



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA**

ALINE ROCHA DE ANCHIETA RODRIGUES SANTOS

**POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA: UMA ANÁLISE DA CONCEPÇÃO DO
PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA**

**NATAL
2017**

ALINE ROCHA DE ANCHIETA RODRIGUES SANTOS

**POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA: UMA ANÁLISE DA CONCEPÇÃO DO
PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA**

Monografia de Graduação apresentada ao Departamento de Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) como parte dos requisitos para obtenção do título de Bacharel em Economia.

NATAL
2017

Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN
Sistema de Bibliotecas - SISBI
Catalogação de Publicação na Fonte. UFRN - Biblioteca Central Zila Mamede

Santos, Aline Rocha de Anchieta Rodrigues.

Política habitacional brasileira: uma análise da concepção do programa minha casa minha vida / Aline Rocha de Anchieta Rodrigues Santos. - 2017.

50 f.: il.

Monografia (graduação) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Curso de Economia. Natal, RN, 2017.

Orientadora: Profa. Dra. Marcia Maria de O. Bezerra.

1. Política habitacional - Monografia. 2. Programa minha casa minha vida - Monografia. 3. Brasil - Monografia. 4. Chile - Monografia. 5. México - Monografia. I. Bezerra, Marcia Maria de O. II. Título.

RN/UF/BCZM

CDU 332.821

ALINE ROCHA DE ANCHIETA RODRIGUES SANTOS

**POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA: UMA ANÁLISE DA CONCEPÇÃO DO
PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA**

Monografia de Graduação apresentada ao
Departamento de Economia da Universidade
Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)
como parte dos requisitos para obtenção do
título de Bacharel em Economia.

Aprovada em: __/__/____

Prof. Dra. Márcia Maria de O. Bezerra
Orientador (a)/DEPEC UFRN

Prof. Dr. Marconi Gomes da Silva
Examinador/UFRN

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho a Deus e à minha família que sempre me apoiou e acreditou no meu potencial para seguir em frente nas conquistas dos meus sonhos.

AGRADECIMENTOS

A Deus por me dar saúde e perseverança para seguir em frente e superar as dificuldades com as quais me deparei durante minha vida acadêmica.

Aos meus pais, marido e familiares pelo amor, incentivo e apoio incondicional.

À Prof^a. Dra. Márcia Bezerra, pela orientação, apoio, simpatia, e confiança dedicada a mim sempre.

Agradeço aos queridos colegas que fizeram parte da minha história acadêmica e tornaram o ambiente mais agradável, sempre que possível me ajudaram e proporcionaram boas experiências as quais sempre recordarei com carinho e apreço.

A todos que fizeram parte, direta ou indiretamente, da minha formação, agradeço do fundo do coração.

RESUMO

Atualmente, muito se comenta sobre a importância econômica e social da política habitacional brasileira que foi criada na gestão de Luiz Inácio Lula da Silva (PT), em 2009, conhecida como Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Isso fica evidenciado por meio da ampla divulgação realizada na literatura e nos meios de comunicação acerca da geração de empregos, do aquecimento da cadeia produtiva da construção civil, do combate aos efeitos da crise internacional de 2008 e, principalmente, da redução do *déficit* habitacional impulsionados pelo programa. Em virtude dessa relevância, a fim de revelar se houve inspiração para criação do programa concebido no Brasil, surgiu o anseio em apontar semelhanças entre as políticas habitacionais entre outros países latinos: o Chile e do México. Assim, por meio de revisão da literatura disponível, realizou-se uma recuperação histórica da questão habitacional brasileira até a criação do PMCMV bem como analisou-se os programas de crédito habitacionais desenvolvidos no Chile e no México para identificar as características que comprovam a questão envolvida. Concluiu-se, então, a existência de semelhanças na adoção de modelos institucionais e de financiamento que inspiraram o Brasil conforme ficou evidenciado na análise do PMCMV em conjunto com o Chile e do México.

Palavras-chave: Política Habitacional. Programa Minha Casa Minha Vida. Brasil. Chile. México.

ABSTRACT

Currently, there is much talk about the economic and social importance of the Brazilian housing policy that was created in the management of Luiz Inácio Lula da Silva (PT) in 2009, known as the Minha Casa Minha Vida (PMCMV) Program. This is evidenced by the widespread dissemination in the literature and in the media about the generation of jobs, the heating of the productive chain of construction, the fight against the effects of the 2008 international crisis and, above all, the reduction of the housing deficit driven by the program. Due to this relevance, in order to reveal if there was any inspiration for the creation of the program conceived in Brazil, there was a desire to point out similarities between housing policies among other Latin countries: Chile and Mexico. Thus, through a review of the available literature, a historical recovery of the Brazilian housing issue was carried out until the creation of the PMCMV, as well as the housing credit programs developed in Chile and Mexico were analyzed to identify the characteristics that prove the issue involved. It was concluded, then, the existence of similarities in the adoption of institutional and financing models that inspired Brazil as evidenced in the analysis of the PMCMV together with Chile and Mexico.

Keywords: Housing Policy. My Home My Life Program. Brazil. Chile. Mexico.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Unidades Financiadas SBPE-FGTS 1980-2002.....	18
Figura 2: Eixos Estruturantes de Ação da PNH.....	20
Figura 3: Evolução da População Urbana e Rural 1930/2002.....	24
Figura 4: Evolução dos créditos concedidos conforme agentes credores.....	30
Figura 5: Conjunto habitacional Santa Teresa 1, no Estado do México.....	33
Figura 6: Números do PMCMV.....	45

LISTA DE SIGLAS

BACEN – Banco Central do Brasil
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNH – Banco Nacional de Habitação Cadastro Único e verificação do CADMUT –
CADÚNICO – Cadastro Nacional de Mutuário
CADMUT – Cadastro Nacional de Mutuário
CCI – Cédulas de Crédito Imobiliário
CEF – Caixa Econômica Federal
CMN – Conselho Monetário Nacional
COHAB´S – Companhias de Habitação Popular
CONAVI – Comisión Nacional de la Vivienda
CRI - Certificados de Recebíveis Imobiliários
CVM – Comissão de Valores Mobiliários
FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FGV – Fundação Getúlio Vargas
FHC – Fernando Henrique Cardoso
FNH – Fundo Nacional de Habitação
FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FOVISSSTE – Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales
de los Trabajadores del Estado
IAP´S - Institutos de Aposentadoria e Pensão
INFONAVIT – Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda
LCI – Letras de crédito imobiliário
LH – Letras Hipotecárias
MCIDADES – Ministério das Cidades
MDU – Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente
ONU – Habitat – Organização das Nações Unidas para Habitação
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PIB – Produto Interno Bruto
PlanHab - Plano Nacional de Habitação
PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNH – Plano Nacional de Habitação

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

PT – Partido dos Trabalhadores

SBPE – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo

SFH – Sistema Financeiro de Habitação

SNHIS – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

SFI - Sistema Financeiro Imobiliário

TR – Taxa Referencial

TLCAN – Tratado de Livre Comércio da América do Norte

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	11
2 A POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA.....	13
2.1 O CONTEXTO HISTÓRICO PRÉ 1964.....	13
2.2 O CONTEXTO HISTÓRICO APÓS 1964.....	16
3 POLÍTICA HABITACIONAL NO MÉXICO E NO CHILE.....	23
3.1 CHILE.....	24
3.2 MÉXICO.....	28
4 O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA.....	34
4.1 PMCMV FASE 1.....	35
4.1.1 Regras para Famílias com Renda bruta de até 3 salários mínimos.....	35
4.1.2 Regras para Famílias com Renda bruta de 3 a 10 salários mínimos.....	37
4.2 PMCMV FASE 2.....	40
4.3 PMCMV FASE 3.....	42
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	46
REFERÊNCIAS.....	47

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, os problemas relativos ao acesso à moradia surgiram nos primórdios da República. O processo de industrialização, fortemente impulsionado pela perda de rentabilidade da economia cafeeira, que se seguiu à crise de vinte e nove, promoveu o fenômeno da urbanização em larga escala no país. Este gerou uma forte demanda de habitação sem que soluções que atendessem às necessidades de moradia urbana fossem criadas. A falta de políticas habitacionais, estabelecidas no âmbito do Estado, contribuiu para a formação de áreas urbanas irregulares. Assim, a questão habitacional logo tornou-se objeto de políticas públicas a serem elaboradas.

Com a finalidade de estudar o modo como o Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV foi concebido, esse trabalho abordará as políticas habitacionais desenvolvidas no país, fazendo uma breve recuperação histórica da literatura que trata desse tema. Para o exame de um período de tempo tão longo, optou-se por se fazer um recorte temporal preliminar, com o ano de 1964 constituindo um marco, em função das pujantes reformas estabelecidas para organização do setor, bem como pela criação do SFH – Sistema Financeiro de Habitação e do BNH – Banco Nacional de Habitação.

O histórico das políticas habitacionais brasileiras sugere que, na década passada e meados dessa, houve alguma semelhança com o período pós-64, no que diz respeito à preocupação de se garantir a sustentabilidade de um ciclo imobiliário expansivo por meio de uma política de financiamento ao setor. Houve um notável crescimento na concessão de crédito ao setor, especialmente após 2008, com o propósito de amenizar os efeitos advindos da crise mundial, que teve início com o estouro da bolha imobiliária americana. Neste quadro, se insere o PMCMV como exemplo de política habitacional de caráter social baseada no crédito, que foi criado com a finalidade de reduzir o *déficit* habitacional.

Para efeito de melhor compreensão do PMCMV, foram consideradas as características relevantes de programas de habitação dos países latinos: Chile e México. Semelhanças sociais e econômicas oriundas do padrão de reprodução do capital bem como da forma de atuação dos Estados foram notadas entre os países pesquisados. Enquanto a análise histórica era realizada, também foram pesquisados

o funcionamento e algumas normas do setor imobiliário do Brasil em um cenário produzido por fatores internos e externos.

O trabalho partiu da seguinte indagação: existe semelhança entre o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e os programas de crédito habitacionais desenvolvidas nos países latino-americanos?

A hipótese na qual baseia-se esse trabalho é a de que os programas habitacionais países Chile e México inspiraram a criação do PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida em seus moldes.

O trabalho está estruturado em quatro capítulos. Sendo, o primeiro deles constituído por esta introdução. Em seguida, o segundo capítulo abordará o tema da política habitacional brasileira, recorrendo à literatura para resgatar as características que predominaram no período pré-1964, quando foram tomadas as primeiras medidas para amenizar o *déficit* habitacional, e que marcaram o pós 1964, quando é criado Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e o Banco Nacional de Habitação (BHN), passando pelo desenvolvimento e implementação de um marco regulatório que veio se moldando com a ascensão e crise do modelo criado. Depois, relata a criação do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), numa perspectiva neoliberal, que “prepara o terreno” para receber as políticas expansionistas da Era Petista. O terceiro capítulo tratará das políticas habitacionais dos seguintes países: Chile e México a fim de evidenciar características que possam ter inspirado o PMCMV. E, por fim, o quarto capítulo enfatizará a concepção do Programa Minha Casa Minha Vida, em suas três fases, sendo observadas as regras e o contexto político brasileiro no governo Dilma Rousseff até a data de seu impedimento, quando assume o vice Michel Temer e promove o “desmonte” do programa.

2 A POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA

Este capítulo será dedicado ao tratamento das políticas habitacionais brasileiras em diferentes períodos, no contexto histórico que antecede a os anos de 1964 e após o mesmo.

2.1 CONTEXTO HISTÓRICO ATÉ 1964

A literatura que trata da questão habitacional brasileira relata que tanto o processo de abolição da escravatura quanto o de industrialização influenciaram no aumento da população urbana do país. Muitos ex escravos substituídos pela mão de obra imigrante europeia nas lavouras de café foram forçados a migrar para as áreas urbanas em busca de novas perspectivas. Como consequência disso, surgiu um crescente *déficit* habitacional, promovendo a aparição e crescimento acelerado das periferias, favelas e ocupações coletivas. O início do processo de industrialização, ao fornecer novas oportunidades de ocupação da mão de obra, gerou um intenso processo migratório contribuindo para esse processo. A atuação do Estado tornou-se crescentemente necessária para criar infraestrutura urbana, bem como organizar políticas públicas que propiciassem ao trabalhador a possibilidade de adquirir um imóvel próprio.

Na verdade, conforme apontam Bolfe e Rubim (2013), os centros das cidades, produtos de uma política urbana de embelezamento, concentravam negócios - comércio / serviços. Os elevados preços dos imóveis nessas localizações privilegiadas levaram ao afastamento das residências das mesmas, resultando uma conformação dos espaços entre centro e periferia. Como resultado, a população de baixa renda passou a ocupar terrenos vazios encontrados em subúrbios ou até em encostas de morros.

De acordo com a FGV Projetos (2007), a “habitação coletiva”, que constituiu a solução mais prática para o rápido crescimento demográfico urbano, com o passar do tempo passou a representar um problema para os proprietários dos imóveis localizados nos bairros centrais, pois tais cortiços implicavam a desvalorização dos preços de seus imóveis, levando os membros das classes de

renda mais elevada a se organizarem para expulsar esses cortiços para localidades periféricas, originando as favelas.

Nesta perspectiva, conforme assinalam Holz e Monteiro (2008), a problemática habitacional brasileira estaria relacionada ao processo excludente da urbanização e da produção de habitação pelo Estado. O mercado imobiliário organizado sob uma ótica capitalista, baixos salários e a desigualdade social, gerados, sobretudo, com a situação dos ex escravos¹, impossibilitaram o acesso à moradia para grande parte da população. Desse modo, o mesmo processo colonial que privilegiou a concentração fundiária², gerou como consequência a periferização, segregação, degradação ambiental, má qualidade de vida e violência nas cidades.

Assim, o crescimento das cidades ocorreu sem o amparo de políticas públicas que atendessem essa população, formando cidades desordenadas. Holz e Monteiro (2008) consideram que, desde o início, o processo de construção das cidades e da sociedade brasileira caracterizou-se pela existência de um descompasso entre o acesso à moradia e o crescimento populacional.

Outro aspecto interessante que merece ser destacado é abordado por Bonduki (1982). No início do regime republicano brasileiro, a ausência de preocupação do Estado para enfrentar o problema do *déficit* habitacional, abriu oportunidades para o investimento privado no setor. A própria iniciativa privada esteve à frente da construção de habitações cujo público-alvo era a classe operária, motivada inclusive pela obtenção de ganhos de aluguel.

Contudo, conforme sugere Bonduki (1982), esta solução não constituía uma resposta interessante para os interesses estratégicos da indústria: a predominância da moradia de aluguel encarecia os custos com a mão de obra operária, cujo salário necessariamente deveria cobrir tal despesa. Por outro lado, o nascimento da Indústria nacional, inicialmente articulada à economia cafeeira, ao gerar um intenso crescimento demográfico nas cidades brasileiras, acentuou o

¹ Segundo Maringoni (2011), a abundância de mão de obra imigrante levaram os ex cativos passaram a compor um imenso exército industrial de reserva, sem força política para impor suas reivindicações.

² A Lei 601/1850, conhecida como Lei de terras determinou o único meio para aquisição da propriedade de terras era a compra, tornando o acesso à terra por meio da posse ou ocupação um ato ilegal (HOLZ e MONTEIRO 2008)

déficit de moradia do país. O advento da crise econômica mundial em 1929 e a Revolução de trinta culminaram com a crise do modelo agroexportador e a dinâmica de crescimento da economia passou a ser liderada pelo industrial. Essa reorientação implicou em forte crescimento da indústria e, por conseguinte, na expansão da população urbana.

Bolfe e Rubim (2013) observam que uma série de transformações nos âmbitos urbano e industrial ocorreram na Era Vargas, 1930-1945, provocando a necessidade de criação de políticas públicas que resolvessem ou amenizassem os problemas oriundos dessas mudanças. Não por acaso, a partir de 1930, o Estado brasileiro passou a intervir diretamente na construção de infraestrutura e dos primeiros conjuntos habitacionais assumindo que o problema da moradia era uma questão social dando início a uma política habitacional no país. Na perspectiva de ação do Estado no setor foram criados os Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP'S) que podiam investir no setor imobiliário, realizando inclusive operações de incorporação³.

Na Era Vargas, alterações no marco regulatório do setor foram observadas com a implantação da Lei do Inquilinato (1942) e os primeiros encaminhamentos para a criação da Fundação da Casa Popular (1946), destinada ao financiamento de moradia popular de trabalhadores que atuavam fora do mercado formal de trabalho. Esses esforços de adoção de uma política habitacional, colocada em operação do Governo Dutra, revelam que as necessidades habitacionais só aumentavam de modo que, na década de 1950, eram estimadas em 3,6 milhões de moradias conforme o estudo realizado pela FGV PROJETOS (2007).

Segundo Bonduki (1994 p. 209):

A década de 40 é, portanto, crucial no que se refere à ação do Estado no setor habitacional, quando ocorrem as principais intervenções do governo federal – congelamento dos aluguéis, produção em massa de moradias por intermédio dos IAPS e criação da Fundação da Casa Popular. Além disso, no mesmo período consolidou-se a aceitação, pelo Estado e pela população, de alternativas habitacionais precárias, ilegais e excluídas do

³ De acordo com Farah (1983), esses Institutos, durante seu período de atuação (1937-1964), tiveram papel importante no setor habitacional financiando moradias em larga escala, contribuindo significativamente para amenizar o quadro de *déficit* habitacional.

âmbito capitalista, como a favela e a casa própria em loteamentos clandestinos e desprovidos de infraestrutura. Este processo ocorreu numa conjuntura dinâmica de transformações políticas, urbanização, crescimento econômico, mobilização popular e redesenho urbano.

2.2 CONTEXTO HISTÓRICO APÓS 1964

Em 1964 foi criado o Sistema Financeiro de Habitação (SFH), no contexto das reformas bancárias e do mercado de capitais, estruturadas no Governo Militar, bem como foram estabelecidos um conjunto de práticas e instituições destinado à organizar o setor de habitação no Brasil⁴.

Até esse momento, a política habitacional no Brasil dependera de dotações orçamentárias específicas. Quando o Sistema Financeiro Habitacional (SFH) entrou em funcionamento, estabeleceu-se um novo padrão, com a destinação de recursos privados, bem como extra orçamentários para o financiamento habitacional. Este último passou a ser operado por meio do Banco Nacional de Habitação (BNH), criado com essa finalidade⁵.

A instituição da correção monetária foi considerada um mecanismo decisivo à estruturação do financiamento habitacional, pois permitiu a criação de instrumentos de captação de recursos de prazos mais longos capazes de viabilizar o crédito imobiliário, incluindo o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Pensando essa questão em uma perspectiva mais ampla, Costa (2004, p. 8), considera que o SFH visava enfrentar o problema de descasamento de maturidades entre ativos e passivos do sistema, estabelecendo um mecanismo de indexação uniforme dos contratos de depósito e empréstimo, ou ainda, dito de outra forma, recorrendo ao *funding* adequado ao financiamento de longo prazo.

⁴ A lei 4.380/ 64 instituiu a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, bem como criou o Banco Nacional da Habitação (BNH), as Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo. (BRASIL. Lei 4380, 1964)

⁵ O BNH tornou-se responsável não apenas por gerir os recursos públicos voltados à política habitacional como também pela normatização e fiscalização das operações de captação de poupança e financiamento imobiliário pelos agentes financeiros especializados: associações e sociedades de crédito que compunham o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) (COSTA, 2004, p. 8).

Desse modo, podemos afirmar que a criação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), ao direcionar novos recursos para investimentos em habitação, revolucionou bem como proporcionou um incremento do volume de fundos para o financiamento habitacional e ainda permanece, hodiernamente, como o pilar do crédito imobiliário.

Motta, (2011, p. 5) ao abordar as ações tomadas nos âmbitos do SFH e do BNH, classifica-as em três fases:

A primeira delas, de 1964 a 1969, foi a de implantação e expansão do BNH e das COHABs⁶, com um considerável financiamento de moradias para o “mercado popular” (40% dos investimentos), convergindo com o objetivo do governo de se legitimar junto às massas. A segunda fase, de 1970 a 1974, consistiu em um esvaziamento e uma crise do SFH, sobretudo devido à perda do dinamismo das COHABs, que se tornavam financeiramente frágeis devido à inadimplência causada, principalmente, pela perda do poder de compra do salário mínimo, situação que atingia seus principais mutuários, oriundos das camadas pobres. Isso fez com que os financiamentos passassem a ser, cada vez mais, destinados às famílias de classe média, uma vez que os juros para essa camada eram mais altos e o índice de inadimplência, se comparado com o das classes mais pobres, era menor. Inicia-se, então, a terceira fase do SFH (1975 a 1980), caracterizada pela reestruturação e pelo revigoramento das COHABs, com aumento do número de moradias produzidas, a grande maioria destinada à classe média.

A fim de conter o crescimento de favelas – já que a política adotada pelo BNH não obteve êxito nas camadas populares – o governo federal elaborou programas alternativos dentro do SFH para pessoas “marginalizadas” dos programas executados pelas COHAB’s. Alguns programas foram propostos, mas nenhum obteve o sucesso esperado devido à ineficiência da gestão dos recursos e às inconsistências das políticas.

De acordo com Medeiros (2010), em 1986, no Governo Sarney (1985-1989), o SFH sofreu uma grande reestruturação, incluindo a extinção do BNH, que implicou em perda de perspectiva à política habitacional brasileira. A Caixa Econômica Federal (CEF) passou a assumir muitas das funções do órgão extinto.

Houve uma mudança na institucionalidade do setor, com as atribuições do BNH sendo redistribuídas entre diversos órgãos do governo. Segundo o decreto-lei

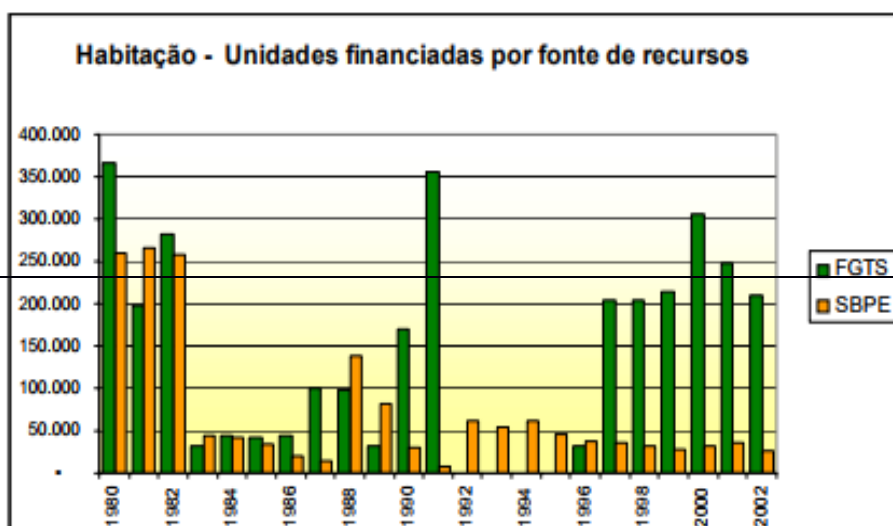
⁶ As Companhias de Habitação Popular (COHAB’s) eram empresas que atuavam na concepção e execução de políticas para redução do *déficit* habitacional sobretudo por meio de recursos oriundos do BNH.

nº 2.291, de 21 de novembro de 1986, ao Ministério de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU) coube formular propostas de política habitacional e de desenvolvimento urbano. Já o Conselho Monetário Nacional (CMN) ficou responsável pelas funções de orientar, disciplinar e controlar o SFH. O Banco Central do Brasil (Bacen) ficou com as tarefas de fiscalizar as instituições financeiras que integravam o SFH e de elaborar normas pertinentes aos depósitos de poupança. À CEF coube a administração do passivo, do ativo, do pessoal e dos bens móveis e imóveis do BNH, bem como a gestão do FGTS.

Para Bonduki (2008, p. 75), entre a extinção do BNH (1986) e a criação do Ministério das Cidades (2003), o setor do governo responsável pela gestão da política habitacional esteve subordinado a sete ministérios ou estruturas administrativas diferentes, caracterizando descontinuidade e ausência de estratégia sanar esse impasse.

Os problemas de inflação e recessão, experimentados pela economia brasileira ao longo dos anos oitenta e início dos anos noventa, contribuíram para criar um cenário de crise no sistema de financiamento habitacional, notadamente via Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo, conforme mostra o gráfico abaixo.

Figura 1: Unidades Financiadas SBPE-FGTS 1980-2002



Fonte: Bonduki 2008

A adesão ao neoliberalismo resultou em formulações de políticas que limitavam a capacidade do Estado atuar visando o desenvolvimento interno, em que

pesem o controle da inflação proporcionado pelo Plano Real. Tomando por base a experiência do mercado de crédito norte-americano, o Governo Fernando Henrique Cardoso criou o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI) em 1997, pela lei 9.514, com o objetivo de estruturar uma fonte alternativa ao SFH, (BINCARELLI e LODI, 2009).

Segundo Ferraz (2011, p.59):

O SFI teve sua criação no bojo da política de liberalização econômica em curso nos anos 1990. A explosão do mercado de derivativos nos anos 1990, o surgimento dos investidores institucionais como participantes fundamentais do mercado de capitais e o crescente uso mundial do instrumento de securitização em quase todos os processos de crédito dão o contexto mundial no qual a adoção de sistemas mais “sofisticados” para o financiamento habitacional parece a todos os envolvidos um processo de evolução quase natural, longe da “excessiva e antiquada” regulamentação do Estado nas questões de domínio econômico.

O SFI rege os financiamentos imobiliários não enquadrados nas regras do SFH. A principal fonte de recursos do SFI são os fundos de pensão, fundos de renda fixa, companhias seguradoras e bancos de investimento. Sua diferença em relação ao antigo SFH decorre da inexistência de limites de financiamento ou tetos para as taxas de juros cobradas. Além do mais, não determina valores máximos de financiamento ou de valor do imóvel.

Outras novidades podem ser mencionadas como o surgimento de novos instrumentos para financiamento imobiliário, ampliação das fontes de recursos acessíveis via mercado de capitais e a possibilidade de concessão de financiamento não apenas para habitação, mas também para todo tipo de empreendimento imobiliário. Podem operar no SFI uma diversidade de instituições, financeiras e não-financeiras (CEPAL, 2002).

O SFI, ao contrário do Sistema Financeiro de Habitação, SFH, captaria recursos no mercado, não dispondo de *funding* próprio ou taxas de juros determinadas. Estruturado em torno de processos de securitização, seus principais instrumentos para o desenvolvimento dessa prática eram os Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRI), as Letras de Crédito Imobiliário (LCI) e as Cédulas de Crédito Imobiliário (CCI). A segurança jurídica seria garantida com a introdução da alienação fiduciária (FVG PROJETOS, 2007).

Em 2003, o presidente Lula assumiu o primeiro mandato de seu governo e no mesmo ano foi criado o Ministério das Cidades, que tinha, entre outras, a função de elaborar, acompanhar e avaliar os instrumentos necessários para a implementação da Política Nacional da Habitação (PNH)⁷. A mesma seria vista dentro de uma perspectiva mais ampla, de desenvolvimento urbano - contemplando as dimensões humana, social e econômica - orientada por uma integração de políticas públicas de planejamento (BRASIL, 2004).

De acordo com Pinto (2015), após a aprovação do PNH - em 2004 - ocorreu uma ampliação da visão e integração das questões de desenvolvimento urbano nas cidades.

Figura 2: Eixos Estruturantes de Ação da PNH

Integração urbana de assentamentos precários	<ul style="list-style-type: none"> ▪ urbanização em áreas precárias ▪ intervenção em cortiços ▪ regularização fundiária ▪ melhoria da qualidade habitacional
Produção habitacional	<ul style="list-style-type: none"> ▪ aquisição de imóveis novos ou usados ▪ locação social pública ou privada ▪ reabilitação em áreas urbanas centrais ▪ melhoria habitacional
Integração da política habitacional à política de desenvolvimento urbano	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Política fundiária e imobiliária para habitação ▪ Regularização fundiária ▪ Uso de terrenos e imóveis públicos para habitação ▪ Revisão da legislação federal de parcelamento do solo para habitação ▪ Impacto da política de financiamento habitacional sobre o valor do solo urbano ▪ Mobilidade e transporte urbano ▪ Infra-estrutura urbana e saneamento ambiental

Fonte: informações retiradas da PNH (Cadernos Ministério das Cidades: 4, 2004)

Fonte: Naime (2010)

Ocorreu então, no governo Lula, uma reestruturação do sistema de habitação por meio da incorporação das antigas estruturas do SFH (governo militar)

⁷ O PNH criticava as políticas habitacionais implantadas no Brasil, considerando sua implementação confusa, dispersa, com programas habitacionais frequentemente conduzidos mais pela iniciativa de alguns agentes promotores que pelo incentivo de uma política nacional de habitação.

e do SFI (FHC), todavia aprimorando a legislação que normatizava a aplicação de recursos bem como as formas de contratação.

Para Naime (2010), é possível identificar diferenças na política de habitação estruturada no Governo Lula em relação aos governos anteriores, começando por seu processo de construção. Contando com ampla participação da sociedade civil organizada, ela contemplou diversos pontos da agenda de reivindicações históricas. Chama atenção ainda, pelo esforço de levar à efeito em tal política preceitos estabelecidos pela Constituição Federal de 1988 relativos à política urbana e outros direitos.

A Secretaria Nacional de Habitação, que integra o Ministério das Cidades, coordenou a elaboração de um importante instrumento para a implementação da nova Política Nacional de Habitação – PNH, o Plano Nacional de Habitação - PlanHab, previsto na Lei 11.124/05, para o período de 2009 a 2023, que estruturou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS bem como criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e instituiu o Conselho Gestor do FNHIS (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2014).

Segundo essa Lei, o SNHIS foi criado com objetivo de viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável, implementar políticas e programas de investimentos e subsídios – promovendo e viabilizando o acesso à habitação voltada à população de menor renda bem como articular, compatibilizar, acompanhar e apoiar a atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor da habitação. Devendo, pois, o SNHIS centralizar todos os programas e projetos destinados à habitação de interesse social, observada a legislação específica (BRASIL, 2005).

No ano de 2007, como resposta a orientação estratégica do segundo Governo Lula, marcada pela ampliação de gastos públicos em programas sociais e de transferência de renda, foi lançado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). O mesmo constituiu um conjunto de medidas implantado que tinham a finalidade de retomar as grandes obras de infraestrutura urbana, social, logística e energética do país no intuito de promover o crescimento econômico por meio de amplos investimentos públicos. Nesse processo foi direcionado um volume

significativo de recursos para promover a expansão urbana e desenvolvimento habitacional.

Segundo Pinto (2015), em virtude da crise econômica mundial de 2008, no ano seguinte o governo brasileiro injetou R\$ 41,8 bilhões no programa a fim de evitar que a crise impactasse o ritmo de crescimento brasileiro. Do total de recursos aplicados no PAC, em 2009, 83,9% foi direcionado para o setor de habitação. Com o PAC, a Caixa obteve mais recursos para promoção de projetos ligados à habitação social e para disponibilização de crédito para o financiamento de imóveis.

Em 2009, o Governo Lula formula o Programa Minha Casa Minha Vida – do Ministério das Cidades – como um novo paradigma de política de habitação instituído no Brasil. Com duas finalidades: reduzir o *déficit* habitacional existente e minimizar os efeitos da crise mundial. A proposta almejava a superação de problemas identificados anteriormente nos arranjos de financiamento para o acesso à moradia da população de baixa renda. Por meio de recursos federais e incentivos fiscais, buscava-se ampliar o atendimento à famílias com renda inferior a cinco salários mínimos mensais via mercado privado.

3 POLITICAS HABITACIONAIS NO CHILE E NO MÉXICO

No período 1950-1980 o Brasil, bem como alguns países latinos americanos, contaram com uma forte atuação estatal em suas economias.

Segundo Mioto (2015), nesse período:

Para Brasil e México, foi possível aprofundar a diversificação da estrutura produtiva e, com isso, ampliar a autonomia de reprodução interna do capital, instalando setores específicos do departamento de bens de capital. Na Colômbia e Venezuela as transformações não se aprofundaram nesse nível, mas foi possível, ainda pelo modelo de substituição de importações, diversificar a produção dos bens de consumo, instalar alguns empreendimentos de bens de produção e aumentar o emprego industrial urbano. Isso, de modo geral, diminuiu parte da dependência tecnológica das economias, que junto à ampliação da oferta de financiamento permitirá o desenvolvimento mais autônomo do setor da construção civil. Mioto (2015, p.45)

Em que pese as economias latino americanas, a grosso modo, tenham atingido elevadas taxas de crescimento do PIB, continuaram dependentes em um cenário internacional marcado por instabilidades, desequilíbrios e crises durante os anos 1960 e 1970.

O Chile e Argentina, após os respectivos golpes militares, em 1973 e 1976, adotaram políticas francamente liberais, reduzindo a participação do Estado na economia. Mas, conforme observa Mioto (2015), os demais países que deram continuidade aos seus programas de industrialização, enfrentaram problemas de inflação, de desequilíbrio das contas públicas, de balanço de pagamentos, entre outros, como escassez de financiamento.

Na década 1990, essa situação se altera com a chegada do neoliberalismo e a defesa seu “Estado mínimo”, países como México e, posteriormente, Brasil dão início a um projeto de inserção internacional, baseado em políticas neoliberais. Porém, no início da primeira década deste século, nos casos da Argentina, do Brasil, dentre outros países sul americanos, foram eleitos governos que deram início a um novo ciclo de investimentos públicos.

No segmento habitacional, as experiências de políticas desenvolvidas por países latinos, como Chile e México, serão consideradas com o propósito de se

identificar possíveis características que possam ter influenciado a concepção do PMCMV no Brasil.

3.1 CHILE

No Chile houve um grande incremento populacional ao longo do século XX. A partir da década de 1950, a população urbana passou a ser predominante, crescendo em ritmo mais acentuado que a população rural. O quadro seguinte mostra a trajetória de crescimento da população urbana frente a rural no Chile (DANTAS e OLIVES, 2017):

Figura 3: Evolução da População Urbana e Rural 1930/2002

Chile: evolución de la población urbana y rural 1930-2002

Población	Año							
	1930	1940	1952	1960	1970	1982	1992	2002
Rural	56,5%	51,8%	39,3%	31,8%	24,9%	17,8%	16,6%	13,4%
Urbana	43,5%	48,2%	60,7%	68,2%	75,1%	82,2%	83,4%	86,6%
	2,063 m	2,684 m	3,601 m	5,028 m	6,675 m	9,316 m	11,140 m	13,090 m

Fuente: Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) (2004).

Fonte: Labbé (2009)

Assim, de forma semelhante ao que ocorreu no Brasil, México e, muito provavelmente, em outros países latinos, relatam Dantas e Olives (2017) que o intenso e sistemático crescimento da população urbana do Chile promoveu o problema do *déficit* habitacional bem como os outros fenômenos oriundos desses “assentamentos” irregulares da população no espaço urbano.

Segundo Dantas e Olives (2017, p.2), a política habitacional chilena pode ser dividida em duas grandes fases. A primeira fase vai de 1830 até 1940, período caracterizado por habitações coletivas em Santiago do Chile, contratos de arrendamentos e em menor medida, pela ocupação de terras de uso público. A segunda fase abrange o período entre 1950 e 1970 - marcado pelas ocupações ilegais de terras. Durante essa última fase, foram adotados pelo governo diferentes planos/programas habitacionais no intuito de sanar ou reduzir esses problemas.

Em 1973, por meio de um golpe militar que teve à frente o General Augusto Pinochet, a ditadura chilena teve início contando com o apoio americano. Diferentemente do Brasil, onde o Estado, pautado no ideal nacionalista, impulsionou a modernização por meio de políticas industrializantes, no Chile, foram os “Chicago boys”, os impulsores ideológicos da política econômica, que assumiram a tarefa de alterar o modelo de desenvolvimento hegemônico conhecido como substituição de importações (ROITMAN, 2013).

A partir de um estudo realizado pela Universidade do Chile, em 1976, sobre a situação habitacional do país, foi introduzida no ano seguinte uma reforma no setor, baseada em preceitos neoliberais: a construção e o financiamento imobiliário ficaria a cargo do setor privado e o Estado seria apenas o facilitador (RUBIN, 2013).

Reformas feitas no mercado de capitais tornaram-no uma fonte de financiamento habitacional, contribuindo para tanto a reforma previdenciária ao instituir um sistema de pensões e aposentadorias fundado em instrumentos de capitalização. (MAGNABOSCO, 2011).

Como relata Magnabosco (2011, pgs. 43-44):

Essas reformas marcaram o início da terceira fase do sistema de financiamento habitacional chileno. Nesse sistema, o financiamento da moradia passou a ser feito por diversas combinações de recursos públicos e privados. O sistema se baseava na concessão de crédito de longo prazo (de 8 a 30 anos) em duas modalidades: (i) Letras de Crédito Hipotecárias, as quais eram emitidas ao portador, ou (ii) através de Mútuos Hipotecários Endossáveis. Tanto as letras de crédito como os mútuos eram expressos em uma unidade de conta reajustável diariamente segundo a variação da Unidade de Fomento (UF), um índice de correção que seguia o comportamento do índice de preço ao consumidor. Os recursos para a aquisição de letras de crédito e mútuos vinha dos fundos de pensão, das companhias de seguro de vida e de investidores privados. Além da hipoteca, o novo sistema de financiamento habitacional assentou-se em duas outras fontes de recursos: os subsídios e a poupança prévia. Os subsídios explícitos constituíram o mecanismo de transferência de riqueza de caráter social, que canalizava recursos de impostos para a resolução das carências de moradias. A poupança prévia atuou como um redutor das necessidades de crédito.

De acordo com Serrano (2002), o Chile iniciou em 1985 uma política de financiamento habitacional, com o Estado subsidiando e o setor privado executando, que tornou-se um exemplo entre os países latino-americanos. A política era baseada em três pilares: economia, subsídio e crédito, sendo exitosa uma vez que o Chile

poderia ser considerado o único país latino americano que conseguira reduzir seu *déficit* habitacional.

É possível perceber que, antes de Brasil e México, o Chile utilizou subsídios concedidos pelo Estado a fim de auxiliar as famílias de renda mais baixa, sendo a concessão de financiamentos complementares realizada por bancos.

Conforme Rolnik (2012), o Chile foi um dos primeiros países periféricos a adotar as fórmulas neoliberais reduzindo a atuação do Estado, promovendo a participação do mercado e focalizando subsídios públicos aos grupos de extrema pobreza. Serviços públicos e setores como a educação foram privatizados bem como as políticas públicas, como de habitação, foram reformadas.

A reforma política ocorrida na década de 1980, conforme abordado por Rubim (2013), contou com a sustentação financeira do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). As mesmas pretenderam criar um mercado de crédito capaz de gerar instrumentos e recursos financeiros que fossem compatíveis com a demanda de financiamento imobiliário. As reformas ocorreram sobre dois elementos principais: a política de crédito e de subsídios.

Essa política de subsídios no mercado habitacional chileno, conforme relata Magnabosco (2011), perdurara levando em conta os princípios de equidade e de progressividade: o acesso seria universal, com o montante de subsídios estando inversamente relacionados aos níveis de renda. Ademais haveria programas de subsídios habitacionais, com os mesmos variando segundo área de atuação (rural ou urbana), nível de renda das famílias e tipo de moradia. Os principais programas seriam:

(1) Habitação Progressiva – criado para atender famílias sem residência ou residentes do domicílio de outras famílias ou em outras condições de marginalidade habitacional. A preferência é dada à famílias enquadradas nos primeiros 20% da distribuição de renda. As moradias devem ser construídas em etapas. O terreno deve ser urbanizado e a unidade de habitação deve contar com infraestrutura sanitária e um cômodo. A família pode terminar a obra por conta própria, ao terminar a primeira etapa, ou pode solicitar recurso estatal para a segunda etapa. O acesso ao programa é condicionado à existência de poupança prévia bem como o financiamento do restante é concebido por meio de subsídio estatal e crédito

hipotecário outorgado pelo Servicios de Vivienda y Urbanización (SERVIU), uma empresa estatal de concessão de crédito (MAGNABOSCO, 2011)

(2) Habitação Básica – nesse programa as famílias sem residência, em condições de marginalidade habitacional e enquadradas nos primeiros 40% da distribuição de renda podem ser atendidas. Abrange tanto as famílias residentes na área urbana quanto rural. A casa e terreno devem ter, respectivamente, 36 m² e 100 m². Deve haver poupança prévia do beneficiário, subsídio e crédito hipotecário. O subsídio médio equivale a 70% do valor do imóvel. O prazo do crédito é de até 20 anos, de modo que a dívida não exceda 20% da renda do beneficiário. A taxa de juros é de 8% ao ano (MAGNABOSCO, 2011).

(3) Subsídio Rural – atende famílias residentes em áreas rurais, em condições de marginalidade habitacional e que são proprietárias ou possuem direitos sobre um terreno na zona rural. A unidade habitacional precisa ser nova, segura e higiênica. O aporte do terreno é exigido e o restante é financiado com crédito bancário (MAGNABOSCO, 2011).

(4) Programa Especial para Trabalhadores (PET) – atende famílias que operam em grupos sociais organizados, de preferência categorias profissionais ou associações de trabalhadores e não possuem residência. Assim como o programa de habitação básica, o PET atende às famílias da área urbana e da rural. A moradia é financiada da forma tradicional: poupança prévia, subsídio e crédito hipotecário (MAGNABOSCO, 2011).

(5) Sistema Geral Unificado (SGU) – atende famílias de renda média-baixa sem moradia, mas com capacidade de obtenção crédito bancário. Deve existir poupança prévia depositada em uma conta de poupança vinculada. Por meio desse sistema é possível adquirir residência nova ou usada em área urbana ou rural (MAGNABOSCO, 2011).

Conforme relatam Rosa; Esteves; Abyko, (2006, p. 29), desde 1983 o governo tem financiado um Programa de Erradição de Assentamentos irregulares executados nos municípios com financiamento parcial do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Conforme abordado em seu blog Rolnik (2012):

O modelo de política habitacional adotado pelo Chile é quase igual à fórmula do programa “Minha Casa, Minha Vida”: subsídios públicos individuais permitem às famílias de menor renda comprar no mercado produtos ofertados por construtoras privadas. O modelo se completa com disponibilidade de crédito: quanto menor é a renda, maior é o subsídio e menor é a parcela de crédito que entra para viabilizar a compra. Este modelo praticamente pôs fim à produção informal de habitação no Chile e criou, ao longo do período, mais de um milhão de soluções habitacionais, transformando-se em grande referência de política habitacional, louvada por organismos e consultores internacionais.

A política habitacional chilena parece ter servido de referência para outros países em desenvolvimento. Isso porque inspirou modelos de financiamento à população mais vulnerável baseado em uma lógica de mercado para aquisição de moradia própria.

3.2 MÉXICO

Nas últimas décadas do século passado, o México vivenciou um intenso crescimento demográfico acompanhado de um expressivo processo de urbanização. Com isso, ocorreu um aumento da demanda por habitação e, como é característico em economias periféricas, dificuldades na aquisição de moradia surgiram para a população menos favorecida. O resultado disso não poderia ser outro: aumento da ocupação ilegal de territórios, aumento de favelas e periferias carentes de infraestrutura e serviços públicos (CHAVES e SOUZA, 2015).

Assim, segundo Chaves e Souza (2015), o governo mexicano criou, na década de 1970, agências de habitação responsáveis pelo planejamento, desenvolvimento e financiamento dos grupos de média e baixa renda, uma vez que percebeu a necessidade de intervir no auxílio às camadas mais pobres que, certamente, não conseguiriam obter moradia própria. Desse modo, o Estado passou a conceder subsídios para habitação bem como a fortalecer o setor de construção civil contribuindo, pois, para que este ganhasse experiência e capacidade de construção em larga escala.

No que tange ao cenário econômico dos anos oitenta, Miotto (2015) considera que o México sentiu os efeitos da crise da dívida de modo muito intenso devido aos desequilíbrios oriundos do desenvolvimento da economia petrolífera –

pautada no endividamento externo – a que valorizou câmbio e deteriorou as transações correntes:

Aumento do *déficit* comercial e na conta de capital, o golpe à indústria nacional e o aumento da inflação foram fatais para economia mexicana diante do aumento dos juros internacionais. Esse movimento exigiu a desvalorização cambial, ao mesmo tempo em que o Estado assumia parte da dívida externa privada. A tentativa (ineficaz) de conter a explosão do *déficit* público contou com corte de gastos, aumento dos preços de serviços, contenção salarial, repasse para o setor privado de entes estatais, entre outras medidas típicas da estatização da dívida. Diante da gravidade das contas externas e da moratória de 1982, a necessidade de financiamento por organismos internacionais abriu margem para a introdução de reformas liberalizantes a partir de 1983. Elas abarcaram: a abertura comercial pela redução das tarifas para produtos importados e pela promoção de exportação de manufaturas; abertura da economia ao investimento estrangeiro; e privatização de empresas e órgãos estatais. Destarte, a economia mexicana é marcada por um estancamento com queda da demanda interna tanto no consumo, quanto no investimento. Mioto (2015, p. 147-148)

Diante desse caso de crise econômica e social agudas, o México se tornou muito vulnerável às pressões para redução da participação do Estado na economia. Durante o governo de Salinas (1988-1994), a abertura e a desregulamentação comercial e financeira foram implantadas como também a integração com a economia norte-americana por meio da afirmação do tratado de livre comércio da América do Norte (TLCAN). O mercado imobiliário também foi alvo dessas demandas liberalizantes, relativas tanto à ampliação da importância do setor financeiro no financiamento, quanto do aumento do peso dos processos de incorporação/construção a cargo do setor privado (MIOTO, 2015 p. 154).

Assim, podemos afirmar que tanto o México quanto o Brasil sofreram imposições feitas pelos Estados Unidos, no que se refere a realizar ajustes restritivos ocasionando na perda de “autonomia” sobre a formulação das políticas nacionais.

Nesse contexto, os fundos destinados à habitação criados na década de 1970, similares ao FGTS brasileiro para trabalhadores formais, também tiveram que passar por mudanças. Sendo o INFONAVIT para os trabalhadores do setor privado e o FOVISSSTE para trabalhadores do setor público. De acordo com Mioto (2015, p. 210), uma dessas mudanças consistiu na restrição ao recebimento por parte desses fundos de recursos fiscais do orçamento, sob a justificativa de crise financeira do

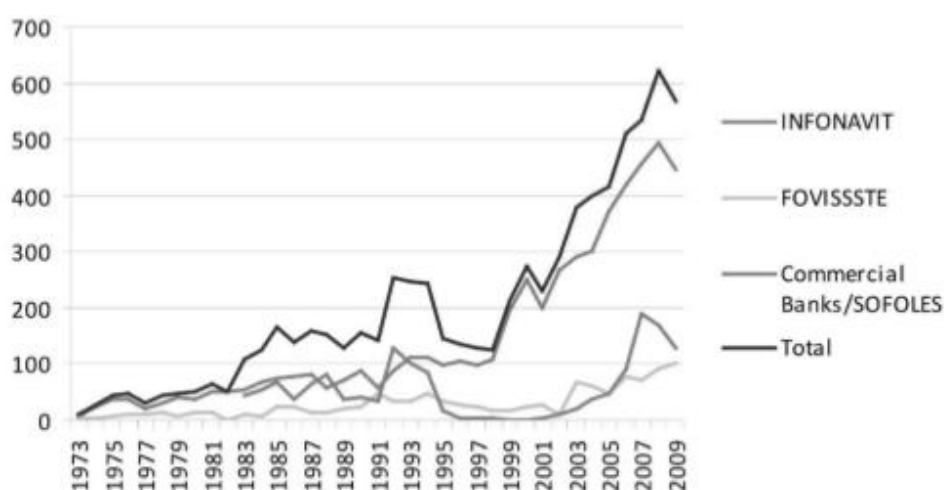
Estado. Desse modo, fez-se necessário ajustar as taxas de juros a fim de manter o retornos financeiros sobre operações de crédito concedido.

Ainda tratando de mudanças no plano institucional da política habitacional mexicana Dias e García (2007, p 5-6) admite:

A primeira delas ocorreu há 15 anos e possibilitou modificar dispositivo referente à propriedade das terras, instaurado no início do século passado. A Revolução Mexicana de 1910 determinou a posse da terra pelos camponeses que nela trabalhassem. Esse usufruto inviabilizava a transação de propriedades. A mudança na legislação, no início dos 1990, permitiu a venda das terras, desde que haja acordo entre o grupo de camponeses detentores da posse. Trata-se, até hoje, de um processo lento de transferência de propriedade, mas que possibilitou a oferta de terrenos para construção de conjuntos fora das cidades, como ocorre na órbita do Distrito Federal mexicano. Outro componente importante foi a reforma previdenciária, que direcionou a contribuição dos cidadãos para fundos de pensão privados, disponibilizando poupança de longo prazo. Reformas dos códigos civis simplificaram a transação de hipotecas, eliminando vários requisitos burocráticos. Paralelamente, mudança legais possibilitaram tornar mais eficiente a recuperação de garantias em caso de não pagamento de prestações.

Um aumento da oferta do crédito ocorreu após as mudanças institucionais dos fundos públicos e da reorientação das políticas sucedidas a partir de 1990, contudo houve um queda a partir de 1994. Conforme mostra a figura 4, Mito (2015):

Figura 4 – Evolução dos créditos concedidos conforme agentes credores (1973/2009)



Fonte: Mito (2015)

Em 2001, o governo mexicano criou a CONAVI (Comisión Nacional de la Vivienda) para coordenar as políticas federais de habitação, e, em 2002, lançou o Programa Nacional de Habitação objetivando produzir novas unidades habitacionais, por meio do setor privado, em um cenário econômico já estabilizado. A CONAVI ganhou protagonismo na política habitacional mexicana a partir de 2007, quando foi criado um programa de subsídios à demanda (de unidades novas, aquisição no mercado, melhoria e autoconstrução) denominado “Esta es Tu Casa”. Os subsídios tiveram origem nos recursos fiscais do governo federal e puderam ser complementados por programas específicos em nível estadual ou municipal e, para ter acesso eles, o necessário era possuir poupança prévia - no mínimo 5 salários mínimos. Esses subsídios são entregues à entidade executora fornecedora crédito para compra de imóvel novo, podendo a mesma ser de âmbito nacional, regional e intermediários financeiros. Assim, a produção de novas casas ampliou o acesso da população mais pobre, ainda que, em sua maioria, fosse dos trabalhadores formais (MIOTO, 2015 p. 217-218).

Além da CONAVI, em 2001, foi criada, consolidando a questão habitacional no âmbito social da política, a Sociedade Hipotecária Federal (SHF), no intuito de desenvolver os mercados primário e secundário de hipotecas com recursos governamentais. Segundo Dias e García (2007, p 6), a SHF contribui para solvência dos contratos, com a realização de troca (swap) entre títulos indexados em salários mínimos e títulos atrelados ao principal indexador financeiro mexicano (Udis), garantindo que as prestações acompanhem as variações salariais e que os ativos e passivos do sistema sejam reajustados em consonância.

Assim, com o plano institucional estruturado, o governo mexicano ampliou a oferta de subsídio e financiamento de longo prazo para a população de baixa renda. O pagamento para trabalhadores do setor privado ocorrendo por meio de uma entrada (poupança própria + saque do fundo + subsídio do governo) e saldo devedor parcelado em até 30 anos em um crédito pré-aprovado pelo Infonavit.

De acordo com Miotto (2015, p. 219), atualmente os subsídios são atribuídos a solicitantes com renda igual ou menor que 5 salários mínimos, conforme faixa de preço final do imóvel. Sendo:

O máximo dos subsídios é de 37 salários mínimos para imóveis com preço entre 60 e 128 salários mínimos (para o beneficiário que recebem até 1,5 salários mínimos) e 33 para imóveis de até 200 salários mínimos. Note-se que, se comparado à legislação dos anos anteriores, aumenta de 4 para 5 salários mínimos o nível de renda limite do beneficiário e o valor superior do teto do imóvel sobe de 158 para 200 salários mínimos. Os subsídios para melhoramento chegam a 30 salários mínimos que correspondam, no máximo, 40% do valor total da solução habitacional. O subsídio à autoconstrução é de até 29 salários mínimos. Não há uma faixa prioritária de atenção e, por esse motivo, os subsídios são concedidos conforme lista de espera. Entre 2007 e 2012 foram outorgados mais de 36 bilhões de pesos mexicanos em subsídios, o que corresponde a 2,12% do total dos investimentos realizados no setor.

Segundo Jesus (2015), em que pese o México não tenha elaborado políticas habitacionais com a eficácia desejada, aprendeu a construir rapidamente muitas casas em série e também a outorgar crédito rápido e sem burocracia. Assim, empresários mexicanos vieram – após visita de empresários brasileiros ao México – para o Brasil ensinar na prática como construir habitações em massa. Usando o *slogan* “Sua casa Sua vida”, a empresa mexicana Homex além de remeter à ideia da casa própria ainda sugere a associação com o PMCMV no Brasil.

As características espaciais da política mexicana foram marcantes e, apesar de ter recebido críticas no que se refere aos empreendimentos, como relatado por Hernandez (2013) em relação às falhas estruturais de edificação, localização de conjuntos em área de risco ambiental, insegurança, falta de serviços urbanos mínimos e outros serviços, pode-se dizer que esta política inspirou outros países latinos no desenvolvimento de suas políticas habitacionais.

Figura 5: Conjunto habitacional Santa Teresa 1, no Estado do México



Fonte: Revista Conjuntura da Construção (Jun 2007)

4 O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA - PMCMV

Segundo a Organização das Nações Unidas para Habitação (ONU-Habitat) ressalta, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) pode ser caracterizado como um exemplo de política pública incentivadora do crédito habitacional para o mundo (BRASIL, 2012).

Conforme relatado por Ferraz (2011, p. 81):

Em meio a um contexto macroeconômico de inflação sob controle, expansão da massa salarial e melhorias nas condições de crédito, um programa habitacional que se proponha a conceder em âmbito nacional um montante de subsídios ineditamente elevado no país – como é o caso do PMCMV – traz consigo, entre outras promessas, a de “destravar o crédito imobiliário no país”(BICARELLI & LODI, 2009).

Criado no segundo mandato do presidente Lula, o PMCMV tinha o objetivo de reduzir o *déficit* habitacional do país mediante a construção de novas moradias populares. O seu público -alvo eram as famílias de renda baixa e média. O programa possui vínculo com a Secretaria Nacional de Habitação, do Ministério das Cidades, que coordena a concessão de benefícios junto às entidades participantes.

Tendo por base a Lei 11.977/2009, o artigo 1º define aspectos centrais desse 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 ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00 (quatro mil, seiscentos e cinquenta reais) e compreende os seguintes subprogramas: (Redação dada pela Lei nº 12.424, de 2011)

I - o Programa Nacional de Habitação Urbana - PNHU; e (Redação dada pela Lei nº12.424, de 2011)

II - o Programa Nacional de Habitação Rural - PNHR. (Redação dada pela Lei nº12.424, de 2011). (BRASIL, [2009]).

Não se pode desconsiderar que a criação o PMCMV cumpria um duplo papel, pois além de procurar reduzir o *déficit* habitacional para a população de baixa renda, visava dinamizar o segmento da construção civil. Especialmente com a crise de 2008, que se seguiu ao estouro da bolha imobiliária americana, este setor foi amplamente favorecido na destinação de crédito por sua forte capacidade de criar empregos diretos e indiretos (CARDODO et al, 2017)

O Programa Minha Casa Minha Vida foi dividido em 3 fases – conforme segue:

4.1 PMCMV FASE 1 – 2009 à 2011

A Fase 1, iniciada em 2009, almejava popularizar a aquisição de unidades habitacionais no país. De acordo com a “Cartilha do Minha Casa Minha Vida”, a meta estipulada era construir 1 milhão de habitações. As regras foram elaboradas de modo que, para usufruir do benefício, existiam duas formas: normas para famílias com rendimento bruto até 3 salários mínimos e para famílias em que os rendimentos brutos ultrapassassem desse valor – considerando neste caso sendo 3 faixas de renda distintas. O Programa envolvia isto por meio de uma ampla parceria entre União, estados, municípios, empreendedores e movimentos sociais, constituindo assim uma grande novidade em relação aos programas habitacionais anteriores. Tratando-se, pois, de um esforço inédito no país. O Governo apresentou as condições do programa e cadastrou os interessados, tanto em realizar a compra quanto em construir imóveis com o benefício do MCMV.

4.1.1 Regras para Famílias com Renda bruta de até 3 salários mínimos:

De acordo com a Cartilha, a abrangência do programa envolveria as capitais e respectivas regiões metropolitanas, os municípios com mais de 100 mil habitantes, podendo, contemplar em condições especiais também municípios entre 50 e 100 mil habitantes, de acordo com o seu *déficit* habitacional.

A operacionalização do Programa ocorrendo da seguinte forma:

- A União aloca recursos por área e solicita a apresentação de projetos.
- Os estados e municípios, fazendo uso das informações do cadastro único realizariam o cadastramento da demanda e, após triagem, indicariam as famílias para seleção.

- As Construtoras submeteriam os projetos às superintendências regionais da CAIXA, podendo ser em parceria com estados, municípios, cooperativas, movimentos sociais ou independentemente.
- Após análise simplificada, a CAIXA contrataria a operação, acompanharia a execução da obra pela construtora, liberaria recursos conforme cronograma e, concluído o empreendimento, realizaria a sua comercialização.

Na primeira fase, a estimativa de entrega para a faixa de renda até 3 salários mínimos era de 400 mil unidades.

Segunda a Cartilha, as condições para contratação envolviam os seguintes passos:

- A aquisição de empreendimentos feitos na planta, com especificações e custos definidos.
- A Empresa deve ter sua análise de risco aprovada pela CAIXA, realizada a menos de 12 meses.
- Pagamento à vista do terreno ao empreendedor.
- Os recursos são liberados à medida que as etapas da obra são executadas.
- Os recursos correspondentes à primeira parcela podendo ser antecipados, mediante apresentação de garantias bancárias ou reais.
- As unidades habitacionais devem ser alienadas aos beneficiários finais após a conclusão do empreendimento;
- Não haveria seguro relativo ao término de obra;
- Contratação do seguro de risco de engenharia é exigida;
- Desoneração do Regime Especial de Tributação – RET pelo governo federal e dos impostos municipais e estaduais, a critério dos municípios e estados.

No que se refere às condições para o beneficiário interessado definiu-se que seria realizada análise para enquadramento por renda familiar, compreendendo a solicitação de documentação pessoal, de comprovação de renda a (formal ou informal), e a verificação do CADÚNICO – Cadastro Único e verificação do CADMUT – Cadastro Nacional de Mutuário. Assim, o pleiteante: não poderia já ter sido

beneficiado anteriormente em programas de habitação social do governo anteriores, tampouco possuir casa própria ou financiamento em qualquer unidade da federação, teria que estar enquadrado na faixa de renda familiar do programa, se comprometer a realizar pagamento de 10% da renda durante 10 anos, com prestação mínima de R\$ 50,00, corrigida pela TR e o registro do imóvel deveria ser feito em nome da mulher (caso houvesse).

Exigia-se ainda que não fossem cobrados entrada e nem pagamento durante a obra. Tampouco deveriam ser feitas cobrança de seguro por Morte e Invalidez Permanente – MI P e Danos Físicos do Imóvel – DFI.

O trâmite operacional envolvia a seguinte ordem: o beneficiário deveria se encaminhar à prefeitura, estado ou movimento social para cadastrar-se; após seleção, seria convocado para apresentação da documentação pessoal na unidade credenciada, por fim, assinaria o contrato na entrega do empreendimento.

O acompanhamento e desembolso do recurso eram realizados pela Caixa Econômica Federal.

4.1.2 Regras para Famílias com Renda bruta de 3 a 10 salários mínimos:

Dentro dessa faixa de renda bruta, de 3 a 10 salários mínimos, são priorizadas as famílias na faixa acima de 3 até 6 salários mínimos, com o aumento substancial do valor do subsídio nos financiamentos com recursos do FGTS.

As características são similares à faixa de renda anterior em termos de abrangência, envolvendo os seguintes procedimentos: a União e o FGTS alocariam recursos por área do território nacional, com os mesmos estando sujeitos a revisão periódica.

- As construtoras apresentam seus projetos de empreendimentos às superintendências regionais da CAIXA.
- Cabe à CAIXA realizar análise e autorizar o lançamento e comercialização.
- O Contrato de Financiamento à Produção deve ser assinado após análise e comprovação da comercialização mínima exigida.
- Durante a obra, a CAIXA financia o mutuário pessoa física, sendo o montante abatido da dívida da construtora.

- Os recursos são liberados com base no cronograma, após vistorias realizadas pela CAIXA.
- Tão logo o empreendimento seja concluído, a construtora deve entregar as unidades aos mutuários.

A Cartilha define ainda as condições para contratação nesta faixa de renda:

- A cobertura do financiamento pode atingir o teto de até 100% do custo de construção do empreendimento, podendo haver com liberação antecipada correspondente de a até 10% do custo total de obras ou valor do terreno – a escolha tem por critério o menor valor.
- A empresa deve ser submetida à análise de risco na CAIXA.
- A assinatura do contrato requer a comprovação prévia de 30% de comercialização das unidades ou de 20% de unidades financiadas pela CAIXA aos tomadores (adquirentes) finais ou, ainda mediante análise de velocidade de venda, 15% de comercialização.
- No momento da venda com financiamento concedido pela CAIXA, o empreendedor amortiza o valor do financiamento.
- Conforme as etapas da obra são cumpridas os recursos são liberados.
- A taxa de juros definida para o financiamento era de 8,0% a.a. + TR.
- As garantias necessárias ao financiamento envolvem: fiança dos sócios da construtora incorporadora, hipoteca das unidades habitacionais (1,3 x valor do financiamento PJ), penhor dos direitos creditórios.
- O prazo de pagamento compreende até 24 meses, após a conclusão da obra.
- Durante a obra a construtora paga os juros e atualização monetária.
- Exigência de contratação do seguro de término de obra e risco de engenharia.

De forma semelhante a regra para famílias de até 3 salários mínimos, a Caixa também com a responsabilidade de acompanhar as obras.

Para estar em condições de realizar a compra do imóvel, o beneficiário deveria entregar a documentação pessoal, ficha cadastro, comprovação de renda a fim de se realizar análise de risco. Seria excluído, o beneficiário:

- Com financiamento ativo nas condições do Sistema Financeiro da Habitação – SFH.
- Proprietário, cessionário ou promitente comprador de outro imóvel residencial urbano ou rural, situado no atual local de domicílio, nem onde pretendesse fixá-lo, não ser titular de direito de aquisição de imóvel residencial urbano ou rural, situado no atual local de domicílio, nem onde pretende fixá-lo. (CAIXA, 2009)
- Ademais, ele não pode ter recebido a partir de 1º de maio de 2005, desconto concedido pelo FGTS na concessão de financiamento habitacional.

O sistema de amortização do financiamento, poderia ser regido pela Tabela PRICE ou SAC com Juros nominais compatíveis com as faixas de renda:

1. Renda de 3 a 5 salários mínimos – 5% a.a. + TR.
2. Renda de 5 a 6 salários mínimos – 6% a.a. + TR.
3. Renda de 6 a 10 salários mínimos – 8,16% a.a + TR.

O prazo para pagamento do financiamento – podendo corresponder a até 100% do valor do imóvel, pois a entrada não era obrigatória – seria de até 30 anos. Durante a obra, o pagamento mínimo seria estabelecido em função da renda, com a cobrança do seguro sendo realizada com valor reduzido.

Haveria um Fundo Garantidor para cobertura do financiamento em caso de perda de capacidade de pagamento, sendo o mesmo proporcional à renda familiar.

Famílias com renda de até 6 salários mínimos teriam o valor de avaliação limitado ao teto do FGTS para a região. Tão logo ocorresse o lançamento do

empreendimento, o beneficiário poderia obter a Carta de Crédito para aquisição do imóvel novo dentro do PMCMV.

Além da habitação para famílias com renda até 3 salários mínimos ou com renda entre 3 e 10 salários mínimos, a Cartilha também regia análise do empreendimento, operações coletivas urbanas e rurais em parceria com associações e cooperativas e o crédito corporativo para infraestrutura.

Pode-se dizer que, apesar do surgimento de críticas contra o programa, houve uma excelente avaliação junto ao governo bem como junto ao público.

Desde a sua origem, o PMCMV enfrenta duras críticas por ser pautado por uma lógica de mercado e não atrelado a uma política habitacional articulada com uma política urbana de repensar as cidades, o acesso à terra e à propriedade (DRUMMOND et al., 2014: 21)

4.2 PMCMV FASE 2 – 2011-2014

No primeiro governo de Dilma Rousseff, em 2011, foi lançada a segunda edição do PMCMV, no contexto do PAC 2. Nesta fase, a meta era construir 2 milhões de novas unidades habitacionais até o final de seu governo, com um investimento da ordem de R\$125,7 bilhões. Cerca de sessenta por cento desse valor seria proveniente do Orçamento Geral da União e do FGTS, sendo o percentual restante oriundo de empréstimos. Nessa fase, o Banco do Brasil passou a participar também programa.

Nesta segunda fase do PMCMV, o limite de renda dos beneficiados pelo programa subiu de R\$ 4.650,00 para R\$ 5 mil. As faixas começavam com famílias que ganhavam uma renda mensal de até R\$ 1.600, que correspondia a época em torno de três salários mínimos. Dos 2 milhões de casas previstas até 2014, 1,2 milhão, ou seja 60% das mesmas, seriam destinadas a famílias cujos ganhos estivessem dentro dessa faixa de renda. Para famílias com renda acima do teto anterior até R\$ 3.100, cerca de 5,7 salários mínimos na época, a meta seria contratar 600 mil habitações, que representava em torno de 30% do total de unidades habitacionais programadas. Para níveis de renda maiores que aquele

limite até R\$ 5 mil, cerca de 9 salários mínimos, seriam destinadas 200 mil unidades, 10% do total.

O governo, atendendo a uma reivindicação das construtoras e ampliou o valor médio das moradias destinadas à população de mais baixa renda, com o mesmo passando de R\$ 42mil para R\$ 55mil.

Outra grande novidade da segunda fase do PMCMV foi a queda da restrição de construção de 5 pavimentos para edifícios residenciais populares, feita com o intuito de aumentar a oferta de unidades para famílias de baixa renda.

Segundo Cardoso et al (2017, p.33):

Embora, na segunda fase, as contratações e a execução das obras tenham seguido um ritmo mais lento do que na fase anterior e os meios de comunicação tenham começado a veicular críticas relacionadas aos problemas enfrentados pelos novos empreendimentos, o PMCMV manteve sua centralidade na agenda governamental até a campanha eleitoral de 2014 em que estava colocada a possibilidade da reeleição de Dilma Rousseff. Em meio a esse processo, chegou a ser anunciado pelo governo o lançamento de uma terceira fase do programa para o ano de 2015. O último levantamento divulgado pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão indica que até junho de 2016 já tinham sido contratadas a construção de 4,36 milhões de unidades habitacionais em 96% dos municípios do país (com 2,9 milhões já entregues). Cerca de 35,5% delas estão concentradas na região sudeste, 28,4% na região nordeste, 18% na região sul, 11,3% na região centro-oeste e 6,8% na região norte; algo que correspondeu a um investimento na ordem de R\$ 309,6 bilhões.

As dificuldades oriundas dos efeitos da crise política e econômica, que começaram a aparecer em 2014, atrasaram o lançamento da fase 3 do programa – que não ocorreu conforme divulgado em 2015.

As sucessivas derrotas no Congresso e na Câmara demonstraram a crise política enfrentada pela presidente eleita. Esses motivos comprometeram a governabilidade de Dilma e, posteriormente, influenciaram na abertura do seu processo de *impeachment*. Podemos, pois, afirmar que o segundo mandato dela foi muito difícil.

Nas duas primeiras fases, o PMCMV registrou números expressivos na produção habitacional. A terceira fase do programa, contudo, foi ameaçada pela instabilidade política, que culminou com o processo de *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff (CARDOSO et al, 2017).

4.3 PMCMV FASE 3 – 2016-2018

As dificuldades promoveram indefinições que geraram dificuldades do governo federal para equacionar os cortes do orçamento, atrasando o lançamento da fase 3 do PMCMV – que deveria ter ocorrido em Abril de 2015, mas só ocorreu em Março de 2016.

Em 2016, teve início a terceira fase do Programa Minha Casa Minha Vida visando contratar mais 2 milhões de unidades habitacionais, até 2018, com um investimento projetado de R\$ 210 bilhões. Desse montante, R\$ 41,2 bilhões, ou seja, apenas cerca de vinte por cento, seria proveniente do Orçamento Geral da União. Além disso, a nova etapa do maior programa habitacional da história do Brasil criou uma nova faixa de renda – a faixa 1,5 – para facilitar a compra da casa por famílias que ganhavam até R\$ 2.350, correspondendo a 2,7 salários mínimos à época.

Essa medida foi tomada, pois o governo concluiu que as famílias dessa faixa financeira enfrentavam dificuldades para encontrar imóveis compatíveis com seu poder aquisitivo, ou seja visava a diminuição do *déficit* habitacional para esse segmento. Para ampliar o acesso ao programa, as demais faixas também sofreram alterações e tiveram seus limites ampliados:

1. O teto da faixa 1 passou de R\$ 1,6 mil para 1,8 mil, aumentando em 12,5% em termos nominais, enquanto o salário mínimo em termos nominais cresceu cerca de 60%.
2. O limite superior da faixa 2 passou de R\$ 3.275 para R\$ 3,6 mil, crescendo em termos nominais em torno de 10%, para um aumento de 60% no salário nominal no mesmo período.
3. Na faixa 3, famílias com renda de até R\$ 6,5 mil poderiam ser contempladas, quando o teto anterior era de R\$ 5 mil, ou seja, para essa faixa de renda a elevação do teto em termos nominais foi de cerca de 30%.

Os valores máximos dos imóveis que poderiam variar de acordo com o tamanho da cidade também sofreram alterações:

- Na faixa 1, passou de até R\$ 76 mil para até R\$ 96 mil
- Nas faixas 2 e 3 o teto saiu de R\$ 190 mil para R\$ 225 mil
- Na faixa 1,5 o imóvel custaria até R\$ 135 mil

Em 17 de abril a presidenta Dilma foi afastada do cargo. Após três meses de debates, a Comissão Especial do Impeachment da Câmara aprovou o relatório do deputado Jovair Arantes (PTB-GO) para abrir o processo de *impeachment* contra a então presidente pela prática de crime de responsabilidade. Três dias depois, o plenário deu parecer favorável ao afastamento de Dilma.

Dentre inúmeros pedidos de *impeachment* protocolados contra Dilma Rousseff, o elaborado por três juristas (Janaína Paschoal, Miguel Reale Jr. e Hélio Bicudo) foi o único a ser acatado pelo então presidente da Câmara, o deputado Eduardo Cunha.

Com o afastamento da presidente, em 12 de maio de 2015, o vice-presidente Michel Temer (PMDB) assumiu interinamente a presidência da república e continua, atualmente de modo definitivo, já que o processo transitou de forma desfavorável à Dilma. Ao assumir o poder, Temer tratou de, atendendo ao desejo das elites, realizar diversas mudanças sinalizando a pretensão de recuperar o crescimento econômico do país por meio de políticas neoliberais. Ou seja, com o corte de gastos e a paralisação dos investimentos públicos.

Uma dessas mudanças se deu no âmbito do PMCMV, que teve as contratações suspensas para reavaliação ainda em Maio de 2016. A meta de entregar mais dois milhões de moradias até 2018, do governo Dilma Rousseff, foi abandonada por Temer sob a alegação de problemas orçamentários.

Temer encerrou os benefícios concedidos às pessoas de renda que se enquadravam na faixa 1 (renda até R\$1.800) revelando, assim, o descaso de Temer com os programas de habitação popular.

De acordo com a nota informativa da Equipe de Informação e Documentação do PT no Senado (2017, p.3):

O Ministério das Cidades revogou a contratação de 10 mil moradias do MCMV Entidades, modalidade criada para atender comunidades que vivem

em condições vulneráveis, anunciando também a suspensão da meta de dois milhões de novas contratações da terceira etapa, anunciada por Dilma.

Assim, diante das reações dos Movimentos Sociais, o governo Temer recuou e anunciou a previsão de 170 mil novas unidades habitacionais para a Faixa 1 com as contratações a partir de março do ano corrente. Para esses movimentos, o número está defasado em relação às necessidades da população bem como não há garantia de cumprimento, já que houve um enxugamento do FGTS, que é a principal fonte de financiamento das construções habitacionais.

Com nova meta de entregar 610 mil unidades em 2017, as novas medidas anunciadas pelo Governo Temer para o PMCMV, em Fevereiro de 2017 mudam as regras para quem está nas faixas de renda 1,5, 2 e 3.

1. Para se enquadrar na faixa 1,5, a renda total da família precisa ser de até R\$ 2.600.
2. Para faixa 2, a renda pode ser de até R\$ 4 mil.
3. Na faixa 3, o teto de enquadramento subiu para R\$ 9 mil.
4. Para as operações com uso do Fundo de Garantia do Tempo de Serviços (FGTS), o teto do valor de avaliação dos imóveis, que antes era de até R\$ 225 mil, aumentou para R\$ 240 mil.

Segundo o Ministro das Cidades, essas alterações visam impulsionar o setor da construção civil, impactar a economia gerando empregos e oportunidades de incluir novas famílias brasileiras ao programa.

De acordo com dados da Secretaria Nacional de Habitação, da concepção do programa, em 2009, até 31 de dezembro de 2016, foram contratadas e entregues, respectivamente, 4.542.599 e 3.248.672 unidades pelo PMCMV conforme figura:

Figura 6: Números do PMCMV

Unidades contratadas pelo PMCMV (Posição 31/12/2016)

ANO	FAIXA 1	FAIXA 2	FAIXA 3	TOTAL GERAL
2009	143.894	98.593	43.818	286.305
2010	338.847	277.174	102.805	718.826
2011	104.310	296.707	77.935	478.952
2012	384.821	307.018	97.711	789.550
2013	537.185	281.744	93.961	912.890
2014	200.289	331.002	37.447	568.738
2015	16.890	349.486	40.557	406.933
2016	35.008	277.193	68.204	380.405
Total	1.761.244	2.218.917	562.438	4.542.599

Fonte: Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Habitação – SNH.

Do total de unidades entregues pelo PMCMV, 91% se destinou às faixas 1 e 2 de público-alvo.

Unidades entregues pelo PMCMV (Posição 31/12/2016)

ANO	FAIXA 1	FAIXA 2	FAIXA 3	TOTAL GERAL
2009	67	66.367	10.499	76.933
2010	9.340	233.736	35.851	278.927
2011	113.060	177.108	16.856	307.024
2012	174.572	200.530	24.939	400.041
2013	162.920	272.021	46.703	481.644
2014	217.076	314.712	45.692	577.480
2015	202.330	163.880	24.579	390.789
2016	258.182	392.573	85.079	735.834
Total	1.137.547	1.820.927	290.198	3.248.672

FAIXA	UNIDADES ENTREGUES
1	1.137.547
2	1.820.927
3	290.198
Total	3.248.672

Fonte: Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Habitação – SNH

Fonte: Secretaria Nacional de Habitação

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao observar os programas habitacionais desenvolvidos pelo Chile e pelo México, notamos que os dois países revelam que suas políticas habitacionais foram desenhadas com o propósito de solucionar problemas de *déficit* habitacional da população menos favorecidas. As soluções adotadas pelos dois países foram delineadas via mercado que, por sua vez, já estava com arcabouço institucional estruturado e organizado para atender às demandas concernentes ao crédito e à construção de unidades habitacionais em grande escala. No que se refere à atuação estatal, observamos o desenvolvimento de uma política de subsídios progressiva e atrelada aos níveis renda das famílias visando ampliar cada vez mais o acesso à moradia. A exigência de poupança prévia reflete a importância do sistema financeiro privado no financiamento desses empreendimentos imobiliários.

Apesar de o Chile ter sido impulsionado economicamente pela economia americana, suas características socioeconômicas, típicas de economias em desenvolvimento, fizeram este país desenvolver modelos de programas que podem ser aproveitados e aplicados por outras economias latinas.

Assim como no Chile e no México, no Brasil, o PMCMV instituiu uma série de mecanismos combinando taxas de juros reduzidas, prazos estendidos e subsídios nos financiamentos habitacionais tendo o setor privado como agente protagonista da produção devido a agilidade característica do setor.

Antes do PMCMV ser concebido, empresários brasileiros viajaram para o México em busca de aprendizado. Os empresários mexicanos ensinaram os brasileiros como, na prática, se constroem unidades habitacionais em larga escala, influenciando, pois a operacionalização da produção desenhado para o PMCMV.

Existem, pois, semelhanças na adoção de modelos institucionais e de financiamento entre os países latino-americanos, que inspiraram o Brasil, conforme ficou evidenciado na análise do PMCMV em conjunto com o Chile e do México.

REFERÊNCIAS

ARAGÃO, Thêmis; CARDOSO, Adauto; JAENISCH, Samuel. **22 anos de política habitacional no Brasil: da euforia à crise**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2017.

AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. 2017.
<http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2017/InformativoAvaliacaoPoliticasPublicasPMCMV_WEB.pdf>
Acesso em: 16 Nov. 2017.

BONDUKI, Nabil – **Origens do problema da habitação popular em São Paulo 1886-1918**, in Espaço & Debates, n.º 5, São Paulo 1982.

BONDUKI, Nabil – **Origens da habitação social no Brasil** 1994.

BONDUKI, Nabil. “**Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula**”. In: Revista eletrônica de Arquitetura e Urbanismo. São Paulo, n. 1, p. 70–104, 2008.
<http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf>. Acesso em: 21 Out. 2016.

BRASIL. CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (2009). **Cartilha Minha Casa Minha Vida**. Governo Federal, 2009.

BRASIL. **Lei nº 4380, de 21 de agosto de 1964**. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências.

BRASIL. **Decreto-lei nº 2.291, de 21 de novembro de 1986**. Extingue o Banco Nacional da Habitação - BNH, e dá outras Providências.

BRASIL. **Lei Nº 10.683, de 28 de Maio de 2003**. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 11.124, de 16 de Junho de 2005**. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS.

BRASIL. **Lei nº 11.977, de 7 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 no 3.365, 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.

CEPAL (2002). **“El crédito hipotecario y el acceso a La vivienda para los hogares de menores ingresos em America latina”**. Serie financiamiento del desarrollo.

DIAS, Edney; GARCÍA, Fernando. **Uma moradia social sem paternalismo**. 2007. <<https://www.sindusconsp.com.br/wp-content/uploads/2015/06/2007-jun.pdf>> Acesso em: 16 Nov. 2017.

COSTA A. C. A. **“Mercado de Crédito: uma Análise Econométrica dos Volumes de crédito Total e Habitacional no Brasil”**. BACEN. TD nº87. 2004.

CHAVES, Danilo; SOUZA, Arnaldo. **POLÍTICAS HABITACIONAIS NA AMÉRICA LATINA: A EXPERIÊNCIA DO MÉXICO**. 2015 <<http://cchla.ufrn.br/dpp/wp-content/uploads/2017/10/M%C3%89XICO-Arnaldo-e-Danilo.pdf>> Acesso em: 14 Nov. 2017.

DANTAS, Geovany P.G; OLIVES Sara J.C. **POLÍTICAS DE HABITAÇÃO SOCIAL DO CHILE**. Natal. 2017.

FARAH, Marta Ferreira Santos. **Estado, Previdência Social e Habitação**. Dissertação (Mestrado em Sociologia). São Paulo: FFLCH-USP, 1983.

FERRAZ, Camila de Araújo - **CRÉDITO, EXCLUSÃO FINANCEIRA E ACESSO À MORADIA: Um Estudo sobre Financiamento Habitacional no Brasil e o Programa Minha Casa Minha Vida**. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. 2011.

FORAGI, Rafael. **UMA ANÁLISE DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA**. 2012.

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

HERNÁNDEZ, G. M. G. **La paradoja del derecho a la vivienda em México: vivienda urbana nueva deshabitada, 1990-2010**. Semina: Ciências Sociais e Humanas. Londrina, v. 34, n. 1, p. 53-68, 2013.

HOLZ, Sheila y MONTEIRO, Tatiana Villela de Andrade. **Política de habitação social e o direito à moradia no Brasil**. Diez años de cambios en el Mundo, en la Geografía y en las Ciencias Sociales, 1999-2008. Actas del X Coloquio Internacional de Geocrítica, Universidad de Barcelona, 26-30 de mayo de 2008. <<http://www.ub.es/geocrit/-xcol/158.htm>> Acesso em 21 Out. 2016.

JESUS, Patrícia M. **O programa minha casa minha vida entidades no município de São Paulo**. Tese (Doutorado em Pós-graduação em Geografia Humana) - Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas Usp, Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo. São Paulo. 2015.

LABBÉ, Juan Fernández. **Pobreza urbana y políticas habitacionales en Chile (1990-2005): ¿De la exclusión social a la integración?**. 2008. Colección CLACSO-CROP. <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/clacso/crop/ziccardi/06lab.pdf>> Acesso em: 28 Nov. 2017.

MAGNABOSCO, Ana Lélia. **A política de subsídios habitacionais e sua influência na dinâmica de investimento imobiliário e no déficit de moradias do Brasil e do Chile**. São Paulo. 2011.

MARINGONI, Gilberto. **O destino dos negros após a Abolição**. 2011 <http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2673%3Acatid%3D28&Itemid=23> Acesso em: 21 Out. 2016.

MEDEIROS, Sara R. F. Q. . **BNH: outras perspectivas**. In: I Conferência Nacional de Políticas Públicas, 2010, Natal. Anais da I Conferência Nacional de Políticas Públicas, 2010.

MINHA CASA, MINHA VIDA. 2017. <https://ptnosenado.org.br/wp/wp-content/uploads/2017/04/nota_informativa_mcmv_2.pdf> Acesso em: 31 Out. 2017.

MIOTO, Beatriz Tamasso. **As políticas habitacionais no subdesenvolvimento: os casos do Brasil, Colômbia, México e Venezuela (1980/2013)**. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia. Campinas/SP: 2015.

MOTTA, Luana. **A questão da habitação no Brasil: políticas públicas, conflitos, urbanos e o direito à cidade**. 2011. Disponível em: <http://conflitosambientaismg.lcc.ufmg/geral/anexos/txt_analitico/MOTTA_Luana_A_questão_da_habitação_no_Brasil.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2017.

NAIME, Jéssica. **A política de habitação social no governo Lula: dinâmicas e perspectivas**. In: Governança Urbana e Desenvolvimento Metropolitano, 2010, Natal-RN. Anais do Seminário Nacional: Governança Urbana e Desenvolvimento Metropolitano, 2010.

ONU diz que Minha Casa, Minha Vida é exemplo para o mundo. 2012. <<http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2012/03/onu-diz-que-minha-casa-minha-vida-e-exemplo-para-o-mundo>> Acesso em: 9 Ago. 2017.

PINTO, E. G. F. **FINANCIAMENTO IMOBILIÁRIO NO BRASIL: Uma Análise Histórica compreendendo o período de 1964 a 2013, norteada pelo arcabouço teórico pós-keynesiano e evolucionário**. Econ. e Desenv., Santa Maria, vol. 27, n.2, p. 276 - 296, jul. – dez. 2015.

Plano Nacional de Habitação – PlanHab. 2014 <<http://www.cidades.gov.br/habitacao-cidades/plano-nacional-de-habitacao-planhab>> Acesso em: 8 Ago. 2017.

ROITMAN, Marcos. **Tiempos de oscuridad. Historia de los golpes de Estado en América Latina.** Madrid: Ediciones Akal, 2013.

ROLNIK, Raquel. **Eu sou você amanhã: a experiência chilena e o ‘Minha Casa, Minha Vida’.** 2012 <<https://raquelrolnik.wordpress.com/2012/05/10/eu-sou-voce-amanha-a-experiencia-chilena-e-o-minha-casa-minha-vida/>> Acesso em: 4 Dez. 2017.

ROSA, Alba Maria; ESTEVES, Antônio César; ABYKO, Alex Kenya. **Gestão Habitacional no Chile.** São Paulo, 2006.

RUBIN, G. e BOLFE, S. (2013) **O desenvolvimento da habitação social no Brasil.** Passo Fundo, V.36 n. 2 p. 201–213, Maio/Ago 2014.

SERRANO, Julián Salas. **Latinoamérica: Hambre de vivienda. Boletín del Instituto de la Vivienda,** Chile, v. 17, n. 045, p. 58-69, 2002.