

| 354 | SUBSÍDIOS NA POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA: DO BNH AO PMCMV

Claudia Maria de Magalhães Eloy, Fernanda de Cassia Costa, Rossella Rossetto

Resumo

Este artigo traça um panorama da evolução da política de subsídio habitacional no Brasil, em âmbito estatal federal, partindo de 1964, ano da criação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e do Banco Nacional de Habitação (BNH) até o momento atual, com o programa Minha Casa Minha Vida. A análise foi subdividida em 4 períodos ao longo de cinco décadas e demonstra que a política de subsídios firmou-se como parte integrante e fundamental da política habitacional brasileira. Mostra que o emprego desse mecanismo financeiro foi fundamental na contenção da inadimplência e do resgate de condições de financiamento em determinados momentos de crise da estrutura institucional e de condições macroeconômicas adversas. Atualmente, ao mesclar subsídios diretos e indiretos tornou-se peça fundamental para a ampliação do crédito junto às faixas de renda com alguma capacidade de financiamento, o que sugere um amadurecimento da sociedade brasileira ao reconhecer, dada a distribuição de renda, a importância fundamental da transferência, sob forma de subsídio, para o acesso das famílias à moradia. Por fim, o estudo busca identificar no momento atual, os pontos de avanço da política de subsídios e também os nós que ainda precisam ser desatados.

Palavras-chave: política habitacional brasileira, subsídios, financiamento.

Introdução

Este artigo traça um panorama da evolução da política de subsídio habitacional no Brasil, em âmbito estatal federal, partindo de 1964 – ano da criação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e do Banco Nacional de Habitação (BNH) – até o momento atual. Este exercício permitiu observar o quanto a política de subsídios está imbricada com a estrutura institucional, com os ambientes macroeconômico e político e, ainda, identificar os pontos de avanço da política e também os nós que ainda precisam ser desatados.

O ano de 1964 é o ponto de partida. Nele se estruturou, pela primeira vez, o Sistema Financeiro Habitacional. Ao longo dessas quase cinco décadas, a política de subsídios esteve fortemente atrelada ao financiamento para aquisição da moradia com lastro no Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), alternando a ênfase dada aos subsídios e sua forma de concessão e o recorte das famílias beneficiárias.

Atualmente o Brasil tem 67,5 milhões de domicílios segundo o Censo de 2010, 85% dos quais localizados em áreas urbanas. Já o déficit habitacional no país, atualizado por Magalhães Eloy e Paiva(2011 p.41), com base na metodologia da Fundação João Pinheiro (FJP) é calculado em 5,57 milhões de unidades (PNAD 2009) e se concentra nas rendas de até 5 SM (98% das famílias) que vivem em áreas metropolitanas. Além de dar respostas ao

déficit, o desafio da política é também enfrentar as necessidades da demanda demográfica, estimadas, segundo o Cedeplar (2007), em cerca de 1,8 milhão de unidades ao ano.

Estudos elaborados no Plano Nacional de Habitação (PLANHAB)¹ apontavam para a tendência de evolução da renda das famílias mais pobres, aumentando sua capacidade de acessar financiamento. Essa tendência vem sendo confirmada pelos estudos sobre a expansão da classe média de Neri/FGV (2012) e pela Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE).

A distribuição da renda revela a importância do subsídio na política habitacional. No nosso contexto ele é chave para viabilizar a equação da aquisição, permitindo que parte da demanda potencial tenha capacidade de acesso ao financiamento.

Este artigo foca exclusivamente nos financiamentos com recursos do FGTS e subsídios a eles atrelados, enquanto exclui o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), outra fonte do SFH cujo lastro são os depósitos de poupança, embora ele também inclua subsídios indiretos.

O próximo capítulo descreve a evolução da política nessas quase cinco décadas, identificando quatro períodos e considerando subsídio: “todas as medidas cujos efeitos na produção e na distribuição de renda são similares àqueles resultantes da concessão de subsídios diretos” (Haffner e Oxley, 1999, p.145). Nos itens seguintes, destacam-se pontos de aprimoramento da política e questões que precisam ser enfrentadas ou, melhor calibradas para a evolução e eficácia da política de subsídio habitacional brasileira.

A política de subsídios habitacionais de 1964 a 2012

▪ Primeiro Período: 1964 a 1986

O primeiro período em análise, bastante extenso, pode ser subdividido em duas fases: a primeira de forte expansão, chamada de “milagre brasileiro” com crescimento anual da economia a taxas de 11,1% a.a. entre 1968 e 1973, seguida por uma fase de aguda crise e escalada inflacionária.

Em 1964, entre as primeiras medidas do governo militar, como parte da reforma do Sistema Financeiro Nacional, foi instituída a correção monetária e criados o Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e o Banco Nacional de Habitação (BNH). Um banco estatal exclusivamente voltado para a regulamentação, fiscalização e garantia de liquidez do Sistema, que centralizava a coordenação dos investimentos no setor habitacional.

1 Aprovado no Conselho das Cidades em 2009, dá diretrizes, estabelece cenários, estratégias de ação e metas até 2023 para a política habitacional com recursos federais. Disponível em <http://www.cidades.gov.br/index.php/plano-nacional-de-habitacao.html>

O SFH foi alicerçado em duas fontes de recursos extra-orçamentários: o FGTS que promovia a captação regular por meio do recolhimento de depósitos compulsórios dos trabalhadores (de 8% do salário mensal); e, o SBPE constituído pela captação de poupanças voluntárias privadas. Ambas as fontes tinham custos de captação e de financiamento regulados pelo governo, abaixo das taxas de mercado. Desde o início, portanto, o Sistema oferecia um subsídio implícito.

Havia, ainda, um sistema de subsídios internos e cruzados: taxas de juros crescentes diretamente proporcionais aos valores de financiamento e inferiores aos custos de captação para financiamentos mais baixos, de menor valor de prestação, a fim de viabilizar o acesso aos mutuários de menor renda. Mecanismo que, em tese, promoveria uma compensação interna e não comprometeria o equilíbrio financeiro do sistema.

Mesmo com taxas de juros subsidiadas, as famílias de renda mais baixa tinham dificuldades de acesso ao financiamento. Todavia, o aporte de recursos orçamentários para subsídios, conforme observa Aragão (2007, p.102), enfrentava forte resistência dos condutores da política econômica à época.

Enquanto o BNH funcionava como órgão centralizador da política, os financiamentos eram concedidos por um conjunto de agentes de atuação segmentada por faixa de renda. As Companhias Habitacionais (Cohabs), por exemplo, empresas de economia mista municipais ou estaduais, atendiam famílias com renda mensal entre 1 e 3 SMs. Nesse caso, subsídios eram frequentemente concedidos, em nível local, sob a forma de doação de terrenos e implantação de infraestrutura.

Os financiamentos incluíam correção monetária e eram de longo prazo, entre 15 e 25 anos. Portanto, qualquer beneficiário que tenha assinado um contrato de financiamento no início dos anos 70 carregou o financiamento por altos e baixos da história econômica do Brasil. Os planos de financiamento denominados A e C e, posteriormente, o PES - Plano de Equivalência Salarial, descasavam a correção dos saldos e das prestações provocando a existência de saldo residual ao final do prazo contratado. O crescente desequilíbrio financeiro decorrente foi arcado pelo Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS), criado em 1967 exatamente para cobrir resíduos ao final dos prazos contratuais, garantindo a quitação das dívidas. Assim se constituíram novos subsídios, extensivos a todos mutuários do sistema. Como eram proporcionais aos valores de financiamento, constituíam subsídio regressivo, tanto maior quanto maior fosse o valor financiado, beneficiando as faixas de renda mais altas.

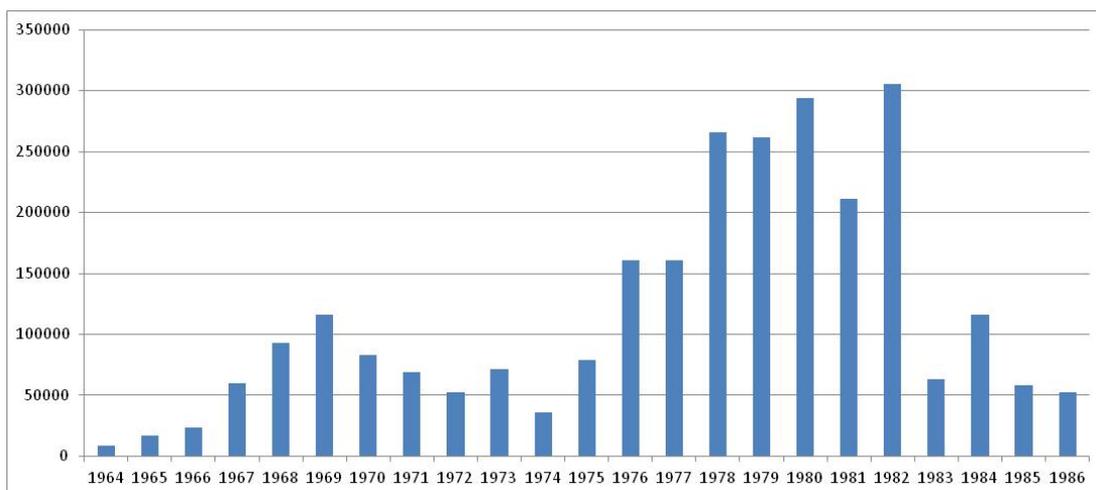
O agravamento da crise econômica reduziu ainda mais a capacidade de pagamento dos mutuários, fazendo explodir a inadimplência. A concessão de mais subsídios sob a forma de subreajustes nas prestações se apresentou, novamente, como tentativa de solução. Conforme observa Santos (1999) a aceleração da inflação para os patamares de 100%, em 1980, e de 200%, a partir de 1983, em virtude dos sucessivos choques externos, adversos, que abalaram a economia brasileira, tornou o quadro insustentável. Os subreajustes praticados possibilitaram que os mutuários do SFH pagassem prestações irrisórias, na faixa de 5% a 10% dos aluguéis correspondentes.

Como o custo do dinheiro no ambiente hiperinflacionário, era superior à valorização dos imóveis, o saldo devedor resultava maior que o preço de mercado dos imóveis, garantia dos financiamentos. A saída, mais uma vez, é subsidiada: incentivo à quitação das dívidas por meio de descontos que se iniciaram em torno de 25% do saldo devedor e chegaram a atingir 100%. O FCVS seguiu absorvendo os descompassos gerando um desequilíbrio crescente, incompatível com o seu patrimônio e fluxo de caixa. A crise culmina com a extinção do BNH em 1986, que dará início a uma nova fase.

Inicialmente, portanto, o Sistema implantado em 1964, estabeleceu, preponderantemente, subsídios indiretos, dados pelas taxas de juros abaixo das taxas de mercado, propiciadas por recursos captados de modo compulsório, com rentabilidade controlada. A inconsistência financeira dos planos de financiamento agravou-se com a escalada da inflação e a política de arrocho salarial. Como consequência, elevou-se a inadimplência e a pressão sobre o governo, fazendo surgir novos subsídios que se sobrepujaram aos anteriores: subreajustes e descontos imputados ao FCVS sob a responsabilidade do Tesouro. Essa nova ordem de subsídios não produziu novas unidades ou novos acessos ao crédito, mas impediu uma crise imediata no SFH, no mercado imobiliário e na economia, de modo geral, à medida que viabilizou às famílias a manutenção de seus imóveis e quitação de seus contratos. Ademais os subsídios eram oferecidos de forma universal, e portanto, beneficiaram sobremaneira os mutuários de renda mais alta.

A despeito das questões apontadas, compreendeu um período de pujança de financiamento e produção habitacional, especialmente entre 1976 e 1982, conforme demonstra o gráfico a seguir.

Gráfico 1. Financiamentos Habitacionais BNH/FGTS 1964-set/1986 em número de unidades



Fonte: ARAGÃO (2007) p.151. Elaboração própria.

Em novembro de 1986, o BNH foi extinto pelo Decreto-lei nº 2.291/86.

▪ Segundo período – 1987 a 1995

Entre 1987 e 1995 o governo brasileiro lançou sete planos econômicos, todos visando o controle da inflação e estabilização da moeda. Somente o Plano Real, de 1994, foi bem sucedido.

O retorno à democracia foi marcado por um período conturbado do ponto de vista econômico e significou para o setor habitacional a transferência da maior parte das atribuições do BNH, inclusive a gestão do FGTS, para a Caixa Econômica Federal (CAIXA). Os demais agentes do SFH, como as Cohabs, órgãos integrantes do modelo original, ou sobreviveram às mudanças e carregam, até os dias atuais, suas carteiras habitacionais ou foram fechados e suas dívidas repassadas aos acionistas – estados e municípios.

Nesse período, a gestão da política habitacional enfrentou grande instabilidade institucional, descontinuidade e ausência de estratégia. Houve uma completa desestruturação do enfrentamento dos problemas habitacionais, tendo a questão perambulado por sete ministérios (Bonduki e Rossetto, 2009, p.48). Além da instabilidade institucional entre os anos 85 a 95 a recessão econômica no início dos anos 80 reduziu as captações comprometendo a capacidade de financiamento dos programas federais de habitação. Ademais, recursos do FGTS foram usados sem crivo técnico, gerando inúmeros “conjuntos-problema” – com super faturamento, ausência de infra-estrutura, abandono das obras, baixa qualidade construtiva.

Em 1992 o PES foi substituído pelo Plano de Comprometimento de Renda – PCR, assegurando a aplicação dos índices de inflação às prestações, mas garantindo que o percentual da renda comprometido no início do contrato se mantivesse. A garantia do FCVS

foi suspensa. Descontos, seja pela redução do preço ou da taxa de juros, ampliação de prazo e mudança no sistema de amortização, foram novamente aplicados, comprometendo ainda mais a liquidez e a capacidade de financiamento do FGTS. Entre 1992 e o 1º semestre de 1995, os financiamentos com recursos do FGTS foram suspensos.

É importante que se diga, no entanto, que a desarticulação dos financiamentos habitacionais em nível federal não significou a total ausência de programas habitacionais em outros níveis de governo. São deste período várias experiências e programas implementados com recursos orçamentários em diversos municípios e estados apresentando soluções criativas, (Bonduki, 1996), bem como a criação de novas fontes de recursos independentes do governo federal, como foi, por exemplo, o caso do Estado de São Paulo que em novembro de 1989, elevou em 1% a alíquota de imposto cobrado na circulação de mercadorias e destinou-o à construção de moradias, garantindo, até os dias atuais, um fluxo permanente de recursos destinados à produção habitacional do estado. Nem todas essas experiências, contudo, se mantiveram com oferta regular, ao longo do tempo. Ao contrário, a maior parte delas apenas tentava responder à emergência de demandas sociais.

▪ Terceiro Período 1995 a 2003

A adoção do Plano Real, no período anterior, trouxe um ambiente mais favorável e menos volátil para o crescimento do crédito de longo prazo, com a introdução, de forma incremental, de medidas institucionais e econômicas.

A partir do 2º semestre de 1995, foram retomados os financiamentos habitacionais com recursos do FGTS, paralisados desde 1992, com mudanças significativas na formulação dos programas e nas regras de financiamento, incorporando o conceito de descentralização na priorização da alocação de parte dos recursos.

A questão habitacional estava então a cargo da Secretaria de Política Urbana, no Ministério do Planejamento e Orçamento (SEPUR/MPO), e em 1996 foram estabelecidas as diretrizes da nova Política Nacional de Habitação (PNH), traduzidas em três principais vertentes de financiamento:

- Programa de urbanização de áreas de favelas com a possibilidade de construção de moradias e recursos para desenvolvimento institucional local - financiando Estados e Municípios (Promoradia/FGTS) ou o Programa HBB (Habitar Brasil BID), mix composto de recursos a fundo perdido da União, recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento e alguma contrapartida local);

- Financiamento habitacional voltado ao usuário final – Carta de Crédito – para famílias de renda mensal de até 12 SMs, incluindo o crédito para materiais de construção;
- Financiamento destinado às construtoras denominado programa de Apoio à Produção.

Destacou-se, em volume de recursos e de contratos assinados, o programa Carta de Crédito que, sem a intermediação das companhias de habitação ou governos municipais, era executado pela CAIXA e concedia financiamentos diretamente às famílias, nas modalidades – individual e associativa – sempre com recursos do FGTS, subsidiado indiretamente por meio de taxas de juros abaixo das taxas de mercado. Como o subsídio embutido na taxa ainda era insuficiente para viabilizar o acesso das rendas mais baixas, o financiamento de unidades, novas ou existentes, concentrou-se nas rendas superiores a 5 SMs, enquanto as rendas mais baixas tinham acesso praticamente restrito ao financiamento de materiais de construção.

Em 1999 foi criado o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), que, embora fosse financiado majoritariamente por recursos do FGTS, por meio de empréstimos ao novo fundo criado para esse fim, o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), apresentava como inovação, alternativa ao financiamento tradicional, o arrendamento com opção de compra. Buscava, assim, uma maior flexibilização para contemplar as famílias com rendimentos informais. Contudo, atendeu majoritariamente famílias com renda entre 4 SMs e 6 SMs e teve um desempenho muito aquém do esperado, em função, principalmente, do alto custo de manutenção do parque habitacional que permanecia sob a propriedade da CAIXA, até o arrendatário exercer a opção de compra, apresentando alta inadimplência no pagamento da taxa condominial .

A Constituição Federal de 1988 instituiu importante marco, pois estabeleceu a responsabilidade compartilhada dos entes federativos – governos federal, estaduais e municipais – sobre a questão habitacional. A Emenda Constitucional No 26/2000 incluiu a habitação entre os direitos sociais. A condição de direito social reforçou o papel fundamental da União na provisão de moradias para as famílias mais pobres, embora não obrigue, efetivamente, ao Estado, prover casas para todos. Em 2001, a promulgação do Estatuto das Cidades (Lei Nº 10.257) enfatiza a habitação como parte integrante do desenvolvimento das cidades e abre caminho para a criação do Ministério das Cidades, em 2003.

Este período também compreende a consolidação da estabilidade econômica e importantes ações de saneamento do FCVS, FGTS e CAIXA. A dívida acumulada do FCVS,

estimada em R\$170 bilhões, começou a ser equacionada em 1995, por meio da securitização das dívidas do Tesouro e alongamento de seu perfil junto aos agentes financeiros. Parte desses créditos foi usada para aquisições junto ao Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (PROER).

A Lei de Responsabilidade Fiscal, promulgada em 2000, impôs controles rígidos aos gastos e endividamento dos estados e municípios. As COHABs, que em sua origem também atuavam como agentes financeiros, tiveram sua captação junto ao FGTS restringida e passaram a atuar somente como agentes promotores².

Em 2001 foi criada (MP nº 2.196-3 de 24.08.01) a Empresa Gestora de Ativos (EMGEA) para receber cerca de 875 mil contratos imobiliários da CAIXA, em valor estimado de R\$26,6 bilhões, com o objetivo de sanear sua carteira e permitir seu enquadramento no Acordo de Basiléia. Os créditos remanescentes, no valor de R\$ 4,9 bilhões, considerados de boa qualidade, permitiram que a CAIXA retomasse novos contratos, flexibilizando o processo de concessão de crédito por meio da redução da documentação exigida e da diminuição dos custos cartorários.

Nesse período, iniciou-se uma série de importantes avanços no marco regulatório, que serão consolidados em 2004 (Lei 10.931), destacando-se a instituição da alienação fiduciária em substituição ao regime de hipoteca. É desse período a criação do Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI), que integra o mercado imobiliário e de capitais por meio da securitização de recebíveis imobiliários. Até 2003, contudo, o desempenho do SFI foi pífio, muito aquém do esperado, não obstante o surgimento de agentes especializados e de estímulos diversos. De todo modo, por ser um sistema de mercado, com taxas de juros e encargos administrativos bem mais altos que os do SBPE e FGTS, não poderia atender a população alvo da política de subsídio vigente. Portanto, do ponto de vista da política habitacional de interesse social, o sustentáculo permanece sendo o FGTS.

Não obstante importantes ações de saneamento engendradas nesse período, o acesso habitacional pelas rendas mais baixas foi bastante reduzido. Apesar da diversidade de programas e da PNH prever investimentos de recursos do OGU de R\$1,6 bilhões entre 1996 e 1999, até 1997 apenas pouco mais de R\$600 milhões haviam sido empregados de fato. A carência de recursos orçamentários limitou significativamente o alcance dos programas para a baixa renda, seja no financiamento direto às famílias ou a estados e municípios, dada a baixa capacidade de endividamento. Segundo Bonduki (2008, p.80) entre 1995 e 2003, 78,84% do total dos recursos foram destinados a famílias com renda superior a 5 SMs. Por fim, o

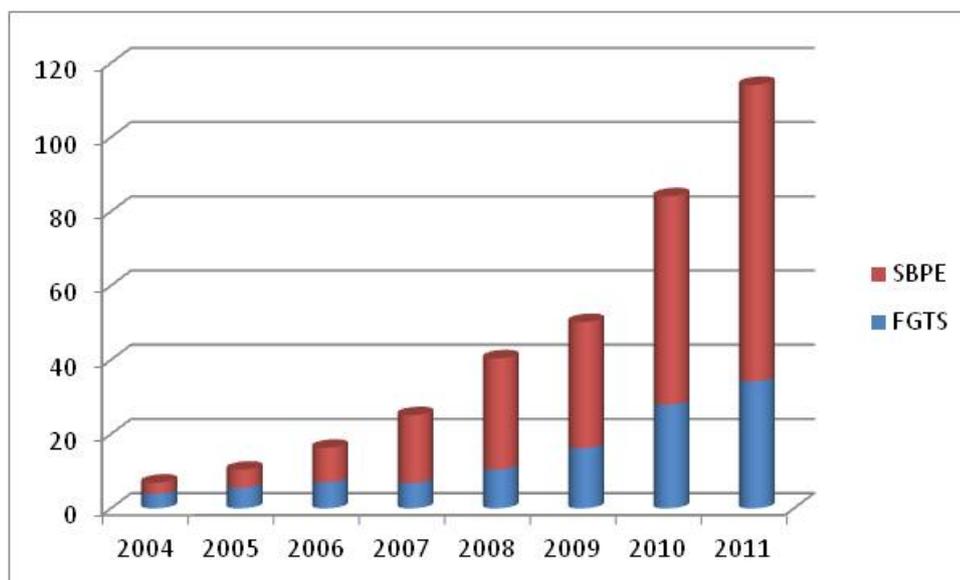
² As dívidas desses agentes permanecem sem solução até o momento.

FGTS ampliou seu limite de atendimento de renda familiar de 12 SMs para 20 SMs, ampliando seu alcance pelos segmentos de renda mais alta (Maricato, 1998). O subsídio atrelado ao crédito mantém a lógica de distribuição regressiva – beneficia apenas as famílias que conseguem acessar o crédito e na proporção do valor financiado.

▪ **Quarto período - 2003 a 2012**

A consolidação da estabilidade macroeconômica, o crescimento da renda e do emprego, a reestruturação institucional e regulatória iniciada no período anterior e que prossegue com a criação do Ministério das Cidades promovem o ressurgimento do crédito e da produção imobiliária com força de “boom”, conforme ilustrado gráfico abaixo:

Gráfico 2 - Financiamentos SFH: 2004-2011 em R\$ bilhões



Fonte: ABECIP (2012).

A Política Nacional de Habitação (PNH) instituída em 2004, reconheceu que “a ausência de uma política de subsídios para compatibilizar o custo do imóvel à capacidade de renda da população mais pobre conduz à aplicação dos investimentos habitacionais em faixas de renda média”³. A nova PNH instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e assumiu, como foco, a população de baixa renda, criando o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e prevendo a aplicação de recursos

3 <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/4PoliticaNacionalHabitacao.pdf>

orçamentários para subsídios. O longo e difícil processo de aprovação do Fundo, que se dá mediante a redução do escopo originalmente proposto, revela, ainda, a resistência aos subsídios como componente estrutural da política habitacional. De todo modo, a partir de 2004 os subsídios vão se tornam parte integrante da PNH:

- Resolução No 460/2004 do CCFGTS instituiu a utilização de parte da receita líquida obtida pelo FGTS – gerada pela diferença entre a rentabilidade auferida nas aplicações financeiras do Fundo e o rendimento pago aos depósitos – na concessão de subsídios no âmbito do Programa Carta de Crédito. Introduziu-se, assim, um novo tipo de subsídio, que se sobrepõe ao já existente subsídio da taxa, e que é oferecido, em parte, de forma direta, complementando a entrada e, também de forma indireta, custeando o *spread* e demais taxas da operação de financiamento.
- O Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH), operacionalizado com recursos orçamentários federais (OGU) e contrapartidas locais – estaduais e municipais – ofertava subsídio direto às famílias com renda de até 3 SMs para complementar o preço de compra/venda ou construção das unidades residenciais; e ao custeio dos agentes financeiros que atuavam como promotores e repassadores de recursos. Todavia, as operações de financiamento junto às famílias, de fato, não se concretizavam. O aspecto inovador do PSH foi o de atrair grande número de agentes participantes, ocupando o vazio institucional em cidades pequenas. Cerca de 67% das unidades foram produzidas em municípios com menos de 20mil habitantes. Além disso, imprimiu agilidade nas contratações e atendeu a população de renda informal. Como o valor do subsídio variava de modo inverso à renda declarada pelo interessado, havia um estímulo à subdeclaração de renda por parte de beneficiários e agentes, requerendo aportes de subsídio maiores que o necessário.
- Programa Crédito Solidário (PCS), operacionalizado com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) e destinado a qualquer modalidade de aquisição – material, terreno, unidade pronta, construção e reforma – seu subsídio consistia na dispensa da cobrança de juros no financiamento por todo o prazo de amortização, de no máximo 240 meses. A utilização do FDS diversifica o funding para a habitação social, mas tem pouco impacto em termos de volume de recursos, além de ser um fundo finito, não renovável.
- Programas de urbanização de favelas também produziam unidades habitacionais totalmente subsidiadas, e ganharam ímpeto sob o Programa de Aceleração do

Crescimento (PAC). Entre 2007 e 2009 (PAC1) foram contratadas R\$15,2 bilhões e entre 2011 e 2014 (PAC2) foram contratados R\$8,2 bilhões (Brasil, 2011).

Em 2008, foi aprovado pelo Conselho das Cidades o Plano Nacional de Habitação (Planhab), que propunha incluir os subsídios – mix de OGU e FGTS – de forma explícita e como parte integrante e fundamental da estratégia de enfrentamento do déficit habitacional ao identificar a existência de 5 grupos de atendimento – o 1º formado por famílias com renda líquida abaixo da linha de financiamento; os 3 grupos intermediários, compostos por famílias que possuem condição de acessar um financiamento habitacional, desde que subsidiado, variando o nível de subsídio necessário; e, finalmente o 5º, formado por famílias que têm capacidade de obter financiamento ou adquirir imóvel no mercado, sem qualquer tipo de subvenção.

Parte dessa estratégia é utilizada, em 2009, no Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV, Lei 11977), sob operacionalização da CAIXA, com meta inicial de 1 milhão de unidades e recursos da União da ordem de R\$18,5 bilhões para os subsídios habitacionais. A 2ª fase do Programa dobrou a meta inicial para adicionais 2 milhões de unidades com uma previsão de recursos da União que ultrapassa R\$60 bilhões para os subsídios habitacionais. De cunho anticíclico, com foco na geração de emprego para enfrentar os possíveis rebatimentos da crise internacional de 2008, este Programa inclui significativos recursos orçamentários da União para subsídios, compreendendo duas diferentes estratégias:

- FAR/OGU: Oferta de habitação destinada às famílias com renda fixada inicialmente em até 3 SMs, atuais R\$1.600,00, por meio da contratação direta da produção habitacional privada com recursos da União. As famílias assumem o compromisso de pagar 5%⁴ da sua renda por 10 anos, espécie de contrapartida parcelada. O critério de seleção é estabelecido pelas prefeituras, de acordo com uma lógica social e não de financiamento. Pode ser organizada, ainda, por cooperativas e associações de moradia (PMCMV-E, moldes do PCS) ou por oferta pública (moldes do PSH) para municípios abaixo de 50 mil habitantes.
- FGTS: Subsídio para acesso a financiamento, com recursos do FGTS, e suporte do Fundo Garantidor de Crédito, para aquisição de unidades ofertadas pelo mercado. Os subsídios provêm de mix de recursos oriundos do OGU e FGTS e são concedidos de forma direta (complemento da entrada) e indireta (*spread* e demais taxas) para rendas de até 6 SMs, atuais R\$3.275,00 e indiretos (diferencial da taxa de juros em

⁴ Inicialmente a contrapartida requerida era de 10% da renda, também por 10 anos.

relação às taxas do mercado, presente sempre nos financiamentos deste Fundo, cobertura do Fundo Garantidor e redução de custos cartorários e seguros), extensivos a rendas de até, inicialmente, 10 SMs, atuais R\$5 mil.

O gráfico a seguir apresenta as metas de atendimento do Programa. Segundo a CAIXA, até 14.05.2012, foram contratadas 1,7 milhões de unidades, sendo 40% na modalidade de oferta até 3 SMs, 48% na modalidade financiamento até 6 SMs e outras 12% na faixa até 10 SMs. Do total contratado, cerca de 780 mil já haviam sido entregues.

Quadro 1 - PMCMV - 31.07.2012

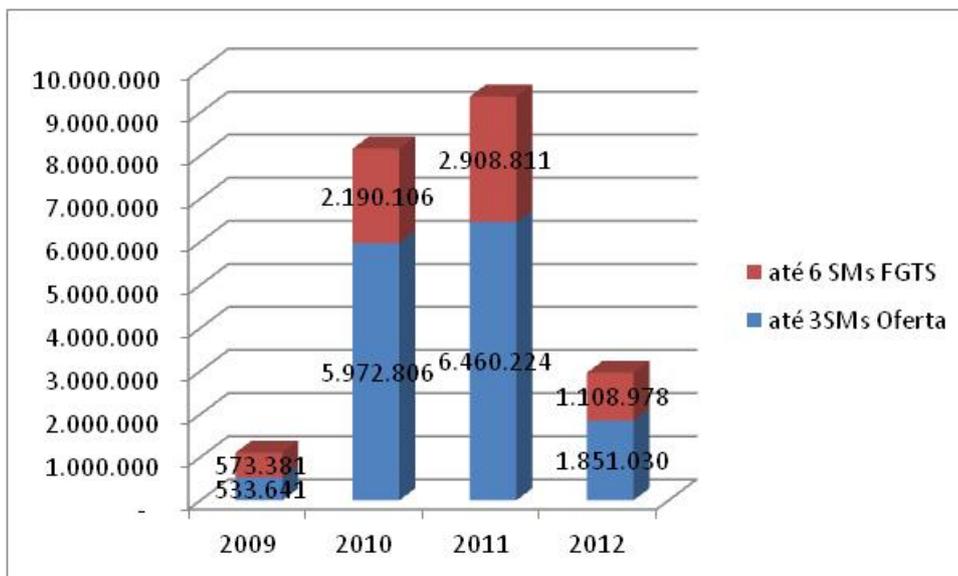
	RF	Unidades Contratadas	Unidades entregues	Meta *	Contratadas (%)	Entregues (%)
	até 1.600,00	483.211	210.896	400.000	120,80	52,72
PMCMV 1	até 3.100,00	375.294	308.808	400.000	93,82	77,20
	até 5.000,00	146.623	52.689	200.000	73,31	26,34
Total 1		1.005.128	572.393	1.000.000	100,51	57,24
	até 1600,00	267.487	6.399	1.600.000	22,29	0,53
PMCMV 2	até 3100,00	492.928	275.054	600.000	82,15	45,84
	até 5000,00	76.130	10.186	200.000	38,07	5,09
Total 2		836.545	291.639	2.400.000	34,86	12,15
Geral		1.841.673	864.032	3.400.000	54,17	25,41

Fontes: Revista Brasileira de Habitação Social – Ano 4, n.5, Setembro de 2012 e CAIXA.

Nota: Na faixa de renda intermediária, o limite foi reajustado em out/2012 para R\$3.275,00.

Os subsídios desembolsados são apresentados no gráfico 3, com excessão das taxas do FGTS:

Gráfico 3. PMCMV - Subsídios concedidos por ano e modalidade em R\$



Fonte: CAIXA. Inclui apenas operações da própria CAIXA. Elaboração própria.

Nota: dados de 2012 até 3.05.2012 para Faixa I (até 3 SMs) e até 16.05.2012 para Faixa II.

No PMCMV pode ocorrer a contrapartida dos estados e municípios, de modo a viabilizar a equação entre os limites de valor estabelecidos pelo Programa e os custos, sob a forma de doação de terrenos, cobertura de custos de infraestrutura e, até, complemento ao subsídio direto às famílias à exemplo de São Paulo.

O modelo atual da política de subsídios, consolidado com o PMCMV, compreende os seguintes aspectos:

- A focalização nas rendas familiares de até R\$3.275,00;
- O subsídio concedido de modo desvinculado do crédito para as rendas mais baixas (PMCMV FAIXA I (até R\$1.600,00) e PAC);
- O subsídio atrelado ao crédito para rendas com alguma capacidade de financiamento, mesclando subsídios diretos e indiretos;
- A escolha pela aquisição - propriedade - como forma de acesso à moradia;
- A unidade pronta e acabada, não incluindo formas alternativas de provisão como previa o Plano Nacional de Habitação.

A política de subsídios vincula-se agora, de modo mais equitativo à condição sócio- econômica do beneficiário, e abarca quantidade significativa de recursos orçamentários, consolidando-se como parte fundamental da política habitacional e de crédito.

Quadro 2: Subsídio e Instituições

Pontos de avanço da política

Organização/ Institucional	Período	Subsídio	Fonte de recursos	Motivação	Resultado/ consequência
BNH	1964 – 1986	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Indireto: taxa de juros de financ abaixo da taxa de mercado ✓ Subsídios cruzados entre mutuários do sistema ✓ Diferentes planos para os segmentos de renda. O Plano A permitia reajustes das prestações inferiores aos dos saldos. 	FGTS Mutuários	Ampliar produção e emprego Viabilizar atendimento da baixa renda em paralelo ao atendimento da média renda	Pressão pela extensão do Plano A para todos os segmentos de renda e criação do Plano C, semelhante ao A. Descasamento entre prestações e saldos.
		<ul style="list-style-type: none"> ✓ Sub-reajuste das prestações e ampliação do descasamento da correção entre prestações e saldo 	FGTS (FCVS)	Conter a inadimplência em função da escalada inflacionária	Crescente desequilíbrio no sistema imputado ao FCVS. Saldo devedor é maior que o valor de mercado do imóvel
		<ul style="list-style-type: none"> ✓ Descontos no valor da dívida 		Recuperar parte do rombo do sistema	
CAIXA e Ministérios	1986 – 1995	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Indireto: taxa de juros de financiamento abaixo da taxa de mercado 	FGTS OGU	Uso político dos recursos, sem critérios técnicos	Paralisação dos financiamentos do FGTS.
CAIXA e Sepurb/MPO	1995 – 2003	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Indireto: taxa de juros de financiamento abaixo da taxa de mercado ✓ Direto: em programas de urbanização de assentamentos precários e outros (PSH) 	FGTS OGU e contraparti das locais	Retomar o financiamento habitacional Financiar as famílias de baixa renda Enfrentar a expansão das favelas	Rendas abaixo de 5 SMs ficam excluídas do atendimento, exceto em áreas de favela
CAIXA e MCidades	2003 – 2012	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Indireto: taxa de juros de financiamento abaixo da taxa de mercado ✓ Indireto: spread e outras taxas ✓ Direto: pagamento da parcela não financiável (entrada) 	FGTS FGTS não retornável - descontos OGU e contraparti das locais	Atender rendas abaixo de 6 SMs Ampliar produção e emprego	Ampliação do crédito habitacional e do acesso à habitação Pressão pelo contínuo aumento de limites de rendas e preços e dos valores de subsídios concedidos

Elaboração própria.

O Quadro 2 resume os quatro períodos descritos com foco nas mudanças da política de subsídio. Um aspecto fundamental observado nessa trajetória é o destaque que os subsídios ganharam na política habitacional, não apenas no expressivo aumento dos volumes, mas na alocação de forma explícita e direta. Outros importantes aprimoramentos compreendem:

- Focalização: a concessão de subsídios diretos, voltada para a baixa renda, sendo o subsídio desvinculado do financiamento. O PMCMV, em sua segunda fase, aprimora o alinhamento das metas com o perfil do déficit habitacional (vide Quadro I). Todavia, os subsídios indiretos, embutidos na taxa de juros controladas abaixo das taxas de mercado, continua sendo praticado de modo quase universal, se considerada a amplitude de atendimento do SFH.
- Harmonização do nível de subsídio em relação aos grupos de renda: propiciada pela redução do cardápio de programas anteriores, agora reunidos sob o PMCMV. Antes, a diversidade de programas operados de forma independente, possibilitava que famílias com condição socioeconômica similar usufruissem de diferentes níveis de benefício, produzindo situações de disparidade no atendimento. Em 2006, Hoek-Smit (2006) realizou análise a partir da simulação de um mesmo financiamento hipotético, submetido aos diferentes programas de subsídios e concluiu que na Res.460 o subsídio poderia chegar a 64,7% do valor do imóvel, enquanto no PSH alcançava, no máximo, 42,7%. Já o FGTS acessado sem a Res.460, oferecia um subsídio (implícito na taxa de juros) semelhante ao PSH, de 42,4%. A falta de equidade identificada por Hoek-Smit era agravada pelo baixo nível de informação das famílias, relativo à cesta de subsídios existentes. Entretanto, famílias com renda mensal de até R\$1.600,00 ainda recebem níveis distintos de subsídio conforme a modalidade operacional do PMCMV (FAR/OGU ou financiamento subsidiado com recursos do FGTS) e também conforme a operação - imóveis novos ou usados, terreno próprio ou não, reforma, etc. - requerendo um estudo detalhado para verificar possíveis situações de disparidade.
- Informação: a utilização do Cadastro Nacional de Beneficiários (Cadúnico) diminui a possibilidade da mesma família obter mais de um atendimento subsidiado.
- Atenção às condições de fragilidade social: priorização, entre as famílias de baixa renda, às mulheres chefe de família e famílias com deficientes físicos.

Não obstante os importantes avanços observados, existem, ainda, questões a serem aprimoradas.

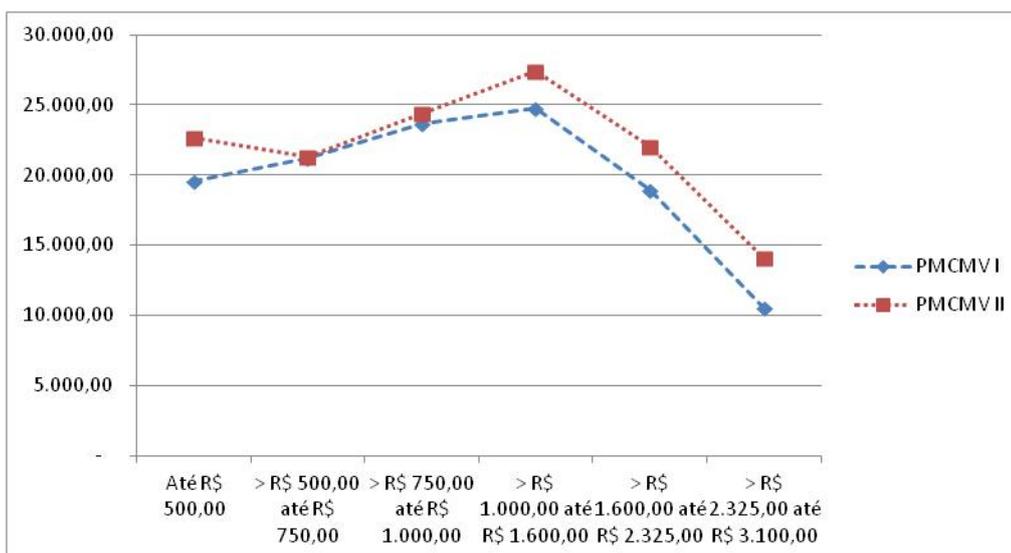
- Propriedade: a ausência de subsídios para alternativas de acesso à moradia, tais como o aluguel, não obstante parcela significativa do déficit – 39% (Magalhães Eloy e Paiva, op.cit)– ser formada por famílias que têm ônus elevado com o aluguel (acima de 30% de sua renda) e que a dinâmica do mercado de trabalho venha, cada vez mais, exigindo a mobilidade dos trabalhadores.

- S
Sustentabilidade: A expansão dos limites estabelecidos para os subsídios e valor de imóvel, acima dos índices de preço e a reboque da pressão dos custos da indústria da construção, em especial a terra, compromete, sobremaneira, a sustentabilidade da política no médio e longo prazos. Entre 2009 e 2012, foram concedidos aumentos reais de até 28% na Faixa I (FAR/OGU para rendas de até R\$1.600,00), descontada a variação do INCC e as melhorias construtivas que acompanharam essas alterações. Outro aspecto é que o PMCMV prevê investimentos até 2014, sem qualquer indicação sobre a continuidade dos subsídios.

- C
Centralização: a forte centralização na CAIXA, contraposta às metas ambiciosas de atendimento, acabou por gerar uma uniformização de regras e padronização de soluções, comprometendo a inovação por parte dos diversos agentes – construtores e financiadores. A entrada do Banco do Brasil, apesar de não possuir tradição na área habitacional, pode propiciar um ambiente mais concorrencial, favorecendo menores custos e maior inovação.

- R
Regressividade: verificada no montante de subsídios concedidos direta e indiretamente entre sub-faixas de renda inferior a R\$1.600,00 (originalmente 3 SMs), na modalidade de financiamento subsidiado (FGTS+OGU), como demonstra o Gráfico 5 a seguir. Rendas entre R\$1 mil e R\$1,6mil, auferem mais subsídios que rendas inferiores a R\$1 mil.

Gráfico 5. PMCMV. Curva de subsídios médios unitários por faixa de renda

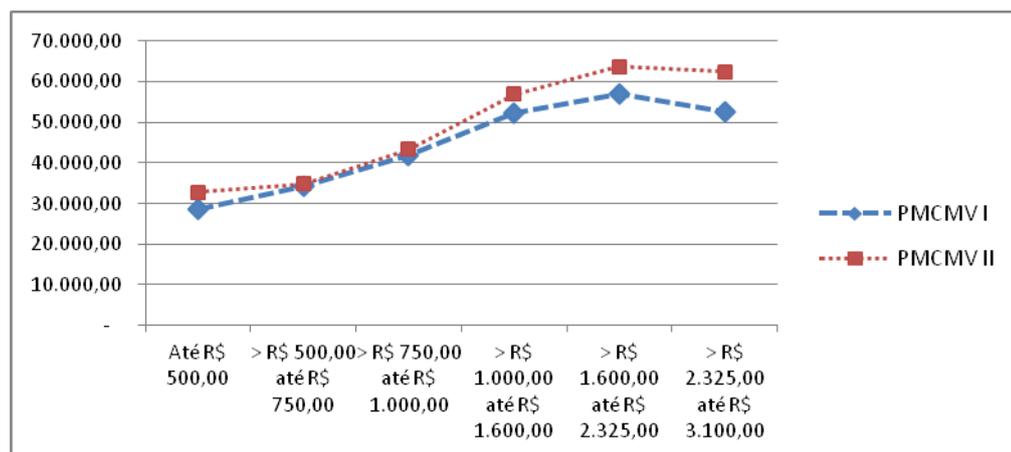


Fonte: CAIXA. Elaboração própria.

Nota: os subsídios são calculados pelo valor agregado informado (diretos + indiretos, OGU e FGTS), divididos pelo número de unidades/famílias.

Se considerado o subsídio embutido no diferencial de taxa, a regressividade se estende a rendas de aproximadamente 5 SMs, como demonstra o Gráfico 6, abaixo.

Gráfico 6: Curva de subsídios médios unitários + diferencial de taxa por faixa de renda PMCMV



Fonte: CAIXA. Elaboração própria.

Nota: aos subsídios médios concedidos é adicionado o valor presente do diferencial de taxa de 3,84% entre a taxa de 7,16% praticada pelo FGTS e uma taxa de mercado arbitrada em 11%aa, compreendido como um outro subsídio presente neste tipo de operação, disponibilizado pela regulamentação do FGTS.

Seria interessante, contudo, realizar uma análise mais compreensiva, considerando as diversas modalidades - FAR, Entidades, Municípios abaixo de 50 mil habitantes - de modo a efetuar ajustes de calibragem que permitam a redução de eventuais regressividades porventura ainda existentes, enfatizando o conceito de subsídio como instrumento redistributivo e de acesso à moradia. Ainda sobre a questão da regressividade, vale notar que a atual política tem, na origem do PMCMV o objetivo de sustentar a demanda agregada e impedir os efeitos da crise sobre a economia. Nesse contexto, o subsídio pode também ser entendido como alavancador de investimento privado. Vale destacar que a focalização impede uma regressividade como a ocorrida na época do BNH, que beneficiava rendas acima da média.

Conclusão

As análises realizadas demonstram que ao longo de cinco décadas a política de subsídios firma-se como parte integrante e fundamental da política habitacional brasileira. Mantém-se, vinculada à aquisição da casa própria como forma exclusiva de acesso à moradia, revelando, provavelmente, aspectos culturais de valorização da propriedade. Sugere ainda, um amadurecimento da sociedade brasileira ao reconhecer, dada a distribuição de renda, a importância fundamental da transferência, sob forma de subsídio, para o acesso das famílias à moradia. Desta forma, o subsídio já pode ser empregado direta e de modo mais transparente, aprimorando a política. Sua evolução é pontuada, recentemente, pela priorização nas famílias com renda mensal de até R\$3.275,00. A tendência é de maior transparência, focalização e equidade.

Outro aspecto de extrema importância é revelado no subsídio desatrelado do crédito - nas intervenções urbanas em áreas precárias, "favelas", e na oferta de moradias para famílias de até R\$1.600,00 do PMCMV. Sem essa desvinculação, apenas as famílias que conseguem acessar crédito se beneficiam dos subsídios, lógica perversa que exclui justamente as famílias que mais precisam. Este novo formato de subsídio amplia o atendimento e permite alinhar a destinação de subsídios ao perfil do déficit.

Vale observar, por fim, que o subsídio, embora tão importante, é absolutamente insuficiente para equacionar satisfatoriamente o acesso à habitação. A complexidade da produção habitacional - dado o perfil sócio-econômico do passivo (déficit), o contingente populacional e a extensão territorial do Brasil - exige uma orquestração afinada de inúmeros aspectos, dentre os quais destacamos a terra e a inserção urbana. Se não forem contempladas as diversas questões envolvidas, os recursos financeiros empregados podem ser não apenas

insuficientes para as metas pretendidas, exigindo continuamente maiores aportes, mas podem agravar problemas sociais já existentes relativos à inserção das classes sociais mais pobres junto às áreas servidas de infraestrutura e serviços na cidade. Pois, na complexa política de promoção habitacional urbana em larga escala, construir moradia é também construir cidade.

Referências

Aragão, José M. 2007. *Sistema Financeiro da Habitação: Uma análise sociojurídica da gênese, desenvolvimento e crise do Sistema*. Curitiba, Juruá: p. 150 e 192

Bonduki, Nabil. 1996. (org) *Habitat: As práticas bem sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana das cidades brasileiras*. Studio Nobel, São Paulo.

Bonduki, Nabil. 2008. *Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula*. Disponível em http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf.

Bonduki, N. e Rossetto, R. Política e Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social in Ações integradas de urbanização de assentamentos Precários. Aliança de Cidades/ Ministério das Cidades: jan 2009

Brasil. Ministério do Planejamento. PAC2. http://www.planejamento.gov.br/PAC2/3balanco/pdf/PAC2_ANO1_09-MCMV.pdf. data de referencia 31/12/2011

Cedeplar/UFMG. 2007. Projeto - projeção da demanda demográfica habitacional, o déficit habitacional e assentamentos subnormais.

Fundação João Pinheiro, *Déficit Habitacional no Brasil 2008*, disponível em <http://www.fjp.gov.br/index.php/servicos/81-servicos-cei/70-deficit-habitacional-no-brasil>, acessado em 20.05.2011.

Hoek-Smit, Marja. 2006. *Framing a Subsidy Policy for Brazil*. International Housing Finance Program, Wharton Real Estate Center.

Haffner, Marietta & Oxley, Michael. 1999. Housing Subsidies: Definitions and Comparisons. In *Housing Studies*, Vol. 14, No. 2, IPEA. Série: Políticas Sociais: acompanhamento e análise. No.14 de fevereiro 2007

Maricato, Ermínia. *Política urbana e de habitação social: Um assunto pouco importante para o governo FHC*. Julho de 1998. Em http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato_politicaurbanafhc.pdf

Magalhães Eloy, Claudia; Paiva, Henrique. Paving the Way to Extend Mortgage Lending to Lower Income Groups in Brazil: The Case of the French System. Housing Finance International. Autumn 2011. Disponível em <http://www.housingfinance.org>.

Neri, Marcelo (coord). *Os emergentes dos emergentes: reflexões globais e ações locais para a nova classe média brasileira*". FGV/SP, junho de 2011. (<http://www.cps.fgv.br/cps/brics/>).

Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE). 2012. *A Nova Classe Média Brasileira: Desafios que representa para a formulação de políticas públicas*. Disponível em: http://www.sae.gov.br/site/?page_id=10700

Santos, Claudio. *Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998*. IPEA, Série Textos para discussão No.654. Jul/1999. Disponível em http://www.ipea.gov.br/pub/td/td_99/td_654.pdf