JULIANA TANCINI SAPORITO

Análise do Programa Minha Casa Minha Vida para empreendimentos voltados para famílias classificadas na faixa 1 do programa.

São Paulo

2015

JULIANA TANCINI SAPORITO

Análise do Programa Minha Casa Minha Vida para empreendimentos voltados para famílias classificadas na faixa 1 do programa.

Monografia apresentada à Escola Politécnica da Universidade de São Paulo para obtenção do título de MBA em Real Estate.

Área de concentração: Real Estate – Economia Setorial e Mercados

Orientadora: Prof.ª. Dra. Paola Torneri Porto

São Paulo

2015

Catalogação-na-publicação

Saporito, Juliana Tancini
Análise do Programa Minha Casa Minha Vida para empreendimentos voltados para famílias classificadas na faixa 1 do programa. / J. T. Saporito -- São Paulo, 2015.
117 p.

Monografia (MBA em Economia setorial e mercados, com ênfase em Real Estate) - Escola Politécnica da Universidade de São Paulo. Poli-Integra.

1.Minha Casa Minha Vida 2.Habitação Social 3.Políticas públicas habitacionais I.Universidade de São Paulo. Escola Politécnica. Poli-Integra II.t.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha família pelo apoio e amor incondicional, em especial à minha mãe e ao meu marido, que estiveram comigo em todos os momentos. Agradeço também aos professores do MBA em Real Estate da Escola Politécnica da USP, em especial à Professora Dra. Paola Torneri Porto e Professora Dra. Eliane Monetti pelas observações feitas durante todo o processo de desenvolvimento deste trabalho e pelo auxílio e atenção prestados.

Agradeço ao sr. Ronaldo Cury pela participação na análise do trabalho e às ótimas contribuições oferecidas ao tema.

Agradeço à USP e ao Núcleo Poli-Integra e seus funcionários pelos equipamentos fornecidos e pelo auxílio prestado em todo o andamento do curso.

Por fim, gostaria de agradecer a Tibério Construções e Incorporações S/A pela concessão da bolsa de estudos e ao Mário Tibério pelas informações e longas conversas sobre o tema estudado.

RESUMO

Este estudo analisa o programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), criado pelo Governo Federal em 2009 com o objetivo de construção de moradias a fim de diminuir o déficit habitacional brasileiro para famílias com renda mensal de até R$ 5.000,00, de acordo com classificação da população na fase II do programa. O PMCMV divide essa parcela da população em três faixas de renda. Este trabalho está focado na análise do programa para a faixa de renda 1, na qual a população tem renda mensal de até R$ 1.600,00.

Para tanto, o estudo expõe algumas políticas habitacionais aplicadas no Brasil desde os anos 30 e aborda algumas experiências internacionais de países em desenvolvimento e com políticas públicas que tiveram êxito em sua concepção e aplicação.

Somado a isso, o estudo das estratégias e propostas do programa permitiu uma análise detalhada de como são os fluxos de produção de moradia e quais foram os principais resultados alcançados até o momento. A partir daí foi possível a avalição do PMCMV como um todo, a fim de levantar seus pontos positivos e pontos falhos, que merecem a atenção do Governo para possíveis ajustes futuros.

O estudo aponta, então, uma série de críticas e limitações do MCMV, como dificuldade em obtenção de *funding* para as operações, falta de segurança jurídica do programa e o próprio modelo de provisão de moradias, por exemplo.

Por fim, o trabalho apresenta um conjunto de propostas para o aperfeiçoamento do programa para que o mesmo seja capaz de atender uma parcela maior da população como: melhorias na legislação e na estrutura administrativa do mesmo, deixando os processos de aprovação e execução mais fáceis e ágeis; aumento das parcerias com outras esferas de governo e com a iniciativa privada; alternativas para obtenção de *funding* para financiamento do programa; e criação de mecanismos que assegurem ao investidor público ou privado segurança para empreender no PMCMV.

Palavras chave: Empreendimentos Imobiliários; Mercado Imobiliário; Políticas Públicas Habitacionais; Programa Minha Casa Minha Vida.

ABSTRACT

This study analyzes the Minha Casa Minha Vida Program (MCMV), created by the Federal Government in 2009 for the purpose of housing construction in order to reduce the housing deficit for families with monthly income of up to R $ 5,000.00, according to phase II of the program. The PMCMV divides this population into three income brackets. This work is focused on the analysis of the program to the income level 1, in which the population has a monthly income of up to R $ 1,600.00.

To this end, the study exposes some housing policies applied in Brazil since the 30s and addresses some international experiences in developing countries and public policies that have succeeded in their design and implementation.

Added to this, the study of strategies and proposals of the program allowed a detailed analysis of how are housing production flows and what were the main achievements to date. From there it was possible evaluation of PMCMV as a whole in order to raise their good points and weak points, which deserve the attention of the Government to possible future adjustments.

The study points a lot of criticism and limitations of MCMV, such as difficulty in obtaining funding for operations, lack of legal certainty of the program and the model of provision of housing, for example.

Finally, the paper presents a set of proposals for program improvement to be able to meet a larger share of the population as improvements in legislation and administrative structure, leaving the approval processes and easier it's implementation; increased partnerships with other levels of government and with the private sector; alternatives for obtaining funding for program funding; and setting up mechanisms that ensure the public safety or private investor to undertake the PMCMV.

Keywords: Property Development Venture, Real Estate Market, Housing Public Policies, Minha Casa Minha Vida Program.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Déficit Habitacional por faixas de renda média familiar mensal, em salários mínimos (SM) – Brasil – 2008. 25
Gráfico 2 - Problemas apontados pelas construtoras que participaram da pesquisa. 47

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Síntese da metodologia aplicada ao trabalho. 14
Tabela 2 - Recursos e fontes do PMCMV I - R$ Bilhões 26
Tabela 3 - Síntese dos programas MCMV. 29
Tabela 4- Valores de venda máximos das unidades por região. 34
Tabela 5 – Valores máximos das unidades por região. 38
Tabela 6 - Resumo de alterações incentivos para população rural. 45
Tabela 7 - Redução do Déficit Habitacional. 46
Tabela 8 - Produção habitacional do MCMV na RM de São Paulo, conforme fonte de recursos (em unidades habitacionais). 48
Tabela 9 - Quadro comparativo ações voltadas para habitação social 88

LISTA DE IMAGENS

Figura 1 - Esquema de atendimento à pop por meio do PMCMV Entidades e do PNHR. 31
Figura 2 - Esquema de atendimento à população por meio FAR. 32
Figura 3 - Esquema de atendimento à população com renda de 3 a 10 salários mínimos. 36
Figura 4 - Esquema de aprov. proj. no FAR com doação de terreno pela municipalidade. 40
Figura 5 – Esquema de produção de unidades para as faixas 2 e 3 do Programa. 44
Figura 6 - Agentes, fontes e instrumentos do financiamento habitacional. 61
Figura 7 - Modelo de securitização mexicano 81
Figura 8 - Esquema de oferta e demanda. 87
Figura 9 - Transação dos instrumentos contemplados no mecanismo proposto entre os ambientes dos grupos participantes do setor imobiliário residencial. 103

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACI - Agente de Crédito Imobiliário

AID – Associação Internacional para o Desenvolvimento

ANSES – “Administración Nacional de la Seguridad Social”

BBP – “Bono del Buen Pagador”

BDI – Benefícios e Despesas Indiretas

BFH – “Bono Familiar Habitacional”

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BNH – Banco Nacional de Habitação

BPS – “Banco de Previsión Social”

BSUP – “Basic Services for the Urban Poor”

CBIC – Câmara Brasileira da Industria da Construção

CCI – Cédula de Crédito Imobiliário

CDHU – Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano

CEDEVIS - Certificados de Viviendas

CEF – Caixa Econômica Federal

CF – Constituição Federal

CGFPHIS – Conselho Gestor do Fundo Paulista de Habitação de Interesse Social

COFINS - Contribuição para Financiamento da Seguridade Social

COHAB – Companhia de Habitação

CONAVI - Comissão Nacional de Habitação

CREA – Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia

CRI – Certificado de Recebíveis Imobiliários

CSSL - Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido

DFI – Danos Físicos do Imóvel

EUA – Estado Unidos da América

FAR – Fundo de Arrendamento Residencial

FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador

FCP – Fundação da Casa Popular

FDIC – Fundo de Investimento em Direitos Creditórios

FDS – Fundo de Desenvolvimento Social

FGH – Fundo Garantidor Habitacional

FGTS – Fundo de Garantia por Tempo e Serviço

FGV – Fundação Getúlio Vargas

FII – Fundo de Investimento Imobiliário

FJP – Fundação João Pinheiro

FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

FOVI - Fundo de Operação e Financiamento Bancário à Moradia

FOVISSSTE - Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores a Servicio del Estado

FRECH – "Programa de Subsídio a la tasa de Interés"

HIS – Habitação de Interesse Social

HMP – Habitação de Mercado Popular

IAPs – Institutos de Aposentadorias e Pensões

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS – Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação

IHSDP - "Integrated Housing and Slum Development Programme"

IHSUP – "Interest Subsidy Scheme for housing the Urban Poor"

IMF – Instituições de Micro-finanças

INFONAVIT – Instituto del Fondo Nacional de La Vivienda para los Trabajadores

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPMF – Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras

IPT – Instituto de Pesquisas Tecnológicas

IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano

IRPJ – Imposto de Renda Pessoa Jurídica

ISS – Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza

ITCD – Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos

ITBI – Imposto de Transmissão de Bens Imóveis Inter-Vivos

JNNURM - Missão "Jawaharlal Nehru" de Renovação Urbana Nacional

LCH – Letra de Crédito Habitacional

LCI – Letra de Crédito Imobiliário

LIBOR - London InterBank Offered Rate

MCMVI – Minha Casa, Minha Vida I

MCMVII – Minha Casa, Minha Vida II

MDU – Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente

MIP – Morte e Invalidez Permanente

NBR – Norma Técnica Brasileira

NRE – Núcleo de Real Estate da Universidade de São Paulo

OGU – Orçamento Geral da União

ONG – Organização Não Governamental

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PAIH – Plano de Ação Imediata para Habitação

PAR – Programa de Arrendamento Residencial

PASPRAH - Programa de Apoyo a los Avecindados en Condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares

PIB – Produto Interno Bruto

PIS/PASEP - Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público

PLANHAB – Plano Nacional de Habitação Popular

PMCMV – Programa Minha Casa, Minha Vida

PNDU – Política Nacional de Desenvolvimento Urbano

PNH - Programa Nacional de Habitação

PNHR – Programa Nacional de Habitação Rural

PNHU – Programa Nacional de Habitação Urbana

PNMPO - Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado

PPP – Parceria Público Privada

PRAH - Prevención de Riesgos en los Asentamientos Humanos

PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

PVG – “Programa de Viviendas Gratuitas”

RCC – Responsabilidade Civil do Construtor

RET – Regime Especial de Tributação

RI – Registro de Imóveis

SAC – Sistema de Amortização Constante

SACRE – Sistema de Amortização Crescente

SBPE – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo

SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

SEPURB – Secretaria de Política Urbana

SFH – Sistema Financeiro de Habitação

SFI – Sistema de Financiamento Imobiliário

SHF - Sociedade Hipotecária Federal

SINAPI – Sistema Nacional de Pesquisa e Índices da Construção Civil

SNH – Sistema Nacional de Habitação

SOFOL – “Sociedad Financiera de Objeto Limitado”

TR – Taxa Referencial

UBV - Unidad Básica Vivienda

UF – “Unidad de Fomento”

UFRJ – Universidade Federal Rio de Janeiro

UH – Unidade Habitacional

UR – Unidades Reajustáveis VIP – “Vivienda de Interés Prioritário”

VIPA – “Programa Casa Ahorro”

VIS – “Vivienda de Interés Social”

WSWS – World Socialist Web Site

ZEIS – Zona Especial de Interesse Social

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO 10
   1.1. OBJETIVO 13
   1.2 METODOLOGIA 13
2. ANÁLISE DO CENÁRIO HABITACIONAL ANTES DO PMCMV 16
   2.1 POLÍTICAS HABITACIONAIS ANTES DE 1964 16
   2.2 BNH – CRIAÇÃO E EXTINÇÃO 18
   2.3. FIM DA DITADURA 21
   2.4. CRIAÇÃO DO MINISTÉRIO DAS CIDADES 24
3. PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA 28
   3.1. MINHA CASA, MINHA VIDA I 28
   3.2 MINHA CASA, MINHA VIDA II 37
   3.3 CENÁRIO ATUAL DO MCMV 45
4. LEVANTAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM OUTROS PAÍSES 51
   4.1 ARGENTINA 51
   4.2 CHILE 55
   4.3 COLOMBIA 62
   4.4 PERU 65
   4.5 URUGUAI 70
   4.6 MÉXICO 74
   4.7 ÍNDIA 82
   4.8 ANÁLISE COMPARATIVA 87
5. BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE O MINHA CASA MINHA VIDA 91
   5.1 MODELO DE PRODUÇÃO E AQUISIÇÃO DE UNIDADES 91
   5.2 CAPTAÇÃO DE RECURSOS FINANCEIROS 93
   5.3 INSEGURANÇA JURÍDICA 104
   5.4 FALTA DE CONTINUIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS 105
   5.5 A QUESTÃO DO SUBSÍDIO 107
6. CONCLUSÃO 109
   REFERÊNCIAS 113

1. INTRODUÇÃO

O déficit habitacional brasileiro sempre foi, e continua sendo, um dos maiores problemas enfrentados pelos governos. Segundo o Ministério das Cidades em seu último relatório publicado em dezembro de 2013 e baseado nos dados do Censo Demográfico Brasileiro feito pelo IBGE em 2010, 12,1% da população do país necessita de moradia[1], cerca de 24 milhões de habitantes. Um montante de 70% deste déficit é composto pela demanda por moradia de famílias com renda até três salários mínimos, aproximadamente 17 milhões de pessoas.

As grandes metrópoles são as que mais sofrem com a escassez de unidades habitacionais para o público com menor renda, como é o caso de São Paulo. A população, desprovida de recursos para aquisição de moradia digna, é impelida a morar em áreas desprezadas pelo mercado imobiliário, afastadas dos centros urbanos e carentes de infraestrutura, que trazem o valor da terra compatível com a capacidade de pagamento desse público.

Em termos sociais, destaca-se que, em seu artigo 6º, a Constituição Federal consagra o Direito à Moradia, afirmando que:

> Por moradia digna compreende-se aquela que dispõe de instalações sanitárias adequadas, que garanta as condições de habitabilidade, e que seja atendida por serviços públicos essenciais, entre eles: água, esgoto, energia elétrica, iluminação pública, coleta de lixo, pavimentação e transporte coletivo, com acesso aos equipamentos sociais básicos. (CF, 1988, art. 6º)

Em função disso, políticas públicas habitacionais, investimentos e planos de gestão foram e vêm sendo desenvolvidos e aplicados tanto no âmbito federal pelo Ministério das Cidades desde sua criação em janeiro de 2003; quanto nos âmbitos estaduais e municipais.

Mesmo com a grande demanda de unidades habitacionais para a população de baixa renda, o que gera um mercado bastante seguro com relação às vendas de unidades, os meios de financiamento imobiliário disponíveis até o início de 2009 para população mais carente era bastante deficitário. Isso, aliado à baixa capacidade de pagamento dos possíveis compradores dessas unidades, fez com que o interesse da iniciativa privada nesse nicho de mercado fosse quase inexistente.

Mesmo o direito à habitação sendo garantido pela Constituição Federal, o governo brasileiro infelizmente não tem como fornecer todas as unidades necessárias para liquidar o déficit

[1] Dados obtidos no site da Fundação João Pinheiro, acessado em 18/04/2014 (www.fjp.gov.br). De acordo com a metodologia desenvolvida por esta organização, o déficit habitacional é composto por quatro componentes: precariedade habitacional (favelas por exemplo); coabitação familiar (famílias que dividem uma mesma casa); ônus excessivo com aluguel (locatários); e adensamento excessivo em domicílios ocupados.

habitacional com financiamento próprio. Sem condições de prover moradia digna a essas famílias e sem a produção privada trabalhando neste setor, o Governo Federal lançou, no início de 2009, o programa Minha Casa, Minha Vida para fomentar a produção de moradias para este público da baixa renda em consonância com o empreendedor privado por meio de inovações com relação a questões ligadas ao financiamento e instrumentalização de recursos públicos, por meio de subsídios financeiros à população e benefícios tributários aos agentes participantes.

O programa inicial previa a construção de um milhão de moradias no prazo de dois anos a partir do lançamento. Por meio de benefícios concedidos à população para aquisição dessas habitações e incentivos às empresas privadas para construção das unidades, o programa prometia atingir as faixas de renda mais baixas da população. Subsídio financeiro na compra das unidades, melhores taxas de juros para crédito imobiliário para pessoa física, criação de um Fundo Garantidor que cobriria possíveis inadimplências justificadas e redução de taxas imobiliárias foram alguns dos benefícios oferecidos à população pelo Governo Federal, com recursos tanto do Orçamento Geral da União, quanto do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS.

Para atrair empresas do setor privado na execução de projetos dentro do Programa, foram oferecidas facilidades na contratação de financiamentos para suportar os custos inerentes às obras, redução em impostos e taxas imobiliárias, como as cobradas pelos cartórios de registro de imóveis, além de facilitar o acesso da população às unidades produzidas por meio dos benefícios citados acima.

De acordo com uma publicação da Assessoria de Comunicação Social do Ministério das Cidades[2], o MCMV I cumpriu a meta prevista para os dois anos de aplicação. Foram 1.005.128 unidades contratadas no período de 2009 a 2011. A entrega das mesmas foi feita depois do período previsto.

No entanto, o programa criado propunha a aquisição da casa própria para famílias enquadradas em três faixas de renda: até 3 salários mínimos, de 3 a 6 salários mínimos e até 10 salários mínimos. Do número de unidades produzidas no primeiro período do programa, a maioria beneficiou a população enquadrada nas faixas de renda mais altas, permanecendo assim o grande número de unidades faltantes para as pessoas com renda mensal de até três salários mínimos.

[2] Site do Ministério das Cidades (www.cidades.org.br), acessado em abril de 2015.

Com relação à localização dos empreendimentos, especialmente os inseridos nas regiões metropolitanas dos estados, o Programa traz características básicas pré-determinadas para a escolha do terreno. Inserção na malha urbana, existência de infraestrutura básica que permita as ligações de água e esgoto, energia elétrica, coleta de lixo, existência de rede de transportes públicos e existência de equipamentos e serviços relacionados à educação, saúde e lazer são pontos principais para aprovação e contratação de um projeto dentro do Programa Minha Casa Minha Vida.

Caso o terreno objeto de estudo não tenha estas características, o empreendedor deverá arcar com o custo de implantação da infraestrutura necessária para locação dos empreendimentos, tanto com investimentos próprios, reduzindo recursos disponíveis para obras ou compra de terrenos, ou por meio de parcerias com o município de acordo com a cartilha Como produzir moradia bem localizada com os recursos do programa Minha casa minha vida? (2010), do Ministério das Cidades.

Segundo Cardoso (2013), esse foi um dos problemas enfrentados pelo programa que dificultou a produção de unidades voltadas para as famílias com renda mais baixa. A maioria deles foi feita em áreas periféricas, muito distantes e pouco conectadas com a malha urbana, afastadas e sem conexão com os serviços básicos de infraestrutura como rede pública de água, esgoto, energia, iluminação pública, entre outros.

Dessa forma, o valor de mercado dos terrenos era mais baixo, porém o custo de implantação do empreendimento acaba ficando muito alto devido à necessidade de se implantar infraestrutura necessária para atender à população que ali irá morar.

Como a fase I do programa atingiu a meta esperada, mas sem atender à faixa de renda mais carente, foi implantada a segunda fase do programa, o MCMV II. Nessa nova etapa os benefícios para a população inserida na faixa de renda mais carente foram aumentados.

Metas e escopo do programa foram ampliados e houve previsão de melhoria nas especificações das unidades habitacionais, além do aumento do limite de preço de venda final da unidade em certos municípios de acordo com seu tamanho e população.

Baseado no formato do programa apresentado, o empreendedor assume o desafio de encaixar o produto a ser executado com a capacidade de pagamento do comprador, com os critérios de execução das unidades definidos pela Caixa Econômica Federal (CEF) e com as margens de ganho delimitadas para cada empresa a fim de se obter a remuneração esperada.

Se por um lado o empreendedor deixa de assumir alguns riscos inerentes ao mercado imobiliário como o da procura e esforços para venda das unidades, visto que a produção de habitação para moradores de baixa renda tem demanda garantida, enfrenta o desafio de

adequar toda sua produção a modelos criteriosos de desenho, prazos, materiais e custos pré-definidos, sem falar na definição do terreno e sua localização, que não são pré-definidos pela CEF, mas influenciam diretamente no custo final das unidades.

Dessa forma, com uma visão geral do programa e sob a ótica do empreendedor privado, que, por um lado tem benefícios e vantagens na participação no programa, mas por outro, arca com diversos riscos citados acima, este trabalho busca avaliar o programa e sua inserção no contexto atual, analisando os prós e contras de sua aplicação e fornecendo novos parâmetros de possibilidades de melhorias, para enfim, contribuir com a diminuição do déficit habitacional do país a longo prazo.

1.1. OBJETIVO

O objetivo deste estudo é analisar o Programa Minha Casa Minha Vida e sua regulamentação, levantar quais os pontos positivos e negativos da implantação do mesmo, bem como objetivos alcançados até o momento para as diversas faixas de renda beneficiadas pelo programa.

Principalmente no segmento do Minha Casa Minha Vida voltado para famílias com renda mensal bruta de até 3 salários mínimos (divisão de faixas de renda de acordo com a Fase I do Programa) ou, de acordo com a nova faixa de renda estabelecida pela fase II do MCMV, famílias com renda mensal de até R$ 1.600,00 (2012), os investimentos realizados até o presente momento não foram suficientes para atender ao déficit desse núcleo.

Portanto, este trabalho busca reconhecer as regras e benefícios do programa para implantação de unidades direcionadas para esse público mais carente, bem como realizar uma análise crítica do modelo implantado a fim de pontuar as principais dificuldades existentes na execução dessas unidades.

Com base nas informações obtidas, pretende apontar melhorias e sugestões para viabilizar a produção de mais unidades voltadas para o setor mais carente da população, tanto no âmbito econômico, como obtenção de funding para estas operações, quanto com relação aos benefícios oferecidos à população e às empresas do setor privado que estão envolvidos no processo.

1.2 METODOLOGIA

Este trabalho busca analisar as características do principal Programa Habitacional em vigência no país, o Minha Casa Minha Vida e sua aplicação. Será estruturado inicialmente em seis partes sustentadas nas seguintes etapas: pesquisa bibliográfica, avaliação da aplicação do programa, pesquisas sobre políticas públicas habitacionais em outros países e validação de pontos positivos e negativos dos mesmos.

Inicialmente será feita uma pesquisa bibliográfica a fim de expor o quadro atual da questão habitacional do Brasil e quais os motivos que levaram à essa configuração. Para tanto serão analisadas brevemente as políticas habitacionais que foram aplicadas no país, desde meados de 1930 até a criação do Ministério das Cidades, em 2003.

Sequencialmente, por meio também de pesquisa bibliográfica, será caracterizado o programa Minha Casa Minha Vida, seus objetivos, expectativas geradas, metas já alcançadas, problemas de execução e implantação e conflitos existentes com outros agentes que fazem parte do processo. Serão avaliados números, tabelas, legislação vigente do programa, benefícios e meios de aplicação.

Serão analisadas também outras propostas de programas habitacionais que tiveram suas metas atingidas em outros países. Serão estudadas suas características, cenário de implantação e o meio no qual foram inseridos, bem como a identificação de pontos positivos que poderiam ser aplicados no contexto do cenário brasileiro atual.

Analisando os dados apresentados na pesquisa , será possível verificar se existem e quais são as lacunas do programa Minha Casa Minha Vida na implantação de empreendimentos para famílias inseridas na faixa de renda proposta (1 a 3 salários mínimos – Fase I do Programa - ou renda mensal de até R$ 1.600,00 – Fase II do PMCMV, em 2012), possibilitando sugestões de melhoria que poderiam ser adotadas pelo governo em uma nova revisão do programa existente para atingir a meta integral dos seus idealizadores e diminuir o déficit habitacional brasileiro.

De forma sintética, a metodologia pode ser descrita de acordo com a Tabela 1:

Tabela 1 - Síntese da metodologia aplicada ao trabalho.

Capítulo 2: Análise do Cenário Habitacional antes do Programa Minha Casa Minha Vida.	Processo:
	Pesquisa bibliográfica acerca dos principais programas habitacionais aplicados no Brasil. Busca de dados sobre a questão habitacional do país e sobre a produção de unidades habitacionais até a criação do Ministério das Cidades.
	Resultado:
	Identificação de programas que atingiram o objetivo de redução do déficit habitacional brasileiro. Identificação dos fatores positivos e negativos das políticas antigas.

Capítulo 3: Programa Minha Casa Minha Vida	Processo: Revisão bibliográfica das características e objetivos do programa. Pesquisa e análise da legislação atual e influência da mesma no programa. Resultado: Identificação de riscos e problemas na implantação dos incentivos do programa. Identificação de possibilidades e dificuldades que os empreendedores na cidade de São Paulo possam ter em aderir ao programa.

Capítulo 4: Políticas Habitacionais em outros países.	Processo: Revisão bibliográfica de características e objetivos de programa públicos habitacionais em outros países. Resultado: Identificação de ações positivas em países vizinhos. Breve análise comparativa com o programa MCMV.

Capítulo 5: Breves Considerações Sobre o Minha Casa, Minha Vida	Processo: Análise e revisão de pontos negativos da política do MCMV. Resultado: Síntese das principais conclusões obtidas. Análise da eficácia do programa e possíveis propostas de melhorias.

Capítulo 6: Conclusão	Processo: Resultado: Síntese das principais conclusões obtidas na pesquisa.

Fonte: autoria própria.

2. ANÁLISE DO CENÁRIO HABITACIONAL ANTES DO PMCMV

Este capítulo busca avaliar a questão do déficit habitacional no país, desde o início da urbanização das cidades até o momento da criação do Ministério das Cidades, em 2003. Para isso, será necessário entender a habitação não apenas como uma unidade habitacional edificada e sim como um planejamento, um conjunto de ideias e ações produzidas por uma ou mais organizações (públicas e/ou privadas) para solucionar um problema estrutural do país, que é a ausência de moradias adequadas a todos. Para tanto, será feito um breve relato das políticas públicas aplicadas no país desde 1930 e a constituição do déficit habitacional atual.

2.1 POLÍTICAS HABITACIONAIS ANTES DE 1964

Segundo Grandi, 1985 e Mautner, 1991 (in WERNA et al, pág. 109, 2001), a partir da metade do século XIX até a terceira década do século XX, o Brasil viveu a emergente e inicial expansão do capitalismo, baseada principalmente na produção do café. Embora a base da economia fosse rural, as atividades industriais nas áreas urbanas também se expandiram, absorvendo crescente número de trabalhadores assalariados.

De acordo com Bonduki, (2004, pg. 18), com a abolição dos escravos, o início do trabalho assalariado e a intensa imigração para o Brasil no início do século XX, as capitais começaram a expandir seus territórios e a necessidade de produção de moradias de baixo custo apareceu.

Algumas cidades brasileiras passaram a seguir o modelo de política higienista adotada por Haussmann em Paris, no qual a população pobre era retirada dos centros urbanos, sendo obrigada a procurar meios de habitação nas áreas mais periféricas das cidades. Com essa migração dos centros para a periferia e áreas de risco, alternativas de habitação acabaram surgindo, como estalagens, cortiços e as vilas operárias. Tais vilas eram construídas por companhias privadas e eram alugadas ou vendidas aos trabalhadores assalariados.

Com a expansão e o crescimento populacional das cidades e as sucessivas crises de epidemia devido à insalubridade das habitações, o Estado se vê obrigado a intervir por meio do controle sanitário e elaboração de leis para regulamentação do uso do solo urbano.

Nota-se aí a primeira intervenção do poder público na questão da habitação. Até então, os investimentos existentes em habitação para a população mais pobre eram feitos apenas pela iniciativa privada, para os quais, até o momento eram bastante lucrativos devido ao baixo custo de implantação e o custo quase zero de manutenção dos empreendimentos.

A partir de 1930, o tema da habitação ganhou força no debate nacional. Desse momento em diante, o poder público passou a atuar mais diretamente no setor da habitação social por meio da criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs).

> Embora continuasse presente, a questão sanitária passou para o segundo plano nos debates sobre a habitação social e surgiram novos temas, condizentes com o projeto nacional-desenvolvimentista da era Vargas[3]: primeiro, a habitação vista como condição básica de reprodução da força de trabalho e, portanto, como fator econômico na estratégia de industrialização do país; segundo, a habitação como elemento na formação ideológica, política e moral do trabalhador, e, portanto decisiva na criação do "homem-novo" e do trabalhador-padrão que o regime queria forjar como sua principal base de sustentação política. (BONDUKI, 2004, pg. 73).

Assim, percebe-se que o papel da promoção de habitação para população de baixa renda passa para o poder público nos anos 30. Surgem então as instituições previdenciárias e órgãos do governo destinados à construção de habitação para essa população.

A participação dos trabalhadores nos IAPs era compulsória, e o Estado passou a deter o controle de sua gestão por meio do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Assim, a composição dos fundos dos IAPs era tripartite: Estado, empresa e empregado.

Os institutos foram de fato, essenciais para a viabilização das incorporações imobiliárias, sobretudo no Rio de Janeiro. Seus financiamentos possibilitaram o intenso processo de verticalização e especulação imobiliária que tomou conta da cidade, processo que Mello (in ANDRADE, 1992) chamou de "boom do século".

Em 1942, foi promulgada a Lei do Inquilinato que regulamentava as relações entre inquilinos e proprietários, além de prever o congelamento dos aluguéis. Nesta época, a grande maioria da população de trabalhadores vivia em residências alugadas. Sem a possibilidade de aumento dos aluguéis, os proprietários começaram a ter rendimentos menores e passaram a achar meios de burlar a lei e aumentar os valores. Com isso, muitos trabalhadores se viram impossibilitados de continuar com esse pagamento e foram despejados, agravando ainda mais a questão de ausência de habitação para todos.

Como os IAPs estavam ficando sobrecarregados e a demanda habitacional crescia, o presidente, Eurico Gaspar Dutra, cria, em 1946, a Fundação da Casa Popular – FCP - "com a intenção de reunir as atividades de diferentes agências envolvidas na produção de residências de baixo custo". (WERNA et al, 2001, pág. 111).

A Fundação da Casa Popular não possuía fontes de recursos próprios, dependendo exclusivamente de dotações orçamentárias e de maior ou menor boa vontade do governo federal, o que fez com que o intuito da fundação não fosse cumprido e o programa fracassado (AZEVEDO e RIBEIRO, pg. 76, 1996).

[3] Era Vargas – período em que Getúlio Vargas governou o Brasil, de 1930 a 1945. (www.infoescola.com)

A crise habitacional atingiu seu ápice no período da Segunda Guerra Mundial[4] e anos seguintes. Devido à falta de recursos desses dois órgãos - inadimplência de pagamentos para os fundos dos IAPs e falta de fontes de recursos da FCP - e do aumento da demanda habitacional - visto que a indústria estava crescendo e atraindo trabalhadores – a FCP viu-se obrigada a fazer gestões junto aos governos estaduais para tentar arrecadar os impostos.

Mas o interesse dos Estados era criar órgãos regionais para enfrentar o problema habitacional, mesmo que ficassem inoperantes durante seus primeiros anos de existência. Com isso foram criados inúmeros órgãos estaduais e municipais encarregados de suprir essa demanda.

Segundo Werna et al (2001, pg. 115), em 1964 o déficit de moradias foi estimado em oito milhões de unidades em todo o país. Neste mesmo ano um golpe de estado liderado pelas forças armadas derrubou o governo civil de João Goulart. Uma das primeiras ações do novo governo, uma ditadura militar que durou até 1986, foi o estabelecimento do Banco Nacional de Habitação (BNH).

2.2 BNH – CRIAÇÃO E EXTINÇÃO

A periodização da "era BNH" varia segundo diferentes autores. A divisão que mais se adapta ao presente trabalho é a de Lícia Valladares (in SACHS, pg. 144, 1999), a qual classifica quatro períodos distintos de acordo com os programas implantados e resultados.

A primeira, de 1964 a 1967, corresponde à implantação e estruturação do BNH como órgão central do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), também implantado pelos militares durante o Golpe.

O segundo período, de 1967 a 1971, foi marcado por transformações no modo de funcionamento do BNH, por um alargamento de suas funções e uma participação cada vez maior nos financiamentos dirigidos para as faixas de renda mais altas.

O terceiro período, de 1971 a 1979, corresponde à transformação do BNH em uma empresa pública que assumiu as funções de banco de segunda linha, além de ser o período de intensificação dos programas de desenvolvimento urbano. No campo da habitação popular o período se destaca pelo lançamento, em 1973, de um Plano Nacional de Habitação Popular (Planhab). A intenção era eliminar o déficit em habitações para as camadas mais desfavorecidas construindo um milhão de unidades em 10 anos (SACHS, pg. 145, 1999). Apenas 200 mil habitações foram construídas.

[4] Segunda Guerra Mundial (1939 a 1945).

Originalmente, o Planhab era destinado a famílias com renda inferior a três salários mínimos. Facilmente dirigiu-se para o mercado representado por famílias com renda de três a cinco salários mínimos.

Assim, a parcela da população com renda inferior a três salários mínimos ficou desamparada. Como solução, os poderes públicos criaram programas especiais como o Profilurb, Promorar e João de Barro, que permitiram que os Estados e Municípios percebessem a existência de pessoas com essa faixa de renda, mas que não conseguiram angariar muitos recursos para produção destas moradias. De acordo com Alain Durand-Lasserve (1986: 147, B in SACHS, pg. 159, 1999), ao todo, esses programas atenderam à aproximadamente 3% da demanda habitacional de famílias com renda inferior a três salários mínimos existente na época.

O período que segue, a partir de 1979, é marcado por mudanças nas atitudes dos poderes públicos, que passam a buscar a legitimidade de sua imagem junto à população mais carente por meio da multiplicação de novos programas habitacionais.

Em suma, o governo durante os quatro períodos citados da Ditadura Militar teve por meta instituir uma forte presença estatal no processo de provisão habitacional. O BNH teve a incumbência de centralizar o conjunto de ações do Estado no que diz respeito à produção e distribuição de unidades habitacionais:

> Era o órgão gestor do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), e o órgão regulador do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), esses dois subsistemas compondo o Sistema Financeiro da Habitação (SFH). A diferença entre eles é que o FGTS era destinado a financiar a produção de moradias para a população de baixa renda, enquanto o SBPE atendia a chamada faixa de mercado, representando a faceta do BNH que operava sem intervenção direta do governo, com etapas de financiamento, produção e distribuição habitacionais nas mãos da iniciativa privada (ARRETCHE in WERNA et. al, 1990 in Pluralismo, pág. 112).

O BNH foi o órgão central do SFH até sua extinção em 1986, quando suas competências foram transferidas para a Caixa Econômica Federal.

Os recursos do SFH provêm de duas fontes principais: FGTS – poupança obrigatória equivalente a 8% da folha de pagamento e depositada no BNH pelo empregador em uma conta bloqueada em nome do trabalhador; e o SBPE - poupança voluntária, mobilizada pelas caixas econômicas (Caixa Econômica Federal e Caixas Econômicas Estaduais) e pelos bancos privados.

Na teoria, os recursos oriundos do FGTS deveriam financiar as habitações sociais enquanto os recursos vindos do SBPE seriam utilizados para produção e comercialização de habitações para as classes médias. Porém não foi isso que aconteceu. A comparação de dados relativos à repartição dos créditos do SFH de 1964 a 1985 com a estrutura das necessidades, avaliada

pelos especialistas do próprio BNH, permite concluir que apenas 13% dos recursos foram empregados para responder às necessidades da população de baixa renda. E 87% dos recursos para responder às necessidades da classe média (SACHS, 1999, pg. 135).

Segundo Santos (1999), os principais responsáveis pela construção destas unidades habitacionais eram as COHABs (Companhias de Habitação). Com abrangência municipal, as COHABs foram criadas como empresas de economia mista visto que seus recursos e ações tinham a participação tanto dos órgãos públicos como privados, porém, eram controladas pelo setor público. As Companhias obtinham financiamento do BNH mediante apresentação de projetos e supervisionavam a construção de moradias destinadas às camadas mais pobres da população:

> Nos projetos COHAB, as prefeituras locais quase sempre assumem os encargos da urbanização do terreno compreendendo o acesso rodoviário, arruamento, colocação de meio-fio, e rede de água e esgoto. Algumas vezes, o poder público local participa também com a doação do terreno e em outras ocasiões a própria companhia o adquire a preço de mercado (AZEVEDO e ANDRADA, 1982, pg. 19).

Construtoras particulares executavam as obras após passarem por licitações, porém, o lucro destas era muito baixo com relação a outros empreendimentos, havendo assim pouca procura por empresas do setor. Entre 1970 e 1974 as COHABs passavam por uma situação financeira difícil devido à inadimplência e à crescente inflação que corroía os valores das prestações e dos salários.

Para tentar minimizar o problema financeiro, o BNH passou a financiar edifícios para a população de maior poder aquisitivo a fim de diminuir riscos e manter o equilíbrio financeiro, deixando de lado a produção de unidades voltadas para a população de baixa renda pelas COHABs.

Os seguintes dados comprovam que a atuação do BNH se concentrou nas habitações do mercado médio (três a cinco salários mínimos) em toda sua existência (1964 a 1986):

- 404.123 Unidades residenciais para o mercado médio;
- 157.748 para o mercado econômico;
- 76.746 para o mercado popular.

Além disso, o BNH enfrentava a questão de que não adiantava construir casas e conjuntos em locais deficientes de infraestrutura. Para solucionar estes problemas o BNH acabou por criar diversos programas destinados a organizar as questões relacionadas à infraestrutura, sem acabar com os programas ainda existentes, como as COHABs por exemplo.

Atualmente as COHABs atuam como parceiras de governos estaduais e do governo federal no auxílio do cadastramento de pessoas interessadas nos programas habitacionais existentes.

Segundo Bonduki[5], a crise do modelo econômico implementado pelo regime militar, a partir do início dos anos 80, gerou recessão, aumento de desemprego e nova queda dos níveis salariais. Este processo teve enorme repercussão no Sistema Financeiro da Habitação (SFH), com a redução dos saldos do FGTS e um forte aumento na inadimplência, gerado por um distanciamento cada vez maior entre o aumento das prestações e a capacidade de pagamento dos mutuários.

O desempenho social das políticas aplicadas também foi desastroso. Entre as 4,5 milhões de unidades habitacionais financiadas ao longo da existência do BNH, apenas 33,5% foram formalmente destinadas aos setores populares (AZEVEDO e RIBEIRO, 1996, pg. 78).

Essa conjuntura acabou favorecendo o apoio da população à luta pela democracia contra o regime autoritário. Vivia-se o clima da luta pelas eleições diretas para presidente e pela Constituinte, com grande mobilização popular.

Assim, como a política habitacional existente na época focava a produção da casa própria e sua aquisição, em oposição a outras formas de moradia, como aluguel, por exemplo, e a população mais carente não tinha acesso à essa produção de unidades novas, ocorreu um intenso processo de urbanização informal, onde a grande maioria das pessoas, sem apoio algum, não teve alternativa senão auto empreender, em etapas, a casa própria em assentamentos urbanos precários, como loteamentos clandestinos e irregulares, vilas, favelas, etc., em geral distantes das áreas urbanizadas e mal servidas de infraestrutura e equipamentos sociais.

Dentre os variados erros da política habitacional aplicada pelo BNH se destaca a desconsideração pela qualidade e localização dos projetos habitacionais. O BNH optou por grandes conjuntos, inseridos em terrenos além dos limites da cidade já urbanizada, acarretando gastos maiores com a implantação de infraestrutura e serviços. Além disso, a preferência por soluções uniformizadas, sem preocupação com a qualidade das moradias e sem respeito algum pelo meio físico, contribuiu para a extinção do órgão.

2.3. FIM DA DITADURA

Esperava-se que, com o fim da ditadura, em 1985, o SFH, juntamente com o BNH e as COHABs, passasse por uma reestruturação. De fato, isso se iniciou, porém, o presidente da República, José Sarney, abortou o processo e extinguiu o BNH em 1986.

[5] Artigo Descentralização da Política Habitacional e a Experiência de São Paulo: 1989 a 1992, sem data.

Assim, com a ausência de um órgão, que bem ou mal, tinha uma política habitacional organizada, não houve mais intervenções nesse âmbito.

A Caixa Econômica Federal (CEF) tornou-se o agente financeiro do SFH, absorvendo as funções do BNH. O setor responsável pela habitação permaneceu vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU), enquanto que a Caixa estava vinculada ao Ministério da Fazenda.

Os problemas de moradia estavam se agravando devido à recessão em que se encontrava o país ao mesmo tempo em que os financiamentos da CEF iam diminuindo devido à existência de alguns paradigmas institucionais de um banco comercial, como a busca do equilíbrio financeiro, retorno de capital aplicado etc. (AZEVEDO e RIBEIRO, pg. 81, 1996).

Para amenizar os problemas, Estados e Municípios deram início a programas e projetos habitacionais realizados com fontes de recursos alternativas, em particular recursos orçamentários.

Essas medidas foram intensificadas com a Constituição de 1988, que tornou a habitação uma atribuição concorrente aos três níveis de governo, criando medidas restritivas ao acesso a créditos por parte da COHABs.

Assim, surgem programas alternativos para urbanização de favelas e assentamentos precários, construção de novas moradias por mutirão e autogestão, além de intervenções em cortiços e habitações em áreas centrais.

Em maio de 1990, o governo Collor apresenta o Plano de Ação Imediata para a Habitação – PAIH - como medida de caráter social. Totalmente financiado com recursos do FGTS o plano tinha como população alvo as famílias com renda média de até cinco salários mínimos.

O programa possuía três vertentes: programa de moradias populares (unidades acabadas), programa de lotes urbanizados (com ou sem cesta básica de materiais) e programa de ação municipal para a habitação popular (unidades acabadas e lotes urbanizados).

Segundo Azevedo e Ribeiro (pg. 84, 1996), os agentes promotores das duas primeiras vertentes são variados – COHABs, Cooperativas, etc. Já para a última, este papel cabe aos municípios exclusivamente. Mas esse plano não alcançou suas pretensões.

Já no governo de Itamar Franco, em 1992, foram criados os programas “Habitar Brasil”, voltados a municípios maiores e o “Morar Município”, voltados a municípios de menor porte, paralelamente ao SFH. Ambos seriam financiados por verbas orçamentárias e recursos arrecadados pelo IPMF – Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras, que terminou não ocorrendo dentro do montante previsto, em função da aplicação do Plano Real em 1994.

Conforme Azevedo e Ribeiro (pg. 88, 1996), mesmo sendo iniciativas de política descentralizadora, os programas pecaram por uma excessiva padronização, ignorando os problemas de cada município.

Diante disso, é realizada uma reforma no setor da política habitacional. Cria-se a Secretaria de Política Urbana (SEPURB) no lugar do Ministério do Bem-Estar Social, que ficaria responsável pela formulação e implementação da Política Nacional de Habitação (começou a ser formulada nesse período, mas só foi implementada em 2003). Contudo, não houve mudanças significativas.

Ao longo das gestões, o órgão responsável pela habitação mudou de nome várias vezes, mas sem nenhuma modificação com relação à aplicação de políticas.

Nesse período, foram criadas novas linhas de financiamento, tomando como base projetos de iniciativa dos governos estaduais e municipais. A concessão do crédito era estabelecida a partir de um conjunto de critérios técnicos de projeto e, ainda, a partir da capacidade de pagamento do interessado.

Em busca de uma alternativa para a crise habitacional, a Caixa, juntamente com a iniciativa privada, lança o Programa de Arrendamento Residencial – PAR, em 2001, para atuar na área habitacional para as famílias com renda de três a seis salários mínimos.

Neste programa o poder público auxilia a Caixa na identificação dos locais para a implantação dos projetos e na seleção das famílias a serem beneficiadas pelo programa. As empresas do ramo da construção civil constroem as unidades e posteriormente a Caixa financia as mesmas para as famílias cujo cadastro foi analisado e aprovado sob a forma de arrendamento residencial. No final do período contratado de aluguel (quinze anos) estas famílias tinham a opção de compra do imóvel.

As únicas exigências feitas pela Caixa sobre a unidade habitacional é que ela possuísse área útil mínima de 37 m² com pelo menos dois dormitórios, sala, cozinha e banheiro. Segundo a Caixa, através do PAR foram produzidas, no período de 1995 a 2004, 141.200 unidades residenciais em áreas urbanas no país.

O Governo Federal manteve um sistema centralizado, com linhas de crédito sob seu controle, sem uma política definida para incentivar e articular as ações dos Estados e Municípios no setor de habitação. O que se observa nesse período é a desarticulação institucional ou até mesmo a extinção de várias Companhias de Habitação e a dependência quase completa dos recursos federais pelos governos para o enfrentamento dos problemas habitacionais, verificando-se, inclusive, quase ou nenhuma priorização por parte de muitos Estados à questão habitacional.

Em 2003, o governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva começa a implementar mudanças nesse quadro com a criação do Ministério das Cidades, que passou a ser o órgão responsável pela Política de Desenvolvimento Urbano e, dentro dela, pela Política Setorial de Habitação.

2.4. CRIAÇÃO DO MINISTÉRIO DAS CIDADES

A criação do Ministério das Cidades se deu dentro de um modelo participativo e democrático, que reconhece a participação nas políticas públicas como direito dos cidadãos.

Foi responsável pela articulação de conferências municipais, regionais e estaduais, nas quais foram debatidos os problemas das cidades e apresentadas sugestões visando a elaboração de políticas a serem adotadas pelo Ministério.

Em outubro de 2003 foi realizada a Conferência Nacional das Cidades, da qual resultou a criação do Conselho das Cidades e a aprovação das diretrizes para nova Política Nacional de Desenvolvimento Urbano - PNDU.

Foi elaborado um documento com a Nova Política Nacional de Habitação, no qual são apontados os principais problemas existentes e as distorções no modelo institucional e financeiro em vigor. No mesmo documento é detalhado o Sistema Nacional de Habitação (SNH).

Segundo Maricato (2006), a nova Política Habitacional levou em consideração a necessidade de ampliar o mercado privado para a classe média e ampliar o subsídio, por meio de políticas públicas, à população cuja renda se encontrava abaixo de cinco salários mínimos, onde se concentra 92% do déficit habitacional brasileiro. A maior parte dos recursos aplicados nos últimos quinze anos e também durante a vigência do BNH, priorizou a população com rendas acima desta faixa. Entre 2003 e 2006 o governo federal investiu, por meio da Caixa Econômica Federal, 32 bilhões de reais em habitação, revertendo o quadro negativo anterior. Mais de 70% desses recursos foram destinados à população de baixa renda.

A transformação do marco legal para a área de habitação se deu com a aprovação da lei 11.124 em 2005 ou FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. Ela institui o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social que deveria comprometer Estados e Municípios com moradia social.

Os Planos Municipais de Habitação e Saneamento, antes ignorados, passaram a ser obrigatórios para todos os municípios.

Além disso, a obrigatoriedade da execução de planos diretores como instrumentos de política urbana[6], fez com que os municípios tivessem programas e propostas para a ordenação do espaço urbano e para a difícil aplicação da função social da propriedade.

Dando sequência à essa política de incentivos para a habitação, o Governo Federal, criou em 2007 o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC–I). Segundo as características institucionais do PAC I, o programa consistia em uma série de medidas para alavancar o crescimento do país para os quatro anos seguintes. Era dividido em cinco blocos:

- Investimento em Infraestrutura;
- Estímulo ao crédito e financiamento;
- Melhora do ambiente de investimento;
- Desoneração e Aperfeiçoamento do sistema tributário;
- Medidas fiscais de logo prazo.

Com esse plano, uma das medidas era fomentar o crédito à população, sobretudo o crédito habitacional e o crédito a longo prazo para investimentos em infraestrutura.

Aliado a isso, a Fundação João Pinheiro[7], em um levantamento do déficit habitacional realizado em 2008, apresentou os seguintes dados:

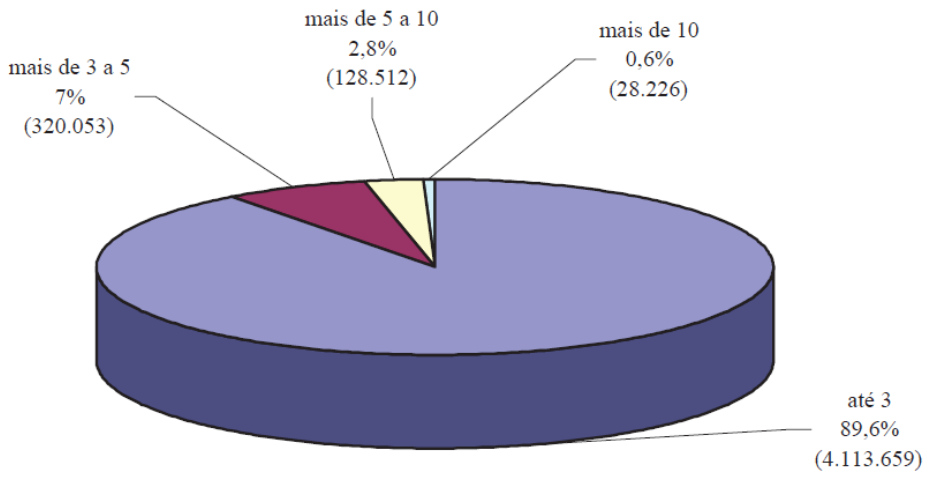

Gráfico 1 - Déficit Habitacional por faixas de renda média familiar mensal, em salários mínimos (SM) – Brasil – 2008. Fonte: Fundação João Pinheiro – FJP.

[6] De acordo com o Estatuto da Cidade, publicado em 2001 (Lei nº 10.257), a elaboração de planos diretores municipais passa a ser obrigatória para os municípios com mais de 20 mil habitantes ou que tenham atividades de grande impacto no setor ambiental ou turístico.

[7] Dados obtidos no site da Fundação João Pinheiro (www.fjp.gov.br).

Verifica-se por análise do Gráfico 1 que o déficit habitacional no Brasil em 2008 estava concentrado nas famílias que ganham até 3 salários mínimos, independente da região do país onde residiam.

Também nesse ano, a crise internacional apresentava contornos mais definidos e preocupantes.

Diante desse quadro de déficit habitacional e crise internacional, o governo federal adota medidas de incentivo à liquidez na economia doméstica (mudanças nas regras de recolhimento sobre depósitos compulsórios) e das políticas de estabilização cambial (leilão de parte das reservas cambiais com o objetivo de estabilizar a cotação do dólar) e passa a criar estímulos diretos à atividade econômica. Parte destes estímulos se concentrou no setor da construção civil e infraestrutura.

Assim, o Governo Federal cria em 2009 o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Na lei 11.977 de 7 de julho de 2009 está definida a estrutura e finalidade do programa:

> Art.1º O Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV tem por finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais pelas famílias com renda mensal de até 10 (dez) salários mínimos, que residam em qualquer dos municípios brasileiros.

Conforme a cartilha do Minha Casa Minha Vida (CEF, 2009) o PMCMV (em sua primeira formação) é um programa voltado a atender uma demanda habitacional existente no país por meio da construção de um milhão de novas habitações no prazo de dois anos, além da promessa de geração de emprego e renda, com investimentos da ordem de R$ 34 bilhões (sendo R$ 25,5 bilhões do Orçamento Geral da União, R$ 7,5 bilhões do FGTS e R$ 1 bilhão do BNDES).

A tabela a seguir (Tabela 2) apresenta os recursos e fontes previstos no programa:

Tabela 2 - Recursos e fontes do PMCMV I - R$ Bilhões

PROGRAMA	UNIÃO	FGTS	BNDES	TOTAL
Subsídio para Moradia	16,0	-	-	16,0
Subsídio em financiamento do FGTS	2,5	7,5	-	10,0
Fundo Garantidor FGTS	2,0	-	-	2,0
Financiamento a Infraestrutura	5,0	-	-	5,0
Financiamento à cadeia produtiva	-	-	1,0	1,0

Fonte: Cartilha do Minha Casa Minha Vida (CEF, 2009)

Essas habitações seriam prioritariamente dirigidas a famílias com renda total de até 3 salários mínimos, mas o programa também contemplaria as famílias com renda familiar de até 10 salários mínimos. Isto se daria através de subsídios específicos, melhoria de taxas de juros em financiamentos, além da utilização do Fundo Garantidor que cobriria possíveis inadimplências justificadas, que será melhor detalhado adiante.

3. PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA

O Programa Minha Casa Minha Vida, conforme dito anteriormente, foi lançado em 2009, com período de extensão de 2 anos (até 2011). A intenção do programa era prover 1 milhão de moradias para atender à população com renda mensal de até 10 salários mínimos.

Em 2012 foi lançado o PMCMV II, com a previsão de construção de mais 2 milhões de novas habitações, totalizando 3 milhões de unidades habitacionais. Além de algumas alterações propostas nesta nova fase, foram feitos ajustes para atender ainda mais às famílias mais carentes. O prazo desse plano era também de 2 anos.

De acordo com Virgílio (2010), a política habitacional brasileira deveria reconhecer a existência de três segmentos a serem atendidos: famílias sem capacidade de pagamento, famílias com capacidade parcial de pagamento e famílias com plena capacidade de pagamento. Como opção ao primeiro grupo, os programas de subsídio público integral para aquisição de unidades é a única opção, não retornável ao sistema. O segundo grupo é composto por aqueles que tem acesso ao financiamento social (com redução de taxas de juros e prazos maiores para pagamento do crédito). Já o terceiro grupo pode ser atendido pelo mercado.

O PMCMV reconhece essa divisão e foi planejado para atender aos dois primeiros segmentos de população citados: famílias sem capacidade de pagamento e famílias com capacidade parcial de pagamento. Dessa maneira, é possível reconhecer dois planejamentos distintos sob um único programa: um de subsídio à população carente (classificada como faixa 1 do programa) e outro de financiamento à casa para a população de renda baixa e média-baixa (faixas 2 e 3 do programa). Essas faixas serão descritas adiante.

3.1. MINHA CASA, MINHA VIDA I

O programa inicial apresentava a divisão da população a ser atendida em três faixas de renda. Para cada faixa foram propostas maneiras diferentes de auxílio e concessão de benefícios a fim de atender realmente a demanda de toda a população envolvida no escopo do programa. A faixa 1 (voltada à população com renda familiar mensal bruta de até 3 salários mínimos) era atendida quase que com subsídio integral do Governo Federal, enquanto que as faixas 2 e 3 (renda mensal familiar bruta de 3 a 10 salários mínimos) eram beneficiadas com facilidades de financiamento habitacional e um auxílio no pagamento do valor final da unidade para famílias com renda até 6 salários mínimos.

O quadro abaixo (tabela 3) representa uma síntese dos programas, que serão mais detalhados nos itens 3.1.1, 3.1.2 e 3.1.3.

Tabela 3 - Síntese dos programas MCMV.

Faixa	Renda	Instrumentos	Modalidades	Fonte	Nº Unid. Previstas
1	Até 3 Salários Mínimos	Subsídio quase integral + Retorno beneficiário	- Rural Grupo 1 (PNHR) - MCMV Entidades - Municípios até 50 mil hab. - FAR (Fundo de Arrendamento Residencial)	OGU	400 mil
2	Entre 3 e 6 salários mínimos	Subsídio + facilidades de financiamento	- PNHU - Rural Grupos 2 e 3 (PNHR)	OGU + FGTS	400 mil
3	Entre 6 e 10 salários mínimos	Facilidades de financiamento	- Financiamento do FGTS	FGTS	200 mil

Fonte: autoria própria.

Estados, municípios e entidades ligadas ao setor habitacional ficaram responsáveis pelo cadastramento das famílias e por providenciar projetos junto com construtoras e apresentá-los à Caixa Econômica Federal, que, por sua vez, ficou responsável pela análise dos projetos e pelo gerenciamento e repasse dos recursos financeiros vindos do Governo Federal.

3.1.1 Famílias com renda até 3 salários mínimos – Faixa 1 do programa:

As famílias com renda mensal de até três salários mínimos tinham direito a receber o subsídio quase integral do programa, ou seja, quase o valor inteiro da unidade seria pago pelo Orçamento Geral da União - OGU.

De acordo com a cartilha do Programa, eram quatro diferentes maneiras de atendimento ao público dessa faixa de renda.

a) O Programa Nacional de Habitação Rural (Grupo 1) – PNHR permitia a aquisição ou produção de moradias ou ainda reforma de suas próprias unidades para agricultores e trabalhadores rurais, desde que organizados de forma associativa por entidades sem fins lucrativos ligadas ao meio rural.

O PNHR era destinado a pessoas físicas com renda anual máxima de até R$ 60.000,00, divididos também em três grupos: grupo 1 (renda anual de até R$ 10.000,00), grupo 2 (renda anual entre R$ 10.000,00 e R$ 22.000,00) e grupo 3 (renda anual de até R$ 60.000,00). A

renda considerada era a renda cadastrada na Declaração de Aptidão ao PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar)[8].

De acordo com o manual da CEF (2009), o trabalhador rural ou agricultor deveria procurar uma entidade organizadora para que essa constituísse um grupo de beneficiários interessados e então apresentasse propostas à CEF. O beneficiário deveria comprovar que não possuía imóvel próprio ou financiado em qualquer outro lugar do país e que não tivesse sido beneficiado anteriormente por qualquer outro tipo de programa habitacional de cunho social.

Para o Grupo 1, a subvenção econômica seria concedida uma única vez, no ato da contratação da operação para produção ou aquisição do imóvel. O custo da edificação ou da melhoria não poderia ultrapassar R$ 10.000,00, considerando custo da aquisição de materiais, custos de contratação de mão-de-obra e custos com legalização. Além desse valor, ainda eram cedidos aos beneficiários um valor limitado a R$ 400,00 para execução dos trabalhos de assistência técnica e elaboração de projetos, R$ 200,00 para execução do trabalho técnico social (custo do trabalho de mobilização e orientação dos beneficiários no projeto), R$ 400,00 de custos de originação do contrato e R$ 40,00 de taxa de administração para cada contrato firmado com o beneficiário.

Em contrapartida os beneficiários deveriam aportar o equivalente a 4% do valor repassado, em quatro pagamentos anuais e de igual valor, sendo a primeira paga um ano após a assinatura do contrato. Também não havia cobrança de qualquer seguro.

Os grupos 2 e 3 eram atendidos de outras maneiras que serão especificadas adiante.

b) Subprograma MCMV Entidades: o atendimento às famílias reunidas seria por meio de entidades organizadoras, sem fins lucrativos (cooperativas, associações, etc.). Nele estava prevista a produção e aquisição de unidades com recursos alocados no Fundo de Desenvolvimento Social – FDS, com distribuição regional pelo déficit existente. Estes recursos deveriam ser suficientes para compreender a aquisição do terreno e construção da unidade habitacional, construção em terreno próprio ou em terceiros, aquisição de imóvel novo ou aquisição e requalificação de imóvel usado.

Neste caso, os benefícios às famílias se daria por meio de prestações, utilizando no máximo 10% da renda familiar mensal durante 10 anos, corrigidos anualmente pela TR, sem entrada e sem pagamento durante a obra. Além disso, os agentes financeiros poderiam dispensar a contratação do seguro por Morte e Invalidez Permanente (MIP) e por Danos Físicos do

[8] O PRONAF financia projetos individuais ou coletivos, que geram renda aos agricultores familiares e assentados da reforma agrária.

Imóvel (DFI), seguros exigidos pela CEF e pelo programa para as demais faixas de renda para financiamento e pagamento das unidades.

Abaixo segue fluxograma (Figura 1) de como esses dois modos de operação funcionariam:

Figura 1 - Esquema de atendimento à população por meio do PMCMV Entidades e do PNHR.

Fonte: Cartilha "Como Produzir Moradia Bem localizada com os recursos do Programa Minha Casa Minha Vida? " – 2010.

Cabe uma ressalva neste ponto sobre as entidades organizadoras. Para habilitação na Caixa, as organizações deveriam obedecer uma série de requisitos para propor algum projeto. Era necessário ter situação cadastral regular; legalidade de constituição, dos regimentos, dos estatutos e da representação jurídica perante a Caixa; aportar a contrapartida financeira necessária à complementação do valor do investimento, quando houvesse necessidade; apresentar cadastro de responsabilidade técnica da entidade organizadora ou certidão de registro regular no CREA e formalizar o Termo de Cooperação e Parceria com a Caixa.

c) Para municípios com até 50 mil habitantes, o Programa subsidiava a produção de novas habitações em parceria com estados e municípios. Isso se daria pela oferta pública de recursos do OGU (Orçamento Geral da União), através de agentes financeiros pertencentes ao Sistema Financeiro Habitacional (SFH) interessados em promover a execução dos projetos. Cada caso era avaliado em particular, a fim de atender ao que o projeto e o município necessitavam.

d) Porém, o modelo de financiamento que mais gerou unidades para o programa foi o FAR – Fundo de Arrendamento Residencial. Para esta faixa de renda, as unidades habitacionais eram construídas e depois vendidas às famílias selecionadas.

Assim, o governo previa a construção ou requalificação de empreendimentos por meio de empresas do setor da construção civil preferencialmente em parceria com o poder público local, que entrava com a contrapartida do terreno, infraestrutura ou recursos financeiros. Os projetos eram apresentados pelas empresas de construção civil junto ao agente financeiro, que aprovaria a obra, observadas as diretrizes estabelecidas pelo Ministério das Cidades, tais como especificação mínima de unidades e valor máximo da aquisição da unidade habitacional, conforme figura 2.

Figura 2 - Esquema de atendimento à população por meio FAR.

Fonte: Cartilha "Como Produzir Moradia Bem localizada com os recursos do Programa Minha Casa Minha Vida? " – 2010.

Para operar com a Caixa, as empresas de construção civil deviam ter análise de risco válida. Essa análise era uma avaliação das condições econômico-financeiras de cada empresa e possuía validade de um ano.

Dentre os projetos apresentados à CEF, eram priorizados aqueles que:

- Nos quais Estados e Munícipios oferecessem maior contrapartida financeira, infraestrutura para o empreendimento, terreno como doação e/ou desoneração fiscal de ICMS, ITCD, ITBI e ISS.

- Apresentassem menor valor de aquisição das unidades habitacionais;

- Apresentassem previamente infraestrutura necessária para a implantação do empreendimento;

- Empreendimentos em regime de loteamento; e

- Atendessem regiões que receberam impacto de grandes empreendimentos de infraestruturas, tais como usinas hidrelétricas, portos, etc.

Para ter acesso aos imóveis proporcionados pelo FAR, os beneficiários, além de se enquadrarem na faixa de renda definida não poderiam possuir nenhum imóvel ou financiamento em qualquer lugar do país e não poderiam ter sido beneficiados anteriormente por qualquer programa de cunho social.

Os benefícios concedidos para a população dessa faixa de renda eram:

- Início do pagamento das prestações apenas na entrega das chaves;
- O pagamento se daria em 120 meses (10 anos) com parcelas limitadas a 10% da renda mensal bruta familiar, limitado ao mínimo de R$50,00, corrigidos pela taxa referencial de mercado (TR). O restante do valor do imóvel era pago pelo Governo Federal;
- As famílias que tinham mulheres em sua composição teriam suas habitações registradas em nome da mesma;
- As parcelas eram isentas de seguros MIP e DFI.
- Subsídio máximo do programa (aproximadamente 90 a 95% do valor da unidade paga pelo Governo).
- Isenção de custos cartoriais.

O manual da caixa determinava que os projetos de condomínios e loteamentos executados dentro dos moldes do FAR deveriam ter no mínimo as seguintes características:

- Inserção na malha urbana;
- Existência prévia de infraestrutura básica que permitisse as ligações domiciliares de abastecimento de água, esgotamento sanitário, energia elétrica, vias de acesso e transportes públicos;
- Existência de infraestrutura para coleta de lixo e drenagem urbana;
- Existência ou ampliação dos equipamentos de serviço relacionados à educação, saúde e lazer;
- Limite de unidades por empreendimento (500 UH para loteamento e 250 UH para condomínios).

Como o cadastramento de famílias nesta faixa de renda interessadas em adquirir o seu imóvel era feito pela CEF e pelas COHABs em alguns municípios, para os empreendedores privados o risco de ausência de público no empreendimento era zero, pois toda a produção seria repassada à CEF, cabendo à essa a tarefa de repassar e entregar as unidades. O empreendedor receberia o valor integral das unidades durante o período de obras do empreendimento.

De acordo com a Portaria do Ministério das Cidades nº 139/2009, os valores de venda máximos para estas unidades seriam os citados abaixo (em R$) (Tabela 4).

Tabela 4- Valores de venda máximos das unidades por região.

UF	LOCALIDADE	VALOR MÁXIMO DE AQUISIÇÃO DA UNIDADE	
		APARTAMENTO	CASA
SP/DF	Municípios integrantes das regiões metropolitanas do Estado de São Paulo, municípios de Jundiaí/SP, São José dos Campos/SP, Jacareí/SP e RIDE DF	52.000,00	48.000,00
	Demais Municípios	46.000,00	42.000,00
RJ	Capital	51.000,00	47.000,00
	Municípios integrantes da região metropolitana do estado do Rio de Janeiro	49.000,00	45.000,00
	Demais Municípios	42.000,00	38.000,00
MG	Capital e respectiva região Metropolitana	46.000,00	42.000,00
	Demais Municípios	42.000,00	38.000,00
BA	Capital e respectiva região Metropolitana	46.000,00	42.000,00
	Demais Municípios	41.000,00	37.000,00
PE/CE	Capital e respectiva região Metropolitana	45.000,00	41.000,00
	Demais Municípios	41.000,00	37.000,00
RS, PR, SC	Capital e respectivas regiões metropolitanas e demais municípios	45.000,00	41.000,00
AC, AM, AP, PA, RO e RR		43.000,00	39.000,00
TO		42.000,00	38.000,00
ES, MT, MS, e GO		42.000,00	39.000,00
AL, RN, PB, PI, SE e MA		41.000,00	37.000,00

Fonte: Portaria do Ministério das Cidades n° 139/2009.

Poucos Estados entraram como parceiros do MCMV na fase I do programa, a fim de atingir as metas estabelecidas. O Rio de Janeiro foi uma exceção, por exemplo.

O governo do Rio, desde o início do Programa na fase I, juntamente com municípios, doava terrenos e financiava obras de infraestruturas necessárias para implantação dos empreendimentos. Com isso, o valor total máximo das unidades definido pelo programa poderia ser utilizado apenas para pagamento dos custos de obras, excluindo os valores referentes à compra de terreno e obras de infraestrutura necessárias.

3.1.2 Famílias com renda até 6 salários mínimos (400 mil unidades) – Faixa 2 do Programa:

O Programa Nacional de Habitação Urbana – PNHU – foi criado para atender as famílias com renda mensal bruta maior que 3 salários mínimos e menor que 10 salários mínimos em áreas urbanas. Para famílias com renda entre 3 a 6 salários mínimos, o programa previa incentivos à produção e compra de imóveis por meio de benefícios tanto aos futuros compradores quanto às empresas do setor da construção civil dispostas a produzir habitações para esse público.

Por meio do SFH – Sistema Financeiro da Habitação, os financiamentos para compra dos imóveis pelos futuros proprietários poderiam chegar ao máximo de 30 anos com comprometimento de renda de até 20%, redução dos custos dos seguros obrigatórios e acesso ao Fundo Garantidor da Habitação, que mediante algumas regras ofereceria cobertura em caso de perda de capacidade de pagamento proporcional a renda familiar. Além disso, por meio de recursos do OGU havia a concessão de um subsídio parcial (complementação de renda) nos financiamentos de até R$ 23.000,00 por unidade.

As regras de contemplação do programa com relação às localidades eram as mesmas dos programas voltados para a faixa de renda mais baixa.

Neste modelo, as construtoras e incorporadoras interessadas deveriam apresentar projetos de empreendimentos às superintendências regionais da CAIXA. Essa, por sua vez, realizaria a pré análise e autorizaria o lançamento e a comercialização dos mesmos.

O empreendedor precisaria garantir a venda de 30% das unidades para a CEF ou 20% de unidades financiadas pela Caixa aos adquirentes finais ou, mediante análise de velocidade de venda, 15% de comercialização para a CEF aprovar o projeto por meio da assinatura do Contrato de Financiamento à Produção. O restante das unidades deveria ser vendido pela própria construtora / incorporadora e o financiamento das unidades seria repassado após o término das obras. Cabe ressaltar que para esta faixa da população, o empreendedor toma o risco da venda das unidades, diferente do que acontece com a faixa 1 do programa.

Os empreendimentos que atendessem a essa faixa de renda da população não possuíam requisitos mínimos de construção, porém deveriam ter valor de avaliação compatíveis com a faixa de renda dos compradores. No caso de São Paulo, o valor de avaliação máximo do imóvel limitado ao teto do FGTS era de R$ 170 mil.

No Programa Nacional de Habitação Rural voltado para os grupos 2 e 3 citados anteriormente, os benefícios fornecidos aos participantes não seriam por meio de subvenção financeira, mas sim por redução nas taxas de juros no financiamento.

Os valores limitados a R$ 400,00 para execução dos trabalhos de assistência técnica e elaboração de projetos, R$ 200,00 para execução do trabalho técnico social (custo do trabalho de mobilização e orientação dos beneficiários no projeto) e R$ 400,00 de custos de originação do contrato também eram fornecidos aos participantes. Não havia valor máximo de operação definido para esses dois grupos.

3.1.3 Famílias com renda entre 6 e 10 salários mínimos – Faixa 3 do programa;

O formato de empreendimentos e recursos de *funding* para construtoras e incorporadoras é o mesmo apresentado anteriormente pelo PNHU. Os futuros proprietários também recebiam estímulos relacionados à obtenção de financiamento para aquisição de unidades por meio da redução dos custos do seguro e acesso ao Fundo Garantidor, porém, sem a obtenção de subsídio para auxílio no pagamento do valor das unidades, conforme figura 3.

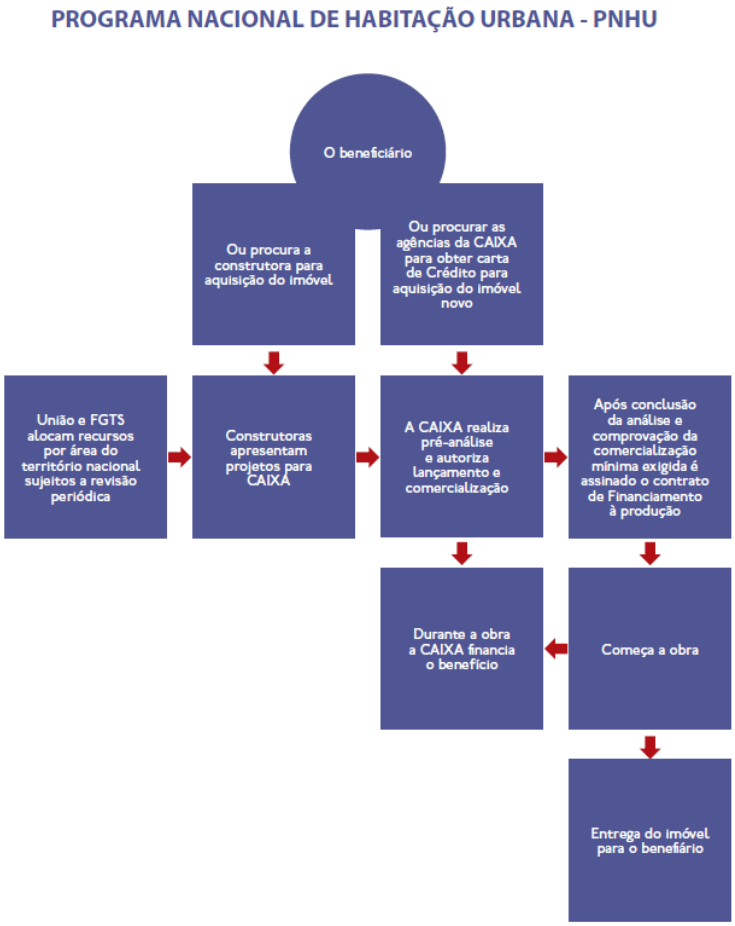

Figura 3 - Esquema de atendimento à população com renda de 3 a 10 salários mínimos.

Fonte: Cartilha "Como Produzir Moradia Bem localizada com os recursos do Programa Minha Casa Minha Vida? " – 2010

Com isso, o Programa Minha Casa Minha Vida se torna o primeiro programa habitacional moldado para atender às diversas faixas de renda da população, enquanto os demais programas já existentes eram desenhados para atender apenas a alguma faixa do setor. Assim, o programa pretendia, além de diminuir o déficit habitacional do país, promover o crescimento do setor da construção civil, gerando grande movimentação na economia do país. De acordo com Maricato (2009) o Programa é uma ação econômica camuflada, ao remeter à construção civil o foco da tarefa de geração de postos de trabalho e instrumento de enfrentamento à crise internacional.

No primeiro semestre de 2011, o Governo Federal implantou a fase II do programa, na qual pretendia promover incentivos para a construção de mais 2 milhões de residências (totalizando 3 milhões de novas moradias). Nesta nova etapa, algumas mudanças foram propostas para melhor atender à população.

3.2 MINHA CASA, MINHA VIDA II

A fase II do Programa Minha Casa Minha Vida se iniciou em junho de 2011, com a meta de construção de mais 2 milhões de unidades habitacionais, sendo 1,2 milhão de unidades destinadas à faixa 1, 600 mil unidades para a faixa 2 e 200 mil unidades para a faixa 3.

A principal alteração do programa se refere à faixa de população atendida por ele. O programa deixou de atender às famílias com renda bruta de até 10 salários mínimos e limitou o teto de renda em R$ 5.000,00.

A faixa de prioridade do programa deixou de ser até 3 salários mínimos e ficou limitado à R$ 1.600,00 de renda mensal.

Conforme a cartilha do MCMVII (2012), as principais diferenças entre as duas fases do programa são:

3.2.1 Famílias com renda até R$ 1.600,00 – Faixa 1:

Com relação aos empreendimentos urbanos, nesta nova etapa do programa, mais cidades foram incluídas como passíveis de receber esse tipo de empreendimento. Entre elas estão as cidades da região metropolitana de Campinas e Baixada Santista em São Paulo, além de municípios que possuem população entre 20 e 50 mil habitantes desde que atendam à algumas regras estabelecidas, como ter 70% da população da cidade cadastrada como urbana, por exemplo.

O valor a ser pago pelas famílias beneficiadas também foi alterado. O prazo para pagamento das parcelas permaneceu o mesmo, 120 meses. Porém, apenas 5% da renda familiar mensal poderá ser utilizada para pagamento destas parcelas, sendo que o mínimo também foi reduzido para R$ 25,00 mensais.

O maior aporte de investimentos da União previsto para este segmento de renda continua sendo pelo FAR – Fundo de Arrendamento Residencial. Primeiramente a União aloca recursos por área do território nacional com base no estudo de déficit habitacional no Brasil feito pela Fundação João Pinheiro, de 2008, e com base na apresentação de contrapartidas do setor público local, seja na forma de aportes financeiros ao programa ou qualquer tipo de ação que facilite a execução dos projetos.

O valor máximo das habitações para inserção dos projetos no Programa também foi alterado. Esse valor representa o valor por unidade que será reembolsado ao empreendedor responsável pela obra e nele deverão estar contidos todos os gastos inerentes ao produto como custos com a edificação, com infraestrutura, equipamentos comunitários, terreno, eventuais contrapartidas necessárias, Benefícios e Despesas Indiretas – BDI sobre o custo da construção, impostos e taxas incidentes, despesas de tabelionato e registro de imóveis, despesas com projetos e seguro de risco de engenharia.

No caso de São Paulo, por exemplo, o valor máximo de venda da unidade pelo programa no Estado é de R$ 76.000,00, conforme tabela 5**Erro! Fonte de referência não encontrada.**. O Governo Estadual de São Paulo, por meio de uma deliberação normativa (n° 008/2012) do Conselho Gestor do Fundo Paulista de Habitação de Interesse Social (CGFPHIS), colaborava com mais R$ 20.000,00 de subsidio, o que fazia com que o valor total da unidade máximo passível de reembolso e enquadramento no programa fosse de R$ 96.000,00. Porém, de acordo com essa deliberação normativa, o aporte financeiro total disponível era para atendimento à 118 mil unidades habitacionais em todo o Estado e sua previsão de duração era até este ano de 2015. Não há previsão de publicação de nova deliberação para o setor atendido.

As construtoras, então, apresentam projetos às Superintendências Regionais da CEF e, após a análise dos mesmos, a CEF contrata a operação, acompanhando a execução da obra pela construtora e liberando recursos conforme o cronograma de obra aprovado. Concluído o empreendimento, a CEF ou agente financeiro contrata o parcelamento com as famílias selecionadas, da mesma maneira que a fase I do programa apresentava.

Tabela 5 – Valores máximos das unidades por região.

UF	LOCALIDADE	VALOR MÁXIMO DE AQUISIÇÃO DA UNIDADE	
		APARTAMENTO	CASA
DF	Capital	76.000,00	76.000,00
	Municípios da RIDE/DF que se enquadram no disposto no item 4, deste Anexo	60.000,00	60.000,00
GO, MS e MT	Capital e respectiva região Metropolitana	60.000,00	60.000,00
	Municípios com população maior ou igual a 50 mil habitantes	57.000,00	57.000,00
	Municípios com população menor que 50 mil habitantes	Não se aplica	56.000,00
BA	Capital e respectiva região Metropolitana	64.000,00	64.000,00
	Municípios com população maior ou igual a 50 mil habitantes	60.000,00	60.000,00
	Municípios com população menor que 50 mil habitantes	Não se aplica	57.000,00
CE e PE	Capital e respectiva região Metropolitana	63.000,00	63.000,00
	Municípios com população maior ou igual a 50 mil habitantes	59.000,00	59.000,00
	Municípios com população menor que 50 mil habitantes	Não se aplica	56.000,00

AL, MA, PB, RN e SE	Capital e respectiva região Metropolitana	61.000,00	61.000,00
	Municípios com população maior ou igual a 50 mil habitantes	57.000,00	57.000,00
	Municípios com população menor que 50 mil habitantes	Não se aplica	54.000,00
PI	Capital	61.000,00	61.000,00
	Municípios com população maior ou igual a 50 mil habitantes	57.000,00	57.000,00
	Municípios com população menor que 50 mil habitantes	Não se aplica	54.000,00
AC, AM, AP, PA, RO, RR e TO	Capital e respectiva região Metropolitana	62.000,00	62.000,00
	Municípios com população maior ou igual a 50 mil habitantes	60.000,00	60.000,00
	Municípios com população menor que 50 mil habitantes	Não se aplica	58.000,00
ES	Capital e respectiva região Metropolitana	60.000,00	60.000,00
	Municípios com população maior ou igual a 50 mil habitantes	58.000,00	58.000,00
	Municípios com população menor que 50 mil habitantes	Não se aplica	56.000,00
MG	Capital e respectiva região Metropolitana	65.000,00	65.000,00
	Municípios com população maior ou igual a 50 mil habitantes	60.000,00	60.000,00
	Municípios com população menor que 50 mil habitantes	Não se aplica	58.000,00
RJ	Capital e respectiva região Metropolitana	75.000,00	75.000,00
	Municípios com população maior ou igual a 50 mil habitantes	69.000,00	69.000,00
	Municípios com população menor que 50 mil habitantes	Não se aplica	60.000,00
SP	Municípios integrantes das regiões metropolitanas da Capital, de Campinas e Baixada Santista e município de Jundiaí.	76.000,00	76.000,00
	Municípios com população maior ou igual a 50 mil habitantes	70.000,00	70.000,00
	Municípios com população menor que 50 mil habitantes	Não se aplica	60.000,00
RS, PR e SC	Capital e respectiva região Metropolitana	64.000,00	64.000,00
	Municípios com população maior ou igual a 50 mil habitantes	60.000,00	60.000,00
	Municípios com população menor que 50 mil habitantes	Não se aplica	59.000,00

Fonte: Portaria do Ministério das Cidades n° 521/2012.

Também foram redefinidas as condições para implantação de tipologias, com metragens mínimas das unidades, revestimentos que deverão ser entregues, dimensões mínimas dos cômodos, equipamentos que devem ser apresentados, como áreas de lazer, entre outros aspectos.

Cabe aqui uma observação sobre os custos de implantação do empreendimento que devem estar contidos no valor de venda final da unidade. Custos como terreno, obras de infraestrutura, eventuais contrapartidas e equipamentos comunitários são variáveis de cada empreendimento em sua respectiva região de implantação.

Caso o município disponibilize o terreno por exemplo, o mesmo deverá ser doado ao FAR para que o empreendimento possa ser realizado, de acordo com a figura 4:

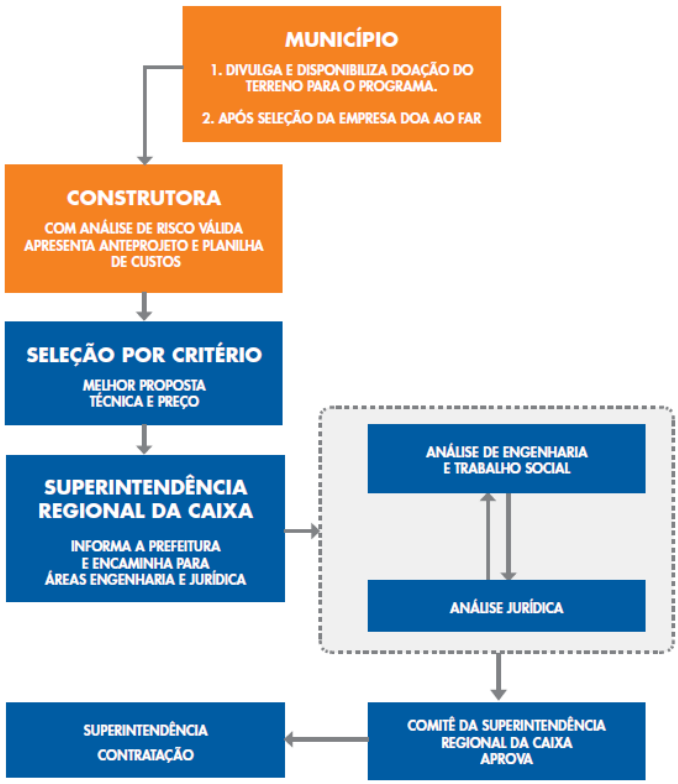

Figura 4 - Esquema de aprovação de projetos no FAR com doação de terreno pela municipalidade.
Fonte: Cartilha Minha Casa Minha Vida – CEF – 2012.

Com relação à execução da obra, a CEF não determina qual método construtivo deva ser utilizado, mas exige o respeito às normas técnicas e às leis de edificação aplicáveis nos locais de implantação. Em alguns casos, a CEF pode solicitar laudos de instituições independentes, como, por exemplo, o IPT – Instituto de Pesquisas Tecnológicas para garantir a segurança da edificação e a obediência de normas técnicas de durabilidade e conforto. Assim, a busca pelo método construtivo mais racional e econômico é responsabilidade de cada empreendedor para conseguir adequar-se ao programa.

Para as aprovações dos custos de edificação com a CEF é utilizado o Sistema Nacional de Pesquisa e Índices da Construção Civil – SINAPI, que informa custos e índices da construção civil mensalmente. Esse sistema tem gestão compartilhada entre Caixa e IBGE. A Caixa é responsável pela base técnica de engenharia (especificação de insumos, composições de serviços e projetos referenciais) e pelo processamento de dados, e o IBGE, pela pesquisa mensal de preço, metodologia e formação dos índices.

De acordo com o IBGE, a metodologia do SINAPI é a seguinte: o custo médio de cada município é resultado da média ponderada dos custos de 21 projetos residenciais com um a 18

pavimentos, dois, três e quatro dormitórios, considerando-se sempre o padrão normal de acabamento.

As séries mensais dos custos do SINAPI se referem ao custo do metro quadrado de construção considerando-se os materiais, equipamentos e a mão-de-obra com encargos sociais. Não estão incluídas despesas com projetos em geral, licenças, seguros, administração, financiamentos, equipamentos mecânicos (elevadores, ar condicionado entre outros), e nem custos de BDI – Benefícios e Despesas Indiretas.

O BDI deve ser parte integrante do orçamento, visto que parte dele é composta pelo lucro do empreendedor com o projeto. Além desse volume, é composto também pela remuneração da administração central, pelo custo do capital financeiro contraído no mercado (se houver), pela margem para cobertura de riscos e pela carga tributária específica da mão de obra e dos materiais adquiridos. Deste valor também deverão ser descontados os possíveis gastos com assistência técnica ao empreendimento pós-obra, visto que é obrigação da construtora arcar com os custos de reparação de elementos dentro dos prazos de garantia estabelecidos por norma (Código Civil – art. 618).

Qualquer variação do custo de obra durante a implantação de um empreendimento pode ser originada por diversos fatores como desvios no orçamento ocorridos por falha do empreendedor quanto a quantidades e valores específicos; fatores econômicos não previsíveis pelo empreendedor referente à qualquer alteração do cenário econômico-financeiro do país; problemas com contratação de serviços e compra de materiais, que podem ter seus valores alterados em função da demanda do produto ou serviço; aumento de custos com assistência técnica; falta de organização e excesso de desperdício de materiais em obra, entre outros aspectos.

Caso ocorra qualquer um destes eventos, o empreendedor deve arcar com as diferenças de orçamento visto que a CEF não revê valores contratados, a não ser uma alteração no cenário econômico-financeiro do país grave, no qual ela irá avaliar se o valor contratado deverá ser revisto ou não.

A CEF tinha como premissa o desembolso do pagamento feito em até 48 horas depois da medição da execução das obras, sendo que a primeira parcela só seria paga após comprovação de 5% do montante de obra concluído. Atualmente, esse repasse não está acontecendo desta maneira. Os atrasos no pagamento das parcelas do repasse têm sido constantes segundo

reportagem publicada na revista Construção e Mercado, de agosto de 2015[9] e novos prazos de repasse estão sendo praticados.

Isso faz com que os empreendedores tenham que aportar mais recursos financeiros na operação para garantir o andamento das obras, o que aumenta a exposição de capital prevista antes do início do empreendimento.

Outro ponto importante que deve ser levado em consideração pelo empreendedor é o fato de que o valor contratado pela CEF não é reajustado. Assim, este deverá verificar e avaliar muito bem o prazo de execução da obra, bem como o cronograma de desembolsos e recebimentos, pois, qualquer variação de atraso de obra ou de recebimento pode influenciar a equação do empreendedor.

Esse reajuste do valor não considerado pela CEF implica em um aumento do custo total da obra, por conta da inflação que atinge todo o mercado. Assim, quanto maior o prazo para conclusão da obra, mais recursos a inflação toma do empreendedor, fazendo com que o investimento aumente.

Quanto aos impostos do Governo Federal, para unidades com valor de venda abaixo de R$ 100 mil, pode-se optar pelo Regime Especial de Tributação (RET), no qual apenas 1% da receita mensal aferida pelo contrato de construção é cobrado[10]. Os demais impostos municipais e estaduais variam de acordo com critérios mais específicos de cada região.

Para as taxas com cartório e documentação imobiliária, de acordo com a lei 12.424/2011 é prevista a redução em 75% do valor das custas e emolumentos cobrados pelo Cartório de Registro de Imóveis (RI) para abertura de matrícula, instituição de condomínio, registro de habite-se, averbação da construção e demais atos referentes à construção de empreendimento no âmbito do PMCMV cujas unidades habitacionais tenham sido beneficiadas pelo FAR ou FDS.

De acordo com a cartilha da CEF, apenas 1,5% do valor total do financiamento poderá ser direcionado para pagamento de despesas com projetos e licenciamentos para empreendimentos beneficiados pelo FAR.

---

[9] Reportagem Agora Vai?, publicada na edição de agosto de 2015 da revista Construção e Mercado, editora Pini (pag. 26/27).

[10] O Regime Especial de Tributação (RET) foi instituído pela Lei n° 10.931 de 02 de agosto de 2004. O mesmo é aplicável às incorporadoras imobiliárias em caráter opcional e irretratável enquanto perdurarem direitos de crédito ou obrigações do incorporador junto aos adquirentes dos imóveis que compõem a incorporação. Ou seja, o terreno e as construções de um determinado empreendimento ficam separados do patrimônio da construtora até a conclusão das obras.

Há previsão de implementação de uma ação que visa a implantação de projetos sociais nos empreendimentos pós-ocupação como por exemplo noções de educação patrimonial, ambiental e relação com vizinhança, capacitação para convívio comunitário, gestão condominial, uso e manutenção dos equipamentos comuns, integração social, entre outros. De acordo com a Portaria n° 21/2014, os recursos destinados para as ações deste Trabalho Social não serão oriundos do FAR, devendo ser aportados por Estados, Municípios ou respectivos órgãos das administrações direta ou indireta, que aderirem ao Programa. O valor estimado para reserva para o Trabalho Técnico Social é de 2% do valor de aquisição de todas as unidades habitacionais para empreendimentos no formato condomínio, e 1,5% para empreendimento no formato loteamento.

Além de todos estes insumos, a CEF ainda exige a contratação do seguro de risco de engenharia, que gira em torno de 0,02% a 0,025% do custo total da obra de acordo com Rossana Costa, coordenadora do Núcleo de Seguros da CBIC (Câmara Brasileira da Indústria da Construção) em entrevista à Revista Construção e Mercado[11]. Este seguro deve ser contratado junto à CAIXA Seguros ou outra Companhia Seguradora. A apólice deve compreender a cobertura para Danos Físicos ao Imóvel – DFI e Responsabilidade Civil do Construtor – RCC.

Com relação aos empreendimentos rurais, algumas modificações também foram feitas. A renda anual máxima do grupo 1 passou de R$ 10 mil para R$ 15 mil, ainda de acordo com os dados cadastrados no PRONAF. A forma de contratação das unidades ou reformas continua a mesma, sempre pela entidade organizadora, com as mesmas restrições de cadastramento anteriores.

O valor do subsídio concedido pela União para aquisição de novas unidades passou para R$ 25 mil e R$ 15 mil para reforma ou ampliação de unidades. As taxas de assistência técnica e trabalho técnico social se mantiveram: R$ 400,00 e R$ 200,00 respectivamente.

3.2.2 Famílias com renda entre R$ 1.600,00 e R$ 5.000,00 – Faixas 2 e 3:

Estas faixas também mantiveram a maioria de suas regras iguais às do PMCMVI, de acordo com modelo figura 5. A principal diferença se deu na limitação da faixa de renda para atendimento.

[11] Entrevista fornecida à revista Construção e Mercado, edição de novembro de 2011 (construcaomercado.pini.com.br)

As famílias com renda mensal de até R$ 3.100,00, que estavam enquadradas na faixa 2 do MCMVI, serão beneficiadas com subsídio cedido pela OGU de até R$ 25.000,00 para o Estado de São Paulo, além de terem acesso ao Fundo Garantidor Habitacional (FGH).

O FGH tem o objetivo de garantir operações de crédito, equalizar taxas de juros e conceder apoio às operações de securitização de recebíveis. Propicia o estímulo à participação de instituições financeiras, companhias securitizadoras e outros atores no financiamento dos investimentos habitacionais de interesse social, estabelecendo condições e garantias necessárias e alavancando recursos de outros agentes privados.[12]Já as famílias com renda até R$ 5.000,00, enquadradas na faixa 3 da fase I do programa, apenas teriam acesso ao Fundo Garantidor Habitacional, sem concessão de qualquer valor em forma de subsídio.

O acesso ao financiamento da unidade pelos compradores poderá ser feito direto com a CEF ou com qualquer outro agente financeiro conveniado. Há a opção por amortização pelos sistemas SAC[13] ou SACRE. Os juros nominais variam de acordo com a faixa de renda que o mutuário se enquadra, variando de 5% ao ano somado à taxa referencial de mercado a 8,16% ao ano somado à taxa referencial de mercado.

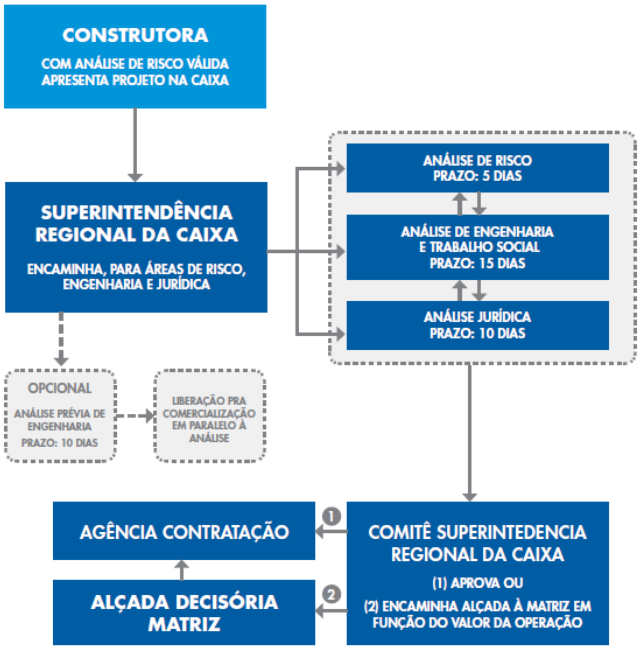

Figura 5 – Esquema de produção de unidades para as faixas 2 e 3 do Programa.

Fonte: Cartilha Minha Casa Minha Vida – CEF - 2012.

[12] Informação retirada do site do Governo do Estado de São Paulo (www.habitacao.sp.gov.br).

[13] Sistema SAC (Sistema de Amortização Constante): ao longo do prazo de financiamento a amortização é constante, reduzindo o principal. Sistema SACRE (Sistema de Amortização Crescente): ao longo do prazo de financiamento as parcelas são fixas, mas os juros são decrescentes enquanto a amortização é crescente.

O valor de avaliação máximo do imóvel limitado ao teto do FGTS também foi alterado na Fase II do PMCMV. Na região de São Paulo, o mesmo foi para R$ 190 mil a partir de 2012.

Para as construtoras, o financiamento do empreendimento pode ser de até 100% do custo das obras, limitado a 85% do custo total do empreendimento, com liberação antecipada de até 10% do custo total de obra do valor de financiamento, limitado ao custo do terreno. A taxa de juros nominal estipulada para esse financiamento é de 8,0% ao ano somado à taxa referencial de mercado. O saldo devedor poderá ser quitado em até 24 meses após a conclusão da obra. Durante a obra apenas haverá pagamento de juros e atualização monetária.

No caso de empreendimentos financiados pelo Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR) para os grupos 2 e 3, alguns itens foram acrescidos em comparação a fase I do programa. Foram estabelecidos valores máximos de financiamentos e oferecidos valores de subsídios para o grupo 2. Em resumo, são as seguintes características (tabela 6):

Tabela 6 - Resumo de alterações incentivos para população rural.

	Grupo 2	Grupo 3
Valor de Financiamento	Mínimo: R$ 6 mil Máximo: R$ 30 mil	Mínimo: R$ 20 mil Máximo: R$ 50 mil
Valor subsídio complementar – FGTS (benefício sem retorno)	R$ 7 mil	Não há
Valor subsídio para pagamento assist. Técnica e trabalho social	R$ 600,00 fixo	Não há
Comprometimento da renda no financiamento	Até 20%	Até 20%
Taxa de juros para financiamento	5% a.a. nominal	6% a.a. nominal

Fonte: autoria própria.

3.3 CENÁRIO ATUAL DO MCMV

De acordo com o estudo realizado pela FGV a pedido da CBIC (Câmara Brasileira da Indústria da Construção), Políticas Permanentes de Habitação, em outubro de 2014, o Programa Minha Casa Minha Vida, produziu um número razoável de unidades habitacionais,

diminuindo um pouco o déficit habitacional do Brasil, porém ainda está muito longe de chegar a um número expressivo.

Os dados mais recentes disponibilizados pela CEF sobre a produção de unidades do Programa mostram que o objetivo de 3 milhões de unidades foi atingido, entre unidades contratadas, executadas e entregues até 31/07/2015. Porém, quando avaliadas as condições da população por faixa de renda, nota-se que esse crescimento não foi tão bom assim.

A tabela 7, abaixo, retirada do estudo feito pela FGV indica que, em comparação com 2009, houve uma queda de 8% no número total do déficit habitacional. Em 2009, a carência de moradias era de 5,7 milhões, baixando para 5,2 milhões em 2012. Porém, de acordo com as faixas de distribuição do déficit habitacional adotadas pela FJP (Fundação João Pinheiro), nota-se que apenas um grupo reduziu significativamente desde o lançamento do MCMV: o de coabitação, que caiu 24,12%. O segmento de habitações precárias teve um recuo de 18,99%. O adensamento baixou 5,45%, enquanto o setor de locações não reduziu. Pelo contrário, o índice do setor de locações aumentou 13,49% no período 2009 e 2012. A pesquisa também deduz que esse crescimento se deve à elevação da renda, o que aumentou o número de casamentos e fez subir a quantidade de pessoas morando sozinhas.

Tabela 7 - Redução do Déficit Habitacional.

	2009	2012	%
Déficit habitacional	**5.703,0**	**5.245**	**-8,04%**
Hab. precárias	1.074,6	871	-18,99%
Coabitação	2.315,7	1.757	-24,12%
Excedente aluguel	2.020,9	2.294	13,49%
Adensamento	539,6	510	-5,45%

Fonte: Pesquisa Políticas Permanentes de Habitação – FGV.

Ainda segundo o levantamento dos dados da FJP e do IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), até 2024 o Brasil ganhará mais 16,8 milhões de famílias, sendo 10 milhões com renda familiar mensal entre 1 e 3 salários mínimos. Para atender pelo menos 51% do déficit já existente e o que será gerado nos próximos nove anos, o MCMV teria que entregar 1,1 milhão

de habitações por ano. Para tanto seriam necessários investimentos da ordem de R$76,06 bilhões ao ano.

Essa mesma pesquisa aplicou questionários junto às construtoras para avaliar a eficácia do programa e os principais problemas enfrentados. De acordo com 93% das construtoras que atuam nesse mercado, o programa funciona e é importante para o país, mas deve ter alguns ajustes, listados no gráfico abaixo (gráfico 2):

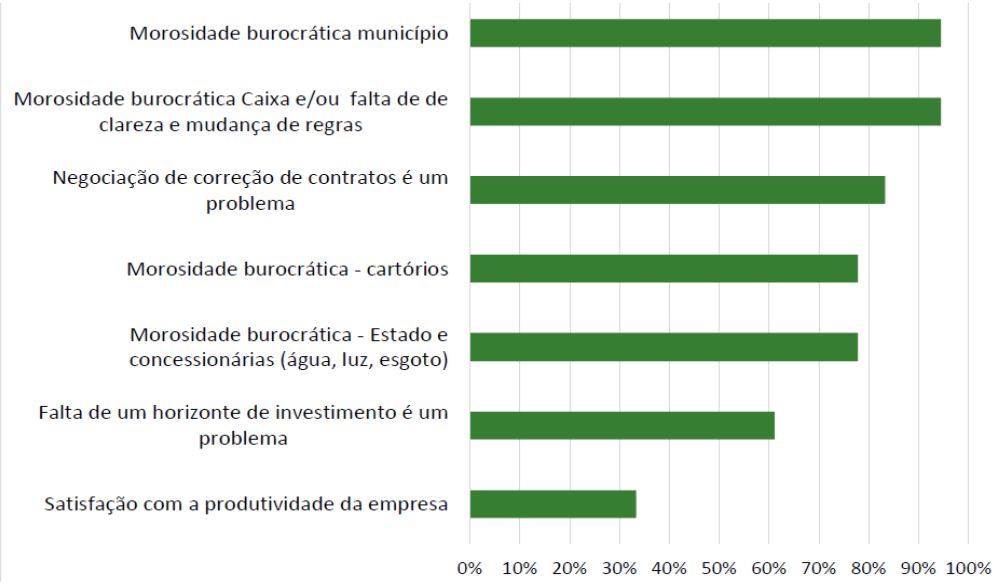

Gráfico 2 - Problemas apontados pelas construtoras que participaram da pesquisa.

Fonte: Pesquisa Políticas Permanentes de Habitação – FGV.

Nota-se que a morosidade na aprovação de projetos tanto nos municípios, quanto nos órgãos financeiros é ponto principal de reclamação dos agentes. Seria necessário que o Programa se tornasse de fato uma política de Estado, aumentando assim o horizonte de política pública e fizesse com que os diversos órgãos e setores envolvidos participassem do programa ativamente. Assim, esse programa poderia trazer maior segurança às construtoras no investimento em novas tecnologias e métodos construtivos. Atualmente, estas inovações demandam tempo e dinheiro, o que, no caso do Minha Casa Minha Vida, não é viável para os participantes, visto que o programa pode ser abandonado a qualquer momento do sistema produtivo.

Outro fator importante apontado como deficiência do programa está na localização de empreendimentos destinados à faixa I, principalmente nos grandes centros urbanos. Mesmo com a adoção de medidas que visam minimizar esse tipo de problema como a priorização de municípios que ofereçam maiores condições à implantação de unidades e a obrigatoriedade de

existência de redes de abastecimento públicas nos terrenos objeto de implantação de empreendimentos por exemplo, os municípios ainda continuam inseridos no mercado imobiliário, comprando terrenos a preço de mercado, altamente inflados, para a construção de casas populares.

Com isso, a tendência é a utilização de terrenos mais baratos e afastados da malha urbana. Isso implica na repetição do erro das políticas públicas anteriores, com edificações na periferia das cidades, dificultando ainda mais o acesso dessas pessoas ao transporte público, equipamentos sociais e reduzindo ainda mais a qualidade de vida dessa população.

Royer (2013) realizou comparações entre a oferta de unidades do programa e as regiões com maior déficit habitacional apresentado para a população enquadrada da faixa I do PMCMV. Na região metropolitana de São Paulo por exemplo, a autora cita a diferença entre os números de unidades financiadas pelo FAR e pelo FGTS, conforme tabela 8.

Tabela 8 - Produção habitacional do MCMV na RM de São Paulo, conforme fonte de recursos (em unidades habitacionais).

UF	Município	**Total**	FGTS	FAR
São Paulo	Barueri	**513**	513	0
São Paulo	Cajamar	**2.858**	2.858	0
São Paulo	Carapicuíba	**1.826**	1.826	0
São Paulo	Cotia	**1.139**	1.139	0
São Paulo	Diadema	**964**	732	232
São Paulo	Embu	**224**	0	224
São Paulo	Ferraz de Vasconcelos	**1.123**	1.123	0
São Paulo	Franco da Rocha	**200**	200	0
São Paulo	Guarulhos	**10.714**	7.554	3.160
São Paulo	Itapevi	**163**	163	0
São Paulo	Itaquaquecetuba	**584**	584	0
São Paulo	Jandira	**367**	367	0
São Paulo	Mauá	**2.093**	2.093	0
São Paulo	Mogi das Cruzes	**5.909**	2.909	3.000
São Paulo	Osasco	**3.119**	2.297	822
São Paulo	Poá	**81**	81	0
São Paulo	Santo André	**2.317**	1.789	528
São Paulo	São Bernardo do Campo	**3.285**	3.285	0
São Paulo	São Paulo	**26.973**	23.337	3.636
São Paulo	Suzano	**2.114**	1.078	1.036
São Paulo	Taboão da Serra	**563**	403	160
	Total RM de São Paulo	**67.129**	**54.331**	**12.798**

Fonte: Ministério das Cidades – maio/2012.

Ainda de acordo com a autora, essa discrepância pode ser devido ao alto custo de terrenos nos municípios avaliados. Lembra ainda que:

> [a] ausência de terrenos disponíveis com preços compatíveis ao limite do MCMV da faixa I é um dos principais motivos apontados na imprensa por empresários da construção civil e mesmo por dirigentes do setor público como dificultador para a execução de unidades habitacionais para esta faixa de renda (ROYER, 2013).

Maricato (2009) afirma que um Programa de tamanha relevância não regula ganhos especulativos, não toca na questão fundiária do país e não garante a função social da propriedade. Além disso, não há nenhum recurso direcionado para outra forma de prover a moradia, a não ser com a construção de novas unidades. Outras possibilidades mais coerentes com a dinâmica urbana das cidades atualmente poderiam ter sido estudadas e avaliadas, como por exemplo, a urbanização de favelas e a recuperação de áreas abandonadas mais centrais, consideradas como vazios urbanos.

Como resultado social, o Programa acabou proporcionando melhorias em alguns aspectos da economia brasileira visto que o número de pessoas empregadas aumentou, pois, o setor da construção civil teve um forte aquecimento. As empresas que atuam neste setor também obtiveram crescimento financeiro e a economia conseguiu se estabelecer na época do lançamento do programa, mesmo com a crise internacional que ocorreu nos anos de 2008/20009.

Ainda assim, alguns autores afirmam que a Classe D[14] não se enquadra em nenhuma das faixas do programa. Atualmente as construtoras investem em empreendimentos de baixo valor, mas com venda garantida, pois são vendidos diretamente ao governo para este repassar as unidades para as famílias de baixa renda (Classe E), ou constroem empreendimentos com imóveis no valor máximo contemplado pelo programa e que são direcionados às famílias com maior capacidade de pagamento (Classe C). A classe D não se enquadra na primeira faixa de atendimento, onde o governo subsidia todo o imóvel e também não possui a capacidade de pagamento da classe C. Assim, a classe D pode apenas comprar imóveis usados pela classe C, e como imóveis usados não entram no programa, estas famílias estão excluídas no mercado.

[14] De acordo com o IBGE e com a Fundação FGV, a divisão de classes de acordo com a renda é a seguinte: Classe A: Acima de 20 salários mínimos / Classe B: de 10 a 20 salários mínimos / Classe C: de 4 a 10 salários mínimos / Classe D: de 2 a 4 salários mínimos / Classe E: até 2 salários mínimos

Além disso, outra grande crítica ao programa e grande reclamação dos empreendedores, principalmente para as unidades contratadas para a faixa 1 do MCMV, é a questão do crescimento dos custos durante o período de obras e o congelamento do valor contratado com a CEF ou qualquer outro agente financeiro cadastrado no Programa.

A CEF, no momento da contratação do empreendimento, define o valor que será repassado ao empreendedor baseado nos valores máximos das unidades arbitrados pela legislação do programa. Porém, os desembolsos são repassados ao empreendedor de acordo com a produção da obra. Assim, há um acréscimo dos custos de obra e mão de obra de acordo com a inflação, porém, os reembolsos não são reajustados, acarretando em uma perda inflacionária muito grande, gasto que o empreendedor deve suportar sozinho.

De acordo com a proposta do Minha Casa Minha Vida, tanto a iniciativa privada, a Caixa Econômica Federal e a administração pública seriam responsáveis pela implantação do Programa. A iniciativa privada atuaria como agente executor das obras e a CEF atuaria como agente financeiro, redistribuindo os recursos tanto à população quanto à iniciativa privada por meio de financiamentos para aquisição de unidades e financiamento para execução de obras respectivamente. Já o poder público deveria atuar no programa nas três esferas governamentais: federal, estadual e municipal.

O Governo Federal atua como coordenador do programa e regulador das políticas e benefícios propostos, bem como agente financiador de recursos para cessão de subsídios e demais benefícios. Já os governos estaduais e municipais, além de serem responsáveis pelo cadastramento de famílias que se enquadrem no programa, seriam responsáveis por mais fontes de recursos, não necessariamente financeiros. Destinação de terrenos para implantação de empreendimentos, fornecimento de infraestrutura necessária nos locais apresentados, rapidez na aprovação de projetos e fornecimento de mais subsídios ou recursos de *funding* para os empreendimentos seriam maneiras de colaborar com o programa.

Infelizmente, poucos estados e municípios têm aderido ao Programa, o que dificulta muito a implantação de empreendimentos localizados em áreas mais urbanas e dotadas de infraestrutura.

Além disso, os recursos disponíveis no OGU e no FGTS estão reduzindo, fazendo com que a disponibilidade de subsídios e, consequentemente, de produção de mais unidades habitacionais seja prejudicada. Se faz necessário, então, a busca por novas fontes de recursos financeiros, e até mesmo de parcerias para execução dessas unidades.

4. LEVANTAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM OUTROS PAÍSES

Em alguns países como Argentina, Chile, Colômbia, Peru, Uruguai, México e Índia, as políticas habitacionais surgiram em meio ao processo de modernização e acelerada urbanização ocorridos entre as décadas de 1970 a 1990, segundo Rubin, em artigo publicado em 2013. Na tentativa de reduzir a pobreza e consequentemente o déficit habitacional, foram construídas habitações baseadas em ideias propostas na Europa, sem levar em consideração as necessidades das populações locais, geralmente localizadas em terrenos mais baratos e sem infraestrutura, longe dos centros urbanos.

Algumas organizações internacionais como Nações Unidas (por meio do Programa UN-HABITAT – Programa para os Assentamentos Humanos), o Banco Mundial e bancos regionais de desenvolvimento estão auxiliando na promoção de ações para melhoria dessa situação junto aos governos dos países citados.

Paralelamente a isso, de acordo com os estudos que serão apresentados, é notável o desenvolvimento de políticas públicas habitacionais cada vez mais direcionadas a diminuir o déficit habitacional e, ao mesmo tempo, aumentar a qualidade das unidades em comercialização e, consequentemente, a qualidade de vida da população.

4.1 ARGENTINA

A Argentina sofreu uma acelerada concentração demográfica a partir da segunda metade do século XX. Com a modernização e inovação tecnológica, muitas pessoas passaram a migrar para os centros urbanos argentinos, o que agravou a questão habitacional do país.

Com isso se intensificaram as ocupações irregulares e sem planejamento, localizadas em setores mais afastados da malha central, carentes de infraestrutura e serviços. Além disso, o país conta com uma camada muito grande da população “fixada” em patamares de renda mais baixos, o que auxilia ainda mais na questão do déficit habitacional argentino.

De acordo com Rodulfo (2011), até 2003, o Estado, através de políticas e programas habitacionais, mostrou uma grande rigidez e um enfoque centrado apenas na quantidade de unidades habitacionais produzidas, não levando em consideração as questões das necessidades dos habitantes. Mesmo assim, o déficit habitacional do país não se alterou muito nesse período, o que mostra que, apesar dos esforços do governo, as políticas aplicadas e os sistemas de provisão habitacional apresentaram deficiências na solução do problema.

Por volta de 2001, se inicia uma crise de caráter estrutural na Argentina, aumentando ainda mais os índices de desemprego, fazendo crescer os números de pobreza e desigualdade. Em

2003 começa um processo de reconstrução e recuperação da autoridade política, o que gera uma renovação de expectativas na população com relação a uma sociedade mais equilibrada e uma qualidade institucional até então inexistente. Neste sentido há a decisão política de destinar recursos provenientes de setores mais favorecidos da economia para o sistema público de provisão habitacional. Assim, é criada a "Política Federal de Viviendas", vigente no país até os dias atuais.

O programa dessa política busca atender às necessidades dos setores sociais de baixa renda, carentes de habitação própria e que não contam com recursos econômicos para resolver por si próprios este problema.

A "Política Federal de Vivienda" aplicada pode ser separada em três fases: na primeira fase os aportes nacionais estavam voltados para a capacitação produtiva de pessoas e organizações e para a finalização de obras de habitação já iniciadas em outros programas habitacionais iniciados anteriormente e paralisados por conta da crise.

Na segunda fase, o Estado concentrava esforços para fortalecer a reativação econômica e geração de empregos, aumentando assim a renda populacional.

A terceira fase, lançada em 2006, mantém as estratégias das fases anteriores e se materializa através do "Programa Plurianual de Construção de Viviendas", com uma meta de construção de 300.000 moradias a partir de um investimento de US$ 6.000 mil na época do lançamento[15]. Para tanto, foram criados diversos programas e subprogramas para atender às mais variadas necessidades populacionais e regionais.

4.1.1 "Programa Federal de Viviendas"

Dentre os principais objetivos deste programa estão: desenvolvimento dos setores imobiliário, indústria e construção integrando suas capacidades de geração de empregos e riqueza; implantação de políticas de renovação e reativação econômica, bem como geração de empregos; incentivo à promoção de construções de uma habitação "evolutiva" como primeira resposta às necessidades do setor com menor poder aquisitivo; e incrementar a densidade habitacional nas zonas residenciais consolidadas e contribuir com melhoramento do tecido urbano nas zonas de expansão.

Neste programa a execução de unidades habitacionais se realiza com aportes financeiros do Estado Nacional e uma complementação de aporte municipal. A terra para a construção das unidades é de propriedade do munício ou do Estado.

[15] Site "Ministério Vivienda da Argentina" (www.vivienda.mosp.gba.gov.ar).

Para cadastro nesse programa se faz necessário constituir um grupo familiar e ter capacidade de uma certa reserva financeira, visto que os beneficiários devem reintegrar o valor total das unidades habitacionais em 600 parcelas mensais, iguais e consecutivas, sem taxa de juros aos "Institutos de Vivienda Provincial", valor que será utilizado como investimento em outros empreendimentos (prazo de financiamento: 50 anos).

4.1.2 "Subprograma Federal de Urbanização de Villas e Assentamentos Precários"

Esse programa visa melhorar a qualidade dos assentamentos e aglomerados já existentes através da gestão de projetos de urbanização que podem incluir a construção de unidades novas, melhorias das existentes e implantação de infraestrutura e saneamento ambiental.
A execução das obras se realiza por meio de aportes financeiros não reembolsáveis do Estado Nacional à agência de execução. A recuperação fica a cargo do Instituto Provincial de Habitação. Os beneficiários podem reembolsar o valor das casas em até 600 parcelas mensais, iguais e consecutivas, sem taxa de juros. O valor a ser reembolsado vem do investimento feito, descontando a infraestrutura correspondente. O governo provincial subsidia até 30% do valor a ser reembolsado, dependendo do setor social atendido pelo programa. Se a família for realocada durante o período de obras há um acréscimo de 15% no subsídio a título de compensação.

4.1.3 Programa Federal de Melhoramento de Habitações – "Mejor Vivir":

Este programa é destinado ao término, ampliação ou reforma de unidades habitacionais de grupos familiares que necessitem alguma melhoria em sua moradia, desde que tenha iniciado a obra com seu próprio esforço e que não tenha acesso às formas convencionais de crédito. Assim, o programa garante grande impacto social com menor investimento público, reativa a economia local, gera emprego e permite aos beneficiários o controle sobre a obra e seus executores.
As obras devem ser contratadas pelo município e o pagamento é feito por meio de recursos do Estado nacional. Os beneficiários podem reembolsar o valor das casas em até 600 parcelas mensais, iguais e consecutivas.
As ampliações das unidades devem ser feitas em módulos pré-definidos em um manual de projetos com opções a serem utilizadas: banheiro, banheiro e cozinha, dormitório, cozinha e sala de jantar e banheiro e dormitório.

4.1.4 Subprograma Federal de Integração Comunitária

Esse programa visa incorporar mão de obra proveniente de pessoas desocupadas organizadas em cooperativas de trabalho a fim de realizar a construção de novas habitações, melhorar as condições da população com necessidades básicas não atendidas e grupos vulneráveis em situações de emergências ou marginalidade. Com isso, haverá consequentemente a mobilização de mercados locais de materiais e insumos para as obras, bem como a diminuição do desemprego nessas localidades.

As ações podem ser feitas por meio de construção de novas unidades habitacionais, melhorias das unidades existentes ou do entorno das unidades como obras de infraestrutura e complementares, equipamentos comunitários, etc.

O município atua como executor das obras realizadas pelas cooperativas de trabalho. As obras são financiadas com fundos Nacionais, compreendendo materiais, mão de obra e subsídios para ferramentas às cooperativas. Os beneficiários podem reembolsar o valor das casas em até 600 parcelas mensais, iguais e consecutivas, sem taxa de juros.

4.1.5 Subprograma Federal de Reativação:

Este programa pretende reativar os planos de habitação iniciados em programas anteriores e paralisados por algum motivo. Além disso, se propõe a contribuir para a geração de empregos através da inserção de mão de obra desocupada dentro do mercado de trabalho.

Os beneficiários devem possuir alguma forma de renda e alguma capacidade de pagamento e devem estar organizadas por entidades ou municípios. Cerca de 50% do valor necessário é aportado pelo Governo Nacional e os outros 50% pelos estados. Os beneficiários podem reembolsar o valor das casas em até 300 parcelas ou podem quitar antecipadamente sua totalidade.

4.1.6 Programa Federal Plurianual ANSES de Construção de Habitação:

O programa visa atender às necessidades dos setores carentes de casa própria e que não têm recursos financeiros para resolver por si mesmos este problema.

As unidades serão financiadas pela ANSES (“Administración Nacional de la Seguridad Social” – semelhante ao INSS do Brasil). Os beneficiários devem reintegrar o valor das casas em parcelas mensais no reembolso do empréstimo concedido.

De acordo com Putero (2012), até dezembro de 2012, segundo dados do Governo Nacional foram executadas cerca de 900.700 soluções habitacionais que beneficiaram mais de 4 milhões de habitantes. Entende-se por solução habitacional as diferentes respostas dadas às

distintas necessidades relacionadas à habitação: construção de novas unidades, espaços coletivos, ampliação ou melhoramento de unidades existentes, entre outras formas de atendimento.

Porém, de acordo com o Censo Nacional de População e Habitações de 2010[16], os problemas ainda continuam, com mais de 3 milhões de unidades como déficit habitacional.

Os programas habitacionais aplicados na Argentina abrangem diferentes formas de provimentos de moradia digna à população. Além da construção de novas unidades, há uma preocupação evidente com a qualidade das unidades existentes. Assim, programas que visam a melhoria e o desenvolvimento de comunidades, bairros e unidades já existentes e consolidadas também são foco de investimentos e promoção de facilidades de obtenção de crédito para os interessados.

Além disso, há uma preocupação em gerar emprego e renda, fomentando a inserção do aprendizado na mão de obra do país, bem como induzindo o desenvolvimento do comércio e da prestação de serviços locais já estabelecidos nessas áreas já consolidadas.

Essas ações de melhoria de unidades existentes fazem com que o investimento de recursos na provisão de unidades habitacionais seja menor, visto que não há despesas com compra de terrenos e até mesmo com execução de grandes obras.

Como ponto negativo, a política habitacional da Argentina não prevê o atendimento à população que não possui renda alguma, visto que quase todos os programas fornecem um crédito para obras, que deverá ser reembolsado ao Estado ou órgãos associados. Apenas um dos programas oferece 30% do valor da unidade em forma de subsídio não reembolsável. O restante do valor do imóvel deverá ser aportado pelo beneficiário.

4.2 CHILE

A política habitacional chilena tem início já nos anos 30, por meio da criação do departamento de Habitação, da Junta Central de Habitação e da Lei Geral sobre Construções e Urbanização.

Conforme Rosa; Esteves; Abyko (2006) o Chile é o país que tem o maior grau de urbanização da América Latina. Assim, a maioria da população chilena se encontra nas cidades, aumentando ainda mais a questão do problema habitacional.

A partir de 1979 tem início uma reforma no setor habitacional baseada na ideia de que a construção e o financiamento das habitações ficariam sob o controle do setor privado e o

[16] Site “Ministério Vivienda da Argentina” (www.vivienda.mosp.gba.gov.ar).

Estado agiria apenas como facilitador / subsidiador, auxiliando as famílias mais necessitadas complementando o valor da unidade com subsídios diretos.

Em 1985 o Chile colocou em prática essa teoria por meio de uma política de financiamento habitacional onde o Estado subsidia e o setor privado executa. Essa forma se baseava em três pilares: economia familiar, subsídio do Estado e crédito hipotecário (modelo de produção habitacional do chamado de ABC – "ahorro, bono e crédito"). Segundo Serrano (2002), o Chile foi considerado o único país da América Latina a conseguir diminuir seu déficit habitacional.

De acordo com dados disponibilizados pelo Ministério de Habitação e Urbanismo do Chile[17], desde 1965, ano de criação do próprio ministério, foram construídas mais de 2 milhões de habitações no país. Apenas no período entre 1990 e 2002 foram iniciadas mais de 1.200 milhão de unidades, entre habitações vendidas e subsídios.

Porém, mesmo com altos números alcançados, essa política também sofreu e sofre ainda diversas críticas principalmente por conta da falta de qualidade urbanística e construtiva dos conjuntos habitacionais e sua inserção em áreas periféricas, afastadas dos centros urbanos e carentes em infraestrutura.

Assim, surge a necessidade de melhorar a eficiência dos programas aplicados, aumentar a gama de escolha das famílias beneficiadas, aumentar a transparência nos processos seletivos de subsídios e gerar incentivos à mobilidade social.

Com isso, em 2011, foi revisada a política habitacional existente no país. Foram desenhados novos programas que permitiram uma ação do Estado mais prioritária aos mais pobres, sem deixar de responder às demandas dos setores médios e emergentes. O Estado ainda continua com parte das responsabilidades, dividindo as mesmas com o setor privado atuante no ramo de habitação. Ao Estado convém a regulamentação dos programas, desenvolvimento urbano, inserção onde os setores privados não atuam e o cadastro, cessão e pagamento dos subsídios envolvidos nos programas.

O setor privado por sua vez fica a cargo da elaboração, desenvolvimento, promoção e execução dos projetos associados aos programas propostos, além de prover créditos complementares à demanda habitacional por meio de financiamentos e créditos hipotecários. Cabe ressaltar aqui que o Estado não interfere nas taxas de juros aplicadas no mercado, mesmo para os programas que auxiliam classes sociais mais baixas.

[17] Site do Ministério de Habitação e Urbanismo do Chile: www.minvu.gob.cl.

As modificações iniciais na política de habitação foram feitas no setor de cadastramento de famílias ou beneficiários interessados nos programas. A população foi reclassificada de acordo com a renda per capita mensal do âmbito familiar nos seguintes grupos: vulneráveis (compostos por pessoas que se enquadram no primeiro "quintil" ou setor – 0,30 salários mínimos per capita); emergentes (compostos por pessoas que se enquadram no segundo "quintil" – 0,50 salários mínimos per capita); e médios (enquadramento no terceiro "quintil" – 0,75 salários mínimos per capita). A parcela da população localizada nos quartos e quintos "quintiles" não foram classificadas nos programas pois não tem acesso a nenhum deles[18] [19].

Com isso, as ações dessa nova política poderiam ser mais bem direcionadas à população realmente carente de habitações.

De acordo com FGV (2007):

> "O subsídio governamental chileno é concedido por programas regidos por dois princípios básicos: o de equidade e o de progressividade. O primeiro garante o acesso universal ao sistema, o outro determina subsídios relativamente maiores aos cidadãos de menor renda, que constituem uma demanda por imóveis de menor valor. Há, ainda, um terceiro princípio a orientar a concessão dos subsídios: a família que postula o subsídio deve empreender um esforço prévio de poupança por um período que varia entre 12 e 60 meses. " (FGV, 2007).

Os programas sociais propostos nessa nova política abrangem vários modelos de aquisição de unidades novas ou usadas, aluguel de moradias, auxílio para reforma e ampliação de unidades existentes, bem como a construção das mesmas, em ambiente urbano ou rural.

4.2.1 Subsídio habitacional DS. 40:

Este programa é voltado para pessoas ou famílias com capacidade de poupança e aquisição de crédito hipotecário, dos setores médios, por meio de financiamento com instituições particulares. É composto por três subprogramas que fornecem subsídios (sem necessidade de devolução) aos beneficiários cadastrados no sistema do Ministério de Habitação do Chile para aquisição ou construção de uma unidade habitacional, nova ou usada, em setores urbanos ou rurais.

Os valores máximos das unidades e dos subsídios variam de acordo com a localização das unidades em cada província (equivalente à divisão de estados no Brasil). Os subsídios podem chegar a até 20% do valor final da unidade.

---

[18] Salário mínimo no Chile em 2015: $ 241,000 pesos chilenos, o que equivale a R$ 1.190,00 aproximadamente. (Cotação de junho de 2015 - www.economia.uol.com.br/cotacoes e www.dt.gob.cl – valor salário mínimo).

[19] Classificação de "quintiles" informada de acordo com site da Pontifícia Universidade Católica do Chile (www.uc.cl).

As famílias beneficiárias devem possuir uma quantia inicial para dar como entrada na aquisição do imóvel que varia entre 5% a 20% do valor da unidade, de acordo com o valor da moradia: quanto mais cara a unidade, maior o valor da entrada.
O beneficiário pode obter um subsídio complementar ao citado caso haja algum membro familiar portador de necessidades especiais.

4.2.2 Subsídio habitacional DS.49 – "Fondo Solidario de Eleccion de Viviendas"

Este programa atende às famílias mais vulneráveis do país. Por meio de um aporte estatal, uma unidade habitacional, construída ou a construir é financiada em benefício a uma família, e não deve ser restituído. O total de recursos para financiamento dessas obras provém da soma do subsídio habitacional que cobre aproximadamente 40% do valor do imóvel, dos subsídios complementares e da economia mínima dos beneficiários de pelo menos 1,25% do valor do imóvel. Os subsídios complementares são recursos públicos ou privados que buscam complementar o financiamento da unidade.
Como subsídio complementar o programa oferece mais 50% do valor da unidade para moradias que estejam em locais servidos por infraestrutura e equipamentos comunitários. Além disso, outros benefícios são oferecidos para edificações feitas em terrenos de propriedade do beneficiário e quando o projeto tenha previsão de adensamento predial. Além destes benefícios, caso a família beneficiária tenha algum membro com necessidades especiais, há um acréscimo de subsídio, que pode chegar a até 10% do valor da unidade.
Se somados todos os subsídios máximos, o valor do benefício pode ultrapassar o valor máximo da unidade habitacional. Neste caso, os benefícios serão reduzidos até o valor da unidade permitida.

4.2.3 Subsídio habitacional DS.01 – "Sistema Integrado de Subsidio Habitacional"

Este programa é voltado para pessoas ou famílias com capacidade de poupança baixa e possibilidade ou não de aquisição de crédito hipotecário. Atinge setores emergentes e médios.
Para famílias com capacidade de poupança, mas sem capacidade de endividamento é possível a compra de uma unidade econômica com o benefício de subsidio habitacional máximo de aproximadamente 65% do valor da unidade. Para acessar o programa a família deve aportar ao menos 4% do valor da unidade.
Para famílias com capacidade de poupança e possibilidade de complementar o valor da unidade com um credito hipotecário ou recursos próprios, classificadas no "2º quintil", o subsídio oferecido é de aproximadamente 40% do valor do imóvel. Para acessar o programa a família deve aportar ao menos 2,5% do valor do imóvel.

Caso a modalidade escolhida pela família beneficiária neste programa seja e de construção da unidade, há a possibilidade de contar com um auxílio técnico através de uma entidade vinculada ao Estado gratuitamente para desenvolver um projeto habitacional adequado.
Já para famílias classificadas no "3º quintil", com capacidade de poupança e possibilidade de complementar o valor da unidade com um credito hipotecário ou recursos próprios, o valor do subsídio varia de acordo com o valor da unidade a ser adquirida, que pode variar entre 0 e 20% do valor da unidade. Para este público existem alguns subsídios complementares que poderão ser oferecidos:
- Localização em zonas de renovação urbana ou de desenvolvimento prioritário: subsidio de até 10% do valor do imóvel.
- Localização em zonas de conservação histórica: subsídio de até 15% do valor do imóvel.

4.2.4 PPPF – Programa de Proteção do Patrimônio Familiar

Esse programa se dirige a melhoria de uma propriedade, seja no seu entorno relacionado a aspectos de segurança, áreas verdes etc.; melhorias na sua unidade habitacional como reformas, melhoria de materiais etc.; ou ampliação de moradia.
O programa é financiado por aportes do Estado Nacional e economias do interessado. Os benefícios se dão em forma de subsídio (sem necessidade de retorno) de acordo com o valor da obra a ser executada. Pode chegar a até 40% do valor total.

4.2.5 Subsidio de Leasing Habitacional

Esse programa permite a compra de unidades novas ou usadas em todo o país através de uma sociedade imobiliária de leasing habitacional por meio de um aluguel com promessa de compra e venda vinculado. Atende à população que pode pagar um valor mensal, mas que não tem capacidade de gerar uma economia suficiente para entrar em algum outro programa habitacional.
A habitação será paga com o subsídio, que pode variar entre 5% e 15% do valor da unidade e com a soma das parcelas da contribuição mensal feitas mais qualquer contribuição que o beneficiário possa executar. Além dessas contribuições se faz obrigatório o pagamento de alguns seguros pelo beneficiário, que poderão ser utilizados para pagamento do imóvel no final do contrato.
O sistema opera da seguinte maneira: sociedades imobiliárias, entidades com fins lucrativos, levantam recursos no mercado financeiro por meio de Letras de Crédito Hipotecário (LCH) e adquirem imóveis para aluguel. A família que ingressa no sistema de leasing pode repassar

seu contrato a terceiros, ou trocar de habitação ao longo do contrato. Nesse caso, os recursos que já foram pagos são creditados para efeito de cálculo do novo aluguel.

A taxa do sistema é mais baixa que a taxa de aluguel no mercado imobiliário chileno, uma vez que a operação conta com seguro e com um compromisso mais estável que o arrendamento sem transmissão da propriedade.

Importante destacar que o sistema também é vantajoso para os investidores institucionais. O rendimento é mais elevado ao mesmo tempo em que o leasing incorre em menores custos de administração e menores riscos, se comparados com a aquisição de imóveis para aluguel.

4.2.6 "Subsidio de Arriendo"

Este programa entrega um subsídio habitacional destinado a apoiar o pagamento do aluguel de uma habitação para famílias jovens vulneráveis e emergentes. O subsídio consiste em um aporte mensal de no máximo 30% do valor do aluguel, por um período de 60 meses.

Mesmo com todos estes programas que, a princípio auxiliam todas as camadas de rendimento mais baixo do país, há alguns ajustes a serem feitos. De acordo com Truco (2014), as políticas federais ainda não "conversam" com as políticas de desenvolvimento urbano e regulamentação do solo municipais ou regionais. Com isso, ainda segundo o autor, é possível verificar uma alta constante nos preços do solo, o que dificulta o acesso da população de ingressos mais baixos a qualquer solução de moradia.

Ainda há no país uma extrema segregação urbana, concentrando soluções para a população mais pobre em zonas mais afastadas dos melhores serviços que oferecem as cidades.

Essa política habitacional adotada pelo governo chileno tem como pontos principais o atendimento a famílias dos três setores mais carentes da população. Com diferenciação de benefícios e valores de subsídios, as famílias podem adquirir ou construir unidades, tanto novas quanto usadas.

A política também incentiva a melhoria de unidades já existentes, fomentando o desenvolvimento da economia local e permitindo uma melhora da qualidade de vida da população que já está alocada.

Foram criados também subsídios que incentivam os interessados e a iniciativa privada a prover unidades dentro de áreas já consolidadas, reduzindo assim os gastos com execução de redes de infraestrutura e melhorando a inserção urbana desta população mais carente.

Outro ponto bastante interessante da política aplicada no Chile se refere à possibilidade de aluguel de unidades para moradia para pessoas que não tem condições de adquirir um crédito

hipotecário. O Estado auxilia no pagamento das parcelas do aluguel, e ainda permite a compra do imóvel depois de um período, considerando o valor pago nas parcelas de aluguel.

Em termos de captação de *funding* para maiores investimentos no setor habitacional por parte do Estado e da iniciativa privada, o governo chileno adotou reformas no sistema de financiamento habitacional que tinham como objetivo a criação de um mercado de crédito que fosse capaz de gerar os instrumentos e recursos financeiros para a intermediação entre a demanda e a oferta de financiamento imobiliário.

Além da poupança prévia das famílias interessadas em adquirir ou melhorar um imóvel para habitação e possíveis subsídios monetários cedidos pelo Governo, o interessado pode adquirir um título hipotecário, emitido por investidores do setor imobiliário para complementação do crédito para aquisição do imóvel (figura 6).

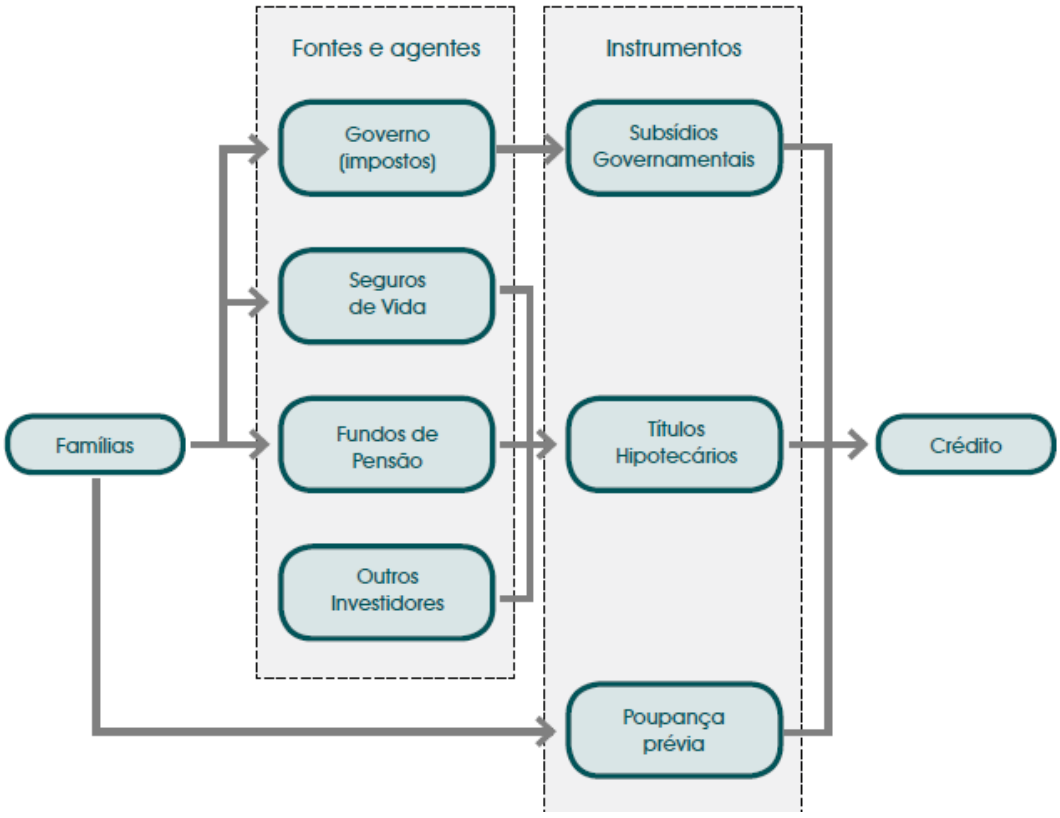

Figura 6 - Agentes, fontes e instrumentos do financiamento habitacional. Fonte: FGV, 2007.

A base desse sistema está na concessão de créditos de longo prazo reajustáveis conforme a variação da Unidade de Fomento (UF), ou seja, seguindo a taxa da inflação setorial do país. Os dois principais instrumentos de captação são as Letras de Crédito Hipotecário (LCH), emitidas ao portador. As taxas de juros abonadas nos títulos constituem remunerações reais dos papéis.

As LCH são instrumentos de renda fixa de médio e longo prazos, emitidas por bancos comerciais, Banco do Estado, sociedades financeiras e pelo "Ministerio de Vivienda y Urbanismo". São emitidas com valor nominal, prazo de resgate e taxa de juros iguais às do contrato de empréstimo que as gerou.

O prazo de emissão das letras varia entre oito e trinta anos. As LCH, quando do seu lançamento, são isentas de impostos na transação e são livremente negociadas na Bolsa de Valores do Chile, o que lhes confere elevada liquidez. Essas operações constituem o chamado mercado secundário de títulos, que permite aos adquirentes a recomposição de carteira com custo reduzido e representam instrumentos bastante atrativos para os fundos, pela variedade de emissões e prazos, pela garantia que oferecem e por serem bastante líquidas.

4.3 COLOMBIA

A questão habitacional na Colômbia foi motivo de diversas políticas e programas públicos desde os anos 30, conforme cita Briñez (2013). Porém, apenas a partir de 1991, com promulgação da Constituição Política, na qual a democracia foi considerada como sistema político e forma de governo, é que se nota uma preocupação com relação às famílias com menor poder aquisitivo, por meio da criação das "cajas de compensación familiar", entidades que ainda operam no país e administram os subsídios de habitação.

As "Cajas de Compensación" são corporações sociais de caráter privado, autônomas e sem fins lucrativos, vigiadas pelo Estado Nacional. Fazem parte do sistema de seguridade social e tem a missão de prestar serviços de bem-estar aos trabalhadores formais. Sua receita provém do pagamento de 9% sobre os salários de todos os trabalhadores vinculados a uma empresa ou unidade produtiva. Desses 9%, 4% são destinados ao subsídio familiar para as "Cajas de Compensacíon Familiar", 3% para o "Instituto Colombiano de Bienestar Familiar" e 2% para o Serviço Nacional de Educação.

Houve nessa época um reconhecimento da necessidade de diferentes programas para atender a quase todos os setores sociais no país, a fim de reduzir de fato o déficit habitacional colombiano[20].

[20] Informações obtidas no site do "Ministério de Vivienda, Ciudad y Territorio de Colombia" (www.minvivienda.gov.co).

4.3.1 "Programa de Viviendas 100% Subsidiadas ou Programa de Viviendas Gratuitas (PVG) "

Este programa pretende atender às famílias que vivem em situação de extrema pobreza e, portanto, não tem como obter um crédito para adquirir sua moradia pelos mecanismos tradicionais que o mercado oferece.

O Governo Nacional tem a intenção de entregar unidades, gratuitamente, para famílias que fazem parte de setores mais vulneráveis e famílias afetadas por desastres naturais ou que vivem em áreas de alto risco.

As unidades têm até 47m², melhores acabamentos e implantação de áreas comuns próximas, como áreas verdes e equipamentos comunitários. A execução das mesmas se dá por empresas privadas, enquanto o Estado é responsável apenas por promover a ocupação das unidades.

4.3.2 "Programa Casa Ahorro ou Programa de Interés Prioritario para Ahorradores (VIPA)"

Este programa busca promover a aquisição de uma habitação para famílias com renda mensal de até 2 salários mínimos. As unidades são oferecidas por promotores e construtores da iniciativa privada ou pelas "Cajas de Compensación". Os projetos podem ser de unidades recém construídas, em construção ou a construir, desde que cumpram condições e requisitos mínimos elaborados pelo governo. O valor máximo da unidade habitacional é fixado em 70 salários mínimos[21].

O beneficiário deve pagar como entrada um valor correspondente a 5% do valor da unidade habitacional. Para famílias com renda mensal de até 1,6 salários mínimos, o subsídio oferecido será de 30 salários mínimos. Famílias com renda mensal de 1,6 a 2 salários mínimos o subsídio será de 25 salários mínimos. O restante do valor, o beneficiário deve ter um crédito pré-aprovado no valor do pagamento dos recursos restantes para quitação da unidade junto à uma instituição financeira, sem comprometer mais do que 30% da sua renda para pagamento das parcelas. Além disso, 5% da taxa de juros aplicada pelo agente financeiro responsável pelo financiamento imobiliário será pago pelo Estado.

[21] Salário mínimo na Colômbia em 2015: $644.350 pesos, equivalente a R$ 774,00 (www.economia.uol.com.br/cotacoes)

4.3.3 “Programa Casa Ya! ”

Este é um programa voltado para famílias com renda entre 2 e 4 salários mínimos que tem interesse em adquirir uma moradia nova com valor total acima de 70 salários mínimos e abaixo de 135 SMs.

O Governo oferece como subsídio o pagamento da parcela de entrada da unidade (5% do valor total) além de subsidiar também a taxa de juros do crédito contratado com qualquer entidade financeira. Dessa maneira as parcelas mensais reduzem cerca de 30 a 40% do contratado.

Como parte do contrato, o beneficiário deverá habitar a unidade por um período mínimo de 10 anos.

4.3.4 “Programa Subsídio a la Tasa de Interés (FRECH) ”

O Governo Nacional, por meio deste programa, destina recursos para facilitar o financiamento imobiliário para famílias que tem uma renda mensal de até 8 salários mínimos e queiram adquirir uma moradia nova de interesse prioritário (VIP) ou de interesse social (VIS). A nova unidade não poderá ultrapassar o valor de 135 salários mínimos.

O Subsídio fornecido auxilia no pagamento de até 30% do valor da parcela mensal do financiamento, durante o período dos 7 primeiros anos do plano. Para a compra de uma VIP a redução da taxa de juros é de 5% e 4% para compra de uma VIS.

Em 2013, frente a um início de desaceleração econômica do país, foi proposto uma segunda etapa deste programa a fim de ampliar os benefícios para mais faixas da população. Foi oferecida uma redução de 2,5% na taxa de juros para compra de imóveis novos com valor entre 135 e 235 salários mínimos e de 2,0% para imóveis entre 235 e 335 salários mínimos. O restante das condições permanece o aplicado anteriormente.

De acordo com a publicação do “Ministerio de Vivenda, Ciudad y Territorio” (2014), a política aplicada na Colômbia tem ajudado a reduzir o déficit habitacional no país. O Censo de 2005 aponta para um déficit habitacional absoluto de 27,0%, considerando ausência de moradias e habitações precárias. Esse número em 2013 passou para 14,9%, o que demonstra um grande avanço dessa política.

A política habitacional aplicada na Colômbia prevê o atendimento a famílias bastante carentes, sem nenhuma renda mensal, por meio de um subsídio integral do valor da unidade, sem qualquer ônus para o beneficiário.

A população que possui alguma renda, mesmo que baixa, é beneficiada com subsídios financeiros também, porém não no valor integral da unidade. O Estado tem como foco na sua

política o auxílio ao pagamento das parcelas de financiamento com agentes financeiros envolvidos no processo, e até mesmo garante redução das taxas de juros aplicadas. O subsídio oferecido para auxílio do pagamento das unidades existe, porém, a maioria da população é beneficiada com questões relacionadas ao crédito hipotecário.

4.4 PERU

O Peru, bem como os demais países da América Latina sofreu grande processo de urbanização e migração da população das áreas rurais para áreas urbanas na segunda metade do século XX. Com isso, os problemas sociais já existentes aumentaram, entre eles os números referentes à pobreza, ausência de habitações adequadas a todos e altos índices de violência e desemprego.

Durante todo esse período o Estado Peruano não conseguiu elaborar e colocar em prática nenhuma política habitacional que de fato conseguisse minimizar significativamente os problemas apontados. Como alternativa foi criado em 2002 o ”Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento” como ente reitor e executor de políticas nos temas de habitação, desenvolvimento urbano e saneamento básico, ao qual se somam duas entidades financeiras encarregadas dos recursos para financiamento de políticas urbanas: o “Fondo Mivivienda” e o “Banco de Materiales”.

O “Fondo Mivivienda é uma empresa estatal de direitos privados que garante o financiamento hipotecário a todo o sistema. Já o “Banco de Materiales” assumiu a frente de alguns dos projetos e programas habitacionais criados e otimizou a utilização dos recursos do fundo social do governo já existente.

Em 2003 foi aprovado o “Plan Nacional de Vivienda: Vivienda para Todos” como instrumento de política habitacional para curto e médio prazo, que orientaria as ações do setor e de diversos agentes da sociedade civil e do Estado que poderiam fazer parte do desenvolvimento de atividades relacionadas à moradia.

A nova proposta fez do Estado um promotor e facilitador da iniciativa privada, à qual foi entregue a responsabilidade de execução da política habitacional. O setor privado (empresas imobiliárias, construtoras e profissionais independentes), por sua vez, se tornou o encarregado de projetar, construir e comercializar unidades para os programas habitacionais. O financiamento das construções e o crédito imobiliário ficam a cargo de instituições financeiras privadas.

Essa nova política busca então, dados os níveis de pobreza que se encontra a maioria da população peruana, adotar estratégias focadas na população mais carente, porém, sem

descuidar dos outros estratos socioeconômicos. Assim, foi elaborada uma série de programas que visam diversificar tanto as formas de aquisição da moradia quanto o próprio produto em si, com diferentes tipos de soluções habitacionais a baixo custo.

Para o cumprimento destes objetivos foi implementada uma estrutura de seis programas, cada um destinado a atender um determinado segmento econômico, consagrando desta maneira a proposta de satisfação integral do problema habitacional.

O planejamento geral de cada programa consiste em complementar a economia realizada pelas famílias com o apoio direto do Estado e, se necessário, um crédito habitacional complementar.

Os programas também contemplam todas as formas de aquisição de habitação: aquisição de unidades novas, construção em terrenos próprios, melhoramento de habitações e auxílio no aluguel de unidades habitacionais[22].

4.4.1 "Programa Mivivienda"

Esse programa consiste na concessão de um crédito hipotecário para compra de qualquer habitação, nova ou usada, ou para construção de uma habitação em terreno próprio, com um valor definido e um prazo de pagamento de 10 a 20 anos. As parcelas do financiamento são sempre de mesmo valor e a taxa de juros é fixa.

Este crédito oferece a possibilidade de ingressar ao BBP – "Bono del Buen Pagador", que oferece um subsídio de até 6,5% do valor da unidade a ser adquirida. Este subsídio poderá complementar a cota inicial solicitada para inserção no programa, desde que a família beneficiada tenha um aporte mínimo de mais 3,5% do valor do imóvel, completando assim 10% de entrada total.

O subsidio de Bom Pagador também pode funcionar como um desconto que se aplica na primeira parcela do financiamento e segue assim por todo o período de quitação.

4.4.2 Programa "Miconstrucción"

Esse programa oferece um financiamento hipotecário de até 130 salários mínimos[23] que permite a construção, ampliação ou melhorias em uma habitação já existente e de propriedade do beneficiário. Este valor deve ser pago em até 12 anos.

---

[22] Fonte: "Ministério de Vivienda, Construccion y Saneamiento" (www.vivienda.gob.pe).
[23] Salário mínimo no Peru em 2015: 750 nuevos soles (www.elcomercio.pe)

O valor das parcelas do financiamento será sempre a mesma durante todo o período do financiamento e a taxa de juros é fixa durante o prazo inteiro. Além disso, não há necessidade de nenhum aporte financeiro inicial. A unidade já existente ou o terreno objeto da construção são a garantia do crédito. Os aportes serão feitos de acordo com o andamento da obra.

4.4.3 Programa "Mismateriales"

Esse programa beneficiará famílias que querem comprar materiais necessários para construção ou execução de melhorias em sua unidade habitacional. A compra será feita mediante assessoria técnica de uma entidade cadastrada no "Fondo Mivivienda".

Esse programa pode fornecer um microcrédito de até 49 salários mínimos, com um prazo de pagamento de até 5 anos a uma taxa fixa de juros. O valor da sua unidade habitacional existente ou do seu terreno será considerado como aporte inicial para o fornecimento do crédito.

4.4.4 Programa "Techo Proprio"

Esse programa é dirigido a famílias com renda mensal menor que 2,5 salários mínimos que querem comprar, construir ou melhorar sua moradia, desde que seja servida por luz, água e rede de esgoto.

Neste programa, o Estado Nacional outorga um subsídio de forma gratuita com o nome de "Bono Familiar Habitacional – BFH". Esse subsídio varia de acordo com a modalidade de aquisição que a família opta por sua moradia.

- Comprar – o "Bono" pode ser de até 40% do valor da unidade.
- Construir – o "Bono" pode ser de até 23,5% do valor da obra.
- Melhorar – o "Bono" é de até 11 salários mínimos.

4.4.5 Programa "Aquisición de Vivienda"

Esta modalidade está dirigida a famílias que não possuem moradia ou terreno próprio. Está focada para auxiliar na compra de uma "Vivienda de Interés Social (VIS) " com ajuda do "Bono Familiar Habitacional".

Se o valor da unidade for inferior a 60 salários mínimos, o valor do benefício será de 40% do valor da moradia. Caso o valor da unidade for superior a 60 SMs e inferior a 100 SMs, o valor do benefício será de até 20% do valor da unidade. Nestes dois casos, não há um valor pré-definido a ser dado como aporte inicial, porém a família que receber o benefício deverá aportar uma quantia ao programa. O valor final da unidade será calculado mediante a soma

desse aporte inicial, o subsídio do governo e o valor que poderá ser financiado por entidades financeiras se houver necessidade.

4.4.6 Programa “Construcción em Sitio Proprio”

Essa modalidade é dirigida às famílias que já possuem um terreno próprio e desejam edificar uma habitação. A execução das obras de construção deve estar sob análise de uma entidade técnica autorizada pelo “Fondo Mivivienda”.

O montante do benefício também varia de acordo com o valor da unidade a ser construída: se a unidade for inferior a 46 salários mínimos, o valor do subsídio será de 50% até 95% do valor da unidade; se o valor final da moradia for inferior a 100 SMs e maior que 46SMs, o valor do subsídio será de 20% a 40% do valor do imóvel.

Neste caso há um valor mínimo de aporte inicial obrigatório: um salário mínimo. Esse montante deve ser depositado em uma conta do “Fondo Mivivienda”. A construção da unidade só pode começar após esse depósito.

4.4.7 Programa “Mejoramento de Vivienda”

Essa modalidade é destinada a famílias que já possuem uma moradia registrada em seu nome. A execução das obras de melhorias também deve ser realizada por uma entidade técnica cadastrada no “Fondo Mivivienda”.

O valor mínimo de aporte inicial deve ser de um salário mínimo. As obras só podem iniciar após o depósito dessa quantia em uma conta do “Fondo Mivivenda”.

O valor do subsidio é de 11 salários mínimos e não há necessidade de devolução.

4.4.8 Programa “Micasa Más”

Este programa é direcionado a famílias que contam com uma moradia própria (incluindo hipotecas) e que podem colocá-las à venda com a finalidade de adquirir outra habitação, nova ou usada que se adeque mais à situação familiar correspondente. Para isso as famílias interessadas poderão solicitar um empréstimo de 60 a 360 salários mínimos, com uma cota inicial mínima de 20% do valor da unidade.

O principal benefício do Crédito “MiCasa Más” é que se pode atrasar até 9 parcelas do financiamento mediante uma eventual ausência de renda. Além disso, o valor das parcelas será sempre o mesmo e a taxa de juros é fixa. Prazo de financiamento: de 10 a 20 anos.

4.4.9 Programa “Miterreno”

“Miterreno” é um programa de crédito hipotecário que tem como objetivo facilitar para as famílias de menores recursos a aquisição de um terreno urbano, com objetivo de construir uma unidade habitacional, através de um financiamento de até 8 anos no máximo e no valor de 65 salários mínimos.

Para aceder a este programa a família deve aportar um valor mínimo de 30% do valor do terreno. As taxas de juros do financiamento são fixas. Não há valor máximo de terreno a financiar.

4.4.10 Programa “Bonos de Protección de Viviendas Vulnerables a los Riesgos Sísmicos”

Esse programa foi criado a fim de identificar e determinar as zonas de intervenção vulneráveis a terremotos e tremores. Define também os requisitos e procedimentos que devem ser adotadas em cada região.

Consiste em uma ajuda econômica que o Estado oferece a famílias que se encontram em áreas de risco para reforço estrutural da unidade habitacional existente a fim de suportar tremores mais fortes. Esse subsídio é oferecido de maneira gratuita e não precisa ser devolvido ao Estado.

As principais dificuldades encontradas até agora para a execução dos programas habitacionais foram as seguintes:

- Incapacidade das famílias potencialmente beneficiárias em complementar a economia prévia necessária como aporte inicial em muitos dos programas criados e dificuldade em obter financiamento com comprovação de renda mínima solicitada pelos órgãos financiadores.
- Insuficiência da oferta habitacional do Programa Mivivienda nas cidades do interior e para as classes de renda média-baixa.
- Dificuldade na execução de projetos habitacionais pela demora da aprovação de licenças de construção e demais autorizações necessárias.
- Dificuldade em encontrar terrenos com infraestrutura necessária para implantação de unidades habitacionais e com valores acessíveis para os agentes dos programas.
- Persistência de uma cultura de informalidade e ocupação de terras públicas e privadas como formas de ocupação do solo.
- Intervenção muito baixa no setor de habitação rural que complemente os programas de saneamento e eletrificação nestas áreas.
- Intervenção quase nula nos setores mais pobres da população.

A política habitacional aplicada pelo Peru é bastante pautada na facilitação de créditos hipotecários e manutenção de taxas de juros. Tanto para compra de novas unidades, construção, reforma e melhorias de unidades existentes, o Estado fornece subsídios baixos, sem necessidade de retorno do valor pelo beneficiário e auxilia bastante na redução de taxas e facilidades na obtenção de créditos.

Mesmo para a população mais carente, não há subsídios integrais, mas sim subsídios que diminuem o valor de crédito a ser solicitado junto a um agente financeiro.

Outra questão inovadora com relação à habitação é o auxílio prestado a famílias que já tenham uma moradia própria e queriam colocá-las a venda e adquirir outra habitação que se adeque mais ao núcleo familiar. Esse auxílio também se dá por meio de facilidades de crédito e não por benefícios diretos de subsídios.

4.5 URUGUAI

Em 1990 foi criado no Uruguai o "Ministério de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente", que por sua vez tinha como missão a melhoria da qualidade de vida da população do país por meio da construção de um organismo responsável pelas formulações de políticas públicas democráticas, transparentes e participativas em matéria de habitação, desenvolvimento econômico e social e ordenação do território.

Uma das primeiras práticas do novo ministério foi a preparação e divulgação do primeiro "Plan Quinquenal de Vivienda". A duração deste plano era de 5 anos, sendo renovado após esse período por mais 5 anos e assim sucessivamente. Nos primeiros 3 planos lançados, as políticas eram fracas e não lograram muita evolução, descartando boa parte da população que não possuía recursos para aquisição de uma moradia digna (MVOTMA, 2012).

No período de 2005 a 2009, as políticas sociais existentes foram reformuladas em busca da criação de um bem-estar e proteção social. A partir de 2005 se iniciou a recuperação do país frente à crise de 2002, quando as taxas de desemprego, violência e carência de moradias cresceram exponencialmente. Durante todo esse quinquênio, políticas que visavam a reforma tributária, acesso à saúde de qualidade, melhoria da oferta de empregos e acesso à habitação foram implementadas. Porém, os logros alcançados ainda foram pequenos.

No quinquênio de 2010 a 2014 os desafios continuaram com um objetivo: aumentar a riqueza e melhorar sua distribuição, o que no caso da habitação implica em ampliar a quantidade e a qualidade das unidades disponíveis, alcançando os setores da população que mais requerem uma solução.

Esse plano se estrutura em seis linhas estratégicas com ênfase em dois suportes específicos: a articulação dos atores do sistema público habitacional e a incorporação da iniciativa privada na execução de habitação de interesse social.

Quatro das linhas estratégicas têm uma dimensão mais territorial. São compostas por programas que se referem às áreas inundáveis ou contaminadas, a reabilitação e consolidação urbana, as áreas de novo crescimento planejado e as unidades rurais e pequenas localidades.

As outras duas linhas são políticas nacionais de aluguel de unidades de interesse social e de incentivo à iniciativa privada (tanto através do estimulo da poupança e facilidade de acesso ao crédito por parte dos futuros moradores, quanto do investimento propriamente dito das organizações particulares atuantes no setor de construção civil) para produção de habitação de interesse social.

4.5.1 Linha 1 – "Plan Nacional de Relocalización" (áreas inundáveis ou contaminadas)

O objetivo desse plano é relocar a população assentada em terrenos inundáveis ou contaminados a fim de melhorar a condição de vida dessas pessoas, com ênfase para as famílias pobres e excluídas. Para tanto foram propostos alguns programas de ação:

1.1.1.1 - Autoconstrução assistida: construção de moradias novas, por autogestão ou por meio de cooperativas, com assistência técnica integral assegurando qualidade e habitabilidade das unidades. A autoconstrução pode ser total ou parcial. Se a família conta com um terreno e disponibilidade para a autoconstrução, pode acessar esse programa e obter o financiamento do valor necessário para a obra. A renda mensal familiar deve ser de até 60 UR (Unidades reajustáveis)[24], o financiamento deve ser quitado em até 15 anos e taxa de juros para tal é fixada em 5% ao ano.

1.1.1.2 - Aluguéis individuais ou coletivos: facilitar o acesso das famílias a uma habitação por meio de aluguel. O "Fondo de Garantía de Alquiler" permite o acesso a um certificado de garantia com respaldo do Estado para que a família beneficiária possa alugar uma moradia. Para tanto, a família beneficiada deve contar com uma renda mensal de até 100 UR e escolher uma unidade habitacional com aluguel no valor máximo de 21 UR mensais e que não ultrapasse 30% da renda mensal familiar.

[24] Valor UR em janeiro de 2015 - $ 770,08 pesos uruguaios o que corresponde a aproximadamente R$ 88,95 de acordo com o câmbio de junho de 2015, de acordo com o site UOL cotações).

1.1.1.3 - Compra de uma unidade usada: se refere a solução habitacional definitiva individual através da compra de uma unidade usada. Trata-se de um empréstimo para a compra da moradia com um subsídio para pagamento das parcelas. O valor máximo da unidade poderá ser de 2.500 UR. A renda mensal da família deve ser de 25 a 60 UR. Devem oferecer pelo menos 10% do valor da unidade como poupança e poderão parcelar o restante do valor do imóvel em até 25 anos, a uma taxa de juros de 5% anuais.

4.5.2 Linha 2 – Reabilitação e consolidação urbano-habitacional

Conjunto de ações públicas e privadas dirigidas a alcançar o objetivo da integração social no território. Desenvolvimento de estratégias diversificadas para a consolidação de bairros e reabilitação de áreas já consolidadas, localizadas nas periferias de todo o país.

- Novas unidades por meio de autoconstrução assistida ou pela construção de conjuntos habitacionais do "Banco de Previsión Social – BPS": novas construções de conjuntos habitacionais cujas unidades se destinam ao usufruto de aposentados e pensionistas da instituição de seguridade social estatal do país.

Neste caso, o Banco é encarregado de administrar o aluguel e os gastos comuns do proprietário sendo que o aposentado deverá apenas pagar os gastos pessoais relativos ao imóvel como água, luz, telefone entre outras. Os beneficiários devem ter residência permanente no Uruguai e receber uma pensão ou aposentadoria menor que $ 5.171 pesos uruguaios. Não é necessária poupança prévia.

- Ações sobre o estoque habitacional existente: a intenção desse programa é a recuperação da qualidade de moradias existentes com intervenções nas instalações internas através de empréstimos adequados.

4.5.3 Linha 3 – Programa de novas urbanizações (programas de atuação integrada)

Trata-se de um conjunto de estratégias e ações que permitem o crescimento planejado das cidades mediante acordos institucionais, público privados, para urbanização de terrenos. Com isso é possível prevenir a geração de assentamentos não planejados, estimular o aporte próprio das famílias (poupança, trabalho direto e gestão) e gerar solo urbano para habitação.

- Carteira de Terras para Habitação de Interesse Social: delimitação e destinação de áreas para inserção de empreendimentos de interesse social.

- Geração de terra urbanizada e lotes existentes – construção de unidades novas em terras públicas, por autogestão familiar dos destinatários, cooperativas ou associações público-privadas.

4.5.4 Linha 4 - Política Nacional de Aluguel para Habitação de Interesse Social

Desenvolvimento de um conjunto de instrumentos para a reativação do mercado de aluguéis de unidades de interesse social, garantindo o aluguel como opção para moradias de famílias ou pessoas com renda mais baixa.

4.5.5 Linha 5 – Habitação rural e pequenas localidades

Contribuir para a construção de unidades para a população que vive e/ou trabalha no meio rural. As melhorias podem se dar com a ampliação da unidade habitacional já existente, melhorias nas áreas de produção, melhorias na infraestrutura existente ou a construir e até mesmo regularização de imóveis.

4.5.6 Linha 6 - Política de incentivo ao investimento privado em habitação de Interesse Social

- Desenvolvimento de instrumentos de participação de capital privado em habitação de interesse social, destinada tanto a renda como a venda através de créditos hipotecários.
- Incentivos tributários a produção de habitação de interesse social para construção de unidades por associação público- privado.
- Criação do fundo de garantia de créditos hipotecários a fim de fornecer garantias parciais para a concessão de créditos hipotecários para aquisição de imóveis para primeira moradia.
- Criação do fundo de garantia para o Financiamento de Investimento em habitação de interesse Social.
- Fundo de garantia para cooperativas de usuários de moradia, com objetivo de facilitar o acesso ao financiamento bancário de cooperativas de usuários, sejam tanto de poupança e empréstimo como de ajuda mutua.
- Subsídios nas parcelas de financiamento.

Em geral, todos os programas citados nas linhas de estratégia estabelecidas pelo plano habitacional são semelhantes em termos de auxílio à população e incentivos à produção privada de unidades, porém, não é claro qual programa atende de fato às famílias com necessidade de moradias, sem recursos para aceder a uma unidade habitacional, além daquelas que vivem em áreas de risco de inundação ou em áreas contaminadas.

Porém, é interessante notar que as variações das políticas e da forma de subsídio ou auxílio estatal atingem boa parte da população economicamente ativa do país, estabelecendo uma possível redução do déficit habitacional e dos índices de pobreza do país.

Além disso, a política do Uruguai apresenta alguns pontos interessantes com relação à organização territorial. A destinação de algumas áreas públicas para inserção de unidades habitacionais de interesse social e previsão de auxílio para recuperação de bairros já consolidados, porém degradados é bastante interessante do ponto de vista urbanístico e habitacional.

Áreas que sofrem com falta de habitabilidade (segurança, infraestrutura, limpeza etc.) podem ser reformuladas e propiciar melhoria de vida para a população ali residente. Os terrenos públicos cedidos para implantação de novas unidades desoneram os futuros beneficiários do valor da terra, facilitando a aquisição dessas unidades.

Há uma grande preocupação também em atrair investimentos privados para a produção destas unidades destinadas à população mais carente. Por meio de benefícios tributários para os agentes envolvidos neste processo de produção e oferecimento de garantias aos agentes financeiros para fornecimentos de crédito hipotecário à população, o Estado faz com que os programas de aquisição ou reforma de unidades atendam uma parcela maior da população.

4.6 MÉXICO

Assim como o Brasil, o México apresentou desde os anos 30, um grande crescimento populacional urbano por conta da industrialização e migração da população rural para as cidades.

Na década de 60, o poder público mexicano instituiu algumas políticas habitacionais voltadas à provisão de moradia para a população do país. O Banco do México, em 1963, criou o Fundo de Operação e Financiamento Bancário à Moradia (FOVI) a fim de promover a construção e melhoria de moradias de interesse social, além de conceder crédito por meio de instituições privadas.

Já em 1972, os empresários passam a ser obrigados a aportar recursos para a constituição de um Fundo Nacional de Moradia para os Trabalhadores (INFONAVIT – "Instituto del Fondo Nacional de La Vivienda para los Trabajadores"), fundo habitacional compulsório dos trabalhadores privados que funciona de maneira semelhante ao FGTS brasileiro. Ainda neste ano, foi criado por decreto o "Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores a Servicio del Estado (Fovissste), fundo habitacional semelhantes ao FGTS também, porém voltado para funcionalismo público.

Até o início de 1980, não havia participação da iniciativa privada na política habitacional em prática no país. Todos os recursos eram provenientes do Estado, tanto na construção de

unidades como na facilitação de juros ou outorga de subsídios para obtenção de financiamentos. Apenas nos anos 90 a política habitacional mexicana foi repensada mediante o estabelecimento de linhas de reforma das instituições políticas e definição de parcelas da população a serem atendidas.

Em 2001 foi colocado em prática um programa habitacional estratégico, com dois princípios básicos: organizar e ampliar a oferta de crédito e projetar a ocupação do solo, bem como a infraestrutura necessária para redução dos custos de produção das moradias. Essa política buscava combinar subsídio direto para aquisição de uma habitação pela população de baixa renda e o crédito de longo prazo para melhoria física de unidades já existentes. O projeto era baseado em um subsídio federal destinado à ampliação ou ao melhoramento de moradias, ao qual somavam-se recursos locais das províncias e aportes do próprio beneficiário.

Em 2006, o novo governo passou a lidar de maneira proativa com as deficiências do mercado de moradia: redução do impacto sobre o meio ambiente, melhoria da qualidade de vida da população e facilitação do acesso ao financiamento para as pessoas mais necessitadas.

A Comissão Nacional de Habitação (CONAVI) deu início ao Programa Nacional de Habitação em 2007 mediante a construção de seis milhões de unidades habitacionais. Este plano estipulou objetivos que têm como meta ampliar a cobertura financeira das famílias de baixa renda e dos grupos marginalizados como as populações indígenas, mães solteiras e idosos.

A CONAVI tem a responsabilidade de redigir as normas e leis referentes à habitação, fomentar e apoiar medidas que promovam a qualidade de vida da população, propiciar a simplificação de procedimentos e trâmites para o desenvolvimento dos projetos habitacionais, além de estabelecer vínculos institucionais, convênios de assistência técnica e intercâmbio de informações com outros organismos nacionais e internacionais. Essa comissão tem como foco desburocratizar os trâmites para acesso aos programas da política habitacional, tanto para a população quanto para a iniciativa privada.

O INFONAVIT passa a ser responsável por mais de 60% do fornecimento de crédito habitacional. Sua estrutura de administração tripartite (Estado, iniciativa privada e trabalhadores) propicia uma maior estabilidade de políticas a longo prazo, independente de problemas político-partidários, segundo Vedrossi (in VIRGILIO, pg. 51, 2010). As taxas de juros de empréstimos desta instituição são menores que as de mercado e diferenciadas por classe de renda. A cobrança das parcelas é feita por meio de desconto direto em folha de pagamento, diminuindo os custos com processos burocráticos e limitando problemas com inadimplência.

Atualmente, o objetivo do INFONAVIT é atender basicamente o público com renda de até 4 salários mínimos. O setor financeiro privado mexicano alcança a população com faixa de renda superior a 4,5 salários mínimos.

O modelo de operação do INFONAVIT está baseado em dois eixos principais: garantia de que todo o crédito emitido deva ter um retorno suficiente e competitivo e a possibilidade de recorrer ao mercado financeiro para captação de recursos adicionais por meio de emissões de Certificados de Viviendas (CEDEVIS). Esses certificados são lastreados nas hipotecas concedidas e representam a principal fonte alternativa de obtenção de recursos financeiros. O INFONAVIT usa os mercados de capitais mexicanos para obter mais recursos financeiros e consequentemente conceder mais créditos[25].

O Programa Nacional de Habitação (PNH) criado pretende conceder hipotecas as pessoas sem histórico de crédito, a trabalhadores sazonais ou temporários e a todos que atuam na economia informal do país por meio de uma associação com o INFONAVIT.

Compreende também a regulação e a padronização das modificações e normas a serem seguidas para edificação de novas unidades a fim de manter a produção em larga escala, privilegiando a qualidade e sustentabilidade das moradias e dos "novos bairros" formados. Além disso, contempla tanto a aquisição de lotes, compra de unidades novas, melhorias e reformas de unidades existentes e a autoprodução. Prevê também o auxílio a regularização fundiária do país, com a provisão de auxílio para regularização de documentação de propriedade de terrenos já ocupados e reserva de espaços para locação de unidades novas.

Dentre os diversos subprogramas do PNH podem ser citados alguns mais relevantes que propiciam aquisição ou melhoria de moradias, regularização da terra e melhorias do entorno existente:

- "Vivienda Digna":

A população beneficiada é composta por famílias com renda abaixo da linha de bem-estar e com carência de moradia[26].

Os subsídios variam de acordo com a zona e com a modalidade de aquisição do benefício. Tanto para áreas urbanas e rurais, as famílias beneficiárias podem adquirir ou construir uma "Unidad Básica Vivienda" (UBV) de até 40,00m² com subsídios financeiros do Governo Federal e dos governos estaduais ou municipais, ambos com o mesmo valor. O mesmo ocorre

[25] Fonte: http://portal.infonavit.org.mx.

[26] Entende-se por linha de bem-estar social a obtenção de uma renda mensal de até 2 salários mínimos. Fonte: http://www.sedatu.gob.mx

para ampliação ou melhorias em unidades existentes. Em qualquer um dos casos, o beneficiário deve aportar um valor mínimo, que chega a ser de até 7,5% do valor da unidade. O restante é pago pelas três esferas de governo.

- "Vivienda Rural"

A população beneficiada é composta por famílias em localidades rurais com até 2.500 habitantes em situação de pobreza ou com renda abaixo da linha de bem-estar mínimo e com carência de moradias e serviços.

O programa apoia as famílias que queiram adquirir, ampliar ou reformar suas moradias. Os subsídios variam de acordo com a modalidade pretendida, mas em média são outorgados aos beneficiários na seguinte proporção: 65% do valor da unidade é outorgado pelo Governo Federal, 25% pelos estados e municípios e 5% por economia do beneficiário.

- "Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda"

Esse programa é voltado para a população que possui renda mensal baixa e cadastrada em alguma das instituições como INFONAVIT ou FOVISSSTE: renda individual igual ou inferior a 2,6 salários mínimos ou renda familiar mensal igual ou menor a 4 salários mínimos. Além disso, atende também a pessoas que contratem financiamento com alguma entidade executora das unidades ou melhorias, com renda mensal individual igual ou menor a 4 salários mínimos ou renda familiar mensal igual ou menor a 5 salários mínimos.

Oferece à população que se enquadra no programa uma alternativa em forma de subsídio para complementar sua capacidade de pagamento com a finalidade de ter acesso à uma moradia digna e sustentável, além da aprovação prévia de um crédito hipotecário e da soma de uma determinada quantidade de poupança.

As modalidades de aquisição de uma unidade podem ser as seguintes: unidades novas ou usadas, ampliação ou reforma de unidades existentes, apenas aquisição de lote, servido por infraestrutura básica ou autoprodução de moradias.

Para se cadastrar no programa e solicitar o subsídio, o beneficiário deverá contar com um aporte prévio de valor mínimo equivalente a 5 salários mínimos no caso de aquisição de unidades novas ou usadas e pelo menos 5% do valor da solução habitacional requerida para os demais destinos de subsídio.

Para aquisição de novas unidades o valor do subsídio oferecido pelo Governo Federal varia de acordo com a localização, presença ou não de equipamentos e serviços, tipologia das unidades (adensamento de lotes) e grau de sustentabilidade da unidade e do entorno. O beneficiário terá direito a um subsídio federal que corresponde a cerca de 25% nos casos de unidades com valor mais baixo (até 128 salários mínimos). As unidades podem custar até 158 salários

mínimos. Nestes caso o subsídio é de 12% do valor da unidade. O restante do dinheiro deverá ser aportado pelo beneficiário por meio de poupança prévia e/ou crédito em hipoteca com o INFONAVIT ou FOVISSSTE. Para aquisição de unidades usadas, o valor do benefício varia entre 20 e 25% do valor da unidade.

Já para reformas e melhorias nas unidades existentes, o valor do benefício poderá variar de 50 a 70% do valor da obra, que é limitado a 20 salários mínimos. Este subsídio é o único que pode ser outorgado mais de uma vez a uma mesma família desde que a soma das obras não ultrapasse 24 salários mínimos.

Para aquisição de lote dotado de infraestrutura o beneficiário terá direito a um subsídio federal correspondente a 100% do valor do lote, que gira em torno de 6 a 10 salários mínimos.

Por fim, para autoconstrução de uma unidade habitacional, o beneficiário terá um subsídio correspondente a 100% do valor da obra, que deverá variar entre 18 e 23 salários mínimos.

Para participar do programa, o beneficiário deverá solicitar uma carta de crédito, que será avaliada mediante alguns fatores considerados: idade, antiguidade no emprego e tempo de contribuição ao sistema. Em seguida o trabalhador escolhe o empreendimento e assina o contrato.

Os juros para financiamento de habitações variam em torno de 4 a 9% ao ano e os prazos de amortização são de até 30 anos. Os juros de mercado para a classe de renda não atendida pelo programa chega a ser de 14% ao ano.

- “Consolidacion de reservas urbanas”

O programa oferece apoio para reduzir o custo do solo que está orientado para edificação de unidades de habitação social, localizadas em áreas já urbanizadas e com infraestrutura necessária.

A população beneficiária é aquela com renda mensal acima de 5 salários mínimos, que moram em cidades com mais de 50.000 habitantes. O apoio poderá ser para reconversão de imóveis sem uso ou abandonados para uso habitacional ou para a construção de novas unidades dispostas verticalmente (com no mínimo 3 pavimentos). O valor da unidade não poderá ser maior do que 200 salários mínimos.

Os subsídios oferecidos serão pagos pelo Governo Federal e podem chegar a até 20% do valor do imóvel.

- “Programa de Apoyo a los Avecindados en Condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares (Pasprah) ”

Esse programa visa a regularização de assentamentos irregulares que se encontrem próximos às malhas urbanas. Está focado para famílias que tem a posse de suas terras, mas que não estão regularizados judicialmente.

Neste programa não há aporte algum da família beneficiária. Os valores para regularização dos imóveis serão 100% pagos pelo Governo Federal e pelo governo da província em que está localizada a área a ser regularizada.

- "Programa Habitat"

Este programa consiste em promover o desenvolvimento urbano e organização territorial a fim de melhorar a qualidade de vida de famílias que já estão locadas em lugares com atraso de infraestrutura e acesso à moradia.

O apoio poderá ser por meio de melhorias feitas no entorno urbano dessas comunidades, por meio de inciativas que diminuam a incidência de violência nesses locais, ou por meio de guarda e conservação de patrimônios históricos localizados próximo a essas áreas.

Os subsídios para edificação de unidades institucionais ou implantação de projetos sociais nas comunidades também é feito pelo Governo Federal e parte pelos governos estaduais e municipais. Em geral, o Governo Federal aporta cerca de 70% do valor da operação e os demais governos arcam com o restante.

- "Reordenamiento y Rescate de Unidades Habitacionales"

Esse programa visa a melhoria de áreas comuns e sistemas de infraestrutura em comunidades já existentes, em municípios com mais de 50.000 habitantes. Estas ações podem ser físicas ou educacionais, ou seja, tanto o melhoramento físico do meio exterior quanto por meio da organização de escolas e oficinas de cultura para a população.

Cerca de 80% do custo dessas ações são aportados pelo Governo Federal e os outros 20% restantes pelos beneficiários.

- "Rescate de Espacios Públicos"

Este programa busca resgatar os espaços públicos abandonados, com deterioração ou insegurança nas cidades, e destiná-los para o uso da população. O apoio poderá ser por meio de melhorias físicas nos espaços já existentes, incentivo à participação social nos processos de planejamento e execução de reformas e melhorias e investimentos na conscientização da população sobre a importância e manutenção daquele bem público.

O apoio federal cobrirá 50% dos gastos com estes programas e o projeto será complementado com aportes dos governos locais, no restante do valor necessário.

- "Prevención de Riesgos en los Asentamientos Humanos (PRAH) "

Esse programa busca a prevenção de prejuízos oriundos de fenômenos naturais e fatores químico-tecnológicos. Dentre os tipos de apoio oferecidos pelo Governo Federal, com participação dos governos estaduais e municipais, estão a execução de obras de mitigação de riscos (obras geológicas, hidráulicas etc.), ações de educação para prevenção de desastres e adequação das áreas já consolidadas em áreas de risco por meio de novas normas e regulamentações.

Os subsídios variam de acordo com as ações de mitigação propostas, ficando o Governo Federal encarregado do subsídio variando de 50 a 70% dos custos dos projetos e os demais governos com os custos restantes.

- "Fomento a la urbanización rural"

A intenção deste programa é ajudar o desenvolvimento de núcleos agrários com atraso de infraestrutura comunitária por meio da elaboração e implantação de projetos executivos de infraestrutura urbana comunitária. Os recursos são provenientes da instância de Governo Federal.

De acordo com Whitaker (2013), o México produziu cerca de 10 milhões de unidades no período de dez anos com essa política. Porém, esse modelo não atinge de fato a população com renda menor que 2 salários mínimos. As casas, produzidas em massa pela iniciativa privadas e locadas em terrenos reservados pelos governos provinciais, geralmente se localizam em áreas distantes da malha urbana já consolidada. Essa distância dos centros urbanos acaba fazendo com que a população volte para as cidades, aumentando a taxa de vacância destes conjuntos. Além disso, a maioria das casas produzidas atendiam à classe média-baixa assalariada, que tinham direito a um financiamento atrelado ao emprego, do qual as construtoras privadas podiam se beneficiar.

O sistema privilegia conjuntos com mais de 3 mil unidades a fim de diluir custos de urbanização e infraestrutura, comercialização, emolumentos e, principalmente, para aumentar o coeficiente de construtibilidade que pode chegar a até 70% por conta da produção em escala.

Apesar dessa produção em massa que ocorreu, um dos pontos positivos do programa é a variedade de meios de atendimento à população. Dentro da política habitacional são viabilizados meios para aquisição de moradias novas ou usadas, aquisição de terrenos para autoconstrução, dotados de infraestrutura básica (o que diminui a produção de assentamentos irregulares e precários), melhoria de unidades já existentes, melhorias de bairros já consolidados visando a diminuição de problemas sociais e um olhar bastante forte sobre as comunidades rurais.

Outro ponto positivo do Programa apontado por Virgilio (2010), está relacionado à criação e à aplicação de legislação específica regulamentada para o programa habitacional em vigor no país. As leis e normas foram todas adaptadas as necessidades dos programas, considerando as questões diferentes de cada região com relação ao meio ambiente e ao solo urbano. Mesmo com essas particularidades envolvidas, o processo de licenciamento de construções e outorga de benefícios aos agentes executores e aos beneficiários é mais ágil, gerando um grau de confiança maior nos investidores, fazendo com que não fiquem à mercê de diferentes interpretações dos órgãos reguladores.

Boa parte dos recursos oferecidos como subsídios pelos programas citados é fornecido pelo Governo Federal. Assim, problemas com funding para continuidade dos projetos habitacionais poderão aparecer. Cerca de 40% da receita nacional do país vem da atividade petrolífera no México. Em consequência da economia mundial (recessão e aumento do desemprego) e do rápido esgotamento das reservas de petróleo, essa parcela da receita poderá reduzir bastante.

Para tentar minimizar esse risco, o modelo mexicano coloca em prática com eficiência um sistema de securitização de várias vertentes, no qual até o governo faz aportes. As principais sociedades hipotecárias securitizam sua carteira e captam recursos com bancos externos e no mercado de capitais.

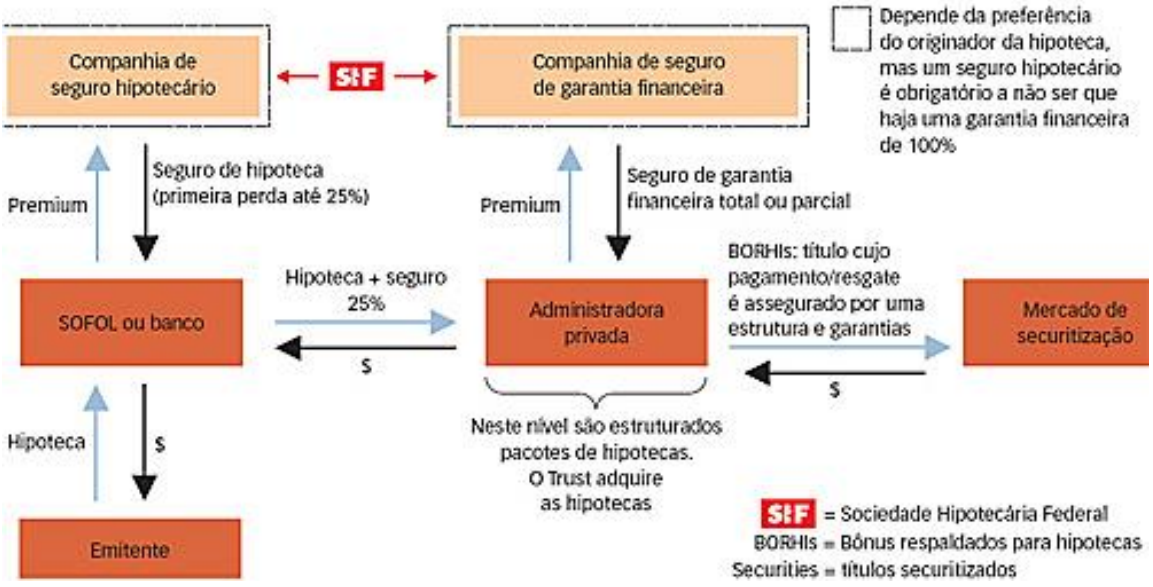

Figura 7 - Modelo de securitização mexicano. Fonte: http://construcaomercado.pini.com.br/negocios-incorporacao-construcao/70/artigo283103-1.aspx

De acordo com o fluxograma acima (Figura 7) o emitente, que seria o detentor das carteiras de hipoteca (por exemplo o INFONAVIT), securitiza seus recebíveis junto a um banco ou

uma SOFOL ("Sociedad Financiera de Objeto Limitado"[27]), com a contratação de um seguro de hipoteca[28] consolidado por uma Companhia de Seguro Hipotecário, cadastrada e regulamentada pela SHF (Sociedade Hipotecária Federal).

Esse título é oferecido ao mercado de securitização, ou mercado de capitais por meio de uma administradora privada, que por sua vez pode ou não somar a esses títulos mais um seguro de garantia financeira[29] vinculado a uma Companhia de seguro de garantia financeira, também regulamentada e regida pela SHF.

Assim, o risco do investidor do mercado de capitais é bastante reduzido por conta dos seguros envolvidos e o tomador da carteira recebe o montante devido em um curto prazo para novos investimentos em novos empreendimentos ou projetos.

Ainda de acordo com Virgílio (2010), esse sistema adotado pelo México de redução de taxas de juros e mecanismos introduzidos no sistema de financiamento habitacional possibilitando a securitização de hipotecas permite que o crédito imobiliário se torne rentável junto ao mercado de capitais enquanto os custos de financiamentos imobiliários se tornem mais baixos. Essa saída adotada pelo governo mexicano poderá minimizar ou retardar a falta de recursos para continuação da outorga de financiamentos e subsídios para a população do modo como o programa prevê atualmente.

4.7 ÍNDIA

A Índia é um país em expansão econômica, ocupando o 10º lugar na lista de maiores economias do mundo por PIB nominal[30].

Apesar de ter crescido nas últimas décadas, este crescimento tem se dado de maneira muito desigual, em especial quando analisada a qualidade de vida dos diferentes grupos sociais, econômicos e em diversas regiões demográficas.

---

[27] Sofol ("Sociedad Financiera de Objeto Limitado") é um modelo de instituição financeira criada no México que não tem a possibilidade de captar recursos do público em forma de depósitos ou contas de poupança, apenas são especializadas em oferecer créditos a um setor e receber remuneração sobre essa operação.

[28] O Seguro Hipotecário é um seguro que protege os bancos ou Sofoles nos casos em que o tomador das parcelas da hipoteca venha a falecer ou se tornar incapaz ou inválido para obtenção de renda para pagamento das parcelas.

[29] No Seguro de garantia financeira a seguradora concede ao tomador um crédito indireto. Desta forma, o julgamento creditício e a capacidade financeira do tomador ou da carteira de recebíveis melhoram, garantindo ao segurado o cumprimento da obrigação objeto da garantia. A companhia seguradora assume junto com o investidor os riscos referentes à perda de liquidez, quebra dos tomadores ou riscos de insolvências em tempos de recessão ou depressão econômica.

[30] Fonte: https://pt.wikipedia.org/wiki/%C3%8Dndia

A percepção geral do governo indiano até os anos cinquenta era de que, a Índia, como país de economia predominantemente agrícola, não necessitava de nenhum planejamento com relação à provisão de habitação para a população, tanto urbana quanto rural.

A partir desse período, a população urbana começou a crescer devido à migração de pessoas do campo para as cidades em busca de melhor qualidade de vida e emprego. Assim, o crescimento desordenado e sem nenhum planejamento fez com que as cidades indianas passassem a ser construídas por favelas e assentamentos precários, sem nenhuma infraestrutura disponível para esses novos bairros.

Os primeiros planos quinquenais iniciados em 1951 tiveram como ênfase a produção de habitações para funcionários do governo e trabalhadores de indústrias em fase de implantação no país, não considerando como problema o início do crescimento populacional nas cidades.

Apenas na segunda metade dos anos 80, com o lançamento do sétimo plano quinquenal de desenvolvimento e planejamento (1985 – 1990) a questão habitacional entrou em foco e se enfatizou a necessidade de dar uma maior responsabilidade ao setor privado na promoção de habitação para a população em geral. Um triplo papel foi atribuído ao estado: mobilização de recursos para a habitação, o fornecimento de habitações sociais para os mais pobres e aquisição e desenvolvimento de terras para habitação.

Foi criado o Banco Nacional de Habitação para expandir a base de financiamento habitacional e uma nova organização chamada Conselho de Promoção de Materiais de Construção e Tecnologia a fim de promover a produção comercial de materiais e técnicas construtivas inovadoras.

A Política Nacional de Habitação foi anunciada em 1988. O objetivo era erradicar a população sem-teto e de moradores de rua, melhorar as condições de habitação inadequadas das pessoas alojadas em favelas e fornecer um nível mínimo de serviços e equipamentos básicos para todos. O Governo seria então um provedor para as camadas mais pobres e vulneráveis e um facilitador para outros grupos de renda por meio da remoção de restrições de acesso à terra e edificações, bem como por meio do aumento da oferta de terrenos e serviços.

O oitavo plano (1992-1997) reconheceu pela primeira vez o papel e a importância do setor urbano na economia nacional. Na década de 90 a população urbana da Índia cresceu em mais de 655 milhões de habitantes. Estudos indicavam que cerca de 21% dessa população vivia em favelas. Nas grandes cidades como Mumbai por exemplo, o número passa para 50% da população urbana municipal.

Nos anos seguintes, outras políticas foram implantadas no país, entre elas a Política Nacional de Habitação de 1994 e a Política Nacional de Habitação e Moradia de 1998. Esta última

previa a reserva de terras para produção estatal de unidades habitacionais para a população de renda mais baixa. Programas de diferentes enfoques foram aplicados no país visando a regularização e saneamento de favelas já consolidadas, programas para viabilizar empregos remunerados para a população mais carente, fornecimento de subsídios para a autoconstrução, dentre outros.

Em 2006 o governo indiano lançou um programa de renovação urbana com o intuito de atrair investimentos privados para as maiores e mais importantes cidades do país. Esse programa foi denominado de Missão Jawaharlal Nehru de Renovação Urbana Nacional (JNNURM). Os governos estaduais e entidades urbanas locais que desejassem ganhar parte da verba destinada a execução desse programa deveriam assinar um acordo de implementação de uma lista com treze itens obrigatórios (City Development Plans). Caso estes itens não fossem cumpridos, os recursos financeiros seriam bloqueados. Com base nestes planos de desenvolvimento das cidades, o programa visa preencher as lacunas na infraestrutura e deficiências na habitação e serviços básicos através de investimentos adequados.

> "Para as cidades menores, foram lançados dois programas semelhantes, porém com menor destinação de recursos financeiros, mas com a intenção de prover segurança jurídica com relação à posse da terra ocupada, moradia acessível, rede de abastecimento de água, saneamento básico, acesso à equipamentos de saúde e educação, além de promoção da segurança social em favelas. São os "Basic Services for the Urban Poor" (BSUP) e "Integrated Housing and Slum Development Programme" (IHSDP). (MHUPA, 2007).

Outro programa lançado é o "National Urban Housing and Habitat Policy, 2007" que pretende promover o desenvolvimento sustentável de habitações com a finalidade de assegurar a oferta equitativa de terras, abrigo e serviços a preços acessíveis a todos os setores da sociedade, tanto em áreas urbanas quanto rurais. Essa política visa fornecer aos mais pobres o acesso a uma boa habitação com infraestrutura em regime de aluguel ou obtenção de crédito imobiliário, com o auxílio de subsídios financeiros (MHUPA, 2007).

Dado a magnitude do déficit habitacional e da necessidade de grandes aportes financeiros para execução de moradias, o programa inclui a participação de diversos setores da sociedade, ou seja, o setor privado, o setor cooperativo, industrial para o trabalho e do setor de serviços. Desta forma, a política procura promover vários tipos de incentivos dados à iniciativa privada para a realização da meta de habitação acessível para todos, seja relacionado com a construção de novas unidades, revitalização de áreas degradadas ou até mesmo no campo de provisão de infraestrutura, que seria de inteira responsabilidade do governo. Esses incentivos

podem ser territoriais (aumento de área para construção de unidades voltadas para a população mais carente), diminuição de impostos, entre outros, citados mais adiante.

Uma das iniciativas governamentais é a redução de impostos para empresas que proporcionem condições de bem-estar para seus empregados oferendo por exemplo facilidades de deslocamento e até mesmo provisão de moradias, além de incentivos fiscais para construtoras que atuam na construção de casas para os setores mais carentes da população.

Também como incentivo, para as construtoras, além da devolução do imposto de renda referente a edificação de casas para habitação popular, o Governo Indiano oferece acréscimos de áreas para a construção de casas para os mais necessitados, além de facilidades e agilidade na aprovação de projetos para a construção de unidades para as classes média ou alta. Essa prática se assemelha a uma espécie de contrapartida cobrada para os projetos destinados às classes mais altas, vinculando a execução de unidades para as classes mais carentes como forma de pagamento ao Governo. Assim, a responsabilidade de execução é da iniciativa privada, e o Estado atende parte da demanda da população carente,

Para auxiliar na produção de moradias dignas e propiciar melhoria nas cidades já consolidadas, a política nacional, além dos incentivos citados acima, prevê parcerias com as administrações locais com incentivos aos gestores que implementem políticas de melhoria de habitação tais como provisão de infraestrutura de água, drenagem, obras sanitárias, esgoto, eletricidade e transportes. Se 35% do orçamento municipal for destinado a execução de serviços básico para a população mais pobre das cidades, o governo federal aporta parte dos recursos necessários.

Além disso, também são fornecidos incentivos para entidades financeiras privadas para criação de estratégias de atendimento à população mais carente para financiamento de unidades habitacionais, bem como para a promoção de novos instrumentos a fim de aumentar o rendimento de suas carteiras e propiciar ainda mais possibilidades de crédito à população, como por exemplo um mercado secundário de hipotecas.

Outra iniciativa implantada foi o estabelecimento de instituições de microcrédito para acelerar o fluxo de financiamento para a população mais pobre, com normas simplificadas e mecanismos adequados de segurança contra a inadimplência pelo Estado em troca do controle de cobrança das taxas de juros, a fim de manter as operações de crédito em atividade.

Para a população mais carente também há a possibilidade de benefícios relacionado às taxas de juros do mercado de financiamento habitacional. O “Interest Subsidy Scheme for housing the Urban Poor” (IHSUP), criado em 2009, prevê a cobertura de 5% da taxa de juros anual do

financiamento em um prazo de 15 anos. Esse benefício reduz o valor das parcelas a serem pagas e ao mesmo tempo diminui o risco do banco com relação à inadimplência do setor.

O programa habitacional em vigor no país está bastante focado na diminuição do número de favelas irregulares e insalubres existentes nas cidades indianas. Assim, parte das ações se dá por meio da regularização fundiária, parte por meio da implantação de infraestrutura necessária para melhorar a qualidade de vida das pessoas e parte pela construção de novas unidades e remoção da população que vive em áreas degradadas para estas localidades.

Uma das críticas feitas ao programa se refere justamente a esse último modelo de intervenção. As famílias são retiradas dos locais onde vivem (favelas) sem aviso prévio e sem uma realocação provisória. Essas áreas antes ocupadas são demolidas e limpas, onde serão erguidas novas unidades habitacionais, para as quais nem todos os antigos moradores poderão ir, por conta de impossibilidade de pagamento ou por não conseguirem o subsídio do governo de uma vez.

Além disso, parte das ações implantadas pelo plano JNNURM não foram direcionadas à melhoria das condições da população, mas sim à satisfação da grande demanda dos negócios imobiliários e financeiros. De acordo com uma publicação do WSWS (SKEERS, 2006), o Banco Mundial e o Banco de Desenvolvimento Asiático pressionaram o governo para fazer uma maior abertura das cidades indianas ao capital privado. As reformas propostas pelo plano protegem os direitos de propriedade da terra e facilitam a aprovação de projetos da iniciativa privada.

> "O propósito do plano é na verdade o de criar um "clima amigável para investidores" e atrair maiores "investimentos do setor privado através das PPPs". Estas parcerias têm como objetivo a maximização dos lucros dos investidores privados, através do abandono dos preços acessíveis e dos serviços de qualidade para os pobres. " (SKEERS, 2006).

A política de subsídios financeiros fornecidos pelo governo federal da Índia é bastante parecida com a aplicada no Brasil. O Estado fornece os subsídios necessários à população mais carente. Esse sistema também pode apresentar problemas futuros visto que a receita do governo pode diminuir e assim, a destinação de recursos para habitação também. No caso da Índia, tanto o estado como as instituições privadas são incentivados a realizar a securitização de recebíveis, angariando "funding" para novas aplicações em investimentos sociais e fornecimento de crédito à população.

Mesmo com a aplicação de políticas públicas visando minimizar questões como ausência de moradias dignas e de infraestrutura básica, alto índice de empregos informais, altas taxas de violência e intolerância religiosa, falta de normas e fiscalização trabalhistas, altos índices de

doenças entre outros problemas, o país ainda tem muito a percorrer para garantir o mínimo de qualidade de vida à toda população ali residente.

4.8 ANÁLISE COMPARATIVA

Em geral as políticas habitacionais existentes nos países analisados têm aspectos muito semelhantes entre si, além de ter bastante semelhança com a política habitacional em vigor no Brasil.

O modelo baseado em facilidades de concessão de crédito à população, incentivos à participação da iniciativa privada na execução de propostas e a concessão de benefícios em forma de subsidio à população mais carente é presente em todos os países analisados, conforme figura 8:

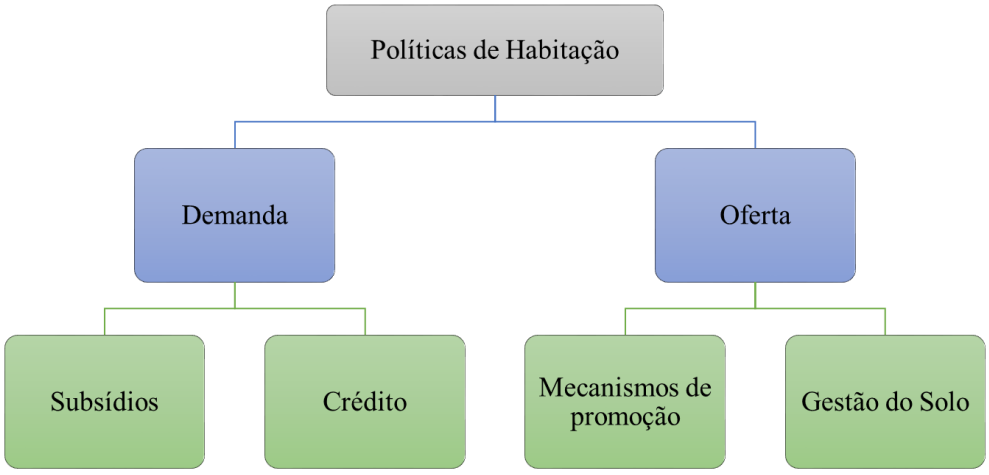

Figura 8 - Esquema de oferta e demanda.
Fonte: Adaptado de “Ministerio Vivienda Chile”

Algumas ações e programas elaborados e postos em prática nos países analisados se destacam. Na tabela 9, abaixo seguem algumas alternativas que foram aplicadas e que atenderam ao objetivo de provisão de moradia digna ou pelo menos facilitaram o acesso à moradia digna pela população mais carente:

Tabela 9 - Quadro comparativo ações voltadas para habitação social.

TEMA	Programas	Argentina	Chile	Colômbia	Peru	Uruguai	México	Índia
Modelo de aquisição de unidades	Possibilidade de aquisição de unidades novas e usadas.	X		X	X	X	X	
	Reserva e doação de terrenos por Estados e Municípios para implantação de unidades para habitação social.	X				X		X
	Incentivos à reforma, ampliação ou melhoria de unidades existentes.	X	X	X	X	X	X	
	Possibilidade de auxílio financeiro para aluguel de unidades (com possibilidade de compra pela família beneficiária após um período).		X			X		
	Execução de unidades menores, com metragens mínimas e alguns cômodos pré-definidos. Melhoria da unidade por conta do proprietário futuro.	X					X	
	Auxílio financeiro para aquisição de unidades maiores que se ajustem ao quadro familiar (desde que a família já possua algum imóvel menor).				X			
Infraestrutura	Programas de implantação de infraestrutura básica em áreas já ocupadas e consolidadas, sem condições de habitabilidade.	X	X			X	X	X
	Programa de recuperação de unidades abandonadas em áreas dotadas de infraestrutura.						X	X
Financiamento habitacional	Controle da taxa de juros de financiamento habitacional – manutenção de taxas mais baixas para população com menor renda.	X			X			
	Cobertura de parte das taxas de juros cobradas pelas intuições financeiras no			X		X		X

	pagamento mensal das parcelas do financiamento habitacional.							
	Fornecimento de garantias para aquisição de crédito junto a entidades financeiras – Estado atua como garantidor do crédito.					X		
	Subsídios financeiros para quem está adimplente com as parcelas do financiamento habitacional.				X			
Subsídios	Subsídio financeiro para famílias com membros portadores de necessidades especiais e idosos por exemplo.		X					X
	Subsídio financeiro para empreendedores em unidades implantadas em locais com infraestrutura existente.		X				X	X
	Incentivos tributários para iniciativa privada para execução de unidades de interesse social.					X		X
	Auxílio financeiro para famílias em áreas de risco – execução de obras de infraestrutura e reforço de unidades.				X		X	
Funding	Utilização de títulos hipotecários como alternativa de financiamento habitacional.		X					
	Implantação de um sistema de securitização da carteira de recebíveis no mercado de capitais.						X	X
	Fornecimento de microcrédito para compra de terrenos e materiais para construção – incentivo à autoconstrução.				X			X
Estrutura	Formação de uma comissão única para execução, aplicação e fiscalização das leis relativas à habitação social – agilidade na aprovação dos projetos.						X	X

Fonte: autoria própria

Enfim, a base da política habitacional da maioria dos países analisados neste capítulo é muito semelhante à política aplicada de acordo com o Programa Minha Casa Minha Vida, no Brasil. Porém, algumas das características citadas acima poderiam ser inseridas na política habitacional do país, aumentando as possibilidades de participação da iniciativa privada na produção de unidades habitacionais.

5. BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE O MINHA CASA MINHA VIDA

O Programa Minha Casa Minha Vida, em todo o período de vigência, conseguiu impulsionar o mercado imobiliário e o setor da construção civil.

Contudo, o programa sofre com alguns problemas de caráter estrutural apontados no capítulo 3 como obtenção de funding para continuidade da produção habitacional e fornecimento de subsídios à população, falhas políticas e jurídicas da operação, modelo de implantação das unidades dentre outros.

Assim, será preciso avançar com novos meios e políticas que possibilitem a construção de um número maior de moradias populares, principalmente em zonas mais centrais das cidades que concentram o maior número de pessoas desabrigadas ou morando em unidades sem infraestrutura básica necessária.

5.1 MODELO DE PRODUÇÃO E AQUISIÇÃO DE UNIDADES

Um dos pontos negativos do programa apontado por diversos autores é o fato de que o PMCMV tem como foco o conceito da moradia própria, ou seja, é baseado apenas na construção de novas unidades. Este modelo de intervenção no setor é predominante das políticas anteriores e permaneceu intacto no atual programa.

Segundo Rolnick e Nakano (2009, in Ferraz, 2011), é preciso avançar em outros regimes de propriedade imobiliária e na criação de mecanismos de financiamento habitacional que não se restrinjam à construção e aquisição de novas moradias, mas que incorporem as possibilidades de reciclagem e reabilitação de edifícios existentes localizados em espaços urbanos consolidados, servidos de infraestrutura necessária, por exemplo.

> "Não há nada no pacote que estimule a ocupação de imóveis construídos vagos (que totalizam 6 milhões de unidades, ou 83% do déficit, segundo dados da FJP para o ano de 2000). (...) A constituição de fundos públicos para fomentar a aquisição, desapropriação e aluguel subsidiado de imóveis isolados é uma política existente em diversos países, como forma de minimizar o déficit, combater a ociosidade imobiliária e o espraiamento urbano, ao mesmo tempo em que permite o atendimento imediato de famílias em situação de risco e colabora com certa mistura social, inserindo-as em áreas já urbanizadas" (Arantes e Fix, in Ferraz, 2011).

Modelos aplicados em outros países como Argentina e Peru, por exemplo, citados abaixo, poderiam ser utilizados para diversificar a gama de ofertas de unidades e atingir uma parcela maior da população. Subsídios para reformas e execução de melhorias de unidades precárias ou insalubres e ampliação de moradias já existentes poderiam ser adotados como forma de prover maior número de unidades habitacionais em áreas que já estão consolidadas, fazendo com que a população que ali reside não precise se deslocar para outra região.

Outro ponto não abordado pelo programa é a questão da urbanização de áreas consolidadas, ocupadas sem nenhuma regulamentação, não servidas por infraestrutura básica e geralmente composta por ocupações irregulares. As comunidades já existentes e consolidadas carecem de investimentos em reabilitação urbana, provisão de serviços de saneamento básico e abastecimento de água e energia, bem como acesso a equipamentos comunitários de saúde e educação. Não há nenhuma menção com relação à reurbanização dessas favelas ou ocupações irregulares.

Além disso, a cultura brasileira nos induz ao "sonho da casa própria". Países como Chile e Uruguai por exemplo, adotam como solução habitacional para a população mais carente a aplicação do sistema de aluguel de unidades, oferecendo a opção de compra da mesma pelo governo ao término de um prazo pré-definido (10 ou 15 anos). Parte do valor pago de aluguel durante o período poderia ser utilizado como parcela do pagamento da unidade.

Outro ponto importante a ser avaliado é o custo do terreno e/ou a infraestrutura necessária para o empreendimento. Cabe, então, a procura de parcerias com estados e municípios para doação de terrenos e execução de infraestrutura necessária.

No caso, se municípios e estados utilizassem recursos para destinação de terrenos, por meio de aplicações de instrumentos legais, como criação e destinação de áreas subutilizadas nas cidades como Zonas de Interesse Social (ZEIS), inserção do IPTU progressivo em terrenos abandonados, direito de preempção em áreas de interesse, entre outros, o acesso à terra poderia ser mais barato, facilitando a implantação de empreendimentos para a faixa 1.

Todos estes instrumentos estão previstos no Estatuto das Cidades, publicado pelo Ministério das Cidades pela Lei n° 10.257 de 10 de julho de 2001. Este documento estabeleceu as bases para a promoção da política urbana em todo o país, fortalecendo o Plano Diretor como principal instrumento para o desenvolvimento urbano municipal. A intenção era de oferecer princípios e instrumentos básicos de planejamento urbano, políticas urbanas, gestão e função social da propriedade.

Além disso, poderiam ser concedidos subsídios indiretos às concessionárias de serviços públicos (distribuição de energia e redes de água e esgoto, por exemplo), para que elas executassem as ligações e extensões necessárias de infraestrutura para os novos empreendimentos, como por exemplo, a redução de alguns impostos ou repasses necessários feitos ao governo. Essa prática desoneraria os empreendedores de valores de implantação destas redes de abastecimento, possibilitando aplicação de maiores recursos para implantação de unidades com melhor qualidade.

Como alternativa também proposta por Rocha Lima et al. (2010), seria interessante que o programa apresentasse uma linha de financiamento especial para implantação de infraestrutura, o que permitiria que os empreendedores fossem capazes de gerar empreendimentos em terrenos cujo valor de terra esteja condizente com o projeto habitacional.

O MCMV e a legislação brasileira dispõem de instrumentos financeiros e legais citados acima que poderiam ser utilizados pelos municípios na melhor gestão do uso do solo ou de regularização fundiária, temas esses que não aparecem na composição do programa e que são de extrema importância para a viabilização de empreendimentos habitacionais.

De acordo com Krause, Balbim e Neto (2013), a geografia da política habitacional deve ser enfrentada identificando os atores desta política nas diferentes escalas de atuação, bem como suas responsabilidades e ações, instrumentos que poderiam ser colocados em prática, tanto para Estados, Municípios, entidades privadas e população atendida.

5.2 CAPTAÇÃO DE RECURSOS FINANCEIROS

Quando analisado pela ótica dos recursos financeiros aplicados, o programa deve receber uma avaliação mais isolada. O Governo Federal tem aportado tanto recursos do Orçamento Geral da União para a faixa de renda 1, quanto recursos advindos do FGTS para as faixas de renda 2 e 3. Cabe ressaltar que a produção de moradias voltadas à população das últimas duas faixas de renda está adequada aos princípios e metas do Governo: a iniciativa privada investe neste nicho pois seu rendimento é maior e mais seguro, ao contrário do que ocorre com a faixa 1. Além disso, por conta dos recursos serem advindos do SFH, por meio do FGTS, acaba não sendo tão oneroso aos cofres do Governo.

Cabe aqui um parêntese com relação aos recursos do FGTS. De acordo com Carvalho e Pinheiro (1999), a capacidade de investimento do FGTS é diretamente afetada pela renda agregada e pelo nível de emprego da população. Nos momentos de recessão, o potencial de aplicação do FGTS diminui, devido à queda na entrada de recursos. Isso pode afetar os investimentos em habitação para as faixas 2 e 3 nos próximos anos. A sustentabilidade desse potencial de investimento dependerá, fundamentalmente, da retomada do crescimento da economia como um todo. O FGTS oferece apoio importante como *funding* ao financiamento habitacional de interesse social, mas ainda é insuficiente para fazer frente às necessidades do país.

Voltando à questão dos recursos financeiros do MCMV, nota-se que a implantação de empreendimentos destinados à faixa 1 do programa é completamente diferente das faixas

superiores. O mesmo programa proporciona o atendimento à população de grupos distintos, de maneira diferente, sendo expostos a riscos diferentes. No caso desta faixa, os recursos são provenientes do Orçamento Geral da União, como citado anteriormente, fonte que pode sofrer alterações, como o que ocorreu nas políticas passadas. O Estado não tem recursos suficientes para arcar com a promoção de todas essas unidades, ainda mais com a economia em início de crise, com maior número de demissões, maior taxa de inadimplência de projetos já entregues, menores contribuições de impostos, dentre ouros fatores, conforme divulgado amplamente pela mídia como um todo (redução de gastos com governo, nova política de ajuste fiscal, corte de verbas ministeriais dentre outras notícias)[31]. Assim, se faz necessária a obtenção de recursos alternativos para a produção de moradia social.

5.2.1 Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI)

O Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI) foi criado em 1997, pela Lei federal n° 9.514 com o objetivo de reduzir as dificuldades de obter fontes de financiamento de prazo mais longo para operações imobiliárias, por meio da aproximação entre os mecanismos de financiamento habitacional e os mercados de capitais em operações de securitização.

Novos instrumentos de captação de recursos foram introduzidos na economia brasileira, como os Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRIs) e seus emissores (as Companhias Securitizadoras de Créditos Imobiliários), Cédulas de Crédito Imobiliário (CCI), Letras de Crédito Imobiliário (LCI), Fundos de Investimentos em Direitos Creditórios (FDIC) e os Fundos de Investimentos Imobiliários (FII).

De acordo com Cagnin (2012), os CRIs são títulos de renda fixa de longo prazo, geralmente superior a cinco anos, lastreados em fluxos de pagamentos futuros de prestações de aquisição de imóveis ou de aluguéis. Sua emissão é feita exclusivamente pelas Companhias Securitizadoras de Crédito Imobiliário e contam com alienação fiduciária e garantias dadas por cotas subordinadas, as quais são as primeiras a absorverem as perdas em caso de inadimplência.

As CCIs são títulos representativos de créditos mobiliários emitidos pela instituição credora e não contam com alienação fiduciária. Já as LCIs são títulos de renda fixa emitidos por agentes financeiros com carteira de crédito imobiliário e garantidos por hipoteca ou alienação

[31] Conforme reportagem “As novas regras do jogo” publicada na Revista Construção e Mercado de Outubro de 2015.

fiduciária, além de contar com um Fundo Garantidor de Créditos (FGC). O prazo de captação das LCIs é de curto prazo, em geral, de dois meses a dois anos.

Já os FIDCs consistem na comunhão de recursos que destina uma parcela do patrimônio líquido para aplicação em direitos creditórios, não necessariamente de natureza imobiliária. Os FIIs também são fundos de investimento mais focados para o mercado imobiliário, não excluindo aplicações feitas por esses fundos em outros setores. Esse modelo de fundo tem a forma de "condomínio fechado", ou seja, sus cotas não tem resgate antecipado. No caso de necessidade de liquidez imediata, o investidor deve recorrer ao mercado secundário de cotas.

Nos últimos anos os investimentos nesses instrumentos criados pelo SFI aumentaram consideravelmente por conta de normas e regulamentações que permitiram o acesso de um público maior a essas aplicações. Cagnin (2012) cita que uma das principais facilidades de acesso se deu por conta da possibilidade de utilização de recursos do FGTS e SBPE para aquisição dos mesmos.

No caso habitacional, a utilização destes recursos do SFI se daria por meio da criação do mercado secundário de hipotecas, como ocorre no modelo de política habitacional aplicado no México. De acordo com Vasconcelos e Cândido (1996), o mecanismo de funcionamento obedece à sistemática de intercalar uma agência securitizadora entre os bancos e as construtoras ou empreendedores que possam adquirir os créditos dos bancos e emitir letras ou créditos hipotecários que serão lastreados na operação de crédito original. Assim, os papéis seriam negociados junto ao mercado de capitais, como as bolsas de valores, ou seriam vendidos diretamente aos fundos de pensão. Esse sistema objetiva a garantia de liquidez para o mercado primário de hipotecas.

Neste caso, os investidores finais cumprem o papel de financiadores do capital, adiantando ao emissor o valor dos títulos securitizados, recebendo juros e a promessa de liquidação pelo valor de face quando do seu vencimento. (Fernandes in ROYER, 2011).

De acordo com ROYER (2011), a intenção do mercado de crédito imobiliário era ter um modelo de crédito integrado com o mercado de capitais, que reunisse além de bancos e compradores, grandes investidores, como é o caso dos fundos de pensão e seguradoras, que poderiam adquirir CRI para compor suas reservas técnicas.

Segundo Vedrossi (2002, in Royer 2009), para que a securitização dos créditos imobiliários se viabilize, é necessário que estes créditos tenham condições de estruturação que atraiam os investidores para operações no SFI, sem os quais sua capacidade de expansão é nula.

> "Essa confiança depositada pelas instituições e investidores deriva da padronização das alternativas de investimentos encontradas no mercado secundário de hipotecas.

> [A] homogeneidade dos papéis garante transparência e maior grau de percepção do investidor sobre a rentabilidade real dos investimentos [...]. Além disso, a agência securitizadora exige dos seus clientes padrões para subscrição de títulos por parte dos tomadores e padrões de capital para as instituições que emitem as hipotecas. O risco dos empréstimos é diluído com os demais participantes do sistema e há um aumento na capacidade de redistribuir recursos de unidades superavitárias para unidades deficitárias, garantindo o financiamento de longo prazo que exige o mercado imobiliário" (Vasconcelos & Candido in IPEA, 1996, p.29, IN FERRAZ, 2009)

Assim, o SFI busca gerar um sistema de financiamento que opere estritamente com mecanismos de mercado e participação da iniciativa privada, sem a presença de subsídios públicos de qualquer espécie. Não contempla tetos para as taxas de juros nem quotas mínimas para o direcionamento de recursos. É um sistema que procura um equilíbrio entre ativos e passivos e estabelece mecanismos de proteção aos intermediários financeiros em caso de descumprimento por parte dos devedores. (FERRAZ, 2009).

Essa análise sugere que o SFI se direciona à captação de recursos privados e ao acesso da população de maior poder aquisitivo ao ramo imobiliário, ficando com o SFH a responsabilidade do atendimento à população de baixa renda.

Mesmo o SFI com essa característica de atendimento à população com maior poder aquisitivo, há vantagens em incentivar as aplicações e investimentos neste mercado. Quanto maior o número de tratativas comerciais neste sistema, mais recursos podem ser liberados no SFH para beneficiar a população com menor poder aquisitivo.

Ainda assim, uma opção levantada por Carneiro & Valpassos (IPEA; 2003) é uma participação mínima do Estado no SFI por meio de ações que poderiam reduzir o risco de crédito e o problema da inadimplência que ronda o setor mais carente da população por conta do baixo poder aquisitivo e incertezas quanto à sua capacidade futura de pagamento.

Neste aspecto, ao Estado caberia esse auxílio através de subsídios diretos, como as transferências monetárias, ou garantias em caso de inadimplência, com o objetivo de atrair o maior montante possível de capital privado. Com isso, a taxa de juros ao tomador final[32] poderia ser reduzida por conta da diminuição do risco do negócio para o investidor, permitindo o acesso a uma parcela maior da população do país.

[32] A taxa de juros ao tomador final é composta da soma de dois componentes: custo de oportunidade do dinheiro, representado pela remuneração de títulos sem risco de crédito, em geral balizado pela taxa de títulos públicos federais com indexadores e prazos semelhantes ao financiamento imobiliário nos moldes do SFH; e do prêmio de risco envolvido na operação, calculado pelos investidores com base em dados como insegurança e taxas de inadimplência da carteira. (Carneiro & Valpassos (IPEA; 2003).

A ideia vinculada a este tipo de proposição é buscar compatibilizar rentabilidade aos investidores com opções adequadas para a capacidade de pagamento dos potenciais mutuários no mercado primário.

> "Dessa maneira, ainda que o SFI represente uma oportunidade de diversificação do funding das operações de financiamento habitacional no país, o que o torna cada vez mais importante diante dos indícios de esgotamento do SFH, a efetiva contribuição desse sistema ainda é bastante restrita. Nesse sentido, cabe enfatizar dois aspectos. Em primeiro lugar, parte dos recursos mobilizados por meio dos instrumentos do SFI provém dos circuitos direcionados SFH/SBPE e FGTS e, desse ponto de vista, representa menos uma injeção de novos recursos às operações de financiamento habitacional e mais uma transformação dos instrumentos financeiros utilizados. Diante do esgotamento da capacidade de financiamento do SFH, torna-se imperativo atrair novos capitais por meio do SFI à habitação. Em segundo lugar, o desenvolvimento dos mercados dos instrumentos do SFI não significa necessariamente resposta à expansão do financiamento habitacional. " (CAGNIN, 2012).

Este sistema não busca oferecer uma alternativa de financiamento para baixa renda, mas, sim, ampliar a captação de recursos privados via securitização dos créditos imobiliários e servir ao investimento e à aquisição imobiliária das camadas de renda mais alta.

Com isso, mais recursos do FGTS e até mesmo do sistema de caderneta de poupança poderiam ser deslocados para a produção de habitação social, funcionando como fonte de recursos para o Governo Federal.

5.2.2 Parcerias Público – Privadas (PPPs)

As parcerias público-privadas (PPPs) têm sido bastante utilizadas em diversos países do mundo como forma de captação de recursos da iniciativa privada para investimento em serviços ou produtos que seriam de responsabilidade do Estado e que este, por sua vez, está impossibilitado de assumir esse gasto.[33]

A PPP é um contrato de prestação de serviços ou obras. As empresas são pagas diretamente pelo governo para realizar uma tarefa e podem ainda obter parte do seu retorno financeiro explorando o bem executado ou serviço prestado. Regulamentado pela Lei Federal nº 11.079 em dezembro de 2004, já funciona no Brasil em outros setores da economia, como nos setores de transporte e logística e infraestrutura básica por exemplo.

As PPPs oferecem como vantagens os seguintes aspectos:

- Aporte inicial do Estado não é mais necessário – o setor privado realizada todos os aportes necessários para implantação do produto ou serviço a ser oferecido, possibilitando a diluição

[33] http://economia.estadao.com.br, acessado em 29/08/2015.

deste custo inicial que o Governo teria no pagamento das parcelas referentes à execução das obras. Isso permite que as obras ou serviços possam ser iniciados sem depender do orçamento interno;

- Agilidade na execução do produto ou serviço - como o pagamento pelo Estado é mediante o andamento da obra ou medição da prestação de serviços, a execução se dá de maneira mais ágil, pois o investidor privado tem interesse em receber os benefícios em um prazo mais curto possível;

- Melhor qualidade dos serviços ou produtos - para a maior parte das PPP, o pagamento integral do serviço ou obra executado é diretamente proporcional à qualidade prestada no serviço ou aplicada no produto produzido. Assim, visando o retorno do investimento financeiro integral, a iniciativa privada atinge um padrão de qualidade melhor do que os serviços realizados no âmbito do governo federal.

- Novas tecnologias e métodos construtivos – a fim de agilizar o término de obras ou prestação de serviços, a iniciativa privada pode introduzir conceitos e equipamentos aplicados apenas no setor privado, melhorando a qualidade dos produtos e serviços ofertados.

Um modelo de aplicação de uma PPP pode ser considerado é o que foi assinado em março de 2015, com o Governo do Estado de São Paulo, Prefeitura de São Paulo e a construtora Canopus Holding SA. para implantação de moradias na área central da cidade de São Paulo. Neste modelo apresentado, a empresa privada tem a responsabilidade de executar um número pré-definido de unidades para Habitação de Interesse Social (HIS) e unidades para Habitação de Mercado Popular (HMP). Esta segunda modalidade de habitação é voltada para o setor com maior renda, as quais seriam postas à venda pela própria construtora para compradores que não recebem subsídio do governo. O investimento inicial com a construção dos imóveis é da empresa vencedora da parceria, que, além de recursos advindos da venda de unidades, terá um prazo de concessão de vinte anos sobre as habitações, no qual ela prestará serviços aos residenciais como a gestão condominial e a manutenção dos prédios, recebendo uma contraprestação do governo.

O Estado só investirá após a entrega das unidades, por meio do pagamento de subsídio à empresa privada referente à diferença entre valor pago pelo mutuário e valor gasto com as obras, além de parcela do pagamento referente aos serviços prestados durante o período de concessão. A Prefeitura no caso, apoia o programa com a doação de imóveis e alguns recursos financeiros também.

De acordo com a reportagem "Avanços da PPP" publicada na edição de outubro de 2015[34] da Revista Construção e Mercado, a parceria se resume logo abaixo:

> "O poder público subsidia as HIS. A Prefeitura e o Estado oferecem terrenos para os empreendedores desenvolverem os projetos com recursos próprios. Os futuros mutuários das HIS são também indicados pelas administrações municipal e estadual, embora a análise de risco dos beneficiários seja de responsabilidade da concessionária. O Governo do Estado ainda dá ao incorporador um subsídio que corresponde à diferença entre o valor do imóvel para o mutuário e o custo de produção das unidades, mais recursos que o poder público destina a obras de infraestrutura e quantias referentes à prestação de serviços nos 20 anos de contrato. " (Revista Construção e Mercado).

Esse é apenas um dos exemplos de PPP para habitação aplicados. Um outro modelo aplicado pelo governo norte-americano é o de locação habitacional utilizado para prover moradia digna aos militares e suas famílias. O órgão militar competente aluga o terreno no qual será executado o projeto por um período de cinquenta anos. Os parceiros privados contratados ficam encarregados de reformar ou construir novas unidades habitacionais, alugando-as em seguida aos militares e suas famílias, competindo com os demais atores do ramo imobiliário, recebendo sua remuneração diretamente dos locatários.

Um pouco mais antiga, mas de grande importância para a história mundial e econômica, a parceria público privada montada para a reconstrução de Beirute, no Líbano, após a Guerra Civil no país que durou cerca de 15 anos, foi e continua sendo bem-sucedida. Após 1990, com o final da guerra civil, o governo se encontrava completamente falido e sem previsão de nenhum investimento interno. Assim, como alternativa, o primeiro ministro do Líbano criou, juntamente com antigos donos de terras com maior poder aquisitivo, uma empresa privada para reconstrução do centro da cidade de Beirute, a Solidere – The Lebanese Company for the Development and Reconstruction of Beitur Central District. [35]

A empresa foi capitalizada com contribuições em dinheiro desses sócios e direitos sobre todos os lotes da área afetada pela guerra. Assim, foram emitidos dois modelos de ações: algumas foram distribuídas para estes sócios e outras oferecidas para o mercado. O governo por sua vez, para que essa empresa implantasse toda a rede de infraestrutura na região afetada com recursos próprios, cedeu à nova empresa uma área de 291.800 metros quadrados em outro

[34] Reportagem "Avanços da PPP" publicada na Revista Construção e Mercado – edição outubro de 2015.
[35] Informações obtidas nos sites: Reportagem publicada no site da editora Pini, feita em 1997: A hora da reconstrução. - http://piniweb.pini.com.br/construcao/noticias/a-hora-da-reconstrucao-86572-1.aspx; Artigo publicado pela Revista AU em abril/2013: Cidade e Reconstrução: Beirute. - http://au.pini.com.br/arquitetura-urbanismo/229/artigo280820-1.aspx Site da empresa Solidere - http://www.solidere.com/corporate/about - acessado em 13/09/2015.

distrito para desenvolvimento imobiliário. Atualmente, o centro de Beirute é repleto de edifícios residenciais, comerciais, hotéis, shoppings, estacionamentos etc. Os investidores privados recuperaram os investimentos iniciais no programa.

Nesse sentido, há diferentes meios possíveis de financiamento de PPPs na área de habitação: poder público, empreendedores privados ou destinatário final. De acordo com artigo publicado em 2014[36], pode-se obter fontes de recursos privados para habitação social e transferir parte dos riscos de construção, operação e de demanda ao parceiro privado, com alguns mecanismos de mitigação.

5.2.3 Obtenção de Financiamento e Crédito Externo

Outra opção de obtenção de recursos para financiamento de habitação para população mais carente é a obtenção de crédito junto a organizações mundiais voltadas ao desenvolvimento e crescimento econômico de países em desenvolvimento, como por exemplo o BIRD (Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento), também conhecido como Banco Mundial (em parceria com a Associação Internacional para o Desenvolvimento – AID) e o BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento).[37]

Para contratações via Banco Mundial, como vantagens desse modo de captação de recursos podem ser citadas as baixas taxas de juros aplicadas e prazo de retorno de até 30 anos, com carência de três a cinco anos. A taxa de juros aplicada normalmente é a taxa Libor[38] acumulada de seis meses, somada a taxa variável ou fixa, que geralmente é de 1% ao ano. Dependendo do tipo de financiamento poderá ser cobrada uma comissão inicial de cerca de 0,25% do valor do projeto. Os contratos são feitos em moeda estrangeira, o que pode ser um ponto negativo por conta da oscilação do dólar no país.[39]

---

[36] Artigo publicado no site http://www.manesco.com.br por Marina Fontão Zago e Fernanda Esbizaro Rodrigues, em 06 de março de 2014. Acessado em 29/08/2015.

[37] O BIRD faz empréstimos para países em desenvolvimento em todo o mundo. O BID é responsável pelo financiamento de países da América Latina e do Caribe apenas. Os dois financiam projetos, priorizando o desenvolvimento de países em áreas como educação, saúde, habitação e meio ambiente.

[38] A LIBOR (London InterBank Offered Rate) é uma taxa média para cálculo de juros nos empréstimos efetuados mutuamente por um grupo representativo de bancos. Por moeda é formado um painel de no mínimo de 8 e no máximo de 16 bancos que em relação a essa moeda são considerados representativos para o mercado monetário de Londres. As taxas são normalmente consideradas como as mais baixas no tráfego interbancário para taxas sobre empréstimos no mercado monetário de Londres. Fonte: pt.global-rates.com/taxa-de-juros/libor/libor-informacao-de-referencia.aspx – acessado em 13/09/2015.

[39] Fonte: http://infraestruturaurbana.pini.com.br/solucoes-tecnicas/23/artigo276214-2.aspx - acessado em 13/09/2015.

As exigências para aprovação dos contratos de empréstimo externo são bastante complexas em relação à elaboração de documentos e sua tramitação. O prazo de análise e aprovação do crédito leva no mínimo quatro anos.

Esse modelo de obtenção de recursos é bastante questionável por diversos atores da economia brasileira. Eles apontam que, nesse modelo de obtenção de recursos, a necessidade de aportes financeiros do Governo é apenas adiada, não resolvendo o problema de *funding* do país para a questão habitacional.

5.2.4 Concessão de microcrédito

A concessão de crédito à população de baixa renda através do microcrédito tem sido realizada em diversos países como forma de combater a pobreza. Conforme Neto (in MIGUEL, 2012), o microcrédito também pode ser entendido como serviços financeiros direcionados à população de baixa renda sem acesso ao sistema financeiro tradicional, independente de atividades produtivas. As instituições de micro-finanças (IMFs) possuem como objetivo a redução da pobreza, o fortalecimento de grupos minoritários, a criação de empregos, a ajuda aos pequenos empreendedores a fortalecer seu negócio ou diversificar suas atividades e o estímulo ao desenvolvimento de novos negócios.

A política habitacional de microcrédito está orientada e regulamentada de acordo com o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – PNMPO, criado em 2005 através da lei federal n° 11.110. Esse programa foi concebido como um modelo inovador de política pública, que tem em sua composição organizações autônomas que ingressam no programa por inciativa própria. Por meio do PNMPO passou-se a disponibilizar subsídio financeiro para a manutenção de taxas de juros no limite de 2% ao mês mediante recursos provenientes do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e do uso compulsório de 2% dos depósitos à vista dos bancos comerciais nas operações de crédito junto aos micro e pequenos negócios. (MIGUEL, 2012).

No Brasil há três modos de fornecimento de microcrédito: microcrédito produtivo, voltado para financiamento de atividades produtivas; microcrédito orientado, oferta de pequenas quantias para atividades em seu início; e microcrédito, fornecimento de crédito à população de baixa renda.

O Setor nacional de micro-finanças é dividido em grupos de primeira linha e de segunda linha. De acordo com Neto (in MIGUEL, 2012) as instituições que atuam diretamente junto ao tomador final são as de primeira linha como Banco do Povo, algumas entidades privadas e algumas ONGs (Organizações não governamentais) por exemplo. As instituições de segunda

linha são aquelas que fornecem recursos através de empréstimos, na capacitação ou no apoio técnico junto às instituições de primeira linha (SEBRAE e BNDES por exemplo).

O microcrédito para a área habitacional se dá em pequenos montantes, com menores taxas de juros e prazo de pagamento curto. Esses empréstimos podem se dar para realização de reformas, ampliações ou adequações de unidades habitacionais e até mesmo compra de terrenos urbanizados. As operações normalmente são garantidas com o próprio bem a ser melhorado ou adquirido. O microcrédito pode ser oferecido individualmente ou de forma coletiva, por meio de associações ou cooperativas.

Boa parte das edificações existentes nos municípios brasileiros hoje é feita por meio da autoconstrução. Porém, investimentos dessa ordem apenas são feitos pela população que tem a questão de regularização do solo definida. Assim, associado à uma política de regularização do solo urbano, a população de baixa renda poderá adotar uma modelo de autoconstrução e/ou construção progressiva, adequada aos recursos mensais disponíveis.

O microcrédito auxiliaria nesta questão, visto que empréstimos múltiplos, de pequeno porte, com taxas de juros reduzidas e prazo de pagamento menor seriam mais eficazes.

Com relação às instituições que fornecem esse microcrédito, a recuperação dos recursos emprestados é muito mais segura, reduzindo os riscos de inadimplência e garantindo o retorno mais rápido por conta dos prazos pequenos de pagamento.

De acordo com o estudo realizado pela FGV em 2014:

> "Por fim, além de possíveis ajustes do valor da prestação à real capacidade de pagamento das famílias, as tecnologias empregadas no microcrédito podem ser úteis para aumentar a participação social no programa e consolidar mecanismos de seleção e acompanhamento dos financiamentos. " (FGV, 2014).

5.2.5 Emissão de Títulos de Investimento

Uma tese elaborada por Veronezi, em 2008, que acompanha a teoria de securitização da carteira de recebíveis de empreendimentos residenciais se baseia em uma operação onde, no período pós-implantação, o empreendedor associa títulos ao fluxo de recebíveis, de acordo com o exposto pela autora:

> "Qualquer que seja o formato do negócio habitação popular, é sabido que ele só é consolidado, isto é, o empreendedor só consegue vender seu produto, caso o mesmo se enquadre na baixa capacidade de poupança e renda de seu público-alvo. Para tal, é essencial que o sinal – parcela do preço paga à vista pelo adquirente – seja pequeno e que o restante do preço seja financiado em condições que se enquadrem na capacidade de pagar da população de baixa renda. É sobre a parcela financiada do preço – a qual ocorre no ciclo pós-implantação do empreendimento -que se propõe a aplicação de um mecanismo de maneira a tornar o negócio economicamente atrativo

> ao produtor de habitação popular e com preço que caiba na capacidade de pagar deste mercado alvo. ” (VERONEZI, 2008, pg. 42)

Estes títulos estariam classificados em dois modelos, seniores e subordinados. Os primeiros seriam transferidos à uma instituição financeira, na função de agente de crédito imobiliário (ACI), em estruturas equivalentes à linha de crédito tradicional, conforme figura 9.

Os segundos títulos seriam transferidos para um veículo de propósito específico, como um fundo de investimentos por exemplo, para emissão de cotas. O diferencial do tema proposto está nesta emissão. Estas cotas seriam aceitas pelo Estado como forma de pagamento de determinado tributos, como COFINS (Contribuição para Financiamento da Seguridade Social), PIS/PASEP (Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público), CSSL (Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido) e IRPJ (Imposto de Renda de Pessoa Jurídica), entre outros.

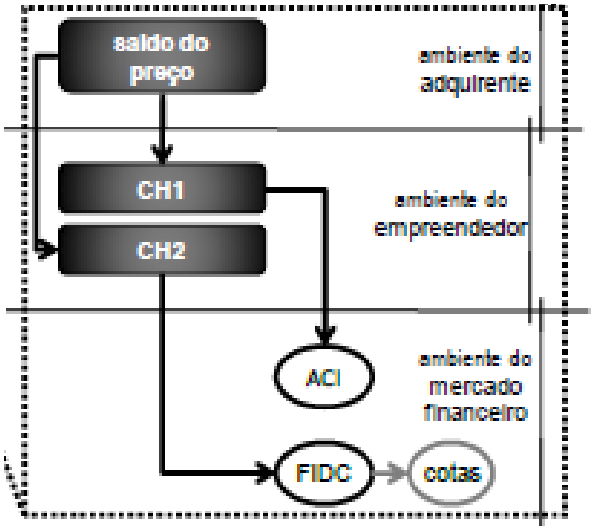

Figura 9 - Transação dos instrumentos contemplados no mecanismo proposto entre os ambientes dos grupos participantes do setor imobiliário residencial.

Fonte: Veronezi, 2008.

Os títulos são pagos com as prestações dos preços das unidades populares, recebidas dos adquirentes de forma direta diferida no tempo.

Com a venda do primeiro modelo de títulos, o empreendedor consegue fazer caixa, que será empregado primeiramente para pagamento do saldo devedor do financiamento para produção adquirido com alguma instituição financeira e o restante seria parte do retorno do empreendedor.

Pela venda do segundo modelo de títulos, o empreendedor recebe as cotas emitidas, as quais são aceitas pelo Poder Público Federal como forma de pagamento de determinados tributos. O

empreendedor coloca estas cotas no mercado financeiro (investidores) e faz caixa. Esse caixa completa o retorno do empreendedor.

Do ponto de vista do investidor, ou seja, quem investe nessas cotas emitidas pelo empreendedor no mercado financeiro, as cotas são compradas por um valor com deságio, desembolsando assim um menor montante de recursos financeiros se pagasse os tributos diretamente ao Estado, de forma convencional.

Para o Estado, aceitar estas cotas como pagamentos de tributos significa receber o valor devido dos tributos em um prazo mais longo e a uma baixa rentabilidade, além de tomar parte do risco de inadimplência dos adquirentes da unidade habitacional. No entanto, o Estado passaria a receber um volume maior de tributos devido ao aumento da atividade de produção de unidades pela iniciativa privada, além de reduzir suas despesas com a provisão de subsídios e outros recursos para a população que tem capacidade de endividamento.

Dessa maneira, todo o recurso disponível para a habitação do SBPE (FGTS e Poupança) poderia ser direcionado para a população realmente carente, que se encontra na faixa de até três salários mínimos de renda mensal familiar.

É claro que, para aplicação deste modelo no Brasil, deveriam ser elaboradas leis e normas para ajustes e definições dos procedimentos a serem oficializados pelo Estado dentro do SFI.

5.3 INSEGURANÇA JURÍDICA

Um ponto bastante discutido por diversos autores que abordam o tema do Programa Minha Casa Minha Vida se refere a questões burocráticas aplicadas aos setores envolvidos. O ponto mais citado como problemático se refere ao licenciamento de empreendimentos.

A legislação que cria o programa oferece bases e conceitos que devem ser aplicados na produção de novas unidades habitacionais. Com isso, a CEF elaborou manuais e check-lists de itens que devem estar inseridos nos projetos dos empreendimentos, bem como especificações de acabamentos, metragens etc. Porém, cada empreendimento deverá ser aprovado também pela municipalidade de cada região onde será locado, ficando a mercê de possíveis diferentes interpretações dos técnicos que analisam os projetos.

Por conta dessa possibilidade de diferentes entendimentos e aplicações das legislações de edificação e ocupação do solo, alguns empreendimentos podem até sofrer procedimentos de embargos de obra ou cancelamento de licenças obtidas.

A fim de minimizar este tipo de risco, a legislação deveria ser reelaborada, com exigências mais claras e bem definidas, além da definição objetiva de todos os aspectos envolvidos nos

procedimentos necessários à aprovação do processo. De acordo Rocha Lima et al., em nota de reunião do comitê de mercado do Núcleo de Real Estate, publicada em 2009:

> "Este desenho [da estrutura administrativa do programa] poderia se valer de estruturas já existentes no processo de aprovação e acompanhamento, como a inserção, por exemplo, de companhias como a CDHU na cadeia dos agentes que intervêm no plano. Os órgãos de aprovações ambientais também precisam ser redesenhados para atender em menor prazo os trâmites que antecedem a produção. " (ROCHA LIMA et al. 2009, pg.04).

Além disso, outro problema apresentado pelos incorporadores que atuam no programa é o fato de que muitas vezes as leis de diferentes esferas de governo citam obrigações distintas e muitas vezes contrárias para a mesma questão. A compatibilização destes pontos deveria ser realizada a fim de sanar eventuais dúvidas e contratempos.

Apenas como exemplo, a ocupação de áreas ao longo de rios e córregos a céu aberto é tratada tanto por uma lei federal quanto por uma lei municipal, no caso de São Paulo. De acordo com a lei federal, há a obrigatoriedade de se manter uma área livre de edificações (chamada de área de Preservação Permanente) de 30,00 metros a partir de suas margens. Já a legislação municipal prevê a obrigatoriedade de se manter apenas 15,00 metros.

Outro fator que afeta os empreendedores é o fato de não haver definição de prazos nas análises dos projetos, o que prejudica a programação financeira de empreendimentos, além de oferecer mais insegurança ainda aos investidores.

Além dos problemas com o licenciamento de projetos, ainda há todo o trâmite burocrático com relação ao registro do empreendimento. De acordo com Virgílio (2010), o excesso de certidões, a dificuldade de organizar documentos de propriedade do terreno, muitas vezes divididos em diversos registros de imóveis e os altos custos para obtenção dessa documentação podem ser citados como fatores que trazem insegurança à iniciativa privada.

Virgílio (2010) conclui que a eliminação de burocracias institucionais que possam retardar os procedimentos de aprovações e licenciamentos pode incentivar mais investimentos de empreendedores, inclusive parceiros internacionais no país.

5.4 FALTA DE CONTINUIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

As políticas públicas no Brasil não apresentam características de intervenções aplicáveis a longo prazo. Na maioria das vezes, os programas aplicados têm a duração do governo que o lançou, não sendo prioridade para o seguinte mandato, o que diminui a segurança de investidores e da iniciativa privada em investir no projeto.

De acordo com Virgílio (2010), o governo disponibilizou um valor finito de recursos para o programa não propondo soluções que se retroalimentam e, portanto, não acabam produzindo efeitos mais duradouros.

Essa falta de visão da necessidade de implantação de políticas de estado mais permanentes contribui para a falta de incentivos financeiros e reduz a participação de agentes privados que poderiam angariar recursos para promoção de habitações e consequente redução do déficit habitacional de fato, objetivo final do programa.

Além disso, outro problema atrelado a este aspecto se refere à ausência de segurança para investimentos em tecnologias construtivas, tanto com relação aos métodos construtivos adotados quanto com relação aos materiais utilizados nas obras. A qualidade das unidades e até mesmo o retorno das construtoras e incorporadoras que atuam nesse setor poderia ser maior se os métodos de produção e os materiais utilizados atendessem mais as características regionais do país. De acordo com Rocha Lima et al. (2009), em ata de reunião de comitê de mercado do NRE:

> "[...] a atratividade de empresas de Real Estate só se configuraria com contrapartidas do governo, [...] incentivos fiscais e subsídios estruturados para acontecer em longo prazo, [...]. Ainda assim, essas contrapartidas deveriam ser duradouras para justificar investimentos em novas tecnologias e processos construtivos para produção das unidades em grande escala, baixo custo e garantia de qualidade adequada. " (ROCHA LIMA et al., 2009, pg.02).

Como exemplo podemos citar a utilização de materiais que possam auxiliar na questão térmica das unidades em áreas onde as temperaturas são muito altas ou baixas. Com relação ao método construtivo, através da aplicação de novos modelos de desenvolvimento e inclusão de novas tecnologias, demoradas construções poderiam ser substituídas por montagens rápidas, aumentando a produtividade do setor e reduzindo custos com construção para investidores. Aplicação de treinamento adicional para força de trabalho, melhoria da infraestrutura de logística e transporte de materiais, emprego de novas tecnologias estruturais e o aperfeiçoamento de processos industriais seriam alguns dos passos possíveis de aplicação para redução de custos segundo Woetzel at. al (2014).

Ainda de acordo com Rocha Lima et al. (2009), estas alternativas construtivas propostas somariam com o ganho da escala, de produtividade e redução de custos, formatando uma condição maior de atratividade para incentivar investidores privados a atuar nesse segmento habitacional.

Outro exemplo seria a introdução de elementos mais sustentáveis nas obras, que poderiam reduzir custos futuros de operação do empreendimento para os moradores, além de melhorar

as condições do meio ambiente (desde métodos de separação de lixo reciclável, por exemplo, até a aplicação de métodos para reuso de águas de chuvas ou aquecimento solar de água).

Com a possível redução de gastos durante a ocupação das unidades, seria possível que a economia gerada no orçamento familiar dos beneficiados com estas inovações pudesse ser utilizada para pagamento das parcelas referente ao imóvel, visto que a taxa de inadimplência desta faixa de renda é bastante alta.

5.5 A QUESTÃO DO SUBSÍDIO

Em quase todas as políticas habitacionais analisadas a provisão de moradia para famílias sem renda oficial ou com renda bastante baixa é feita por meio de subsídios financeiros dos governos. Por conta do alto custos dos terrenos e da construção de unidades em si, a capacidade de pagamento destas famílias é muito baixa com relação ao praticado pelo mercado. Assim, nasce a figura do subsídio como única maneira de provisão de moradia para essa população de baixa renda.

O PMCMV, conforme visto anteriormente, oferece cerca de 95% do valor do imóvel como subsídio para a população classificada na faixa 1 do programa (renda até R$ 1.600,00). De acordo com estudo feito pela FGV (2014), esse nível de subsídios é excessivo, ainda mais dentro da atual situação fiscal do Governo Federal, onde a política da nova equipe econômica é o ajuste de contas públicas e redução de gastos.

No final de 2014, o índice de inadimplência das parcelas correspondentes a 5% do valor dos imóveis era de 20% dos mutuários, cerca de 6 vezes mais do que os índices de inadimplências das faixas 2 e 3 do programa.

O ajuste das prestações para a faixa 1 do programa levando em consideração a capacidade de pagamento das famílias seria necessário. De acordo com Lauro Gonzalez, coordenador do estudo da FGV, existe hoje uma espécie de tabelamento na análise do crédito, onde as prestações tendem a ficar mais próximas do valor mínimo a ser pago (R$ 25,00). As análises elaboradas pela CEF para esta faixa de renda tendem a estabelecer a parcela mínima de pagamento para todas as famílias da faixa 1.

Neste caso, se a análise de renda fosse feita de acordo com o previsto na legislação (5% da renda destinada ao pagamento mensal da unidade adquirida), parte das parcelas poderia atingir o valor máximo de R$ 80,00, o que seria mais justo de acordo com as normas do programa e proporcionaria uma certa economia aos cofres do governo.

Outro ponto importante que auxilia neste alto número de inadimplentes é o fato de que não há um controle regrado do pagamento destas parcelas, visto que o governo, desde o lançamento

do programa, sempre viu os recursos alocados nesse extrato de renda como um subsídio e não como um empréstimo. Segundo a CEF, a decisão de cobrar uma prestação é muito mais política do que financeira. A intenção é apenas afastar a ideia de doação total do bem pelo governo.

Ainda de acordo com a FGV:

> "O subsídio é necessário, mas precisa ser ajustado. A configuração atual engendra uma situação típica de risco moral, caracterizada por um baixo incentivo para pagamento das prestações. Isso decorre tanto da falta de sanções/punições à inadimplência quanto da sinalização equivocada contida em uma prestação muito baixa, ou seja, o que deveria configurar uma operação de crédito acaba sendo percebido por muitos como doação. " (FGV, 2014)

6. CONCLUSÃO

O problema habitacional é objeto de políticas públicas desde o início do século passado, quando as cidades passaram a sofrer com a migração do campo e com o aumento populacional.

As primeiras conclusões dizem respeito à atuação do poder público. Desde a "Era Vargas", por meio da criação dos IAPs (Institutos de Aposentadoria e Pensão) até a extinção do BNH (Banco Nacional da Habitação), a questão do déficit habitacional existente no país foi considerada como responsabilidade única e exclusiva do poder público.

Toda a produção de unidades para a população de baixa renda, bem como benefícios fornecidos para essa faixa de renda com relação a créditos e financiamentos habitacionais, foi feita apenas com recursos públicos. Porém, a fonte desses meios era escassa, o que gerou uma tendência do poder público a priorizar a população com maior poder aquisitivo, não atendendo à população mais carente.

Dessa maneira, os programas federais propostos até 2009, apesar de abrangerem diversas facetas do problema habitacional, não conseguiram causar impacto suficiente para propiciar uma análise positiva de seus logros.

A iniciativa privada envolvida com a produção habitacional, por sua vez, atuava apenas nos setores que geravam menor risco com relação à rentabilidade do negócio, mesmo que atendendo a uma parcela da população mais carente, porém que possuía alguma capacidade de pagamento e endividamento garantida, o que gerava retorno aos investidores ao mesmo tempo em que a demanda por moradias permanecia alta.

Com isso, a parcela da população que não conseguia pagar ou financiar imóveis disponíveis ficou sem opções de compra.

Em 2009 é criado o Programa Minha Casa Minha Vida, com o intuito de facilitar o acesso dessa população à moradia digna. O programa nasce com a intenção de trazer a participação da iniciativa privada para o setor mais carente da população, tanto das empresas ligadas ao setor da construção civil, quanto das empresas ligadas ao financiamento de crédito habitacional (instituições bancárias).

Por meio de subsídios financeiros cedidos aos beneficiários de acordo com as diferentes faixas de renda classificadas no programa, maior prazo para financiamento das unidades com juros reduzidos comparados aos praticados pelo mercado formal e redução (em alguns casos até mesmo isenção) de taxas imobiliárias e impostos, o Governo Federal busca reduzir a

distância e as dificuldades existentes entre a população com renda mensal familiar de até R$ 5.000,00 e a aquisição da casa própria.

Ao comprador, não houve forma melhor de se adquirir uma habitação por meio de política pública aplicada no país até o MCMV. O comprador passa a ter um subsídio para aquisição do imóvel (que em alguns casos chega a aproximadamente 95% do valor da unidade), uma prestação definida relacionada à renda familiar do beneficiário e condições facilitadas para obtenção de crédito para financiamento imobiliário (redução das taxas de juros contratadas e aumento do prazo de pagamento do valor financiado). Nenhum outro programa habitacional atende esta faixa de renda da população.

Assim, com o Governo Federal fornecendo meios e recursos para a população adquirir um imóvel, a iniciativa privada ganha mais um nicho de mercado de atuação, com possibilidade de rendimento. O Governo atua como regulador da implantação das mesmas, garantindo um padrão mínimo de qualidade e localização.

Analisando os resultados obtidos até o momento, o programa alcançou seu objetivo: proporcionar condições para aquisição de moradia para famílias de baixa renda. Porém, o número de unidades produzidas voltadas para a população mais carente (faixa 1 do programa) é bastante inferior ao planejado, ficando aquém das expectativas de redução do déficit habitacional.

Além disso, o PMCMV visa a construção de novas unidades e adoção do conceito da "casa própria", amplamente difundido na cultura do país, seguindo o modelo aplicado no Brasil em todas as políticas públicas habitacionais existentes até o momento.

Conforme apontado no capítulo anterior, a legislação brasileira dispõe de mecanismos e instrumentos financeiros e legais para incorporação de mais formas de provisão de moradia à população mais carente. Melhor gestão do solo e controle urbano, bem como políticas de regularização fundiária e urbanização de áreas já consolidadas, porém sem infraestrutura necessária, poderiam ser adotados.

A questão de execução de parcerias entre Governo, Estados e Municípios, bem como concessionárias e empresas responsáveis pela prestação de serviços de infraestrutura como abastecimento de água, coleta de esgotos e distribuição de energia por exemplo, também foi abordada como ponto de atenção para possíveis melhorias no programa. Essas parcerias poderiam onerar menos os cofres do Governo por meio da doação de terrenos para implantação das unidades ou concessão de mais subsídios financeiros aos beneficiários do programa a fim de facilitar a aquisição das novas unidades, como feito em São Paulo, por exemplo pelo CGFPHIS. Além disso, com o valor do terreno ou da instalação das redes de

infraestrutura necessárias que deixariam de ser aportados pela iniciativa privada, a mesma poderia aplicar estes recursos economizados na produção das habitações, seja por meio de novas tecnologias de produção ou por novos materiais empregados a fim de melhorar a qualidade do que é entregue aos beneficiários.

Com relação à questão de obtenção de recursos financeiros para execução do programa, o Minha Casa Minha Vida apresenta fundos vindos tanto do Orçamento Geral da União para a faixa 1, quanto dos recursos do FGTS para as faixas 2 e 3. Como apontado no trabalho, atualmente esses recursos não estão sendo suficientes para arcar com toda a demanda de unidades para a população carente e supressão do déficit habitacional.

Novos meios de *funding* devem ser pensados a fim de continuar com o modelo de programa implantado. A partir da análise das políticas habitacionais implantadas em países como Argentina, Peru, Colômbia, Chile, Uruguai, México e Índia podem ser descritas algumas possibilidades de meios de financiamento alternativos, conforme citados no capítulo anterior.

Com a criação do Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI) em 2007, novos instrumentos de captação de recursos foram introduzidos na economia brasileira como os Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRIs), por exemplo. Esse sistema busca inserir novos meios de obtenção de crédito habitacional pela população com plena capacidade de pagamento (famílias com renda mais alta), fazendo com que mais recursos do FGTS, do OGU e até mesmo do SBPE sejam utilizados pela parcela da população com maior necessidade de subsídio.

Não cabe aqui detalhar tais instrumentos para propostas futuras de funding para o setor, mas apenas sinalizar que são mecanismos que podem ser adotados pela economia brasileira a fim de aumentar a obtenção de recursos privados no setor habitacional.

Outros métodos de obtenção de funding foram citados neste trabalho, como a elaboração de Parcerias Público Privadas (a fim de obter mais investimentos da iniciativa privada na produção de unidades habitacionais) e obtenção de crédito para financiamento do programa junto a organizações financeiras externas, como o BIRD e o BID por exemplo.

Como alternativa a execução de novas unidades e a obtenção de recursos financeiros para tal, foi apontada também a possibilidade de fornecimento de microcrédito à população para sustentar a autoconstrução assistida, bem como execução de reformas, melhorias e/ou ampliações em unidades já existentes, ou até mesmo para compra de terrenos apenas para futuras edificações.

Dois outros pontos importantes apresentados como falhos no PMCMV pelas empresas e agentes que participam da produção habitacional se referem a questões relativas à insegurança

jurídica do marco legal e regulatório da implantação do programa e demais legislações assemelhadas e a baixa perenidade das políticas aplicadas.

Investidores privados não sentem segurança em investir mais recursos no programa por meio de métodos inovadores e que poderiam agilizar a construção por exemplo, visto que as políticas criadas no Brasil não são planejadas para longos prazos, ou seja, perduram por um curto período de tempo e estão sujeitas à extinção a qualquer momento pelo governo seguinte, ou até mesmo pelo governo de criação do mesmo.

No caso do MCMV, o Governo Federal aparenta dar continuidade ao mesmo com o lançamento de uma terceira fase, ainda em aprovação prévia, aguardando a aprovação do Orçamento do Governo para 2016. Algumas regras já foram definidas para a fase III do programa, porém nada foi publicado oficialmente pelo Ministério das Cidades. Estas alterações de normas e regulamentações também podem gerar certa instabilidade aos investidores privados, visto que até mesmo a proposta inicial do programa pode ser alterada.

A existência destes problemas gera incertezas sobre o Minha Casa Minha Vida conseguir gerar uma mudança de ordem estrutural, favorável ao desenvolvimento do país. De acordo com Ferraz (2011) a tendência de reprodução dos problemas habitacionais como especulação imobiliária, ocupações irregulares, problemas fundiários, exclusão financeira de parcela da população e de captação de recursos públicos para fins privados faz com o modelo de provisão habitacional do MCMV não seja eficiente, deixando claro que uma política habitacional de efetividade não deve estar limitada ao campo político, mas sim alcançar uma magnitude fiscal e econômica também.

Os mecanismos formais de financiamento (crédito e subsídio) e o desenho do Programa Minha Casa Minha Vida apresentam limites relacionados ao objetivo de garantir o acesso efetivo das populações de baixa-renda à moradia no Brasil. O sistema de funding, os instrumentos de mercado e as políticas de financiamento, apresentam problemas de natureza estrutural, que o modelo de política habitacional brasileiro não foi capaz de contornar.

Em suma, este trabalho expõe que há ainda um amplo caminho a ser percorrido para articulação de uma política habitacional que englobe aspectos fiscais, econômicos, sociais e regulatórios que garantam uma política universal de acesso à moradia, o que requer uma atuação participativa das três esferas de governo, em parceria com instituições privadas e sociedade civil, atendendo aos anseios e direitos da população em geral.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, C. R. M. et al. **Arquitetura e habitação social em São Paulo**: **1989 / 1992**. São Paulo: II Bienal de Arquitetura / IAB, 1992.

AZEVEDO, S. & ANDRADA, L. A. **Habitação e poder, da Fundação da Casa Popular ao BHN**. Rio de Janeiro. Zahar, 1982.

AZEVEDO, S. & RIBEIRO, L. C. **A crise da moradia nas grandes cidades: da questão da habitação à reforma urbana**. Rio de Janeiro. UFRJ, 1996.

BONDUKI, N., ROSSETO R., ANDRADE, C.R.M. (org.). **Arquitetura & Habitação Social em São Paulo – 1989-1992**. São Paulo: EESC – USP, s/d.

BONDUKI, N. **Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. São Paulo: Estação Liberdade, 2004.

BRIÑES, M. **Evolución de la Política de Vivienda em Colombia.** 2013 – Artigo publicado disponível em www.repository.poligran.edu.co.

CAGNIN R. F. **A evolução do financiamento habitacional no Brasil entre 2005 e 2011 e o desempenho dos novos instrumentos financeiros**. Artigo publicado pelo Grupo de Economia da FUNDAP, 2012.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Cartilha do PMCMV FAR**. 2009 – Disponível em http://www.caixa.gov.br/site/paginas/downloads.aspx

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Cartilha de especificações do PMCMV – Faixa 1**. 2013 – Disponível em http://www.caixa.gov.br/site/paginas/downloads.aspx

CARDOSO, A. L. (Org.). **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

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

CARVALHO, C. A., PINHEIRO, M.M.S. **FGTS: avaliação das propostas de reforma e extinção.** 1999 - Texto para discussão - IPEA – disponível em http://www.ipea.gov.br

EAESP – **Centro de estudos de Micro-finanças e Inclusão Financeira**. FGV – 2014

FERRAZ, C.A. **Crédito, exclusão financeira e acesso à moradia: um estudo sobre financiamento habitacional no Brasil e o programa Minha Casa Minha Vida**. Rio de Janeiro, 2011. Monografia apresentada à UFRJ.

FORAGI, Rafael. **Uma Análise do Programa Minha Casa Minha Vida**. Porto Alegre, 2012. Monografia apresentada à Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Políticas permanentes de habitação – A importância do Programa Minha Casa Minha Vida**. CBIC: 2014 – Disponível em http://www.cbic.org.br/sites/default/files/Estudo%20FGV%20-%20MCMV_0

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **O Crédito Imobiliário no Brasil: Caracterização e Desafios**. São Paulo: 2007.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. O **Programa Minha Casa Minha Vida e as tecnologias de microcrédit**o. São Paulo: 2011.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2007**. Relatório de pesquisa. Belo Horizonte, 2009. Disponível em http://www.fjp.gov.br

KRAUSE, C., BALBIM, R., NETO, V.C.L. **Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento: onde fica a política habitacional**? 2013 - Texto para discussão - IPEA – disponível em http://www.ipea.gov.br

MARICATO, E. **O Ministério das Cidades e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano**. São Paulo: IPEA, 2006 – disponível em www.en.ipea.gov.br.

MARICATO, E. **O "Minha Casa" é um avanço, mas segregação urbana fica intocada.** Carta Maior, maio de 2009 – disponível em www.cartamaior.com.br.

MIGUEL, A.C. **Microcrédito no brasil: uma agenda de política pública para o mercado de micro-finança**s. Artigo publicado na REDD – Revista Espaço de Diálogo e Desconexão. São Paulo – 2012.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Como produzir moradia bem localizada com os recursos do Programa Minha Casa Minha Vida?** Implementando os instrumentos do Estatuto da Cidade! Brasília: Ministério das Cidades, 2010.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Programa Minha Casa Minha Vida**. Brasília, 2012.

MINISTÉRIO DE VIVENDA, CIUDAD Y TERRITORIO. **Colombia: 100 años de politicas habitacionales**. Bogotá: MVCT, 2014.

MINISTERIO DE VIVIENDA, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y MEDIO AMBIENTE. **Mi lugar, entre todos: Plan Nacional de Vivienda 2010-2014.** Uruguai: MVOTMA, 2012.

MINISTRY of HOUSING & URBAN POVERTY ALLEVIATION OF INDIA – MHUPA. **Towords more inclusive cities**... MHUPA, New Delhi – sem data.

MINISTRY of HOUSING & URBAN POVERTY ALLEVIATION OF INDIA – MHUPA. **National Urban Housing and Habitat Policy 2007**. MHUPA, New Delhi – 2007.

PUTERO, L. V**ivienda, Deficit Habitacional Y Politicas Sectoriales** - acesso em http://www.ciges.org.ar/documentos/Vivienda_Deficit_PoliticasSectoriales.pdf - 2012 - acessado em maio de 2015.

ROCHA LIMA, J. et al. **Nota da reunião de 30 de abril de 2009 na qual foi debatido o Programa Habitacional do Governo Federal**. Núcleo de Real Estate – NRE, abril 2009. Disponível em www.realestate.br.

ROCHA LIMA, J. et al. **Resultados do Programa Minha Casa Minha Vida. Benefícios e Entraves para uma Política Habitacional**. Núcleo de Real Estate, agosto 2010. Disponível em www.realestate.br.

ROSA, A.M.; ESTEVES, A.C.; ABYKO, A.K. **Gestão Habitacional no Chile.** São Paulo, 2006. Disponível em: http://pcc5839.pcc.usp.br/ Textos_Tecnicos/ GestaoHabitacionalChile Junho2006.pdf - Acesso em maio 2015.

RODULFO, M.B. **Politicas habitacionales em argentina estratégias e desafios – acesso em** http://www.vivienda.mosp.gba.gov.ar/capacitacion/rodulfo_viv_social.pdf - 2011 - acessado em maio de 2015.

ROYER, L. O. **Municípios "autárquicos" e região metropolitana: a questão habitacional e os limites administrativos**. In: FURTADO, B. A.; KRAUSE, C.; FRANÇA, K. C. B. (Ed.). Território metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano. Brasília: Ipea, 2013.

ROYER, L. O. **Sistema Financeiro Habitacional e Sistema Financeiro Imobiliário: limites e possibilidades**. Artigo publicado nos Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos IPEA. 2011.

RUBIM, G. R. **O Problema Habitacional na América Latina: Exemplos do Brasil e Chile**. Universidade Federal de Santa Maria: 2013 – disponível em: http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/geouerj. Acesso em: 05/2015.

SACHS, C. **Políticas Públicas e Habitação Popular**. São Paulo: EDUSP, 1999.

SANTOS, C.H. **Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998**. Brasília: IPEA, 1999.

SERRANO, J. **Latinoamerica: Hambre de vivienda**. Boletim do "Instituto de la Vivienda". Chile, 2002 – disponível em www.redalyc.org/articulo.oa?id=25804503. Acesso em 05/2015.

SKEERS, J. **Os planos de renovação urbana da Índia: todas as vantagens aos investidores**. Artigo publicado no World Socialist Web Site (WSWS). 2006. Acessado em 12/09/2015 - www.wsws.org/pt/2007/may2007/por1-m02.shtml.

TRUCO, C. **La Política Habitacional em Chile**. Chile, 2014 – disponível em www.uniapravi.org/objetos/evento/Mzc=/arc/20140428170005. Acesso em 05/2015.

VASCONCELOS, J. R. e CÂNDIDO JR. J. O. **O problema habitacional no Brasil: déficit, financiamento e perspectivas**. Texto para discussão n° 410 – IPEA, Brasília, 1996.

VERONEZI, A.B.P. **Proposta de incentivo à produção de habitações populares: emissão de títulos de investimento passíveis de utilização para pagamento de tributos federais**. Tese apresentada à Escola Politécnica da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Doutor em Engenharia. São Paulo – 2008.

VIRGILIO, L.M. **Financiamento para habitações populares no brasil e no México: uma análise comparada**. Dissertação de mestrado apresentado à POLI – USP. SP – 2010.

WERNA, E. et al. **Pluralismo na Habitação**. São Paulo: Annablume, 2001.

WHITAKER, J.S. **A difícil questão da habitação, última parte: o que esperar da atual gestão**? Texto publicado em http://cidadesparaquem.org – acessado em 20/08/2015.

WOETZEL J., RAM S., MISCHKE J., GAREMO N., SANKHE S. – **A blueprint for addressing the global affordable housing challenge**. (Traduzido por Gabriel Pedrotti). McKinsey Global Institute. 2014. – www.archdaily.com.br

LEGISLAÇÃO

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. NBR 9050: **Acessibilidade a edificações, mobiliários, espaços e equipamentos urbanos**. Rio de Janeiro, 2004.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. **Lei n° 9.514, de 20 de novembro de 1997**. Dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário, institui a alienação fiduciária de coisa imóvel e dá outras providências. Brasília, 1997.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, 2002.

BRASIL. **Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, 2009.

BRASIL. **Lei n° 12.424, de 16 de junho de 2011**. Altera a Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, as Leis nos 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 4.591, de 16 de dezembro de 1964, 8.212, de 24 de julho de 1991, e 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, 2011.

BRASIL. **Portaria n. 139, 13 de abril de 2009**. Ministério das Cidades. Dispõe sobre a aquisição e alienação de imóveis sem prévio arrendamento no âmbito do Programa de Arrendamento Residencial - PAR, de acordo com o § 3º, do art. 1º da Lei no 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, o art. 17 da Medida Provisória no 459, de 25 de março de 2009, e o Decreto no 6.819, de 13 de abril de 2009. Brasília, 2009.

BRASIL. **Portaria n. 521, 22 de outubro de 2012**. Ministério das Cidades. Dá nova redação à Portaria n° 465, de 3 de outubro de 2011, do Ministério das Cidades, que dispõe sobre as diretrizes gerais para aquisição e alienação de imóveis por meio do Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana - PNHU, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV. Brasília, 2012.

BRASIL. **Portaria n. 21, 22 de janeiro de 2014**. Ministério das Cidades. Aprova o manual de instruções do Trabalho Social nos programas e ações do Ministério das Cidades. Brasília, 2014.

SÃO PAULO (Estado). **Deliberação Normativa n. 008, 20 de março de 2012.** Secretaria da Habitação. Aprova a implantação do Programa de Apoio Financeiro Complementar ao PMCMV, na modalidade de aquisição, pelo FAR, de empreendimentos na planta. São Paulo, 2012.