

HABITAÇÃO

1 Apresentação

A partir deste número *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* incluirá um capítulo sobre a habitação de cunho social. O capítulo seguirá as diretrizes atuais do periódico e representará apenas mais uma dimensão do conjunto das necessidades básicas dos indivíduos e das famílias que a política pública visa a atender. Este capítulo apresenta uma pequena variação de estrutura com relação aos demais, mas julgou-se que uma breve introdução à área daria maior clareza ao acompanhamento e à análise das políticas e dos programas que serão realizados a partir desta edição.

A falta de moradias de qualidade para os segmentos de baixa renda é visto atualmente como resultante de uma multiplicidade de fatores que interagindo entre si provocam as carências habitacionais tão visíveis em qualquer região do país. Isto sugere que a política habitacional não pode ser tratada de forma isolada de outras políticas sociais. Pelo contrário, se a falta de moradia adequada é um dos elementos da pobreza, definido como pobreza-moradia ou pobreza-habitação, a política habitacional tem uma relação recíproca com as demais políticas sociais no objetivo mais amplo que é a redução da pobreza no longo prazo.

Além de constituir-se em uma estratégia de combate à pobreza, a política habitacional de cunho social é justificada por outros fatores. Primeiro, a moradia é tanto um bem transacionável no mercado como uma necessidade, e os gastos da família com prestações ou aluguéis determinam o consumo de outros bens necessários à sua sobrevivência. Segundo, a moradia não é somente a estrutura física do imóvel, ela representa também a escolha da família pela comunidade onde está inserida, pela proximidade do trabalho, de escolas, mercados e demais estruturas públicas e privadas. Terceiro, é o caráter social da habitação que justifica que, apesar de ser um bem privado, ele seja financiado para determinado segmento da população com tributos pagos por toda a população do país. Esta possibilidade reflete o entendimento daqueles que pagam os tributos de que é socialmente desejável que a população mais pobre tenha acesso à casa própria, objetivo explícito da política nacional de habitação. A posse do imóvel contribuiria, então, para o bem-estar social ao induzir a estabilidade social, o maior envolvimento dos indivíduos nas comunidades e os comportamentos sociais desejáveis dos adultos e dos jovens.

2 Características do setor habitacional brasileiro

Existiam em 2005 no Brasil cerca de 53.052.621 domicílios permanentes, dos quais 44.860.739 localizados nas áreas urbanas. Com relação a renda das famílias que vivem nesses domicílios, 50,3% recebiam até três salários mínimos; 20,5% de três a cinco; 17,7% de cinco a dez; e 11,5% acima de dez. A estrutura de ocupação mostra que o país apresenta um alto índice de proprietários-residentes, o qual apresentou crescimento expressivo nos últimos anos, passando de 70,8 % em 1993 para 73,7%

em 2003. Esse índice poderia sugerir uma situação confortável do setor de moradias, dado que grande parte das famílias são proprietárias dos imóveis em que residem. No entanto, isso não é verdade, pois a qualidade do estoque, apesar de ter melhorado nos últimos anos, é ainda muito baixa. Em 2005, apenas 61,1% dos domicílios tinham serviços públicos de saneamento completo.¹ Portanto, essa estrutura de ocupação não é um indicador adequado para caracterizar o setor habitacional, apesar de refletir o enfoque da política habitacional do governo federal, que incentiva a compra da casa própria. O mercado de aluguel, também de propriedade privada, é bastante pequeno, com participação de 17% do estoque total e concentra imóveis de custos mais elevados. Esse fato, além de limitar a mobilidade dos trabalhadores que migram em busca de trabalho, limita a possibilidade de escolha da condição de moradia por parte das famílias ou dos indivíduos. Para muitos, a melhor opção seria o aluguel em vez da compra, mas essas escolhas ficam restringidas pela baixa disponibilidade de imóveis de aluguel.

Os custos da moradia mais a renda do trabalho determinam o nível de bem-estar da maioria da população brasileira. Estudo da Fundação João Pinheiro (2005) estima que cerca de 1.857.323 de famílias que recebem até três salários mínimos gastam mais do que 30% de suas rendas com aluguel. A habitação é o maior item da despesa familiar e de mais difícil substituição de consumo, pois ela é consumida em uma quantidade única, difícil de ser ajustada no curto prazo como pode ser feito com a maioria dos bens. Por isso, a despesa com moradia é fator determinante das despesas com alimentação, saúde, educação e lazer. Diante dessa situação de carência, pode-se definir a família vulnerável como aquela que não possui renda suficiente para cobrir os custos de moradia e dos demais bens necessários ao nível mínimo de consumo adequado. Geralmente as famílias nessas condições não contam com formas de suporte para enfrentarem situações de emergências, tais como perda de emprego e doenças; por isso, na ocorrência de eventos desfavoráveis, elas pioram de situação e passam a fazer parte dos milhões de famílias sem-teto que vivem nas grandes cidades. Portanto, seria necessário que houvesse uma ampliação da política habitacional para incluir programas preventivos que evitassem a deterioração das condições habitacionais dessas famílias. Um mecanismo que tem sido usado com sucesso em outros países é o auxílio ao aluguel que, em princípio, pode ser repassado diretamente ao inquilino ou por meio de incentivos fiscais aos construtores de imóveis de aluguel acessíveis aos segmentos mais pobres da população. Programas sociais tais como Bolsa Família e Bolsa Escola podem oferecer a estrutura necessária para implantar programas de auxílio direto aos inquilinos.

As pressões demográficas continuam sendo fatores determinantes da demanda potencial por moradias. De maneira geral, considera-se que a formação de novas famílias ocorre na faixa de pessoas com idade entre 25 a 34 anos, segmento que incluía em 2000 cerca de 27 milhões de pessoas. Apesar de este ser um forte indicador da demanda por moradias novas, outras características dos indivíduos também influenciam essa demanda, diminuindo ou aumentando seu impacto. Em 2005 foram realizados 835.846 casamentos no Brasil, dos quais 85,9% foram de cônjuges solteiros, o que pressupõe demanda por novas moradias. Apesar de alto, esse percentual vem

1. Caracterizados por aqueles que têm acesso ao abastecimento de água com canalização interna, estão ligados à rede geral de esgotamento sanitário e/ou rede pluvial e são atendidos por coleta de lixo diretamente no domicílio.

caindo ao longo dos anos, de 91,2% em 1995 para 85,9% em 2005. Além disso, fatores como a maior participação da mulher no mercado de trabalho, o aumento das taxas de divórcio, e o fato de as pessoas casarem-se mais velhas, resultam em maior número de pessoas vivendo sozinhas. Em 2005, cerca de seis milhões de pessoas moravam sozinhas no Brasil, predominantemente nas regiões metropolitanas de Porto Alegre (15%) e do Rio de Janeiro (13,8%). O que se observa dos dados demográficos é que as características dos potenciais demandantes de moradias variaram ao longo dos anos sem haver, no entanto, mudanças substanciais na política habitacional para se adequar a essa nova realidade das famílias brasileiras.

A inadequação da política de habitação reflete-se no alto déficit habitacional no Brasil, quase 8 milhões de moradias. O mais preocupante é a tendência crescente do déficit, refletindo não só a demanda exercida pela formação de novas famílias, mas também a exclusão de novos grupos de famílias que se tornam mais pobres, dado o descasamento da renda e da capacidade de compra do imóvel. A tabela 1 mostra a evolução do déficit nos últimos anos.

TABELA 1

Brasil – Déficit habitacional, por situação de domicílios (2005)

	Déficit habitacional			% em relação aos domicílios		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
1991 ¹	5.374.380	3.743.594	1.630.786	15,4	13,8	21,5
2000 ²	7.222.645	5.469.851	1.752.794	16,1	14,6	23,7
2004	7.804.619	6.340.292	1.464.327	15,1	14,5	18,4
2005	7.902.699	6.414.143	1.488.556	14,9	14,3	18,2

Fontes: Déficit Habitacional no Brasil 2005, Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação e Fundação João Pinheiro, a partir dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad).

Notas: ¹ Não inclui as estimativas para as áreas rurais da Região Norte, não pesquisadas pela Pnad.

² Inclui as estimativas do componente depreciação, não calculados nos demais anos.

Nota-se que o déficit se concentra nas áreas urbanas, sendo, do total de 6.414.143 de domicílios, 34,7% encontrados nas regiões metropolitanas. Com relação à distribuição percentual do déficit habitacional urbano por faixas de renda média mensal, a tabela 2 mostra onde estão as maiores carências de moradias.

TABELA 2

Distribuição percentual do déficit habitacional urbano por faixas de renda média familiar mensal (2005)

	Faixas de renda média familiar mensal (em salários mínimos)			
	Até 3	De 3 a 5	De 5 a 10	Mais de 10
Norte	89,3	7,4	2,5	0,8
Nordeste	94,7	3,3	1,6	0,4
Sudeste	89,3	6,3	3,5	0,9
Sul	84,0	10,8	4,2	1,0
Centro-Oeste	90,4	5,7	3,0	0,9
Brasil	90,3	6,0	2,9	0,8

Fontes: Déficit Habitacional no Brasil 2005, Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação e Fundação João Pinheiro.

Pelos dados da tabela, nota-se que 96,3% das carências habitacionais estão nas faixas de rendas de até cinco salários mínimos, com enorme concentração nas faixas de até três salários mínimos. Nota-se também que esse padrão é seguido em todas as regiões do país, com alguma diferenciação nas Regiões Nordeste e Sul.

Complementando o quadro de desequilíbrio do mercado habitacional, existem cerca de 5.084.284 de domicílios vagos nas áreas urbanas, dos quais 87,9% estão em

condições de ocupação. É surpreendente que em presença de um déficit habitacional urbano da ordem de 6.414.143 de domicílios, haja este grande estoque de moradias vagas. Não se conhecem as razões que levam os proprietários a manter os imóveis fora do mercado. Elas podem ser várias, entre elas a não rentabilidade do mercado de aluguel, mas é extremamente importante que o governo obtenha conhecimento do setor e proponha algum tipo de ação para incentivar o uso desses imóveis.

3 Acompanhamento da política e dos programas

3.1 Antecedentes

O marco institucional da política habitacional brasileira é a Constituição Federal, que delega a responsabilidade da provisão de moradias para os amplos segmentos da população aos governos federal, estaduais e municipais. A responsabilidade maior é, no entanto, do governo federal, que tem poderes para legislar sobre a política de crédito e sobre os sistemas de captação de recursos. A Emenda Constitucional nº 26/2000 inclui a moradia entre os direitos sociais e reforça o papel fundamental da União na provisão de moradias para as famílias mais pobres. O marco econômico é, sem dúvida, o Plano Real que, ao promover a estabilização da moeda, criou condições mais favoráveis aos empréstimos de longo prazo. As altas taxas de inflação do período pré-real e as ações governamentais que tentaram amenizar seus efeitos nos contratos de hipoteca foram responsáveis por altas taxas de inadimplência e pela deterioração de grande parte dos contratos imobiliários.

Em 1986, o Banco Nacional de Habitação (BNH), foi extinto por decreto presidencial e suas funções foram transferidas para a Caixa Econômica Federal (CEF). Encerrou-se nessa data uma fase na qual pesados subsídios governamentais foram alocados aos imóveis e assim, durante o processo, grande parte dos subsídios foram desviados da produção de moradias populares, objetivo inicial das políticas do BNH e do Sistema Financeiro da Habitação (SFH). Nos anos seguintes houve uma completa desestruturação da política habitacional. Com a reforma administrativa de 1990, as ações do governo federal na área habitacional foram concentradas no Ministério de Ação Social. Neste início de governo, a capacidade do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) foi superdimensionada e um grande número de contratos foi realizado. Este e outros problemas de gestão comprometeram a capacidade de financiamento do fundo nos anos subseqüentes.

A partir de 1996, o governo federal, valendo-se do novo ambiente econômico, promoveu uma série de ações visando combinar programas de subsídios governamentais a mecanismos de mercado para o financiamento habitacional. Além da criação do Sistema de Financiamento Imobiliário em 1997, que visa somente às operações de mercado, implementou ações a fim de recuperar a capacidade do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço como principal fonte de recursos para a política habitacional de interesse social. Entre essas ações promoveu a reciclagem dos ativos imobiliários e a securitização, pelo Tesouro Nacional, da dívida do Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS). Esse fundo, criado em 1967 e reformulado em 1969, foi um instrumento que outorgou aos mutuários a garantia de terem suas dívidas quitadas ao final do contrato, mesmo na presença de resíduos originados no descasamento dos valores das prestações do valor total da dívida hipotecária.

No âmbito da CEF, órgão de execução da política habitacional, várias medidas foram tomadas para restabelecer o fluxo de pagamentos de mutuários inadimplentes e de antecipar a liquidação de contratos antigos, visando gerar recursos para novos financiamentos. Como principal agente do FGTS, a CEF apresentava elevada taxa de inadimplência dos contratos. Em 2001, a instituição transferiu sua carteira de crédito imobiliário de contratos com problemas, com e sem cobertura do FCVS para a Empresa Gestora de Ativos (Emgea) pelo valor de R\$ 26,6 bilhões, com a finalidade de sanear sua carteira de créditos habitacionais. Os créditos remanescentes junto à CEF, no valor de R\$ 4,9 bilhões eram de boa qualidade e a nova situação permitiu o lançamento de novos contratos. Para tanto, a CEF promoveu também a flexibilização do processo de tomada de crédito por meio da redução da documentação exigida anteriormente em cerca de 70% e da diminuição dos custos cartorários.

Na mesma linha de ações que visaram à descentralização das políticas de saúde e educação, o governo federal incentivou por meio da Secretaria de Política Urbana (Sepurb), órgão ligado ao Ministério do Planejamento e Orçamento, a descentralização dos programas dos setores de habitação, saneamento básico e infraestrutura. Essa nova visão de política foi explicitada na Política Nacional de Habitação (PNH),² cujos objetivos específicos eram: *i*) universalização do acesso à moradia; *ii*) articulação das ações governamentais com a sociedade civil; *iii*) democratização da gestão de programas habitacionais com mecanismos de participação e controle social; e *iv*) promoção do desenvolvimento institucional das entidades que atuam no setor habitacional. Esses objetivos nortearam o lançamento de novas linhas de créditos por meio de programas mais diversificados que pudessem atender às diferentes demandas por moradias. De 1995 a 2001, tendo como base os objetivos da PNH, foram criados os principais programas da política atual de habitação: Carta de Crédito, Programa de Apoio à Produção de Habitação, Pró-Moradia, Habitar Brasil, Programa de Arrendamento Residencial (PAR).

Em 1999, a Sepurb foi extinta e a política habitacional ficou a cargo da Secretaria de Desenvolvimento Urbano (Sedu), ligada diretamente à Presidência da República. Essa secretaria manteve os objetivos da PNH e introduziu uma visão mais ampla ao tratar a habitação como parte integrante do desenvolvimento das cidades brasileiras, tendo como referencial o Estatuto das Cidades.³ Esse estatuto estabeleceu o conceito de função social da propriedade, reconhecendo seu uso ligado ao interesse coletivo. Esse documento é reconhecido como marco importante no processo de modernização da administração pública. De acordo com suas diretrizes, os governos municipais passaram a ter maior poder de gestão sobre a política urbana, principalmente sobre as regras de ordenação do uso do solo urbano. O principal instrumento das ações municipais passou a ser o Plano Diretor, exigência para todos os municípios com mais de 20 mil habitantes, o qual deve ser elaborado pelo setor executivo municipal, legislativo, com participação do setor privado e aprovado pelas respectivas câmaras municipais.

2. Documento Sepurb/MPO, 1996.

3. Lei nº 10.257, de 10 de julho 2001. Observa-se que em 2000 já havia sido criada a Comissão de Desenvolvimento Urbano com a finalidade de integrar as políticas de habitação, saneamento básico e transporte urbano.

Essa estrutura permaneceu até 2003 quando foi criado o Ministério das Cidades pela Medida Provisória nº 103, de 1ª de janeiro 2003, convertida na Lei nº 10.683, de 28 de maio 2003. O Ministério das Cidades engloba as seguintes áreas de competência: *i)* política de desenvolvimento urbano; *ii)* políticas setoriais de habitação, saneamento ambiental, transporte urbano e trânsito; *iii)* articulação com as diversas esferas de governo, com o setor privado e organizações não governamentais na gestão das áreas de competência; *iv)* política de subsídio à habitação popular, saneamento e transporte urbano; *v)* planejamento, regulação, normatização e gestão da aplicação dos recursos; e *vi)* participação na formulação de diretrizes gerais de recursos hídricos. O ministério é formado por cinco secretarias setoriais: Secretaria Nacional de Habitação, de Saneamento Ambiental, de Transporte e Mobilidade, de Programas Urbanos e Executiva.

A ligação do ministério com a sociedade civil é feita por meio do Conselho das Cidades, órgão colegiado criado em 2004, de natureza consultiva e deliberativa na formulação e na implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Tendo como fórum de discussão das políticas urbanas as Conferências Nacionais das Cidades, esse conselho leva ao governo federal as demandas e as propostas da sociedade civil nas áreas de competência do Ministério das Cidades. Este ministério, além de promover maior participação da sociedade civil nas diretrizes da política habitacional, tem realizado esforços para alocar subsídios aos segmentos de rendas mais baixas.

3.2 Estrutura da política de habitação atual

Apesar das mudanças institucionais ocorridas nos últimos anos, a política de habitação popular atual continua tendo como objetivo principal viabilizar a aquisição da casa própria, tendo o FGTS e o Orçamento Geral da União (OGU) como fontes principais de recursos. Esses recursos são, ainda, insuficientes para atender a demanda corrente e reduzir o déficit de moradias. Entre as fontes, os fluxos de recursos do FGTS são mais estáveis e seus programas buscam a sustentabilidade financeira ao passo que os recursos da União geralmente representam transferências diretas de renda às famílias que vivem em áreas de risco e em assentamentos precários, por meio de ações de caráter emergencial. Pode-se notar, porém, um esforço no sentido de disponibilizar volumes maiores de recursos para os segmentos mais pobres da população a partir de 2003. Esse foco nos grupos de famílias mais pobres reflete-se tanto nos programas FGTS/CEF quanto no subsídio cruzado das operações do FGTS (Operações de Desconto) que prevê uma cobertura maior para famílias com renda de até R\$ 1.875,00 para 2007.

Com o mesmo objetivo de atender as famílias mais carentes, a Lei nº 11.124, de 16 de julho de 2005, foi sancionada pelo presidente da República. Esta lei “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”. A lei reforça o foco na habitação social e propõe-se a centralizar os programas e as ações de financiamento da habitação popular. Recursos provenientes do FGTS e do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT (fontes primárias), do OGU, de empréstimos externos e internos, de contribuições diversas e de receitas operacionais são alocados ao FNHIS. As operações do FNHIS começaram em 2006, priorizam os projetos de urbanização de favelas e beneficiam famílias com renda inferior a cinco salários mínimos.

Apesar de a lei representar um avanço no processo de financiamento habitacional ao criar um fundo específico para a habitação social, na prática o FNHIS concorre com as mesmas fontes de recursos e, dadas as restrições impostas pelas normas de aplicação do FGTS e do FAT, é de se esperar que haja uma compensação no uso desses recursos, *i.e.*, o aumento de gasto em habitação por meio de ações do FNHIS implicará a diminuição de gastos com outros programas. Isso fica evidente quando se verifica que o valor de recursos alocados para este fundo no orçamento de 2006 foi de R\$ 1 bilhão e reduzido para apenas R\$ 458 milhões no orçamento de 2007.

Nos programas do FGTS/CEF, os benefícios são repassados aos mutuários por meio de instrumentos de mercado por instituições financeiras do sistema formal de crédito. A estrutura de suporte para essas operações é constituída pela fonte, o FGTS, cujos fundos são compostos por recursos provenientes das contas vinculadas dos trabalhadores depositados por seus empregadores; pelo Ministério das Cidades, agente gestor das aplicações do FGTS; pela Caixa Econômica Federal, agente operador do fundo; e pelos mutuários finais e empresas.

Devido ao fato de o FGTS representar a principal fonte de recursos para a habitação, a legislação relacionada ao financiamento habitacional é composta, basicamente, por: *i*) resoluções do Conselho Curador do FGTS (CCFGTS), órgão cuja função, entre outras, é estabelecer as diretrizes e os programas de alocação dos recursos do FGTS, de acordo com as diretrizes da política nacional de desenvolvimento urbano e de políticas setoriais como a de habitação popular;⁴ *ii*) atos normativos do Ministério das Cidades, gestor de aplicação do FGTS, que tem, entre outras, a função de acompanhar a execução dos programas de habitação popular; e *iii*) normas da Caixa Econômica Federal que, como órgão gestor do fundo, define os procedimentos operacionais necessários à execução dos programas de habitação popular. A legislação tem como finalidades principais a reformulação de diretrizes da aplicação dos recursos do fundo e os ajustes dos programas de crédito.

No ano de 2006, algumas dessas diretrizes foram objeto de atos normativos do CCFGTS e do Ministério das Cidades. Entre esses, a Resolução do CCFGTS nº 501, de 29 de março 2006, promoveu alterações na Resolução do CCFGTS nº 460/2004, com a finalidade de: ajustar a concessão de subsídios (descontos) aos custos de produção e de aquisição de imóveis de acordo com o porte do município; induzir parcerias e ampliar o acesso da população de baixa renda à moradia. De acordo com a resolução toda família com rendimento mensal de até R\$ 1.875,00 tem direito ao desconto nos financiamentos com recursos do FGTS. O valor do desconto remunera o custo financeiro da operação de crédito, fator de grande peso no custo final do imóvel. O subsídio implícito no desconto corresponde ao diferencial das taxas de juros, de 8,16% para 6% ao ano; os explícitos correspondem ao pagamento da taxa de administração do contrato e de parte do pagamento dos custos de produção ou do valor de compra do imóvel, até o valor de R\$ 14 mil, dependendo da localização e da modalidade operacional. Na prática essas medidas permitem maior cobertura do programa e maiores valores financiados.

4. Inclui políticas de saneamento básico e de infra-estrutura urbana.

Com relação às diretrizes de aplicação dos recursos, a resolução define uma nova distribuição entre áreas do orçamento, garantindo 60% para a habitação popular; 30% para o saneamento básico; 5% para a infra-estrutura urbana; e 5% para as operações especiais (financiamento para famílias com renda entre R\$ 3.900,00 e R\$ 4.900,00), que terá seus valores reduzidos até sua extinção em 2008 e cujos recursos serão transferidos para a área de habitação popular.

A Resolução CCFGTS nº 503, de 23 de maio 2006, na linha de reformulação de programas, alterou o objeto e o objetivo contratual das operações do Programa Pró-Moradia. Resoluções e instruções normativas do Ministério das Cidades promoveram, também, modificações nos Programas Carta de Crédito e Apoio à Produção de Habitações. Essas mudanças visam a incentivar a tomada de crédito habitacional e ajustar as condições dos programas de acordo com o público-alvo, condições locais e condições de contratos.

Além das mudanças legislativas, em setembro de 2006, o governo federal promoveu uma série de medidas para incentivar a construção de novas moradias. Nem todas as medidas são direcionadas à habitação popular, na verdade somente três têm potencial de impacto positivo sobre esse segmento. A primeira delas reduz o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) de 10% para 5% sobre materiais de construção, como chuveiros, sanitários, caixas de descarga. Como o preço da moradia é determinado pelo custo dos insumos, pelo preço do estoque existente e pela tecnologia de produção, a queda dos preços dos insumos, em princípio, barateia o imóvel e incentiva mais construções, mas o resultado final depende também dos outros fatores determinantes do preço de moradias.

A segunda medida de cunho fiscal estabelece que as empresas de construção civil sejam incluídas na Lei Geral de Micro e Pequenas Empresas. A implicação é a redução e a simplificação da tributação do lucro das empresas cuja receita bruta anual seja de até R\$ 2,4 milhões. Esta medida responde a uma antiga reivindicação dos empresários da construção, que apontam como os maiores problemas do setor a alta carga tributária e o elevado grau de informalidade. Ela também pode causar queda nos custos da construção e incentivo à construção de novas unidades.

A terceira medida representa uma inovação no financiamento habitacional: as empresas que obtêm empréstimos do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) poderão tomar empréstimos para a construção de moradias para seus trabalhadores, desde que sejam construídas nas proximidades dessas empresas. Isso vai permitir que o BNDES financie, indiretamente, a compra de imóveis para os empregados das empresas que tenham projetos de financiamento com o banco, de construção ou expansão de plantas. Como o BNDES não financia diretamente moradias, os recursos eventualmente emprestados virão das linhas de investimentos sociais. A taxa empregada é a Taxa de Juros de Longo Prazo (TLPJ), mais 1% ao ano. O valor do empréstimo pode ser até de 100% do valor do imóvel e os prazos serão definidos de acordo com as necessidades de cada empresa. Esta seria, sem dúvida, uma maneira de ligar o problema habitacional ao mercado de trabalho, mas não há, no Brasil, tradição de os empresários preocuparem-se com as condições habitacionais de seus trabalhadores. A maioria daqueles que trabalham nas grandes cidades gastam até quatro horas do dia nos deslocamentos de suas residências para o trabalho. Além do tempo gasto fora da atividade, o que reduz o tempo de lazer do trabalhador, há ainda o desgaste físico que

reduz sua produtividade no desempenho de suas atividades no próprio trabalho. Estes fatores são conhecidos, mas como nunca sensibilizaram os empresários brasileiros, não se espera grande impacto desta medida na provisão de habitação popular.

Como visto anteriormente, em 2006 não ocorreram mudanças substanciais nos rumos da política habitacional. Notam-se ajustes pontuais que resultam do acompanhamento, análise e avaliação de programas, ações, procedimentos; do desempenho dos órgãos e instituições responsáveis pela execução dos programas e ações – Ministério das Cidades, agentes financeiros, agentes operadores e os agentes executores, que incluem estados, municípios e órgãos da administração direta e indireta dos municípios. No entanto, esta estrutura de normas é essencial para que, a cada ano, se busquem medidas de novas diretrizes, de correção de eventuais desvios da concepção original dos programas e de aderência à demanda real pelos produtos financeiros ofertados. O PAC tem um grande potencial de estímulo tanto ao setor público como ao setor privado para a habitação.

BOX 1

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e a habitação

Em janeiro de 2007, o governo federal lançou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), com o objetivo de promover o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB). O programa engloba uma série de obras que, dada a magnitude e o alcance das ações previstas, vai incentivar investimentos tanto do setor público quanto do setor privado. As grandes linhas de ação do PAC são:

- Investimento em infra-estrutura.
- Estímulo ao crédito e ao financiamento.
- Melhoria do ambiente de investimento.
- Desoneração e aperfeiçoamento do sistema tributário.
- Medidas fiscais de longo prazo.

O setor habitacional está contemplado nas duas primeiras grandes linhas. Com relação à primeira, o programa será desenvolvido de acordo com ações baseadas em três eixos: infra-estrutura logística, energética e social e urbana, com as seguintes dotações:

TABELA

Eixos e dotações do PAC

(R\$ bilhões)

Eixos	2007	2008-2010	Total
Logística	13,4	44,9	58,3
Energética	55,0	219,8	274,8
Social e urbana	43,6	127,2	170,8
Total	112,9	391,9	503,9

Fonte: Presidência da República.

A infra-estrutura social e urbana engloba investimentos em energia elétrica (Luz para Todos), saneamento, habitação, metrô e recursos hídricos. Os recursos previstos para a habitação totalizam R\$ 106,3 bilhões até 2010 (R\$ 27,5 bilhões, em 2007, e R\$ 78,8 bilhões no período 2008-2010). Ver no quadro a seguir as estimativas e as fontes dos recursos a serem aplicados.

(Continua)

(Continuação)

QUADRO			
Fontes e aplicações de recursos do PAC			
(R\$ bilhões)			
Fonte	Moradias	Urbanização de favelas	Total
Financiamento*	32,5	4,0	36,5
OGU	4,4	5,7	10,1
Contrapartida**	7,4	1,9	9,3
Subtotal	44,3	11,6	55,9
SBPE Poupança	42,0	–	42,0
Contrapartida***	8,4	–	8,4
Subtotal	50,4	–	50,4
Total	97,7	11,6	106,3

Fonte: Presidência da República.
Obs.: * Inclui subsídios do FGTS para famílias de rendas de até cinco salários mínimos.
** De estados, municípios e pessoas físicas.
*** De pessoas físicas.

A segunda linha refere-se às medidas de estímulo ao crédito e ao financiamento, por meio da concessão de crédito à Caixa Econômica Federal, pela União, para aplicação em saneamento e habitação popular. O valor desses créditos é de R\$ 5,2 bilhões e visa à elevação de financiamentos a agentes públicos, estaduais e municipais. O programa prevê, também, a ampliação em R\$ 1 bilhão do limite de crédito do orçamento para a habitação em 2007 para financiamento público de moradias populares. Este valor integra o Projeto-Piloto de Investimento (PPI), grupo de projetos que tem seus recursos livres das restrições fiscais do governo e não pode sofrer contingenciamento. Contempla, também, o aumento de recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), que são aplicados no Programa de Arrendamento Residencial a fim de promover liquidações antecipadas e novas operações e arrendamento residencial para os grupos de baixa renda.

3.3 Análise de programas

Os principais programas habitacionais representam iniciativas do governo federal e foram criados na segunda metade da década de 1990, seguindo a linha de reestruturação do sistema de crédito em geral e do crédito habitacional em particular. As condições creditícias e fiscais determinam o ritmo dos programas e os valores alocados apresentam uma evolução errática e dependente das condições econômicas do momento. Esses programas se caracterizam por, primeiro, financiar a casa própria para o mutuário final e, segundo, promover algum tipo de parceria com os governos estaduais e municipais. Com relação à distribuição geográfica dos recursos, ela é feita por Unidades da Federação de acordo com o déficit habitacional, tamanho da população e arrecadação do FGTS, com exceção dos recursos das Operações Especiais e do Programa de Arrendamento Residencial (PAR).

3.3.1 Programas que usam recursos do FGTS

Os programas FGTS/CEF dividem-se de acordo com os níveis de rendas da população-alvo em Operações Especiais e Habitação Popular e estão relacionados a seguir:

1. Operações Especiais:
 - Carta de Crédito Individual
 - Carta de Crédito Associativo
2. Habitação Popular
 - Carta de Crédito Individual
 - Carta de Crédito Associativo – Entidades
 - Carta de Crédito Associativo – Cohab

- Apoio à Produção
- Pró-Moradia
- FAR-PAR (Fundo de Arrendamento Residencial – Programa de Arrendamento Residencial)

Nos Programas Carta de Crédito e Apoio à Produção, os financiamentos são concedidos ao setor privado, e no Pró-Moradia os empréstimos são feitos ao setor público: estados, municípios e órgãos da administração municipal direta e indireta. O público-alvo da habitação popular são as famílias que recebem renda mensal de até R\$ 3.900,00 e o das Operações Especiais, famílias com renda mensal de R\$ 3.900,00 a R\$ 4.900,00.

3.3.1.1 Operações Especiais

As Operações Especiais são compostas pelos Programas Carta de Crédito Individual e Associativo e atendem famílias com rendas entre R\$ 3.900,00 a R\$ 4.900,00. Financiam imóveis de valores entre R\$ 80.000,00 a R\$ 100.000,00 para aquisição e construção de unidades novas. Seguindo a diretriz atual da política habitacional de atendimento às famílias de renda de até três salários mínimos, esta modalidade será extinta em 2008.

Os resultados dos programas serão apresentados em tabelas onde o valor orçado é aquele definido, no primeiro caso, pelo CCFGTS, de acordo com as disponibilidades líquidas do fundo, e no segundo caso, pelo governo federal; o valor alocado é aquele disponibilizado aos agentes financeiros que fazem a intermediação dos recursos, predominante a Caixa Econômica Federal e em escala menor os demais bancos comerciais. Os valores investidos representam o volume de recursos disponibilizados pelos agentes financeiros que foram efetivamente demandados pelos mutuários, *i.e.*, os contratos realizados. Os demais itens são resultados da realização das obras contratadas.

TABELA 3

Resultados da modalidade Operações Especiais

R\$ mil	2005*	2006
Valor orçado	364.643	180.000
Valor alocado aos agentes financeiros	364.643	180.000
Valores investidos (realizados)	275.946	161.239
Unidades		
Obras concluídas	5.184	6.268
Pessoas beneficiadas	165.686	150.453
Empregos gerados	25.691	21.477

Fonte: Relatórios do FGTS (2005-2006).

Obs.: * Valores de 2006 corrigidos pela média anual do IPCA/IBGE.

O indicador usado pelo FGTS para avaliação dos programas é um indicador de eficácia, tendo como indicador financeiro a relação valor orçado/valor realizado e como indicador físico a relação unidades realizadas/unidades previstas. Nota-se que, apesar de apresentar um bom desempenho, os valores – orçados, alocados e investidos em 2006 – foram bem menores do que os valores de 2005, refletindo a nova orientação do CCFGTS de reduzir gradualmente os recursos destinados a esse segmento.

Os programas que compõem esta modalidade (Carta de Crédito Individual e Associativa) têm um perfil mais aderente às famílias com rendas próximas ao limite superior. Dados do relatório de gestão do FGTS apontam que somente 2% das 6.268 unidades contratadas em 2006 foram direcionadas às famílias com renda de até cinco

salários mínimos. O maior peso foi dado pelo Programa Carta de Crédito Associativo, que financiou 4.665 unidades habitacionais. No Programa Carta de Crédito Individual foram financiadas 1.603 unidades.

3.3.1.2 Habitação Popular⁵

No seu conjunto, os programas da área de habitação popular deram prioridade aos segmentos da população de baixa renda. Do total de contratos, 60% foram destinados a faixa de até três salários mínimos, 26% para a faixa entre três e cinco, 13% entre cinco e dez e 1% para faixa acima de dez.

a) Programa Carta de Crédito, Individual e Associativo – Entidades e Cohab

O programa foi criado em 1995 e tem como objetivo conceder financiamentos a pessoas físicas com renda de até R\$ 3.900,00 para fins de: aquisição de imóveis novos e usados; ampliação, reforma e melhoria de unidade habitacional; aquisição de material de construção; e aquisição de lote urbanizado. Os juros cobrados são de 6% ao ano para habitações populares. O bom desempenho desse programa foi, em parte, resultado da Resolução CCFGTS nº 460/2004, que ampliou os descontos concedidos aos beneficiários permitindo a inclusão de famílias com renda inferior a cinco salários mínimos.

A Instrução Normativa nº 27, de 29 de setembro 2005, do Ministério das Cidades também colaborou para a ampliação da abrangência do Programa Carta de Crédito Associativo ao retirar a exigência de percentual mínimo de demanda previamente identificada. Permitiu, também, parcerias com os estados e municípios e seus órgãos de administração indireta. Este programa apresentou o melhor resultado em relação ao número de pessoas beneficiadas e à geração de emprego entre os financiados com recursos do FGTS, tanto em 2005 quanto em 2006.

TABELA 4

Resultados do Programa Carta de Crédito

R\$ mil	2005*	2006
Valor orçado	5.292.532	6.178.823
Valor alocado aos agentes financeiros	5.057.959	6.178.823
Valores investidos (realizados)	4.361.439	5.307.178
Unidades		
Obras concluídas	292.390	360.551
Pessoas beneficiadas	1.171.745	1.446.930
Empregos gerados	221.341	402.731

Fonte: Relatórios FGTS (2005-2006).

Obs.: * Valores de 2006, corrigidos pela média anual do IPCA/IBGE.

Dados do Relatório FGTS/2006 mostram que 60% dos contratos foram firmados com famílias cuja renda mensal é de até três salários mínimos e 86% com famílias de renda de até cinco salários mínimos. Este programa cumpre, portanto, o objetivo de priorizar o atendimento às populações de rendas mais baixas.

Na modalidade individual, 67% das operações representam produção e/ou melhoria de unidades habitacionais e 33% a aquisição de unidades usadas. Nesta modalidade

5. Cabe ao Conselho Curador do FGTS a definição de habitação popular, que considera, principalmente, a renda das famílias beneficiadas.

foram concluídas 360.551 obras, enquanto nas modalidades Associativo-Entidades e Associativo-Cohab foram 26.258 e 29.326, respectivamente.

b) Programa de Apoio à Produção de Habitações

Este programa foi criado em 1995 e tem como finalidade conceder financiamentos às empresas construtoras para a produção de imóveis novos. O desembolso dos valores é condicionado à comercialização de, no mínimo, 30% das unidades do projeto. É exigida da construtora a contrapartida de no mínimo 10% ao ano referente ao valor de venda ou da produção de imóveis que não são financiados com recursos do FGTS. Os destinatários finais são os mutuários com renda de até R\$ 3.900,00. Esse programa combina subsídios tanto à oferta quanto à demanda por moradias, condição ideal, uma vez que o estímulo à demanda sem a contrapartida do aumento da oferta estimula a especulação imobiliária e faz elevar o preço dos imóveis. Em consequência, novos grupos de mutuários potenciais são excluídos do mercado.

TABELA 5

Resultados do Programa de Apoio à Produção

R\$ mil	2005*	2006
Valor orçado	72.928	29.171
Valor alocado aos agentes financeiros	72.928	29.171
Valores investidos (realizados)	18.753	21.842
Unidades		
Obras concluídas	501	535
Pessoas beneficiadas	2.034	2.171
Empregos gerados	1.716	2.080

Fonte: Relatórios do FGTS (2005-2006).

Obs.: * Valores de 2006, corrigidos pela média anual do IPCA/IBGE.

Nota-se que em 2005 o valor realizado foi bem menor do que o alocado aos agentes financeiros, mas em 2006 houve uma correção deste valor que caiu para menos de 50% do valor do ano anterior. Em 2005 foi introduzida uma modificação no programa, a retirada da exigência de percentual mínimo de demanda previamente caracterizada. Esta medida, porém, não causou nenhum efeito positivo nas contratações em 2006. Este é um programa que depende das construtoras, uma vez que elas tomam os recursos dos agentes financeiros e constroem moradias que serão financiadas pelas diferentes linhas de crédito do FGTS/CEF. Em 2006 houve tomada de recursos somente nos estados de São Paulo e do Rio de Janeiro.

c) Programa Pró-Moradia

O Pró-Moradia foi criado em 1995 e visa a apoiar os estados, o Distrito Federal e os municípios no desenvolvimento de ações na área de habitação, integradas com outras políticas setoriais. Os recursos deste programa são provenientes do FGTS, da contrapartida dos estados, dos municípios e do Distrito Federal. Este programa é mais flexível que os demais, pois permite a intervenção tanto em áreas urbanas como em áreas rurais, nas seguintes modalidades: urbanização de áreas; aquisição de lotes urbanizados; cesta de materiais de construção; projetos de infra-estrutura em conjuntos habitacionais; e produção de conjuntos habitacionais.

TABELA 6

Resultados do Programa Pró-Moradia

R\$ mil	2005*	2006
Valor orçado	260.459	65.150
Valor alocado aos agentes financeiros	256.912	9.150
Valores investidos (realizados)	–	9.149
Unidades		
Obras concluídas	–	38
Pessoas beneficiadas	–	6.823
Empregos gerados	–	917

Fonte: Relatórios do FGTS (2005-2006).

Obs.: * Valores de 2006, corrigidos pela média anual do IPCA/IBGE.

Nota-se que não houve contratação em 2005 com orçamento do mesmo ano. As operações em 2005 foram realizadas com as alocações feitas pela CEF com recursos do orçamento de 2004.

O Programa Pró-Moradia vem perdendo importância na modalidade habitação popular do FGTS. No ano de 2006 foram contratadas somente duas operações: uma para a construção de unidades e outra para a urbanização de favelas, ambas no estado de São Paulo. Como os recursos são alocados aos municípios, encontram-se algumas dificuldades para o repasse dos recursos. Entre elas estão a falta de capacidade de endividamento dos municípios, a burocracia na habilitação dos empréstimos e os problemas locais de gestão, dado que grande parte dos municípios brasileiros não conta com secretaria de habitação ou órgão que trate dos problemas habitacionais.

Com vistas a melhorar o desempenho deste programa, o Ministério das Cidades, por meio da Instrução Normativa (IN) nº 16, alterou, recentemente, algumas de suas diretrizes. Os critérios de seleção das obras foram modificados a fim de acelerar as contratações, e as obras com projetos prontos terão prioridade de contratação. Outra modificação estabelecida pela IN é a adoção de um valor médio de investimento por unidade habitacional. Anteriormente, havia um valor máximo para as unidades, o qual foi substituído pelo custo médio. Mesmo tendo desempenho ruim em 2006, o orçamento do Pró-Moradia é de R\$ 650 milhões para 2007 (inclui obras de infra-estrutura).

d) Programa de Arrendamento Residencial (PAR)

O Programa de Arrendamento Residencial (PAR) foi criado pela Lei nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001. De acordo com a lei, o programa atende exclusivamente as populações de baixa renda, que arrendam o imóvel por 15 anos e detêm a opção de compra no final do contrato. O montante pago será deduzido do valor de mercado do imóvel que deverá ter pagamento à vista no final dos 15 anos. Como fontes iniciais desse programa recursos de diversos fundos em extinção foram mobilizados: *i*) Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS); *ii*) Fundo de Investimento Social (Finsocial); *iii*) Programa de Difusão Tecnológica para Construção de Habitação de Baixo Custo (Protech); e *iv*) Fundo de Desenvolvimento Social (FDS). Além desses recursos, a CEF está autorizada a contratar operações de crédito junto ao FGTS.

Esse programa é bem estruturado e apresentou bom desempenho com relação aos recursos investidos, apesar de os valores alocados serem ainda bastante baixos em relação à demanda. Dado que as unidades construídas são mantidas sob a propriedade fiduciária da CEF, gestora do programa, para serem arrendadas, o construtor não arca com o risco da venda. Em projetos independentes, fora do PAR, as construtoras

correm o risco de não venderem todas as unidades logo após a construção e, como também financiam seus empreendimentos, arcam com os custos financeiros originados do atraso das vendas e, conseqüentemente, repassam estes custos aos compradores finais. Outro fator de eficiência do programa é que o planejamento de novas unidades obedece a uma demanda previamente identificada nos municípios das capitais, de regiões metropolitanas e de cidades com população acima de 100 mil habitantes, de acordo com os recursos destinados a cada estado da Federação. O imóvel obedece ao modelo básico proposto pela Caixa, contendo, no mínimo, 37 m² de área útil, dois quartos, sala, cozinha e banheiro. A taxa mensal de arrendamento fica entre R\$ 100,00 e R\$ 250,00.

TABELA 7

Resultados do Programa de Arrendamento Residencial (PAR)

R\$ mil	2005*	2006
Valor orçado	1.041.837	1.000.000
Valor alocado aos agentes financeiros	1.041.837	1.000.000
Valores investidos (realizados)	746.423	977.422
Unidades		
Obras concluídas	22.704	31.113
Pessoas beneficiadas	512.889	701.088
Empregos gerados	68.995	94.256

Fonte: Relatórios do FGTS (2005-2006).

Obs.: * Valores de 2006, corrigidos pela média anual do IPCA/IBGE.

A vantagem deste instrumento é que durante o período do aluguel, a moradia pertence ao órgão financiador, o que reduz as perdas, os custos e o tempo de duração do processo se ocorrer inadimplência e houver necessidade de retomada do imóvel. Reduz, portanto, o risco do empreendimento. Este instrumento é bastante usado em outros países, mas os programas são complementados por ações importantes como cursos que educam as famílias em finanças pessoais e, especificamente, em como lidar com os custos da casa própria. Além disso, para as pessoas que têm problemas de crédito, o período do aluguel lhes dá a oportunidade de eliminarem restrições ao crédito e de construir um histórico financeiro favorável até a data da compra do imóvel. O PAR não apresenta extensões, mas elas seriam desejáveis, principalmente porque os custos adicionais seriam bastante baixos.

Há ainda vantagens advindas da promessa do controle da moradia, pois mesmo durante o período do aluguel o inquilino sente-se proprietário do imóvel, e nessa qualidade ele tem incentivos para poupar para o pagamento do imóvel e para investir na sua conservação. Como, normalmente, o proprietário permanece na mesma moradia por períodos mais longos do que os inquilinos, a inserção de proprietários-residentes em comunidades muito pobres ajuda a estabilizar e desenvolver essas áreas. A União tem complementado os recursos do PAR por meio de aporte de recursos ao Fundo de Arrendamento Residencial (FAR). O PAR foi incluído no PAC e teve, além do aumento da disponibilidade de recursos, mudanças nas suas regras para incentivar a venda dos imóveis em prazo inferior ao previsto e proceder a novas contratações.

e) Desconto financeiro

As operações de desconto nos financiamentos a pessoas físicas substituem o subsídio concedido na forma de taxas de juros diferenciadas de acordo com o valor do imóvel, da região e da faixa de renda do mutuário. Os descontos cobrem os custos financeiros da operação e aumentam, portanto, a disponibilidade de recursos a serem

financiados. Estes descontos são realizados em financiamentos de qualquer programa do fundo e em todas as modalidades. Em 2005, o valor dos descontos foi de R\$ 898.117.494,00, em 2006 subiu para R\$ 1.825.805.000,00, apresentando um crescimento de 103,29%. Cerca de 82 mil famílias com renda de até um salário mínimo foram beneficiadas com descontos médios de R\$ 8.284,00. Do valor total, 37% foram alocados às famílias de renda de até um salário mínimo; 13% entre um e dois; 16% entre dois e três; 18% entre três e quatro; e 16% entre quatro e cinco salários mínimos. Na distribuição regional, o valor do desconto foi maior na Região Sudeste, com 34% do total; seguida pela Região Nordeste, com 28%; Região Sul, com 25%; Região Centro-Oeste, com 7%; e Região Norte, com 6%.

3.3.2 Programas executados com recursos do OGU, empréstimos internacionais e contrapartidas

3.3.2.1 Programa Habitar Brasil/BID

Este programa foi criado por meio do empréstimo junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) no valor de R\$ 250.000.000,00, assinado em 1999 e visa à execução de projetos de recuperação de áreas degradadas ou de risco. Ele objetiva intervenções em assentamentos subnormais de regiões metropolitanas e capitais de estado por meio de dois subprogramas: Desenvolvimento Institucional de Municípios (DI) e Urbanização de Assentamentos Subnormais (UAS). O público-alvo são as populações que vivem em condições precárias, principalmente em áreas de risco e sem acesso a serviços básicos de infra-estrutura, com renda de até três salários mínimos. Os recursos para o financiamento desse programa são provenientes do Orçamento Geral da União (OGU) da contrapartida dos estados, do Distrito Federal e dos municípios e os do BID. O órgão gestor da aplicação é o Ministério das Cidades, e o agente executor é a Caixa Econômica Federal. Dados do OGU registram dois programas com as seguintes ações:

- 1) Urbanização, Regularização Fundiária e Integração de Assentamentos Precários: Apoio à urbanização de assentamentos precários.
- 2) Fortalecimento da Gestão Urbana: Apoio à modernização institucional dos municípios para atuação na melhoria das condições do setor habitacional no segmento das famílias de baixa renda.

TABELA 8

Resultados do Programa de Urbanização, Regularização Fundiária e Integração de Assentamentos Precários

(R\$ 1,00)

	2005*	2006
Valor autorizado	126.573.211	120.000.000
Valor pago	38.538.541	14.116.913
% pago/autorizado	30,45	11,76

Fonte: Execução Orçamentária da União (2005-2006).

Obs.: * Valores de 2006, corrigidos pela média anual do IPCA/IBGE.

TABELA 9

Resultados do Programa Fortalecimento da Gestão Urbana

(R\$ 1,00)

	2005*	2006
Valor autorizado	27.910.319	15.183.363
Valor pago	3.334.253	2.507.398
% pago/autorizado	11,95	16,51

Fonte: Execução Orçamentária da União (2005-2006).

Obs.: * Valores de 2006, corrigidos pela média anual do IPCA/IBGE.

3.3.2.2 Programa de Crédito Solidário

Este programa foi criado em abril de 2004 e atende cooperativas e associações de moradores com renda de até três salários mínimos. A fonte de recursos é o Fundo de Desenvolvimento Social que financia as seguintes modalidades: construção de moradias, compra de lote e aquisição de material de construção. O valor máximo dos empréstimos é de R\$ 30.000,00 e o tempo de pagamento é de até 240 meses. Este é o único programa em que não há incidência de juros sobre o empréstimo, o beneficiário final paga somente a correção monetária incidente sobre as parcelas de amortização do empréstimo e os seguros. O Ministério das Cidades é o órgão gestor e a CEF é o agente operador dos recursos do FDS. Uma inovação do programa é a criação do Fundo Garantidor, constituído por recursos pagos pelos associados como porcentagem da prestação; funciona como um fundo de seguro para cobrir eventuais inadimplências do programa. Este programa é novo e tem suas ações bastante descentralizadas, por isso não se tem dados sobre a realização de metas físicas e financeiras.

3.3.2.3 Habitação de Interesse Social

Este programa é composto por duas ações: apoio a projetos de habitação popular com materiais não convencionais e apoio ao poder público para construção habitacional para famílias de baixa renda. Somente na última houve contratações de recursos em 2005 e 2006, de acordo com os valores a seguir. Como se pode notar a realização dos recursos autorizados é muito baixa.

TABELA 10

Resultados do Programa Habitação de Interesse Social

(R\$ 1,00)

	2005*	2006
Valor autorizado	219.249.524	150.779.904
Valor pago	4.462.449	2.244.196
% pago/autorizado	2,04	1,49

Fonte: Execução Orçamentária da União (2005-2006).

Obs.: * Valores de 2006, corrigidos pela média anual do IPCA/IBGE.

Pode-se concluir da análise anterior que, de maneira geral, o desempenho da maioria dos programas executados com recursos do FGTS foi satisfatório. As metas físicas e financeiras indicam que os Programas Carta de Crédito e PAR têm grande potencial para construção de novas unidades habitacionais, a médio e longo prazo. É preciso lembrar, porém, que o volume de recursos alocados à habitação social é bastante pequeno diante do enorme déficit habitacional do segmento. Os recursos do FGTS, que são a base da política habitacional, respondem por somente cerca de 10% dos financiamentos habitacionais. O restante da população busca outras formas de financiamento, principalmente para reformas, renovações e autoconstrução.

Um fator positivo observado na aplicação dos recursos do FGTS em habitação é a inversão, a partir de 2003, da tendência do atendimento às famílias por faixas de renda. A grande maioria dos recursos está sendo alocada a famílias mais pobres, refletindo o foco no atendimento dos segmentos que apresentam maior déficit.

CEF/FGTS – Atendimento por faixas de renda

(Em %)

	Até 3 SM	Entre 3 e 5 SM	Acima de 5 SM
2002	23	30	47
2003	16	54	30
2004	37	37	26
2005	47	31	22
2006*	57	27	16

Fonte: SNH – Ministério das Cidades.

Obs.: *Estimativa.

Com relação aos programas executados com recursos da União, destacam-se a escassez de recursos, a instabilidade dos fluxos dos financiamentos, a baixa realização dos investimentos e a incapacidade dos municípios de participarem dos programas, seja por inadimplência com o setor público, seja pela falta de recursos para contrapartida, seja pela baixa capacidade de gestão e até mesmo pelo excesso de burocracia na contratação dos empréstimos. Outro problema recorrente em programas com recursos públicos é a pulverização que sofrem no Congresso Nacional por meio de emendas dos representantes que procuram levar recursos para suas regiões de origem. A divisão de recursos em valores muito pequenos inviabiliza certos projetos e reduz a atratividade por parte dos governos locais.

Deve-se ressaltar, no entanto, que o alcance do tipo de análise baseada apenas nos indicadores de eficácia é bastante restrito. O ideal seria estabelecer um conjunto de critérios que criassem condições de responder se a estrutura da política habitacional do país, constituída por leis, normas, recursos físicos e humanos, está sendo usada para proporcionar moradias acessíveis ao maior contingente possível de famílias ao menor custo possível.

Reconhecendo a restrição mencionada e tendo entre outras funções a de “acompanhar e avaliar a gestão econômica e financeira dos recursos, bem como os ganhos sociais e o desempenho dos programas aprovados”, o Conselho Curador do FGTS determinou à Caixa Econômica Federal a contratação de estudo para desenvolver metodologia de avaliação mais consistente com o caráter social dos programas. A metodologia já está sendo aplicada em 2007, usando as informações obtidas por meio de questionários respondidos pelos mutuários e tem por objetivos:⁶

- Mensurar os ganhos sociais alcançados pelas famílias beneficiadas pelos programas.
- Apontar eventuais necessidades de alterações e ou melhorias nos programas em função dos resultados de cada avaliação.
- Mensurar as mudanças relativas às condições urbanísticas, à dinâmica imobiliária e à qualidade ambiental.
- Avaliar a capacidade do programa em atender ao perfil da demanda constituída pelas famílias com necessidades de moradias e saneamento básico.

6. O estudo foi desenvolvido pela Fundação para o Incremento da Pesquisa e do Aperfeiçoamento Industrial – Fipai/USP/São Carlos, 2001.

- Ter um instrumento de planejamento das ações de racionalização dos recursos e de revisão das diretrizes e das normativas que orientam os programas de aplicação.

A nova metodologia aborda três dimensões: processo, produto e impactos. O conhecimento dos impactos dos programas sobre as populações-alvo é essencial para nortear as decisões de ajuste, descontinuidade ou continuidade dos programas, pois os subsídios governamentais têm como objetivo primordial a melhoria das condições de vida das famílias beneficiadas.

4 Tema em destaque

Fontes alternativas de financiamento habitacional – o microcrédito

Um dos maiores desafios da política habitacional tem sido estabelecer fontes de financiamento e desenhar mecanismos de entrega do crédito para os segmentos de baixa renda. Em países menos desenvolvidos não há instrumentos suficientemente diversificados e abrangentes para atender às necessidades dos grupos de baixa renda.⁷ Por isso, o desenvolvimento de uma estrutura de microcrédito para a compra da casa própria tem sido discutido em vários países da América Latina como uma maneira adicional de financiamento. É evidente que, assim como o microcrédito para a produção não constitui a solução para o crédito, o microcrédito para a habitação também é visto como um potencial para uma colaboração marginal ao financiamento habitacional.⁸ Além disso, na prática, o microfinanciamento para autoconstrução, renovação e reformas já existe, por meio de pequenos empréstimos de amigos e parentes, financiamento direto pelas casas de materiais de construção e até de financeiras, mas não origina hipoteca, e este é o ponto mais importante a considerar.

O microfinanciamento de atividades econômicas tem tido um crescimento espetacular nos últimos anos. Estimativas do Banco Mundial apontam que cerca de 6 milhões de indivíduos de baixa renda têm acesso ao microfinanciamento na América Latina. No Brasil, o microcrédito é ainda bastante recente, tendo sido originado da ação de organizações não governamentais que objetivam promover a inserção dos grupos sociais mais pobres na economia de mercado. A entrada do governo federal nesse segmento ocorreu em razão da necessidade de se regulamentar as atividades do microfinanciamento e, reconhecendo o potencial do setor, incentivar a participação das instituições privadas de crédito.

A regulação em vigor estabelece duas formas básicas de instituições de microcrédito: *i*) as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip)⁹ que não têm objetivos de lucro e são reconhecidas pelo Ministério da Justiça como organizações de interesse público; e *ii*) as Sociedades de Crédito ao Microempreendedor (SCM),¹⁰ reguladas pelo Conselho Monetário Nacional, que define as formas de constituição, como companhia fechada (sociedade anônima sem

7. Basicamente taxas de juros de empréstimos subsidiadas.

8. Como foi visto anteriormente, os recursos orçamentários são também muito pequenos, mas nem por isso são desconsiderados como fontes de recursos. O importante é que a política de microcrédito é uma política pública que faz aumentar o envolvimento do governo na área social.

9. Reguladas pela Lei nº 790/1999.

10. Autorizada pela Lei nº 10.194/2001.

ações na Bolsa de Valores) ou como sociedade por quotas de responsabilidade limitada, podendo, portanto, visar lucro em suas atividades. Além disso, as SCMs têm exigência de capital mínimo de R\$ 100.000,00, do limite de endividamento de, no máximo, cinco vezes o valor do patrimônio líquido e valor máximo de empréstimo por cliente de R\$ 10.000,00. Nenhuma dessas exigências aplica-se às Oscips.

Outro aspecto que diferencia as duas instituições é a permissão para a SCM se transformar em outro tipo de instituição. A SCM tem, também, permissão para captar recursos junto ao público, conceder empréstimos para consumo, contratar depósitos interbancários, participar em sociedade com outras instituições financeiras e atuar em nome de outra instituição financeira. Como se pode constatar, esta é uma instituição mais próxima das instituições financeiras (embora não seja considerada como tal). O fato de as Oscips não estarem sob a regulação do Banco Central, por um lado as tornam mais flexíveis para atuarem com instrumentos não tradicionais e, possivelmente, com o crédito para financiamento habitacional. Por outro lado, esta falta de regulação faz aumentar o risco para os mutuários, daí a necessidade de uma legislação que garanta os direitos do tomador de empréstimo.

Além da possibilidade de modificarem-se instituições financeiras para torná-las aptas a trabalhar com hipotecas, é preciso ressaltar que qualquer instituição financeira sujeita às normas do Banco Central pode operar com o microcrédito e, conseqüentemente, poderia operar com o microcrédito para a habitação. A Lei nº 10.110, de 25 de abril 2005, criou o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), visando ampliar a oferta de recursos ao microempreendimentos e a oportunidade de integração das organizações de microcrédito ao sistema financeiro. Novos recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e das exigibilidades dos depósitos à vista nas instituições bancárias¹¹ serão direcionados ao PNMPO. O acesso a esses recursos podem representar um atrativo para as instituições tradicionais de crédito.

Atualmente existem no Brasil 177 instituições que operam no segmento do microcrédito, excluindo-se os bancos comerciais, para um contingente de cerca de 312.000 clientes. Comparado com outros países, essa cobertura é ainda bastante pequena. O quadro a seguir mostra as principais características do mercado de microcrédito no país.

QUADRO 2

Mercado de microcrédito no Brasil (2006)

Tipo de instituição	Entidades	Número de clientes	Valor emprestado (R\$ milhões)	Valor médio (R\$)*
SMCs	55	29.590	73.7	2578,00
ONGs, Oscips, Fundos Públicos	121	86.448	52.8	610,00
Crediamigo	1	195.378	136.2	697,00
Total	177	311.416	262.7	843,00

Fonte: Banco Central do Brasil.

Notas: SMC – Sociedade de Crédito a Microempreendedor.

ONGs – Organizações não governamentais.

Oscips – Organizações Sociais Cíveis de Interesse Público.

Fundos Públicos como o Banco do Povo.

Crediamigo – Instituição do Banco do Nordeste.

Obs.: * Valores aproximados.

11. A Lei nº 10.735, de 11 de setembro de 2003, determina que os bancos sejam obrigados a destinar, no mínimo, 2% dos depósitos à vista a empréstimos de até R\$ 500,00 para pessoas físicas e de até R\$ 1.000,00 para microempresas. As taxas de juros são de no máximo 2% ao mês e o prazo mínimo de pagamento de quatro meses.

Pode-se observar no quadro anterior que os valores médios dos empréstimos são pequenos em relação ao valor necessário para um financiamento habitacional (em torno de R\$ 20.000,00 para construção). Além disso, as instituições existentes operam quase que exclusivamente com o financiamento de investimentos produtivos, como máquinas, equipamentos e capital de giro. O foco do financiamento precisaria ser então expandido para incluir a aquisição de outros ativos, uma vez que a moradia é o maior ativo da maioria das famílias brasileiras.

Os programas de microcrédito buscam a sustentabilidade financeira, isto é, o pagamento do empréstimo e a manutenção da integridade dos fundos. Dadas as características do crédito habitacional, o risco de inadimplência pode ser maior do que nos empréstimos que vigoram para a produção. Estas características são: *i)* para a aquisição de uma moradia exigem-se valores de empréstimos maiores do que para os microemprendimentos – que variam, em média, de R\$ 610,00 a R\$ 2.578,00; *ii)* o tempo de pagamento da dívida é bem maior, dado o valor mais elevado. Com isso, o risco do descasamento entre fontes de curto prazo e empréstimos de longo prazo aumentam; *iii)* o seguro dos microemprendimentos é, geralmente, dado por grupos solidários em que os membros individuais se revezam na tomada do empréstimo. Este tipo de aval no caso da habitação seria realizado entre grupos/associações de comunidades distintas, o que enfraqueceria a pressão pela adimplência dos contratos e aumentariam os riscos para os membros dos grupos; *iv)* os custos fixos são bastante altos em comparação ao valor pequeno do empréstimo. Como, geralmente, as taxas de juros dos microfinanciamentos são altas, esses custos adicionais podem aumentar muito o custo final do empréstimo; e *v)* a assistência técnica para a construção de moradias é diferente daquela dos empreendimentos. Normalmente, os membros de um grupo estão na mesma atividade, o que facilita o suporte e o treinamento.

Esses fatores tornam o microfinanciamento habitacional mais difícil, mas estes problemas podem ser superados por meio de programas que levem em consideração as características do crédito habitacional. No entanto, é preciso reconhecer que as instituições existentes não oferecem condições para operação imediata do microcrédito habitacional; seria necessário criar uma linha específica de microcrédito para a habitação. No caso de se trabalhar com esse tipo de financiamento, uma série de medidas deve ser tomada para adequarem-se os instrumentos já usados nas atividades produtivas. Entre essas medidas estão:

- Criar um tipo diferente de hipoteca, por meio de contratos que diminuam as exigências da documentação e usem os documentos que o mutuário potencial possa oferecer. Aceitar como colaterais bens móveis e outros bens à disposição do tomador de empréstimo. Os contratos devem considerar termos de pagamentos diferentes de maneira que as famílias de menor renda tenham um tempo maior para pagamento do empréstimo.
- Monitorar a construção dos imóveis e os pagamentos das prestações. Trabalhar intensivamente com os mutuários a fim de avaliar a capacidade real de pagamento do participante, ajudá-lo a definir o projeto no tamanho e com a qualidade que o mutuário possa pagar. Oferecer plantas e técnicas de construção que evitem desperdícios e a violação das normas de edificação.

- Ajustar o valor do empréstimo de maneira que as prestações não ultrapassem de 10% a 15% da renda, a fim de garantir a manutenção dos pagamentos e evitar a inadimplência.
- Criar uma estrutura para a entrega do crédito que seja flexível e que permita a inclusão do conhecimento obtido à medida que o processo avance. Estabelecer fases para o microcrédito, iniciando com empréstimos para renovação e reformas das moradias. Nesse período, a instituição ganha prática e credibilidade nas suas ações.
- Criar um sistema que torne o processo de liquidação rápido e de custos reduzidos. Um tempo curto de posse do colateral em caso de inadimplência sinaliza maiores garantias aos contratos de hipoteca, o que tende a reduzir seus custos implícitos.
- Instituir fundos garantidores de crédito e o crédito progressivo para incentivarem a adimplência.
- Considerar a transformação ou a conversão da ONG em empresa com fins lucrativos e permitir que faça captação de depósitos junto ao público. Ela passaria, então, a estar sujeita à regulação do Banco Central, o que dá maior segurança aos investidores e mutuários.
- Garantir múltiplos produtos a fim de abranger grande parte da população carente e usá-los com incentivos fiscais temporários ou com subsídios que aumentem a qualidade do colateral.
- Considerar as instituições financeiras não bancárias (mas ligadas aos grandes bancos) que atualmente financiam a compra de eletrodomésticos, reformas de residências, porém não originam hipotecas. Normalmente, a estrutura de operação dessas financeiras é mais barata, por causa da regulação mais favorável, dos custos de capital, dos impostos e dos salários mais baixos.
- Considerar o uso de garantias do setor público e/ou do setor privado.
- Desenvolver uma tecnologia de avaliação de risco mais efetiva, que use os avanços obtidos na área de comunicação para melhor classificar o risco.¹²

Deve-se registrar que existe um programa do governo federal que apresenta algumas características da estrutura de microcrédito. Criado em 2004, o Programa de Crédito Solidário (PCS) atendeu a reivindicação de cooperativas e associações de moradores. A fonte de fundos do programa é o Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) e tem como agentes organizadores as cooperativas, as associações e as entidades civis sem fins lucrativos, que organizam e assistem as famílias em todas as etapas do programa. As modalidades do PCS são: compra de imóveis novos; aquisição de terreno e construção do imóvel; conclusão, reforma e ampliação e aquisição de material de construção. O público-alvo são as famílias de renda de um a três salários mínimos, e a prestação não pode ultrapassar 25% da renda familiar mensal bruta. O valor máximo dos empréstimos é de R\$ 30.000,00 com prazo de carência de 18 meses. Não há incidência

12. O Cadastro Positivo, projeto de lei a ser apresentado ao Congresso Nacional pelo governo federal, é um exemplo desse tipo de iniciativa.

de juros sobre o valor emprestado, benefício de grande importância para os segmentos de baixa renda que não podem arcar com os custos do serviço da dívida. O PCS permite a parceria dos estados, do Distrito Federal, dos municípios e do setor privado.

A principal característica que aproxima esse programa do microcrédito é a opção que as cooperativas ou as associações que ainda não possuem a titulação do terreno, mas que estejam em processo de regularização fundiária, podem fazer pelo Fundo Garantidor. Este fundo é constituído pelo pagamento de 19,85% sobre o valor do empréstimo e substitui um sistema de seguro mais caro.¹³ O fundo é constituído de forma solidária por grupos de associados que garantem a solvabilidade do grupo.

Os recursos do fundo são depositados na Caixa Econômica Federal e podem ser movimentados nas seguintes condições: *i*) quando houver atraso superior a 60 dias nas prestações mensais, limitados a 12 encargos consecutivos; *ii*) no caso de liquidação antecipada, quando o saldo do fundo for maior ou igual ao somatório das dívidas; *iii*) no vencimento antecipado da dívida de mutuário com atraso mensal superior a 12 meses; e *iv*) no término do prazo de amortização dos contratos do grupo.

Apesar de algumas similaridades, o programa não tem a estrutura do microcrédito tradicional. Não há, como no caso dos microempreendimentos, a pressão exercida pelos membros do grupo para o pagamento da dívida. Nesse caso todos os associados recebem o benefício ao mesmo tempo, no término da construção do projeto, e somente após o recebimento do imóvel começam a fazer os pagamentos mensais. Adicionalmente, as associações/cooperativas não são reconhecidas como entidades jurídicas que possam ser titulares dos financiamentos e as famílias que apresentam restrições em cadastro de crédito são eliminadas no processo de seleção. Não tem havido, ainda, suficiente descentralização dos projetos e assistência nas diferentes fases do processo.

Apesar de existirem dificuldades para o microfinanciamento habitacional, uma vez superadas as restrições iniciais da implantação de uma estrutura que faça uma distribuição eficiente do crédito, alguns resultados positivos podem ser antecipados: *i*) esse tipo de financiamento vantajoso tem sua base no mercado e por isso tem grande potencial de crescimento; *ii*) a redução dos custos administrativos e de riscos incentiva a participação das instituições financeiras; *iii*) a introdução de tecnologias inovadoras de avaliação de crédito de risco pode beneficiar todo o mercado e contribuir para aumentar sua eficiência e permitir maior disponibilidade de crédito e maior inserção dos segmentos de baixa renda no mercado financeiro; e *iv*) possibilidade de melhoria da própria moradia e do ordenamento urbano, dado que as construções seriam supervisionadas e obedeceriam às normas de edificação e de uso do solo.

5 Considerações finais

A quase totalidade dos programas de habitação popular existentes é financiada com uma fonte única de recursos constituída pelos créditos do FGTS. Isto traz alguns problemas para a política habitacional. Em primeiro lugar, os recursos alocados dependem da disponibilidade líquida do fundo, que depende das entradas e das saídas de recursos para o atendimento ao trabalhador, variando, portanto, de ano a ano. Em segundo lugar, esse fundo, e portanto sua disponibilidade líquida, é pró-cíclico, aumenta em épocas de crescimento da economia (e do emprego) e diminui em épocas de recessão.

13. Além dos prêmios de seguro Morte e Invalidez Permanente (MIP) e Danos Físicos ao Imóvel (DFI).

O segmento social necessita de fontes independentes das condições econômicas, que possam ser mantidas mesmo em condições econômicas adversas. Em terceiro lugar, existe o problema da limitação do próprio fundo. O FGTS já financia a habitação, o saneamento básico e a infra-estrutura urbana. No PAC, o governo propôs a criação do novo Fundo de Investimentos do FGTS, o FI-FGTS, para aplicação nos setores de energia, em rodovias, ferrovias, portos e saneamento básico. O valor inicial do FI é de R\$ 5 bilhões, podendo ser elevado para R\$ 17 bilhões. Além disso, os trabalhadores poderão aplicar 10% dos saldos de suas contas nesse fundo. Os recursos podem ser usados, também, para abater parte do valor das prestações da casa própria ou para quitar o imóvel.¹⁴ Vale lembrar que a função primordial do FGTS é a de seguro para os trabalhadores e sua exposição a riscos e condições de retornos demorados pode comprometer essa proteção.

Quanto aos programas, pode-se notar que não existe uma grande variedade, sendo, até mesmo, bastante parecidos entre si, tanto em relação ao tipo de subsídio quanto às modalidades de financiamento. São todos, também, direcionados às populações urbanas, não havendo programas consistentes para as populações que vivem em áreas rurais, onde o déficit habitacional também é alto.

O FGTS foi criado com o objetivo de atender, prioritariamente, as populações de baixa renda, mas isso nem sempre ocorreu. Um fator fortemente positivo observado é a inversão do perfil das contratações a partir de 2003, com maior alocação de crédito aos programas que atendem as famílias de até três salários mínimos de renda mensal. A extinção da modalidade Operações Especiais em 2008 e a conseqüente transferência de fundos para a habitação popular reforçam a nova diretriz de aplicação.

Além do que foi dito anteriormente, é preciso salientar que a política habitacional de caráter social está fortemente baseada no crédito para um segmento que já está, praticamente, inserido no mercado, pois possui emprego e pode prover as garantias exigidas pelo agente financeiro. Os programas atuam nas carências que definem o déficit habitacional: deficiência por incremento e reposição do estoque e ônus excessivo com aluguel. Não atingem, porém, o segmento de pessoas excluídas não só do mercado habitacional, mas também de qualquer processo econômico e social. Estas pessoas vivem nas ruas das grandes cidades, sob viadutos, sob árvores e constituem os verdadeiros sem-teto da sociedade brasileira.

14. Em julho de 2007, esse benefício que contemplava somente mutuários que recebiam até seis salários mínimos foi estendido para beneficiar mutuários com renda de até 12 salários mínimos.