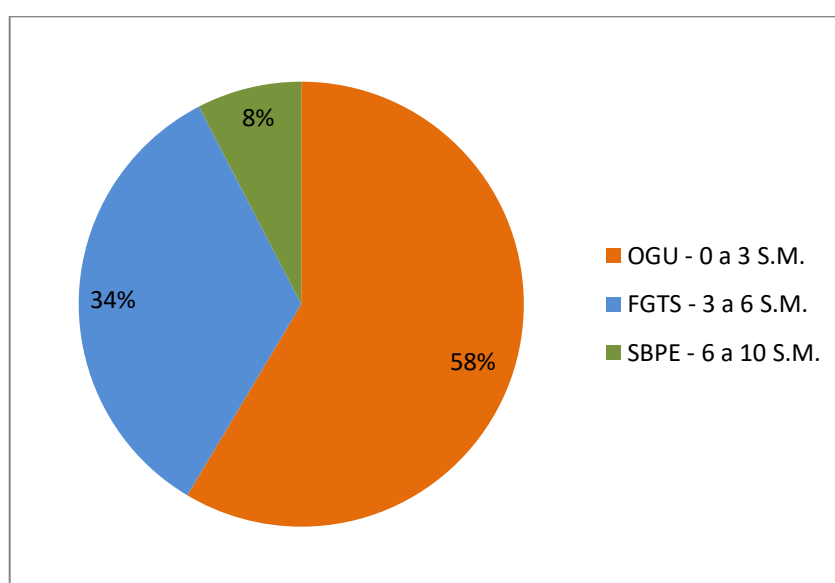
Gráfico 28 – Uh versus Déficit Habitacional na Faixa 3 nos tipos de cidades do PlanHab.



Fonte: Elaboração do autor a partir de CAIXA, maio de 2012 (Unidades Habitacionais). FJP, 2005 (Déficit Habitacional).

Apesar do volume de produção das unidades habitacionais ter crescido vertiginosamente para as Faixas de renda 1 e 2, que até então não tinham acesso ao mercado imobiliário formal ou até mesmo a linhas de financiamento, este volume de produção ainda está muito aquém da necessidade habitacional, especialmente dessas famílias.

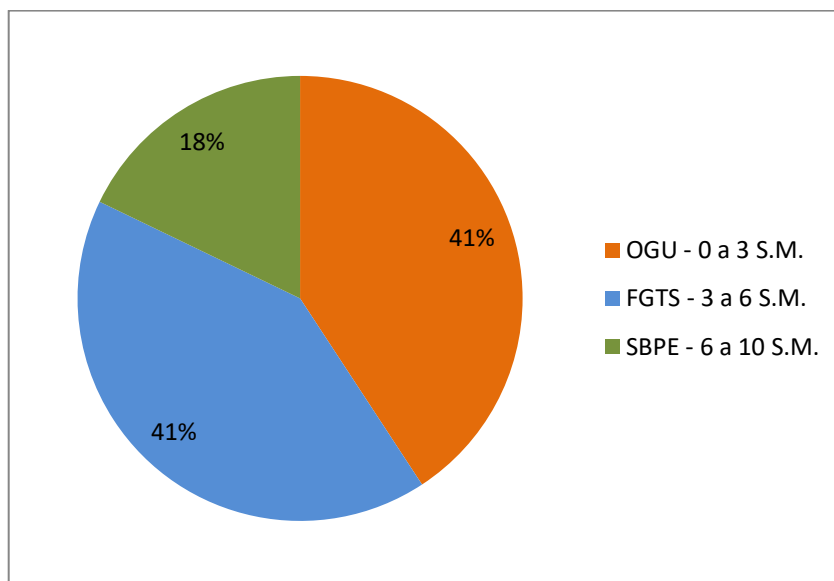
Gráfico 29 - Uh efetivada por faixa de renda.



Fonte: Elaboração do autor a partir de CAIXA, maio de 2012.

O percentual de participação de 58% (cinquenta e oito) do total de unidades habitacionais efetivadas demonstra mais uma vez a desproporcionalidade entre o número de unidades habitacionais ofertadas e a demandas de 95% do total do déficit habitacional concentrado na Faixa 1 (Gráfico 29).

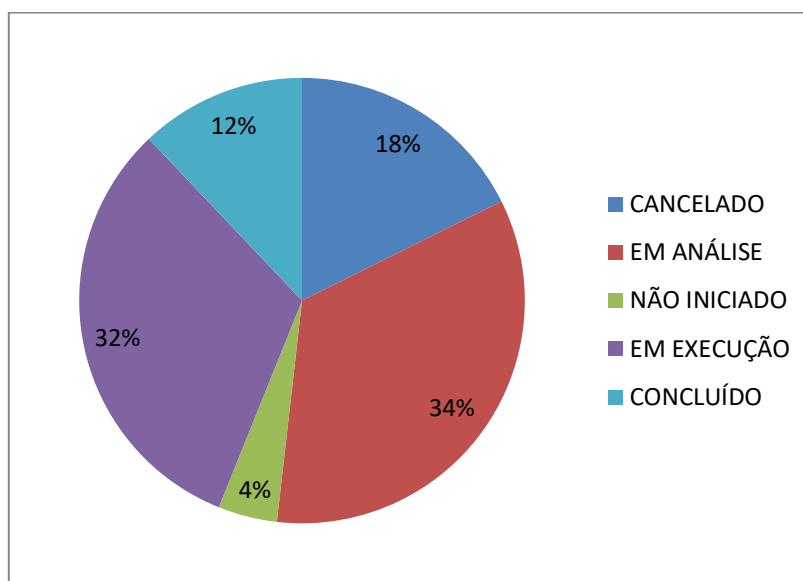
Gráfico 30 – VGV efetivado por faixa de renda. Elaboração do Autor.



Fonte: CAIXA, maio de 2012.

As possibilidades de ganhos aventadas pelo mercado imobiliário se torna mais factível quando centrado nas Faixas 2 e 3 em função da maior oferta do volume de recursos concentrada na Faixa 2 - 41% (quarenta e um) - e das possibilidades de margem de lucro maior nesses segmentos. A demanda da Faixa 1 apesar de apontar um enorme mercado em expansão como tem sua produção mais voltada para o segmento público ou sem fins lucrativos não constitui uma demanda atraente para os incorporadores do dito Mercado Econômico (Gráfico 30).

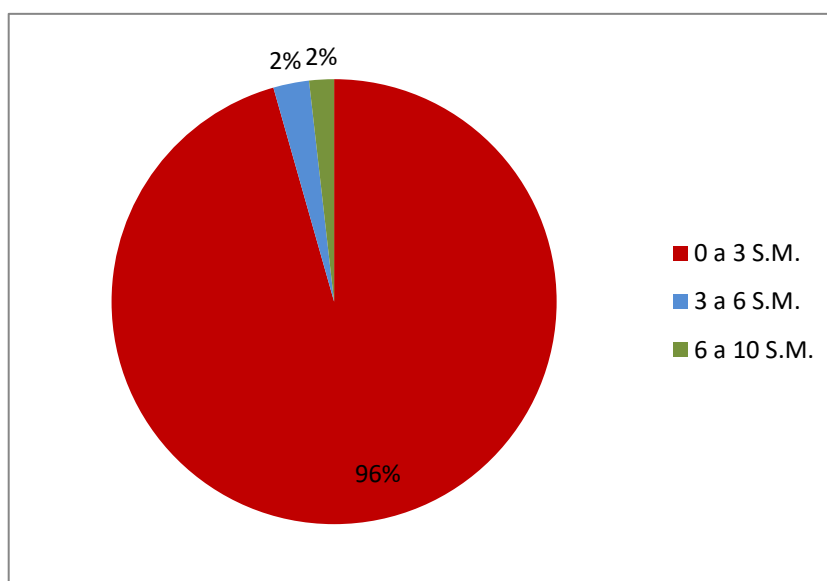
Gráfico 31 - Uh por situação em Pernambuco.



Fonte: Elaboração do autor a partir de CAIXA, de 2009 a maio 2012.

Considerando apenas as unidades habitacionais concluídas o cenário fica ainda pior visto que o Programa MCMV 1 e 2 em Pernambuco entregou até maio de 2012 apenas 14.383 unidades habitacionais, equivalente à 12% (doze) do total de unidades propostas às Superintendências da Caixa, como visto no gráfico 31, totalizando um VGV de R\$ 988 Milhões. Deste total apenas 21% (vinte e um) ou 3.047 unidades habitacionais são moradia direcionadas para a Faixa 1, apenas 34% (trinta e quatro) do volume contratado foi efetivamente entregue totalizando 338.055 moradias. Já o Programa MCMV 2 contratou 16% (dezesesseis) de sua meta de 2 milhões de moradias até o fim de 2011, o que representa 317.311 Uh, caminhando para cumprir o maior percentual de suas entregas em 2012, totalizando 6% (seis) da meta num montante de 118.085 morarias.

Gráfico 32 - Déficit Habitacional por faixa de renda em Pernambuco.



Fonte: Elaboração do autor a partir de CAIXA, maio de 2012 (Unidades Habitacionais). FJP, 2005 (Déficit Habitacional).

O déficit habitacional urbano de famílias entre seis e dez salários mínimos corresponde a apenas 4% (quatro) do total, porém segundo meta do PMCMV, receberá 60% (sessenta) das unidades e 53% (cinquenta e três) do subsídio público. Essa faixa poderá ser atendida em 70% (setenta) do seu déficit, satisfazendo o mercado imobiliário, que a considera mais lucrativa. Enquanto isso, conforme demonstra o gráfico 31, 96% (noventa e seis) do déficit habitacional concentra-se abaixo dos 3 salários mínimos, mas receberá apenas 35% (trinta e cinco) das unidades do pacote, o que corresponde a 8% (oito) do total do déficit para esta faixa (ARANTES e FIX, 2009).

Considerando que o PMCMV não prevê recursos para a construção de equipamentos urbanos, a construção destes grandes conjuntos poderá trazer mais problemas de habitação do que necessariamente solucioná-los. Cabe ressaltar que a legislação básica, assim como as instruções normativas que regulamentam o Programa, estabelecem parâmetros para aprovação dos projetos que buscam mitigar alguns dos impactos aqui aventados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O problema da moradia é um problema social de grandes dimensões, talvez um dos mais importantes no Brasil. O Programa "Minha Casa, Minha Vida" se apresenta com o discurso desviado ao passo que formula falsamente, a partir das necessidades impostas pelas estratégias econômicas de sobreacumulação das crises do capital. O pacote habitacional surgido ainda na fundação do PAC busca através da legitimidade social da problemática habitacional lançar a política como ações de primeira ordem no país. Porém suas bases são traçadas segundo critérios do capital, ou da fração do capital representada pelo circuito imobiliário, e do poder, mais especificamente, da máquina política eleitoral.

Este capítulo aborda a análise dos dados obtidos para avaliar a eficácia da política habitacional implantada no estado de Pernambuco. A primeira dificuldade encontrada foi com relação à fidedignidade dos dados aventados ora pela imprensa, ora pelos meios formais de divulgação. É certo que a política habitacional ganhou o status de fetiche.

O primeiro elemento a ser levantado para o fechamento deste capítulo é a importância na transparência da informação, vimos ao longo deste tópico o desencontro de informações a respeito das metas, subsídios, famílias beneficiadas, empreendimentos contratados etc. Isso demonstra o quanto o PMCMV foi concebido fechado aos gabinetes do Ministério da Fazenda e da Casa Civil, quiça do Ministério das Cidades, e o diálogo com a sociedade se fechou a pequenos grupos de empresários do segmento de habitação de mercado.

Parece que a gestão da informação não é bem administrada nem mesmo pela Caixa, as próprias normativas do Programa são inacessíveis para pesquisa e até mesmo para os proponentes. Sob o argumento do sigilo de informações estratégicas, se cria uma cortina de fumaça em que sequer os métodos de avaliação dos imóveis são conhecidos pelos incorporadores e as mesmas mudam ao sabor e deleite da Caixa e do Governo.

Identificou-se que as metas dos PMCMV 1 e 2 não foram claramente definidas e divulgadas, muito menos o cumprimento das metas, havendo ruído de comunicação entre os dados oficiais publicados nas legislações e normas pertinentes e as informações alardeadas na mídia. Fica claro uma falha na estrutura organizacional da política habitacional ou por interesses escusos ou por falta de competência e em função da confusa informação sobre os dados do Programa utilizamos

ponderações que não seguiram rigor estatístico, mas que apresentaram resultados pertinentes à realidade.

A ferramenta encontrada foram os dados das contratações efetuadas pela Caixa através de suas Superintendências, esses dados parecem ser o mais próximo da realidade efetiva da implementação da política habitacional. Por meio destes dados foi possível comprovar a distância entre o discurso das peças publicitárias alardeadas pelo poder público e mercado imobiliário e as a eficácia, eficiência e desempenho do Programa.

Fica claro que o déficit habitacional vem sendo utilizado como respaldo social para a implantação da política econômica, fica apenas no discurso, pois de forma efetiva a política habitacional objetiva atender uma demanda econômica através de investimentos na área habitacional. Sob o argumento da geração do emprego e atendimento à uma demanda social legítima e latente.

No entanto, o contexto econômico é diferente e torna-se fundamental uma avaliação dos efeitos do modelo implantado, considerando o caráter ambíguo do programa ao priorizar o estímulo ao crescimento econômico à produção efetiva de habitação para camadas de menor poder aquisitivo. Após a crise econômica, vale ressaltar os efeitos da periferização e da escala das intervenções provocados pelo desenho dado ao programa. Os reflexos também atingem administrações públicas locais responsáveis por minimizar externalidades provocadas pela implantação dos grandes conjuntos habitacionais na franja urbana.

Contudo, a política habitacional tem sido avaliada principalmente pelos “números”, sem considerar a legitimidade dos dados levantados, que têm produzido, sem contabilizar neste cálculo os custos necessários para corrigir os efeitos negativos gerados. Este tema tem sido sempre tratado de forma inadequada no debate sobre a política habitacional, colocando-se como uma escolha (trágica) entre qualidade e quantidade. Todavia, cabe elucidar que as experiências internacionais em políticas de moradia sempre tiveram como referência a diversidade de soluções no atendimento às necessidades familiares diferenciadas. Vale trazer à tona, nesta conjuntura, algumas soluções produzidas nacionalmente por cooperativas auto gestionárias, que já estão buscando (e produzindo efetivamente) soluções que enfatizam a diversidade tipológica e a ampliação dos limites da “área mínima” das unidades.

Valorizar a diversidade de usos, a variação do desenho das edificações, a qualidade das construções e a capacidade dos equipamentos públicos na construção de uma cidade funcional são atitudes importantíssimas, bem como discutir melhores critérios na implantação de programas habitacionais que permitam variações de tipologias de forma a adequar a UH ao

perfil das famílias e não o contrário. Em outras palavras, evidencia-se aqui a seriedade no que tange superar a solução básica “dois quartos, cozinha e banheiro”, com 35m² cada domicílio para qualquer tipo de família.

No tocante a gestão do programa, seria conveniente uma reflexão sobre o resgate do papel do promotor público na implementação da política habitacional, que os recursos fossem melhor divididos e que contemplassem mais amplamente as cooperativas e associações, ao invés de se concentrar no setor privado. A valorização do promotor público possibilitaria a reversão de ganhos proporcionados por inovações tecnológicas em melhorias na habitação.

Ao adotar procedimentos padrão em todo território nacional, a CEF onera soluções inovadoras que poderiam estar sendo administradas pelas prefeituras. A adoção de soluções convencionais obtém resultados óbvios no processo de implantação do PMCMV. Nesta conjuntura, torna-se importante também a ampliação do poder decisório dos municípios sobre as políticas, aproximando a facilidade de crédito habitacional das políticas locais de HIS.

A capacidade de gerir espaços caóticos e precarizados de produção para extrair o máximo de rentabilidade faz com que nossas construtoras exportem tecnologia de gestão para outros setores da economia, como uma espécie de vanguarda da flexibilização produtiva. Por sua vez, o circuito imobiliário é igualmente uma das conexões fundamentais da financeirização da economia e do capital fictício (em suas várias formas e, agora, na de ações de empresas imobiliárias S.A.) com a base real da produção do valor e de acumulação física de riqueza no território, aliada a formas de acumulação por despossessão, de privatização de fundos públicos e da riqueza social.

Daí a necessidade de colocar o problema nos seus verdadeiros termos. A transformação efetiva das cidades, dos usos e direitos sociais que ela propicia – a cidade como expressão da cidadania e não dos negócios imobiliários –, só se dará por meio de um programa radical de reforma urbana. Programas de reforma urbana muito sensatos, social-democratas ou democrático-populares já foram formulados no Brasil nos últimos 50 anos, mas sem grande, ou mesmo nenhuma efetividade. Alguns chegaram a ser parcialmente realizados, em algumas administrações municipais do antigo PT, em períodos curtos e quase sempre sofrendo reversões posteriores.

Leis, Planos e o Estatuto da Cidade foram aprovados, mas são pouquíssimos implementados na prática – foram, aliás, redigidos de modo que se tornassem inaplicáveis na escala e rapidez necessárias para uma reforma urbana. Por isso é possível afirmar que a reforma

urbana brasileira não se realizou e foi, inclusive, barrada – a despeito dos esforços de movimentos populares e de técnicos progressistas –, de forma ainda mais contundente do que a reforma agrária.

Se a relação entre a política habitacional brasileira e a crise capitalista assumiu novos contornos com o incremento da financeirização, a forma pela qual a política habitacional se voltou para a produção de mercado tem sinais particulares. Com o MCMV, o financiamento ao setor público, estruturado entre os entes federativos na forma de um sistema nacional de políticas públicas, foi superado por um modelo de financiamento de mercado descolado dos instrumentos de planejamento municipal como os Planos Diretores e os Planos habitacionais locais (PLHIS). Diante deste cenário de transformações político-econômicas, as análises críticas da política habitacional brasileira precisam olhar para além das questões administrativas da gestão urbana e apontar os obstáculos econômicos e políticos que determinam e redefinem o peso e o lugar das políticas de habitação popular na cidade.

A abordagem da questão urbana de modo não dissociado da dimensão territorial, levando em conta a diversidade dos municípios do país, é outro aspecto a ser destacado nessas reflexões finais. O caráter e a forma da urbanização não podem ser separados do desenvolvimento de uma sociedade. Se a rarefação ou a fragilidade da urbanização geram desperdícios de potencialidades econômicas que não se realizam em face da debilidade qualitativa do fenômeno urbano, a concentração exagerada do crescimento, por outro lado, congestionam as periferias metropolitanas, onde manchas de pobreza, exclusão social e riscos ambientais vêm acentuando a natureza diversa do problema urbano ali presente.

A importância da dimensão territorial enquanto elemento-chave para a compreensão de processos econômicos, políticos e sociais coloca o território para além do sentido restrito enquanto espaço geográfico, mas sobretudo como uma dimensão relacional presente nesses processos. Tal dimensão foi incorporada ao PlanHab visando planejar o atendimento da demanda, mas respeitando a diversidade da questão habitacional no país. Ao estabelecer um novo padrão de agregação das necessidades e dos custos dos produtos habitacionais, levando em conta a diversidade dos estados e municípios brasileiros, o PlanHab inova as bases da formulação da política habitacional de âmbito nacional.

Maior reflexão do meio acadêmico sobre a questão do déficit habitacional gaúcho e brasileiro é um dos objetivos do presente trabalho. É necessário que um tema como este tão relevante, não fique distanciado de estudiosos e pesquisadores que podem auxiliar os dirigentes de instituições e governantes, motivando-os a buscar soluções nesse assunto que tem desafiado

seriamente a capacidade dos governos, sobretudo nos países em desenvolvimento e em todos os níveis, seja na esfera municipal, seja na esfera estadual, ou seja na esfera federal.

A proposição dessa reflexão, poderá ajudar nos diagnósticos e indicações de promover o desenvolvimento econômico, social e a proteção do meio ambiente. Pois, são componentes interdependentes e de reforço mútuo do desenvolvimento sustentável – contexto para os esforços no sentido de se alcançar uma melhor qualidade de vida que contemple todos os povos.

Em razão de ser uma nação que enfrentou altíssimas taxas de inflação, durante longos anos, e que, de vez em quando assiste a atos governamentais prejudicando os poupadores em renda fixa, o Brasil possui, como característica, a crença de que os investimentos em imóveis é um porto seguro. Estima-se que um terço de todo capital do mundo esteja investido em imóveis.

O que falta é um arranjo institucional que ajude articulações intermunicipais a diagnosticar os principais problemas de suas respectivas regiões de abrangência. Planejar ações de desenvolvimento integrado e captar os recursos necessários para a execução, é um dos papéis da universidade. Seja, através de pesquisas e estudos fundamentados e também o de encorajar os municípios a se associarem no objetivo de valorizarem o território que compartilham, fornecendo pesquisas elaboradas, estudos que proporcionem e incentivem articulações e meios necessários ao desencadeamento do processo.

As mudanças são, no entanto, lentas e custosas, como também o são os impactos desejados sobre a atividade da indústria da construção. O imenso déficit concentrado nas camadas de renda mais baixa da população, ainda esperam por medidas mais incisivas.

Os cidadãos brasileiros lutam, e há muito tempo, pelo legítimo sonho da casa própria, além de pôr uma infraestrutura compatível com a grandiosidade do país. E é impossível imaginar o crescimento do Brasil sem o crescimento da Construção civil. A iniciativa privada tem exercido, vigorosamente, seu papel no desenvolvimento nacional. E é importante pensar que, apenas por meio da mobilização integrada entre empresas, governo e sociedade, seria possível se fazer mais para a construção do país.

REFERÊNCIAS

- ABRAMO, Pedro. **A regulação urbana e o regime urbano: a estrutura urbana, sua reprodutibilidade e o capital**. In Ensaio FEE. Porto Alegre, 1995
- ALA-HARJA, Marjukka; HELGASON, Sigurdur. Em direção às melhores práticas de avaliação. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 51, n. 4, p. 5-59, out./dez. 2000.
- ARANTES, Pedro Fiori; FIX, Mariana. **Como o Governo Lula pretende resolver o problema da habitação. Alguns comentários sobre o pacote habitacional Minha Casa Minha Vida**. In: Correio da Cidadania. Edição 543, 2009. Disponível em: <http://www.correiocidadania.com.br/content/blogcategory/66/171/>. Acesso: outubro 2010.
- _____. **Pacote habitacional de Lula e a privatização da política urbana**. 2009, disponível: www.unmp.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=281, acesso em 21.05.2012.
- ARRETCHE, Marta. **Capacidades administrativas, déficit e efetividade na política habitacional**. In. ARRETCHE, Marta (coord.); VASQUEZ, Daniel; FUSARO, Edgard. Centro de Estudos da Metrópole - Cebrap, Secretaria Nacional de Habitação, Ministério das Cidades. Disponível em: http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/capacidades_administrativas_deficit_e_capacidade_no_Pol_habitacional.pdf, acesso 20/05/2012.
- ARRIGHI, Giovanni. **O longo século XX**. Dinheiro, poder e as origens do nosso tempo. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006.
- BOLETIM ESTATÍSTICO. Brasília, DF: **Câmara Brasileira da Indústria da Construção - CBIC**, ano 7, n. 10, dez. 2011. Atualizado em 20 jan. 2012. Disponível em: <http://www.cbicdados.com.br/files/textos/boletim_ano7n10.pdf>. Acesso em: maio 2012.
- BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil. Arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria**. São Paulo: Estação Liberdade, 2004.
- _____. **O boom imobiliário vai chegar à habitação de interesse social?** (Artigo) Agência Estado, 15 de janeiro de 2008.
- _____. **Do Projeto Moradia ao programa Minha Casa Minha Vida**. Teoria e Debate, n. 82, São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2009.
- _____. **Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula**. Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo, n. 1, 2007. Disponível em http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf. Acesso em 10/02/2012.
- BOTELHO, Adriano. **O urbano em fragmentos. A produção do espaço e da moradia pelas práticas do setor imobiliário**. São Paulo: Anablume, 2007.
- BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998.
- BRASIL. Ministério das Cidades. **Política Nacional de Habitação**. Brasília: Ministério das Cidades, 2004.
- CAGNIN, Rafael Fagundes. A evolução do financiamento habitacional no Brasil entre 2005 e 2011 e o desempenho dos novos instrumentos financeiros. **Boletim de Economia**, FUNDAP, 2012. Disponível em:

http://novo.fundap.sp.gov.br/arquivos/PDF/Boletim_de_Economia_11_Setorial_A%20EVL%20U%20C3%87%C3%83O%20DO%20FINANCIAMENTO%20HABITACIONAL%20NO%20BRASIL.pdf, Acesso 15/01/2012.

CARCANHOLO, Marcelo; PINTO, Eduardo; FILGUEIRAS, Luiz; GONÇALVES, Reinaldo. **Crise financeira internacional: Natureza e impacto**. Artigo, Jubileu Sul/Brasil, Editora Expressão Popular. In CARCANHOLO, Marcelo; PINTO, Eduardo; FIGUEIRAS, Luiz; e GONÇALVES, Reinaldo, 2008.

CARDOSO, Adauto Lúcio & RIBEIRO, Luiz César Queiroz. Notas Teórico-Metodológicas in **A Municipalização das Políticas Habitacionais: Uma avaliação da experiência recente. 1993-1996**. Rio de Janeiro: FASE-UFRJ-IPPUR. Observatório de Políticas Públicas, 1998.

CARDOSO, Adauto Lúcio. **Programa Minha Casa Minha Vida está fora do Sistema de Habitação de Interesse Social**. Entrevista para a FASE em 04/04/2009. Disponível em: <www.fase.org.br/v2/pagina.php?id=3108>. Acesso em: abril de 2009.

CARDOSO, Adauto L. ARAGÃO, Thêmis. A. ARAUJO, Flávia S. **Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano**. XIV Encontro Nacional da ANPUR, Rio de Janeiro, 2011.

CARLOS, Ana Fani **O espaço urbano: novos escritos sobre a cidade**. São Paulo: Contexto, 2004.

CARNEIRO, Dionísio D. & VALPASSOS, Marcus V. **Financiamento à habitação e instabilidade econômica: experiências passadas e desafios e propostas para a ação futura**. Editora FGV, Rio de Janeiro, 2003.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

_____. “Posfácio à questão urbana”. **Revista Espaço e Debates**, nº 1, São Paulo, Cortez Editores, 1983.

_____. **A Sociedade em Rede**. (A era da informação: economia, sociedade e cultura; v.1) São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CASTRO, Iná Elias de. *Seca versus seca: novos interesses, novos territórios, novos discursos no NE*. In: CASTRO, I. E.; GOMES, P. C. C.; CORREA, R. L. **Brasil: questões atuais de reorganização do território**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

CHESNAIS, François. **Até onde irá a crise financeira**. Le Monde Diplomatique Brasil, novembro de 2007. Disponível em: <http://www.diplo.uol.com.br>. Acesso em: maio de 2011.

CIDADANIA, Instituto. **Projeto Moradia: uma proposta de desenvolvimento urbano e de erradicação do déficit habitacional no país**. São Paulo, 2000.

CINTRA, Marcos Antonio M. **Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS)**. Relatório 2 do Subprojeto IX Crédito Direcionado e Desenvolvimento Econômico no Brasil: o papel dos fundos públicos. Pesquisa “O Brasil na era da globalização: condicionantes domésticos e internacionais ao desenvolvimento”, Convênio BNDES-Cecon-IE/Unicamp. 2007. Disponível em http://www.iececon.net/bndes/Sub_proj_%208_%20re2_%20MarcosCintra.pdf, acesso 23/03/2012.

COOPER, Chris et al. **Turismo: princípios e práticas**. Porto Alegre: Bookman, 2007.

CONTE, Guilherme. **O que mudou com as incorporadoras que entraram no mercado de capitais**. Construção e Mercado, nº 81. Abril de 2008.

CTE, CENTRO DE TECNOLOGIA DE EDIFICAÇÕES. **Programa de gestão da qualidade no desenvolvimento de projeto na construção civil: Empresas contratantes**. São Paulo: CTE/NGI/SINDUSCON, 1999. /Datilografado/

DRUM, Cassiano Leonel. **Déficit habitacional e impactos econômicos do Programa Minha Casa Minha Vida no Rio Grande do Sul**; orientador Adelar Fochezatto. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Economia) PUC-RS, Porto Alegre, 2010.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Dicionário Aurélio Eletrônico: século XXI**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999. versão 3.0. CD-ROM.

FIGUEIREDO, Marcus F.; FIGUEIREDO, Angelina Maria B. Avaliação Política e Avaliação de Políticas: Um quadro de referências Teóricas. **Cadernos IDESP**, nº15, São Paulo: IDESP, 1986.

FIX, Mariana. **São Paulo Cidade Global: fundamentos financeiros de uma miragem**. São Paulo: Boitempo, 2007.

FRANÇA, Luiz Aantônio N. **Perspectivas do crédito imobiliário e seus impactos na economia** (apresentação). ABECIP. 02 de junho de 2010. São Paulo. In: www.abecip.org.br.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional 2005**. Belo Horizonte: FJP, 2006.

GONÇALVES, Reinaldo. **Crise econômica: Radiografia e soluções para o Brasil**. Artigo, 2008. Disponível em <http://www.socialismo.org.br/portal/images/arquivo/criserenato.pdf>, acesso, 15/06/2012.

GONZÁLEZ, Marco Aurelio S. **Os contratos de empreitada e de incorporação imobiliária: uma exposição das principais características**. In: ENCONTRO NACIONAL DE TECNOLOGIA DO AMBIENTE CONTRUÍDO – ENTAC – São Paulo, 1998.

HARVEY, David. **The Limits to Capital**. The University of Chicago Press, Chicago, 1982.

_____. **Condição Pós-Moderna**. 6ª edição. São Paulo, Loyola, 1996.

_____. **O Novo Imperialismo**. 2ª ed. São Paulo: Loyola, 2005.

INDICADORES IBGE. Contas nacionais trimestrais: indicadores de volume e valores correntes jul./set. 2011. Rio de Janeiro: IBGE, 2011a. Disponível em: <<ftp://ftp.ibge.gov.br>>. Acesso em: maio 2012.

IPEA – Instituto de Pesquisa em Economia Aplicada (2007). **Políticas sociais: acompanhamento e análise**, Habitação, n. 14. Disponível em http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=5779&Itemid=9. Acesso em 20/05/2011.

LAGO, Luciana C.. **Autogestão na superação da periferia urbana: conflitos e avanços**. Revista Eletrônica de Estudos Urbanos e Regionais, nº 05, ano 02, junho de 2011.

LEFEBVRE, Henry. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro. 2004

MARICATO, Ermínia. **Reforma Urbana: Limites e possibilidades, uma trajetória incompleta**. In: RIBEIRO, Luis César de Queiroz; SANTOS, Júnior, Orlando Alves dos (Orgs.). **Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana: o futuro das cidades na crise**. 2 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997. p. 309-325.

_____. **A nova Política Nacional de Habitação (2005)**. Artigo disponível em http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato_novapoliticaHab.pdf, acesso: 18/03/2012.

_____. **Para resolver o problema da habitação.** In: MARCOVITCH, J. (org.). Crescimento econômico e distribuição de renda: prioridades para ação. São Paulo: EdUSP/Senac-SP, 2007.

_____. **O nó da terra.** In: www.ecodebate.com.br, 2008.

MARTINS, Bruno S.; LUNDBERG, Eduardo L. e TAKEDA, Tony. **Crédito habitacional no Brasil: aperfeiçoamentos institucionais e avaliação da evolução recente.** Banco Central do Brasil, Relatório de Economia Bancária e Crédito, p. 79-104, 2008.

MELO, Norma Lacerda de. **Estado, capital financeiro, espaço habitacional – O caso da Região Metropolitana do Recife.** Recife: Universitária da UFPE, 1990.

_____. **La production sociale des intérêts fonciers et immobiliers – Les cas de Recife (Brésil).** Université de La Sorbonne Nouvelle – Paris III, Institut des hautes études de l'Amérique latine (IHEAL), 1993.

_____. **A produção social dos interesses fundiários e imobiliários - O caso de Recife.** In Cadernos do CRH (UFBA), Salvador, v. 1, p. 221-243, 1997.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Sistema Nacional de Informações das Cidades: Classificação (Tipologia das Cidades Brasileiras).** Relatório Final. Recife: MCidades; UFPE; FASE; Observatório Pernambuco de Políticas Públicas, 2005.

_____. Plano Nacional de Habitação – Produto 6. Relatório. **Estudo sobre a estruturação de modelo de garantias e seguros. Simulações socioeconômicas de população por faixas de renda e tipologia de cidades.** Brasília: Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação, 2008 a.

_____. Plano Nacional de Habitação. Produto 5. Relatório. **Plano de Ação, estratégias e mecanismos de implementação do PlanHab.** Brasília: Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação, 2008 b.

_____. Tipologia das Cidades. Brasília: Ministério das Cidades, Vol.2 **Como Andam as Regiões Metropolitanas.** Coleção Estudos e Pesquisas do Programa Nacional de Capacitação das Cidades, 2008 c.

_____. **Minha Casa Minha Vida - Moradia para as famílias, Renda para os trabalhadores, Desenvolvimento para o Brasil.** Brasília: Ministério das Cidades. Cartilha Completa, 2009.

MELO, Marcus André. As sete vidas da agenda pública brasileira. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate. São Paulo: Cortez, 1998. p. 11-28

MORAES, Demóstenes. **Apontamentos sobre reforma urbana e produção social do habitat.** 2008. Disponível em www.unmp.org.br/index.php?...habitat, acesso 11.06.2008.

MOYSÉS, Aristides; BORGES, Elcileni de Melo. **Dinâmica do mercado imobiliário popular e seus impactos na reconfiguração espacial da RM de Goiânia.** Goiânia. Artigo disponível em:
http://web.observatoriodasmetrolopes.net/download/gthab/Sem_set2010/Eucilene_Natal_final.pdf, acesso 10/04/2012.

_____. **A retomada dos financiamentos públicos imobiliários e a produção para os Setores Populares: impactos na reconfiguração espacial da RM de Goiânia.** Goiânia. Artigo disponível em:

<http://web.observatoriodasmetropoles.net/download/gthab/Anpur2011/ANPURAr.pdf>, acesso 10/04/2012.

OBSERVATÓRIO PERNAMBUCO. **Região Metropolitana do Recife no Contexto de Pernambuco no Censo 2010**. Recife. UFPE/PPGEO-MDU/FASE-PE, 2010.

OLIVEIRA, Francisco de. **Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita**. Petrópolis: Vozes, 1998.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. **Pesquisa Anual da Indústria da Construção**. Rio de Janeiro, v. 20, p.1-96, 2010. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

PEREIRA, Paulo Cesar Xavier. In. SILVEIRA, Rogério Leandro Lima da. PEREIRA, Paulo Cesar Xavier. UEDA, Vanda. (Orgs). **Dinâmica Imobiliária e reestruturação urbana na América Latina**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2006.

PREFEITURA DO JABOATÃO DOS GUARARAPES. **Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS – JG**. Produto 1 - Relatório Parcial 1. Recife: Pref. Municipal do Jaboatão dos Guararapes; Secretaria Municipal de Serviços Urbanos - Habitação e Saneamento; Gerência de Habitação e Saneamento, 2005.

RAMOS, Ageu. **Incorporação Imobiliária – Roteiro para avaliação de projetos**. São Paulo: Lettera, 2008.

RANDOLPH, Rainer & BESSA, E., 1997. Indicadores para a avaliação de políticas públicas: Fundamentos metodológicos e aplicabilidade do caso do Programa Favela-Bairro. Relatório de Pesquisa. Rio de Janeiro: IPUR/ UFRJ.

REMY, Maria Alice Pestana de A.; QUEIROZ, Silvana N.; & SILVA FILHO, Luis Abel da. **Evolução recente do emprego formal no Brasil: 2000-2008**. Encontro Acebep, 2010.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. **Dos cortiços aos condomínios fechados: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira; IPPUR/UFRJ; FASE, 1997.

_____. (Org.). **O Futuro das Metrôpoles - Impactos da globalização**, 2000.

ROLNIK, Raquel; NAKANO, Kazuo. **As armadilhas do Pacote Habitacional** in: LE MONDE, Diplomatieque Brasil. Edição: 05 de março de 2009. Disponível em: <http://diplomatieque.uol.com.br/artigo.php?id=461&PHPSESSID=726ce1cea7ec25bc237a594352cb438c>. Acesso: outubro 2010.

ROYER, Luciana de Oliveira. **Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas**. Tese de Doutorado. FAU-USP, 2009.

SANTOS, A. M. C. HOLANDA, A. C. G. NEGRÃO, M. R. G. **Controle social na política habitacional: a experiência do Conselho Estadual das Cidades do Pará**. XIV Encontro Nacional da ANPUR, Rio de Janeiro, 2011.

SANTOS, Angela M. S. P.; DUARTE, Sandro. M. Política habitacional no Brasil: uma nova abordagem para um velho problema. In: Octavio Augusto Fontes Tourinho; Léo da Rocha Ferreira; Luiz Fernando de Paula. (Org.). **Os desafios atuais para a economia brasileira**. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2010, p. 231-256, 2010. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfduerj/article/viewFile/1375/1165>, consultado em 10/02/2011.

SHIMBO, Lúcia Zanin. **Habitação social, habitação de mercado: a confluência entre estado, empresas construtoras e capital financeiro**; Orientador Cibele Saliba Risek. São Paulo, 2010.

SMOLKA, Martin **O capital incorporador e seus movimentos de valorização**. Cadernos IPPUR/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987.

SILVA, Pedro Luiz Barros; COSTA, Nilson do Rosário. A avaliação de programas públicos: reflexões sobre a experiência brasileira. Brasília: Ipea, 2002.

SOUZA, Maria Angela A. **Habitação: bem ou direito? As condições de acesso à Habitação Popular analisada à Luz da atuação da COHAB-PE na RMR**. (Dissertação). Recife: Mestrado em Desenvolvimento Urbano - UFPE, 1990.

_____. **Metodologia: Avaliação de Política expressa através de Programas e Ações ou Instrumentos Normativos** in Texto adaptado para Disciplina Técnicas de Pesquisa - Módulo Gestão Urbana. Recife: Mestrado em Desenvolvimento Urbano - UFPE, 2010.

_____. Pensando a política nacional de habitação para a diversidade das famílias e dos municípios brasileiros In **Desenvolvimento e Cidades no Brasil. Contribuições para o debate sobre as políticas territoriais** Recife, FASE, Observatório das Metrópoles, 2009. pp. 117-150.

_____. Política habitacional para os excluídos: o caso da região metropolitana do recife. (Artigo). In **Coleção Habitar - Habitação Social nas Metrópoles Brasileiras - Uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX**, PP. 114-149, 2007. Disponível em: http://www.habitar.org.br/pdf/publicacoes/arquivos/colecao7/capitulo_4.pdf TAVARES, Maria da Conceição. A retomada da hegemonia norte americana. In: TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luis (Orgs.). **Poder e dinheiro: economia política da globalização**. Petrópolis: Vozes, 1997.

TOPALOV, Christian. **Les Promoteurs Immobiliers**. Contribution à l'analyse de la production capitaliste du logement en France. Paris : Mouton, 1974.

VALENÇA, Márcio M. & BONATES, Mariana, F. **The trajectory of social housing policy in Brazil: from the National Housing Bank to the Ministry of the Cities**. Habitat International, n. 2, v. 34, p.1-9, 2010.

VALOR ECONÔMICO. **Crédito imobiliário deve aprender com erros alheios**. São Paulo, ano 10, n.2472, 25 mar. 2010. Opinião, p.A14.

WISSENBACH, Tomas C.. **A cidade e o mercado imobiliário: uma análise da incorporação residencial paulistana entre 1992 e 2007**. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2008.