



# XIV Encontro Nacional da ANPUR

23 a 27 · maio · 2011 · Rio de Janeiro

---

XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR

Maio de 2011

Rio de Janeiro - RJ - Brasil

---

A QUESTÃO HABITACIONAL NO BRASIL: DA CRIAÇÃO DO BNH AO PROGRAMA MINHA CASA  
MINHA VIDA

**Duval Fernandes** (PUC Minas) - [duval@pucminas.br](mailto:duval@pucminas.br)

*Economista e Demógrafo, Professor do Programa de Pós-Graduação em Geografia da PUC Minas*

**Vera Ribeiro** (Consultora) - [ribeiro.vera@uol.com.br](mailto:ribeiro.vera@uol.com.br)

*Engenheira, Técnica licenciada da Fundação João Pinheiro*

## **1. Introdução**

A questão habitacional sempre esteve presente na agenda brasileira, como um dos entraves crucial para o desenvolvimento do país. O déficit de moradias acumulado ao longo da história obrigou os governos a proporem políticas públicas destinadas à produção de moradias. Tal produção significa envolver a indústria da construção civil, que por suas características próprias a distingue dos demais ramos econômicos. como, por exemplo, ao fazer uso intensivo de mão de obra, se torna importante para as ações públicas orientadas para o emprego e renda..

A definição do déficit habitacional brasileiro não é muito precisa, mas estimava-se, no ano de 2007, que faltavam, aproximadamente, 6,3 milhões de residências para atender a população (FJP – 2007) e que no período de 2008 a 2023 esta demanda irá crescer em 24,7 unidades OLIVEIRA,GIVISIEZ,RIOS-NETO – 2009). Tal quadro coloca a questão habitacional em destaque em qualquer plano governamental, presente ou futuro.

A proposta deste texto é traçar um breve histórico das políticas habitacionais desde a criação do BNH e discutir as relações entre as necessidades habitacionais ainda tão presentes no cenário nacional e a participação do setor privado, diante as transformações que vem ocorrendo com a globalização da economia. Por ser um tema amplo, a abordagem aqui desenvolvida não tem a pretensão de esgotar o tema: buscou-se apenas sistematizar alguns aspectos que em outro momento poderão ser ampliados ou aprofundados em textos mais específicos.

## **2. Políticas Habitacionais através do tempo**

### **2.1 Criação do BNH**

Desde a década de 60, do século passado, as cidades brasileiras se expandem de forma desigual. O quadro de carências em infra-estrutura e a oferta insuficiente de moradias levavam a um crescimento urbano que mais se assemelhava a um depósito de pessoas concentradas em determinadas áreas, longe portanto de uma expansão legítima dos espaços urbanizados. Por outro lado, a situação inflacionária do país que apresentava taxas de

crescimento galopantes, dificultava a implementação de políticas públicas de mais longo prazo, que viessem a retomar o crescimento em bases socialmente sustentáveis.

E foi com estes dois intuitos, de um lado aplacar possíveis revoltas populares e buscar a legitimidade no poder; e por outro, tentar o controle da inflação que, em 1964 o governo militar ofereceu como resposta a criação do Sistema Financeiro da Habitação – SFH., por meio da Lei nº 4.380/64.

Logo em seu primeiro artigo, a Lei estabelece as principais diretrizes:

“Art.1º O Governo Federal, através do Ministro de Planejamento, formulará a política nacional de habitação e de planejamento territorial, coordenando a ação dos órgãos públicos e orientando a iniciativa privada no sentido de estimular a construção de habitações de interesse social e o financiamento da aquisição da casa própria, especialmente pelas classes da população de menor renda.” (grifo nosso)

Segundo Bizelli: “Na verdade foi a primeira vez que se tentou atacar o problema inflacionário de forma coordenada e incisiva, embora à custa de três anos de paralisação no desenvolvimento do país. Por outro lado, o BNH e o SERFHAU não só buscavam legitimar o novo governo junto às massas, mas também procuravam recuperar a economia através da transferência de recursos para o setor da construção civil, criando, conseqüentemente, empregos urbanos para a população de baixa qualificação profissional e transformando o perfil das cidades.” (1998, p. 2)

O Sistema tinha como objetivos principais estabelecer um mecanismo de captação de poupança de longo prazo para investimentos habitacionais e firmar seus agentes de gestão, captação e operação, formando o quadro institucional que daria suporte ao Sistema.

Para a sustentação financeira deste novo Sistema, as fontes de recursos eram principalmente duas:

- a) as cadernetas de poupança e letras imobiliárias formando o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), cujos recursos eram captados de forma voluntária;
- b) o Fundo de Garantia pelo Tempo de Serviço (FGTS), gerado a partir das contribuições compulsórias dos trabalhadores empregados no setor formal da economia.

A produção habitacional foi segmentada em dois grandes eixos. O primeiro, SBPE, foi destinado às classes de renda média e alta e sua operação ficou a cargo dos agentes privados; enquanto que o segundo, foi dirigido à população de renda mais baixa, sendo operado por agências estatais.

E para gerenciar o SFH foi criado o Banco Nacional de Habitação (BNH), que nasce com funções regulatória e de controle, de fomento à formação de poupança; de incentivo à indústria da construção civil; de garantir o funcionamento do mercado; e de apoio aos serviços complementares.

O BNH foi criado para ser um banco de fomento. Não lhe foi delegada a função de operar diretamente o Sistema, seja enquanto organismo financiador, seja como agente construtor ou incorporador. Sua condução deveria se submeter à orientação da Política Nacional de Habitação, a ser estabelecida pelo Ministério do Planejamento e às normas emanadas do Conselho da Superintendência da Moeda e do Crédito, que iriam relacionar o SFH ao restante do sistema financeiro nacional.

É de se notar ainda o princípio básico norteador de todo o sistema habitacional então criado: a aquisição da moradia. A solução habitacional se resolveria por meio da propriedade do imóvel, em detrimento de qualquer outra forma de acesso, como o aluguel<sup>1</sup>. A Lei nº 4.380, em seu Art.9º, estabelece que todas as aplicações do sistema terão por objeto a aquisição de casa para residência do adquirente.

A partir de 1980, as mudanças nos contextos político e econômico, o “segundo choque do petróleo”, e a conseqüente crise financeira fizeram desaparecer as condições favoráveis do período anterior, obrigando as entidades governamentais a reduzirem drasticamente os seus gastos. Por outro lado, a progressiva liberalização política ensejou o aumento e a explicitação das demandas sociais, pondo em cheque algumas iniciativas até então incontestadas. O aparato administrativo concebido e implantado para intervir no ambiente metropolitano se enfraqueceu em função dessa nova situação ..

Ainda assim, os resultados apresentados pelo Banco, não podem ser menosprezados. Para Valença e Bonates “o Sistema Financeiro da Habitação produziu quase 5 milhões de novas unidades habitacionais em cerca de 20 anos, um número considerável, especialmente se visto em relação a outros esquemas públicos de produção habitacional no país (Institutos de Aposentadoria e Pensão, Fundação da Casa Popular)(Andrade & Azevedo, 1982; Bonduki, 1998; Melo, 1992).” (2009, p.2) (tradução nossa).

Apesar disso, começa a se tornar notória a incapacidade do BNH em dar respostas consistentes e em escala apropriada para a população de menor renda, persistindo e aumentando as zonas de ocupação informal nas cidades. Programas alternativos foram propostos no sentido de focalizar investimentos destinados à população de renda inferior a três salários mínimos, como: o Profilurb, Pro-Morar, Projeto João de Barro e o Projeto Comunidades Urbanas de Recuperação Acelerada (CURA)<sup>2</sup>. Note-se, entretanto que, “os dados disponíveis

indicam baixo desempenho quantitativo destas iniciativas não convencionais. Menos de 6% das unidades financiadas [ao longo da existência do BNH] foram destinadas aos chamados programas alternativos. Entre as moradias populares financiadas, somente 17,6% são oriundas destes programas especiais”.(SANTOS, 1999. p. 18)

Reafirmando, nas palavras de Bolaffi: “A ineficácia e o caráter socialmente regressivo e urbanisticamente desastroso das políticas habitacionais impostas ao BNH pelos governos do vintênio autoritário são notórias. O mal ..... Embora a gestão dos recursos do FGTS tivesse sido confiada ao Banco para que fossem investidos, enquanto recursos baratos na produção de habitações de baixo custo para famílias pobres, apenas 18% dos investimentos habitacionais provenientes desse Fundo foram destinados a famílias com renda inferior a 5 salários mínimos. Mas, se esse dado é suficiente para caracterizar uma política incompetente e perversa, em hipótese alguma é suficiente para sugerir que a criança seja despejada no ralo junto com a água do banho. É certo que o Sistema Financeiro da Habitação e o Banco que gere seus recursos precisam ser criticados, avaliados, corrigidos e modificados, mas daí a afirmação de que uma política habitacional consistente possa prescindir de um Banco, vai um enorme equívoco..” (BOLAFFI, 1986).

Em 1986, o então Presidente Sarney decide acabar com o BNH. O Decreto Lei nº 2.291/96 extingue o Banco por incorporação à Caixa Econômica Federal, que herda todos os seus direitos e obrigações.

Uma das principais razões alegadas para a extinção do BNH foi a falência dos planos de controle da inflação (planos Bresser e Verão) que não conseguiram impedir o desmonte do Sistema. Segundo Santos: “Com efeito, até 1979, quando a taxa anual de inflação não passou de 45%, o SFH não teve maiores problemas. 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, entretanto, mudou radicalmente o quadro.” Esta alta não prevista das taxas inflacionárias causou o descasamento entre as prestações pagas pelos mutuários e o saldo devedor, fazendo com que a dívida se tornasse impagável. A estrutura financeira construída para dar sustentabilidade ao SFH começou a ruir, à medida que, o retorno dos empréstimos não compensava o débito, impossibilitando o uso dos recursos para o re-investimento.

Durante todo esse período, aos agentes privados foram reservadas as funções de promoção, execução e comercialização de projetos de construção de habitações, na vertente SBPE. Os recursos arrecadados pelos agentes financeiros, assim chamados às associações de poupança e empréstimo, eram direcionados ao financiamento de projetos habitacionais de

iniciativa do setor privado, ou seja, as empreiteiras, construtoras e incorporadoras propunham o empreendimento, cabendo-lhes a venda das unidades habitacionais aos consumidores finais. As atribuições do setor privado terminavam neste ponto. A partir daí, o adquirente tornava-se mutuário do Sistema, cabendo-lhe a responsabilidade de saldar o empréstimo contratado junto às instituições financeiras.

Segundo Santos, “o empreendedor, portanto, era apenas um intermediário do processo, dado que após a venda do imóvel ele repassava sua dívida com as instituições financeiras para os mutuários.” (SANTOS, 1999, p.11)

Os recursos oriundos da arrecadação do FGTS, geridos pelo BNH, eram destinados prioritariamente à construção de casas de interesse social. Os principais responsáveis pela construção dessas unidades habitacionais foram as Companhias de Habitação (COHAB), que Santos define como sendo empresas mistas sob o controle acionário dos governos estaduais e/ou municipais que associavam a execução de programas setoriais de construção de habitações às atividades financeiras referentes à comercialização. Ainda segundo este autor: “...(as Cohabs) obtinham financiamentos do BNH mediante apresentação de projetos tecnicamente compatíveis com a orientação do banco, e supervisionavam a construção de moradias destinadas às camadas mais pobres da população, de acordo com as prioridades estabelecidas pelos governos locais (os estados, no caso)” (SANTOS, 1999, p.13).

A participação das empresas privadas se restringia à construção de habitações, ou seja, às obras de engenharia. O beneficiário final, da mesma forma, tornava-se mutuário do BNH, por intermédio das Cohabs ou agências similares.

Em resumo, não havia risco para o empreendedor, seja na vertente SBPE, seja na vertente FGTS. No primeiro caso, bastaria a venda do imóvel, enquanto no segundo, sua atribuição não chegava sequer a de um intermediário. Tal situação não se deu por um acaso, mas estava entre as missões que o BNH deveria assumir, qual seja, impulsionar a atividade da indústria da construção civil<sup>3</sup>, encarada como aquela com maior capacidade de criar empregos em curto prazo, sem exigências quanto à capacitação de seus empregados. A construção civil desde então é elevada a condição de grande empregador (independentemente do caráter frágil e temporário deste emprego) de uma enorme massa de trabalhadores, com pouca ou nenhuma qualificação. Este argumento aliás tem sido comumente lembrado sempre que se destinam benefícios fiscais e canalizam-se recursos financeiros a esta atividade econômica.

## 2.2 Pós BNH

No que tange a organização institucional, a década de 80 foi pródiga em criar e ao mesmo tempo extinguir as instituições responsáveis pelos problemas das cidades. Ministérios foram criados e desativados com muita velocidade, tendo todos eles vida breve<sup>4</sup>. Terminamos a década com a extinção do Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente (MHU) e a criação da Secretaria Especial de Ação Comunitária (SEAC) vinculada ao Ministério do Interior. A gestão do SFH ficou dividida entre a CEF e o Ministério da Fazenda (MF). Coube a SEAC cuidar da habitação de interesse social, enquanto o SBPE foi para o MF.

No vácuo deixado pelo BNH, prevaleceu a inconstância administrativa, com tudo que ela acarreta: interrupções de políticas, programas e projetos; indefinições de objetivos e metas; mudanças do corpo técnico, etc. As atribuições relacionadas à gestão habitacional foram pulverizadas por diferentes instituições. O Banco Central assume as funções normativas e fiscalizadoras do SBPE, a CEF passa a ser a gestora do FGTS e agente financeiro do SFH. Estando a CEF vinculada ao Ministério da Fazenda, este passa indiretamente a ter alguma injunção sobre o SFH. Esta situação prevalece em grande parte até hoje.

Mas, foi ainda em 1989 que ocorreu a reestruturação do FGTS, com a criação do Conselho Curador do Fundo, conformado a partir de uma representação tripartite: trabalhadores, empresários e governo. A partir de então, ficou estabelecido que 60% dos recursos do Fundo seriam destinados à habitação de interesse social.

E foi neste período de escassos recursos financeiros destinados à habitação que ocorre uma iniciativa nova no âmbito do setor empresarial. Frente à impossibilidade de conseguir financiamento para a produção junto ao SFH, surgiram pequenas empresas de engenharia que acreditaram no potencial do mercado. Não era difícil perceber uma demanda sempre crescente por novas unidades habitacionais, bem como o crescimento das cidades.

Data desta época o aparecimento de empresas de pequeno porte que retiveram para si o risco de seus próprios negócios. Passaram a assumir novas funções. Com recursos financeiros próprios adquiriam os terrenos urbanizados, realizavam a construção, vendiam as unidades e financiavam diretamente o comprador. Em outras palavras, foram empresas que, fugindo a regra geral, optaram por atuar de forma independente dos recursos públicos ou geridos pelo poder público.

Destacamos dois casos clássicos e mais conhecidos, sem no entanto desprezar outros que por ventura existam. Nosso propósito neste texto é apenas apresentar, como exemplos, atitudes diferentes no âmbito da indústria da construção civil, trazidos por empresas mineiras.

São elas a Construtora Tenda Engenharia e a MRV Engenharia. As duas construtoras destinaram seus produtos às famílias de renda média baixa.

### **2.3 Período pós- Constituição de 1988**

Com o advento da Constituição de 1988, ficam estabelecidas de maneira pouco esclarecedora as competências entre os níveis de governo. A responsabilidade sobre a questão habitacional ficou dividida entre os três poderes à medida que cabe aos três a promoção de programas que tragam soluções ao problema da moradia.

O governo Collor, com a retórica da modernidade, aposta nas forças de mercado, favorecendo em seu discurso e na prática nascente as empresas privadas, por meio de condições favoráveis para a construção civil. Cria o Ministério de Ação Social (MAS), com o intuito de direcionar os recursos orçamentários para a população de baixa renda e promete uma política de subsídios (VALENÇA e BONATES, 2009), estabelecendo o Sistema Nacional de Habitação. Delega-se a este Ministério a execução de programas que apelam para a participação da sociedade nos conselhos estaduais e municipais, obrigatórios para os municípios que se candidatam a receber recursos orçamentários, ou seja, os poderes locais e estaduais são chamados a participar do novo arranjo institucional.

O Sistema Nacional de Habitação, no período que compreende este curto governo, chega a construir, em quatro anos, perto de 500 mil moradias, com recursos do FGTS e por meio dos Programas Programa de Ação Imediata para a Habitação (PAIH), Programa de Habitação Popular (Prohap), Programa Empresário Popular (PEP) e Cooperativa.

Nestes quatro principais programas, as empresas privadas foram convidadas a fazer parte como promotores da habitação e o governo criou um número de condições favoráveis, chamando a si o risco do empreendimento. A intenção era atrair novos investimentos, convencendo os agentes privados de que habitação de interesse social era um negócio rentável. A chamada parece ter tido sucesso num primeiro momento, quando em 1991, 67% dos projetos financiados no âmbito do PAIH foram feitos por construtores privados. (VALENÇA e BONATES, 2009).

Quando Itamar Franco assume a presidência, as contratações de novos projetos, com recursos do FGTS, foram suspensas, porque a capacidade de financiamento do Fundo estava esgotada. Um grande número de unidades habitacionais (cerca de 200 mil) foi construído mas não foi vendido. Estes imóveis tinham uma série de problemas, entre eles o que parece ter sido o mais grave foi a inadequação da oferta à demanda, ou seja, a construção de imóveis

destinados a determinada faixa de renda localizados em zonas urbanas não atraentes a esta mesma faixa. Imóveis de determinado valor foram localizados em bairros sem a infra-estrutura desejada para quem podia pagar por eles.

O tamanho do problema e as distorções na gestão dos recursos do FGTS foram de tal monta que uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito - CPMI foi instalada no Senado Federal, com o objetivo de averiguar os desmandos existentes.

Nas palavras do relator desta CPMI, Senador Garibaldi Alves: “A Comissão Parlamentar Mista de Inquérito do Fundo de Garantia pelo Tempo de Serviço realizou um dos trabalhos de maior significado para a vida dos assalariados brasileiros. O Fundo, criado pela Lei nº 5.107, de 13 de fevereiro de 1966, acumulou, nesses 26 anos, imperfeições e irregularidades que o afastaram dos seus fins originais. Concebido e implantado em benefício da classe trabalhadora, e vinculando-se às políticas sociais de habitação popular e de expansão dos equipamentos de infra-estrutura urbana, o FGTS, infelizmente, foi empregado e manipulado em detrimento dos seus legítimos e verdadeiros usuários. Essa é a constatação histórica que se pode fazer, ainda que reconheçamos, também, as ações que se compatibilizaram com sua destinação.” (Relatório da CPMI, 1992. p.5)

Esta CPMI, em seu relatório final, constatou o descumprimento das normas legais que regiam o Fundo, de ordem estrutural e circunstancial. Com relação às irregularidades na aplicação dos recursos, detectou-se uma série de problemas, entre os quais cabe destaque o descumprimento das resoluções emanadas do Conselho Curador, com relação à alocação de recursos por área de aplicação, Unidade da Federação e características da população beneficiária. Para o Programa Empresário Popular, foram destinados 29,48% dos recursos, segundo o Senador Eduardo Suplicy, muito além dos 8,48% aprovado pelo Conselho Curador<sup>5</sup>. Não houve consulta ao Conselho para a realocação destes recursos. A falta de critérios transparentes para a eleição de projetos foi outro fator apontado.

Após a realização da CPMI, já acatando as recomendações conclusivas do Relatório Final, o Ministério do Bem Estar Sociais (MBES), criado após a extinção do MAS, lança dois novos programas: Habitar Brasil e Morar Município. O acesso a estes recursos exigia do poder local a existência de um conselho e um fundo em cada localidade (município ou estado), além da contrapartida que variava entre 10% a 20%, conforme a região. Estas exigências formaram, desde então, a base do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social.

Neste período teve início com grandes incentivos ao setor privado, chamado a participar ativamente da produção de habitações de interesse social. Para tanto, foram oferecidos benefícios aos executores, que com amplo acesso aos recursos do FGTS, se movimentaram

para construir um grande número de unidades habitacionais. Com a complacência dos órgãos gestores e fiscalizadores, ainda fragilmente estruturados, após a extinção do BNH, conjuntos habitacionais foram erigidos em todo o país.

No entanto, o resultado não foi alentador. As diversas irregularidades levaram a criação de uma comissão de investigação no Congresso Nacional. O Programa Empresário Popular, um dos principais alvos da investigação, mereceu especial atenção, à medida que o percentual de recursos a ele destinado superou em muito as possibilidades de financiamento do FGTS.

As seqüelas desta época perduraram por alguns anos. De um lado, unidades habitacionais vazias e sem comprador, em um país onde o déficit habitacional é enorme: dar solução a esses ativos imobiliários demandou esforço e tempo. Por outro lado, a exaustão da capacidade de financiamento do FGTS imobilizou o poder público fazendo com que o déficit habitacional já crescente aumentasse ainda mais neste período.

As empresas que atuavam com capital próprio continuaram a crescer, independente de recursos públicos. A MRV, por exemplo, a partir de 1994 alarga seu raio de abrangência, passando a atuar em outros estados. Os critérios adotados para busca de mercados envolviam o PIB local, a renda *per capita* da população e o déficit habitacional existente. Foi assim que a empresa se instalou em outros municípios, começando por prósperas cidades de porte médio. A Tenda Engenharia também continuou a crescer, atendendo a faixa de renda média baixa. A Rossi Residencial lança em 1992 o Plano 100 com o objetivo de permitir à classe média o financiamento para a aquisição de imóveis.

Neste período, no campo legislativo, mudanças expressivas ocorreram. Em função dos resultados a que chegou a CPMI foi proposta nova legislação para a regulamentação do FGTS, tentando sanar os problemas encontrados, e garantido que seus recursos se destinassem ao público para o qual foi criado. Na Câmara dos Deputados foi formado um grupo de técnicos, representando todos os setores envolvidos com a questão habitacional, com o intuito de discutir e propor a legislação que mais tarde deu origem ao Fundo de Habitação Popular e sua forma de gestão.

Ainda é desta época a proposta do Fundo de Investimento Imobiliário, para operar no mercado secundário e o Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI), aprovado em 1997 e inserido no âmbito do SBPE. A intenção era captar mais recursos para o crédito imobiliário, visto que as cadernetas de poupança não se mostraram tão apropriadas ao negócio, porque se caracterizam como um passivo de curto prazo.

## 2.4 Governo Fernando Henrique

No período seguinte, mais uma vez se modifica o quadro institucional com a criação da Secretaria de Política Urbana (Sepurb) vinculada ao Ministério do Planejamento. A Secretaria foi composta por três diretorias setoriais: habitação, saneamento e projetos especiais. Este mesmo desenho organizacional perdurou nas mudanças que se seguiram na administração pública federal, que de certa forma emancipou a Sepurb, passando a se chamar Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano, vinculada a Casa Civil, com vida breve, e logo em seguida por Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República.

Dentre as primeiras providências da nova Secretaria estava a consolidação e ampliação das modificações feitas no âmbito da gestão e da regulamentação do FGTS. Uma série de normas relacionadas à transparência das aplicações foi colocada em prática. Estados e municípios, por exemplo, foram obrigados a dar publicidade aos conselhos, bem como das decisões tomadas por eles, como à destinação dos recursos de seus fundos formados a partir de repasses do FGTS. Para a composição do conselho garantiu-se o assento de representações das organizações da sociedade civil. Tais medidas impuseram um certo limite à atuação da iniciativa privada, que agia de forma bem diferente nos anos anteriores. Aboliu-se a prática de venda de projetos antecipada, muito comum até então.

Um novo programa foi introduzido, com uma nova perspectiva. O Programa de Arredamento Residencial (PAR) introduz a figura do “*leasing*” na política habitacional, relativizando, a questão da propriedade, que só passa a ter efeito no final do contrato de 15 anos. Este pode ter sido o primeiro passo no sentido de quebrar um certo preconceito sempre presente no âmbito das políticas habitacionais até então concebidas, com relação à solução habitacional por intermédio do aluguel.

No que tange à população de mais baixa renda, foi lançado o Programa de Subsídio à Habitação – PSH. Destinado à construção de moradia para a população de renda de até 3 salários mínimos, no entanto com baixo orçamento. Segundo Valença e Bonates: “ *As with the others, the PSH covers the whole of the country’s immense territory, however, it practically exists only in smaller municipalities of the interior, where price of land is very low or insignificant. This is necessary due to the small amount of money which is allocated as subsidy to the construction of each housing unit.*” (2009, p. 6)

Outra mudança de foco aconteceu com o Programa Carta de Crédito, que passou a privilegiar o consumidor ao invés de focar o produtor. Disponibilizado o crédito, o comprador potencial procura no mercado o imóvel que deseja e pode pagar. Embora o Programa

apresente méritos e obteve bons resultados, não se poderia deixar de mencionar o inverso da moeda: com a demanda aquecida pela simplicidade do crédito, os imóveis a venda tenderam a subir de preço.

É do mesmo período a aprovação do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), com a possibilidade de lançamento dos Certificados de Recebíveis Imobiliários - CRI, no mercado de capital aberto. Instituiu-se o mercado de securitização, tal qual existente em outros países. A importância deste Sistema poderá ser vista mais adiante, pelo interesse que vem provocando junto aos agentes financeiros.

Ainda é neste período que se dá a aprovação e sanção da Lei nº 10.257, ou seja do Estatuto da Cidade, passando então a vigorar os instrumentos urbanísticos que irão facilitar a produção habitacional, em especial para a população de mais baixa renda.

Avanços remarcáveis aconteceram neste período. As mudanças institucionais embora tenham ocorrido, foram menos traumáticas, porque não alteraram substancialmente o arranjo inicial. Como foi visto, houve uma emancipação da primeira secretaria criada, que alçou a condição de um ministério, embora não tenha sido consolidada como tal.

As fontes de recursos continuaram a ser as mesmas, mas foram saneadas as finanças do FGTS e bem além disso, os investimentos realizados com estes recursos não sofreram as enormes distorções acontecidas no período anterior. A participação de estados e municípios aumentou, potencializando os recursos do Fundo. A execução dos empreendimentos pela iniciativa privada foi regulamentada, evitando os abusos antes cometidos. Novos programas surgiram apontando para outros caminhos, como a ampliação do crédito ao consumidor ou a solução habitacional por meio do “*leasing*”.

Fatos importantes datam deste período. Embalados pela aprovação da Lei nº 9.514, de novembro de 1997, que dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI) e institui a alienação fiduciária, os investidores privados adquiriram novo fôlego. A segurança oferecida pela securitização e a emissão de Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRI), juntos representam uma situação bem mais confortável que a hipoteca do imóvel, tornando o mercado imobiliário mais atraente para os investidores.

## **2.5 Governo Lula**

Novo período presidencial teve início e com ele uma nova organização institucional. Foi criado o Ministério das Cidades, atendendo a uma antiga reivindicação dos movimentos

populares. Sua estrutura acompanha em parte o desenho anterior, acrescido a secretaria de transportes e mobilidade urbana.

A Secretaria Nacional de Habitação passa a ser responsável pela formulação, implementação e gestão da Política Nacional de Habitação, elaborada durante o ano de 2004. O texto abrange vários aspectos relacionados à produção habitacional, incluindo seus principais insumos, as diferentes soluções, à inserção da habitação no ambiente urbano, às possibilidades tecnológicas, assim como as linhas de financiamento.

O Sistema Nacional de Habitação possui dois sub-sistemas que tratam de forma distinta a habitação de interesse social e a habitação de mercado, ou seja, regulam o acesso à habitação para os que precisam de subsídios separadamente daqueles não precisam. A separação repercute nas fontes de financiamento destinada a cada sub-sistema. Para a sustentação dos subsídios necessários ao Subsistema da Habitação de Interesse Social foram reservados o FGTS e o FNHIS, além de recursos provenientes do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), do Fundo do Amparo ao Trabalhador (FAT) e do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), ou seja, os recursos públicos ou geridos pelo poder público. O Subsistema de Mercado deve se sustentar por meio da captação de recursos disponíveis no mercado de investimento, seja por meio das tradicionais cadernetas de poupança, seja por meio de outros instrumentos como os títulos securitizados lastreados pelos Certificados de Recebíveis Imobiliários, regulados pelo SFI.

A Política de Habitação reforça a necessidade da capacitação gerencial e recoloca o planejamento em lugar de destaque. Ressalta a importância do envolvimento dos três níveis de governo, da participação dos atores e agentes envolvidos e da transparência e do controle social.

Neste período alguns Programas tiveram resultados bem mais expressivos que em anos anteriores. O PAR, por exemplo, diminuiu sensivelmente o custo da produção, atingindo uma população demandante maior. Da mesma forma o Programa Carta de Crédito, na sua versão compra de materiais de construção, beneficiou a população com renda de até 5 salários mínimos, expandindo seu universo de atendimento. No PSH foram injetados recursos bem superiores aos anos anteriores. (VALENÇA e BONATES-2009)

No campo legislativo, há que se destacar ainda a aprovação das leis nº 11.076/2004 e 11.481/2007. A primeira no Capítulo das Disposições Transitórias e Finais, dispõe sobre modificações do Art. 22, parágrafo único e 38 da Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997, ampliando a regulamentação para: as entidades que operam no SFI, para além daquelas privativas do Sistema; abrangendo os bens enfiteúticos; e mais além, permitindo maior

segurança aos contratos de alienação fiduciária, que passam a ser celebrados por escritura pública ou por instrumento particular com efeitos de escritura pública.

Em que pese a importância inquestionável dos avanços apontados anteriormente, que se somam a outros relacionados ao aumento da capacidade de gestão do poder público, para o fim a que se propõe este trabalho vamos nos ater ao lançamento do PAC da Habitação, ou seja o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) pela sua importância e volume de recursos a ele destinados.

O PMCMV reúne programas e iniciativas que privilegiam a doação de terrenos pelos demais entes federados; a existência de outras medidas de desoneração tributária; e a implementação dos instrumentos urbanísticos constantes do Estatuto da Cidade.

O Fundo Garantidor (FGHab) terá por finalidades garantir o pagamento aos agentes financeiros de prestação mensal de financiamento habitacional devida pelo mutuário em caso de desemprego ou redução temporária da capacidade de pagamento; bem como assumir o saldo devedor do financiamento imobiliário, em caso de morte e invalidez permanente.

As empresas privadas do setor da construção civil são os agentes executores responsáveis pelas obras e serviços. Os projetos deverão ser apresentados pelas construtoras, em regime especial de tributação da construção civil (redução da alíquota de 7% para 1%), segundo demanda estimada por estados e municípios.

Em suma, o PMCMV atua nas duas pontas. De um lado torna solvável uma demanda não atendida, por meio dos subsídios oferecidos às famílias de renda mais baixa, assim como garantido ao empreendedor o pagamento das parcelas do financiamento com recursos do Fundo Garantidor; e por outro, oferecendo incentivos diversos, inclusive tributários, às empresas do setor privado.

### **3. Organização empresarial do setor da construção e incorporação imobiliária**

Segundo a Revista O Empreiteiro(nº 481-2009): “a despeito da crise financeira nos Estados Unidos que eclodiu em setembro do ano passado, os segmentos de Construção e Engenharia alcançaram no Brasil um resultado histórico atingindo a maior receita bruta conjunta dos últimos 14 anos. E ainda, o faturamento bruto das 190 maiores empresas do segmento totalizou R\$ 65,937 bilhões, enquanto que as cem maiores construtoras cresceram 49,59% ao final de 2008”..

O primeiro fato marcante é o número de empresas de capital aberto presentes na Bolsa de Valores de São Paulo, classificadas como pertencentes ao grupo “construção civil”. São 25 empresas entre construtoras e incorporadoras. Alguns comportamentos entre as

empresas de construção, incorporação e vendas, podem ser identificados: (i) parcerias consolidadas ou junções de empresas do ramo; (ii) abertura de capital.

No item parcerias e junções, constatam-se que as *joint ventures*, a exemplo do que aconteceu em outros setores, estão se reproduzindo no mercado imobiliário com certa rapidez. Grandes incorporadoras, como a Gafisa e a Cyrela se juntam com construtoras de médio porte, espalhadas pelo país, para consolidar parcerias que fecham um ciclo de produção: incorporação, construção e vendas<sup>6</sup>.

Grupos econômicos e empresas americanas e européias encontram seus parceiros no país<sup>7</sup>. A imprensa noticiou, em dezembro de 2009, que: “O megainvestidor americano Sam Zell deu ontem mais uma demonstração de seu apetite pelo mercado imobiliário brasileiro. A sua empresa de investimentos Equity International comprou 8,52% de participação na Brazilian Finance & Real Estate (BRRE), especializada em financiamento imobiliário para pessoas físicas e empresas. Trata-se da sexta empresa brasileira do setor no portfólio de Zell. O investidor já era acionista relevante na Gafisa, Tenda, BRMalls, Bracor e AGV”.( ÚLTIMO SEGUNDO - 2010)

Abertura de capital tem drenado um fluxo de recursos importantes para o setor, conforme o balanço contábil das empresas. O lançamento de ações na Bovespa tem se mostrado um bom canal para a capitalização das mesmas<sup>8</sup>. A captação de recursos financeiros junto a investidores privados leva tais empresas a se comportarem de uma outra forma, obedecendo à legislação que rege as empresas de capital aberto. Passam a ser obrigada a dar conhecimento de suas ações, bem como realizar as demonstrações financeiras contábeis na forma da lei, de maneira a posicionar o público investidor.

Neste novo contexto, a solidez e saúde financeira das empresas são de fundamental importância na busca da poupança e do capital disponível no mercado de investimento. Entre as formas de demonstrar sua performance, consta em destaque a capacidade que elas tem de realização de novos empreendimentos, ou por outra, a capacidade de produção em curto e médio prazo. Em se tratando de empresas de construção e incorporação imobiliária, o item “estoque de terrenos urbanizados” tem especial importância, à medida que traduz a existência de um insumo básico à produção, sem o qual a execução de empreendimentos imobiliários é dificultada.

Verifica-se facilmente no rol das maiores empresas o estoque de terrenos (*landbank*) que vem sendo formado. Este estoque é medido a partir do seu Valor Geral de Vendas (VGV). Os grupos Gafisa e Cyrela, dois dos maiores grupos deste ramo econômico, acumulam alguns bilhões de reais em seu *landbank*<sup>9</sup>, demonstrando o potencial que tais grupos tem de realização

de empreendimentos imobiliários. Mesmo empresas menores estão atentas à importância do estoque de terrenos e começaram já a formar seus estoques<sup>10</sup>.

Boa parte deste movimento empresarial está direcionado a realização de empreendimentos habitacionais destinados à população de renda média e média baixa, chamado de segmento econômico. De uma maneira geral, o preço final dos produtos se situa na faixa entre 45 a 200 mil reais; a metragem útil não supera 80 metros quadrados; e a renda exigida do beneficiário é de até 12 salários mínimos.

#### **4. Conclusões**

O mercado imobiliário brasileiro vem se mostrando bastante atrativo para os investidores desde o final do século passado e, com o advento do PMCMV recebe um impulso a mais, dadas as facilidades oferecidas e os benefícios disponibilizados. A demanda solvável, ainda não atendida, foi acrescida de uma outra parcela, que entra no mercado por meio de garantias e subvenções sustentadas com recursos públicos ou recursos geridos pelo poder público.

Algumas empresas com capital próprio e assumindo o risco do negócio, começaram na década de 80 a focalizar suas ações nesta clientela não atendida e foram bem sucedidas. Outras, que se ativeram a operar com recursos públicos, não alcançaram o mesmo êxito e, ao contrário do que se poderia supor, verifica-se que a gestão e fiscalização dos recursos públicos ou por ele geridos não trouxeram os resultados esperados, desde a época do Banco Nacional de Habitação (BNH).

Por outro lado, a expansão do processo de globalização da economia que vem sendo observada em todos os setores produtivos atingiu, como não poderia deixar de ser, o setor da indústria da construção civil, caracterizada como um dos ramos mais tradicionais da produção, que ainda utiliza, na maior parte das vezes, métodos artesanais de construção, exigindo uma mão de obra pouco qualificada. Formou-se a partir de pequenas empresas, com pequeno capital inicial e se expandiu e se manteve na função de executora de obras financiadas com recursos públicos, com algumas exceções dignas de nota, como foi visto aqui.

Com a abertura da economia, o setor passa por transformações que tendem a alinhar este ramo econômico às mudanças decorrentes do processo. As empresas tendem a se reorganizar para se inserir num ambiente bem mais competitivo, estabelecendo novos posicionamentos em suas formas mais diversas: fusões, aquisições, parcerias, *joint ventures*, alianças.

Conforme Barros: “A *joint venture* se dá quando duas ou mais empresas criam uma nova organização, formalmente separada das demais, com governança, força de trabalho, procedimentos e cultura própria. Diferente de fusão, que consiste na combinação de duas ou mais empresas que dão origem a uma nova empresa legalmente constituída, em tese, sem a predominância de nenhuma das empresas existentes anteriormente. Existe, ainda, de forma conceitual, a aquisição, quando uma das empresas legalmente deixa de existir” (Barros, 2003, p.18) (In: Alcântara Junior, 2006, p.20).

As *joint ventures* empresariais com empresas estrangeiras, buscam de uma parte canais nacionais para sua atuação e do lado nacional representam um reforço de expansão para a empresa local. Na situação tratada aqui, do ramo da construção e incorporação imobiliária, o que se assiste com maior frequência são as parcerias e as *joint ventures*, sendo os casos mais comuns a junção de incorporadoras e construtoras. As junções buscam uma complementaridade. De um lado, as empresas estrangeiras constrangidas pela legislação brasileira que impede o livre acesso aos mercados, ao se alinharem a empresas nacionais ganham a possibilidade de atuação local; enquanto que, as empresas nacionais se beneficiam seja dos investimentos financeiros trazidos por estas empresas, seja de algum tipo de *know how*, ainda não existente no país.

Neste novo quadro, onde arranjos e re-arranjos empresariais estão sendo feitos com frequência, a busca por melhor performance financeira leva a formação de enormes estoques e terrenos urbanos que viabilizem a curto e médio prazo empreendimentos habitacionais destinados a demanda solvável ainda não satisfeita. Estes terrenos são, na maior parte das vezes, adquiridos por meio de permuta, quando o proprietário, sem recursos para empreender, se satisfaz com a propriedade de imóveis prontos a troco da cessão do terreno.

Não parece plausível que tais estoques de terrenos estejam sendo formados aguardando uma possível valorização imobiliária, ou seja, com intuitos especulativos. No mundo atual, com a economia globalizada, o giro de capital e a realização do lucro se fazem de forma bem mais rápida, se comparados a décadas anteriores. O movimento das bolsas de valores nos fornece um bom exemplo disso. Ainda que existam resquícios na forma mais antiga de auferir lucros com a posse de terrenos urbanos, em especial sob a forma da mais valia, as formas de minimizá-los são incipientes com os instrumentos legais disponíveis hoje. As taxações fiscais punitivas não possuem a mesma velocidade no alcance de seus propósitos se comparada às vantagens lucrativas de quem detém os imóveis.

Do ponto de vista da produção habitacional, seria necessário uma análise mais acurada dos problemas que possam advir deste novo modelo. Por um lado, o aumento da oferta de

novas unidades habitacionais pode, além de satisfazer o desejo da demanda reprimida, diminuir o preço do imóvel acabado, numa leitura simplificada da lei da demanda e da oferta. Mas, por outro, seria prudente verificar se o aproveitamento das áreas urbanizadas em favor de uma parcela da população, aquela que ainda pode pagar pelo seu imóvel, não irá prejudicar a população de renda mais baixa, que não consegue se inserir neste mercado, mais uma vez expulsando-a das áreas mais nobres da cidade e fazendo com que ela se situe nos espaços cada vez mais apartados dos benefícios das áreas urbanizadas.

## Bibliografia

- BIZELLI, José Luis. “As cidades brasileiras frente ao século XXI: desafios e perspectivas”: texto apresentado na reunião da Latin American Studies Association; Chicago, Illinois, 1998.
- BOLAFFI, Gabriel. “Os Mitos sobre o Problema da Habitação”; in: Espaço & Debates. Revista de Estudos Regionais e Urbanos – ANO VI; Nº 17. São Paulo, 1986
- CONGRESSO NACIONAL, Comissão Parlamentar de Mista de Inquérito do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço. “Relatório Final”, Brasília, 1992
- O Empreiteiro nº 481. nov/2009 ( acesso 20/11/2010 <http://www.revistaempreiteiro.com.br/index.php?page=materia.php&id=75>)
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos Políticos e Sociais. Déficit Habitacional no Brasil. Belo Horizonte, 2007( acesso em 20/11/2010 <http://www.fjp.gov.br/index.php/servicos/81-servicos-cei/70-deficit-habitacional-no-brasil>)
- MINISTÉRIO DAS CIDADES. “Política Nacional de Habitação”. Brasília, 2004. (acesso em 13/11/2010 [www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/politica-nacional-de-habitacao/4PoliticaNacionalHabitacao.pdf](http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/politica-nacional-de-habitacao/4PoliticaNacionalHabitacao.pdf) - p.29).
- Oliveira Elzira Lúcia, Givisier, Gustavo H.N e Rios-Neto, Eduardo L.G Demanda futura por moradias no Brasil 2003-2023: uma abordagem demográfica Ministério das Cidades. Brasília . 2009.
- Plaenge Empreendimentos ([www.plaenge.com.br](http://www.plaenge.com.br) acesso 20/11/2009)
- Política Nacional de Habitação –PNH. Cadernos Mcidades Hbaitação nº 4. Brasília. 2004
- SANTOS, Claudio H.M. “Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998”, Texto para Discussão nº 654, IPEA, Brasília, 1999.
- ÚLTIMO SEGUNDO .- Acesso 20/11/2010 - <http://ultimosegundo.ig.com.br/>
- VALENÇA, Marcio Morales e BONATES, Mariana Fialho: The trajectory of social housing policy in Brazil: From the National Housing Bank to the Ministry of the Cities; Habitat Internacional; journal homepage: [www.elsevier.com/locate/habitatint](http://www.elsevier.com/locate/habitatint)

## Notas

---

<sup>1</sup> Na França a taxa de habitação ocupada por seus proprietários é de cerca de 56%.

<sup>2</sup> **Profilurb** – Programa de Lotes Urbanizados que tinha por objetivo promover loteamentos populares, já dotados de infra-estrutura; **Pro-Morar** – Programa de reurbanização de favelas e similares, que garantiam a permanência no local dos moradores, desenvolvimento de projetos de reurbanização com a participação dos beneficiários, titulação da terra, sistema de mutirão, implantação de infra-estrutura e equipamentos básicos, além de promoção social por meio da geração de renda; Programa Nacional de Auto-Construção - Projeto **João de Barros** – auto-construção por regime de mutirão; **CURA** – Comunidades Urbanas de Recuperação Acelerada, que financiava obras de infra-estrutura e equipamentos urbanos

<sup>3</sup> Outras leis foram aprovadas no sentido de complementar estes incentivos: Lei nº 4.591/64, que dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias; Lei nº 4.864/65, que dispõe sobre o estímulo a indústria de construção civil; Lei nº 6.766/79, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano; Lei nº 9.514/97, que dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário e instituiu a alienação fiduciária de imóvel.

<sup>4</sup> Em 1985 foi criado o Ministério de Desenvolvimento Urbano – MDU; em 1987 o MDU foi transformado em Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente – MHU; em 1989 extinguiu-se o MHU.

<sup>5</sup> No caso do Distrito Federal, ao invés de 8,48%, foram aprovados 46,57%.

<sup>6</sup> Apenas como exemplos, citamos: a Gafisa e a Tenda Engenharia; a Tenda e a Fit criaram a Lider; a Cyrela Brazil Realty e a Concima, a Cury Empreendimentos, a Cytec e a Plano & Plano; a Camargo Correa e a HM Engenharia e Construções, etc.

<sup>7</sup> O Fundo de investimentos britânico Autonomy Capital Research LLP se associou a MRV Engenharia.

<sup>8</sup> A Rossi afirma ter captado 100 milhões de dólares e as ações da Cyrela valorizaram cerca de 265,5% desde a primeira oferta feita em 2005.

<sup>9</sup> O banco de terrenos do Grupo Gafisa representa um VGV potencial de 6,3 bilhões de reais; o Grupo Cyrela possui um VGV potencial de 22,1 bilhões de reais, conforme informações fornecidas pelos próprios.

<sup>10</sup> A M. Bigucci inclui em seu plano de investimento a compra de terrenos com mais de 3 mil metros quadrados na região metropolitana de São Paulo, segundo informação da empresa.