

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
BACHARELADO EM GESTÃO PÚBLICA

FILIPE TADEU DE SALLES

**O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA EM UMA PERSPECTIVA
HISTÓRICA**

BELO HORIZONTE, JUNHO DE 2014

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
BACHARELADO EM GESTÃO PÚBLICA

FILIPE TADEU DE SALLES

**O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA EM UMA PERSPECTIVA
HISTÓRICA**

Trabalho de Conclusão de Curso
submetido à Universidade Federal
de Minas Gerais como parte dos
requisitos necessários para a
obtenção do Grau de Bacharel em
Gestão Pública. Sob a orientação do
Professor Bruno Pinheiro
Wanderley Reis.

BELO HORIZONTE, JUNHO DE 2014

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
BACHARELADO EM GESTÃO PÚBLICA

**O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA EM UMA PERSPECTIVA
HISTÓRICA**

FILIPE TADEU DE SALLES

BRUNO PINHEIRO WANDERLEY REIS

Professor Orientador: Presidente

JOSÉ ÂNGELO MACHADO

Professora: Membro

Dedico este trabalho à minha família pelo suporte e em particular a minha namorada Renata, por toda a paciência e incansável apoio.

AGRADECIMENTOS

À minha família e amigos que contribuíram com a minha formação através do seu apoio e que sempre serão uma parte importante da minha vida.

A esta Universidade pela oportunidade única de uma formação superior em uma instituição de notório reconhecimento.

Aos meus professores pelo conhecimento transmitido que foi muito além do meramente acadêmico e incluiu também as experiências de vida compartilhadas.

Ao meu orientador pelo empenho e suporte no pouco tempo que lhe coube, por seu esclarecimento e incentivo.

A todos que contribuíram de alguma forma a minha formação, o meu muito obrigado.

“aqueles que não podem lembrar o passado, estão condenados a repeti-lo”

George Santayana

RESUMO

O Programa Minha Casa Minha Vida é atualmente o maior programa de abrangência nacional no combate ao déficit habitacional com ações voltas em especial para o atendimento das camadas de renda mais baixa em todas as regiões da federação.

Entretanto programas de larga escala empreendidos pelo Governo Federal não são uma novidade em termo de políticas públicas habitacionais. Diversos programas já foram criados com o mesmo intento e falharam por uma série de fatores internos e/ou externos muitos dos quais poderiam ter sido previstos e evitados.

Analisou-se aqui do ponto de vista histórico as semelhanças e diferenças entre estes programas, tendo em vista o contexto no qual se deram, e o Programa Minha Casa Minha Vida como forma de diagnosticar possíveis riscos ao qual este estaria sujeito e os possíveis meios de evitá-los. Foi possível observar que muitas das questões que configuraram como entraves ao bom desempenho das políticas anteriores também foram encontradas no Minha Casa Minha Vida e este em muitos casos, ao contrário dos seus predecessores, se utilizou de mecanismos que permitiram combatê-las. Entretanto alguns dos fatores que comprometeram seus desempenhos também estão presentes no Minha Casa Minha Vida, mas até o momento não encontraram uma forma de tratamento efetivo.

Palavras-chave: déficit habitacional, políticas habitacionais, bem moradia, habitação de interesse social, financiamento habitacional, sistema financeiro habitacional.

ABSTRACT

The Minha Casa Minha Vida program is currently the largest nationwide housing shortage in combat actions with turns in particular to meet the lower income strata in all regions of the federation.

However, large-scale programs undertaken by the Federal Government are not new in terms of public housing policies. Several programs have been created with the same intent and failed for a number of internal and / or external factors, many of which could have been foreseen and avoided.

Analyzed here from the historical point of view the similarities and differences between these programs , given the context in which it is given , and the Minha Casa Minha Vida program as a way to diagnose possible risks to which this would be subject and possible means of avoiding them . It was observed that many of the issues that shape as barriers to good performance of previous policies were also found in MCMV and this in many cases, unlike its predecessors, was used mechanisms that allowed combat them. However some of the factors that compromised their performances are also present in MCMV but so far have not found an effective treatment approach.

Keywords : housing shortage , housing policy, social housing , housing finance, housing finance system.

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - Déficit habitacional total e déficit habitacional relativo	15
---	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BACEN – Banco Central

BNH - Banco Nacional da Habitação.

C.F. - Constituição Federal.

CAP – Caixa de Aposentadoria e Pensão

CEF- Caixa Econômica Federal.

CMN – Conselho Monetário Nacional

COHAB - Companhia de Habitação.

CURA – Comunidade Urbana para Recuperação Acelerada

FAR - Fundo de Arrendamento Residencial.

FAT - Fundo de Amparo ao Trabalhador.

FCP – Fundação Casa Popular

FCVS – Fundo de Compensação das Variações Salariais

FDS - Fundo de Desenvolvimento Social.

FGHAB – Fundo Garantidor de Habitação

FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço.

FJP – Fundação João Pinheiro

FNHIS - Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social.

IAP – Instituto de Aposentadoria e Pensão

IAPI – Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia Estatística

MDU – Ministério de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente

OGU - Orçamento Geral da União.

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PAR – Programa de Arrendamento Residencial

PES – Plano de Equivalência Salarial

PLANASA – Plano Nacional de Saneamento

PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida

PNAD – Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios

PNHR – Programa Nacional de Habitação Rural

PNHU – Programa Nacional de Habitação Urbana

SBPE – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo

SFH - Sistema Financeiro de Habitação.

SM – Salário Mínimo

TCU – Tribunal de Contas da União

UPC – Unidade Padrão de Capital

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	12
2.	DÉFICIT HABITACIONAL	14
3.	A QUESTÃO HABITACIONAL NO BRASIL DO SÉCULO XX E SUAS PRINCIPAIS POLÍTICAS HABITACIONAIS	16
	3.1 Institutos de Aposentadoria e Pensão.....	17
	3.2 Fundação Casa Popular.....	18
	3.3 Sistema Financeiro de Habitação e Banco Nacional de Habitação.....	21
	3.3.1 Companhia de Habitação.....	24
	3.3.2 Decadência do SFH e do BNH	26
4.	PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA	
	4.1 Políticas e ações que precederam o PMCMV	
	4.1.1 Programa de Arrendamento Residencial.....	30
	4.1.2 Do Projeto Moradia ao Ministério das Cidades.....	30
	4.2 O Programa Minha Casa Minha Vida.....	32
5.	ANÁLISE COMPARATIVA DOS PROGRAMAS	36
	5.1 Problema da faixa de 0 a 3SM.....	36
	5.2 Embate entre o caráter econômico ou privado e o social.....	38
	5.3 Dificuldade em evitar a especulação imobiliária e a periferização.....	39
6.	CONCLUSÃO	41
7.	REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA	44

1. INTRODUÇÃO

O déficit habitacional no Brasil, principalmente nas camadas mais simples da população, é um problema antigo para o qual já foram experimentadas várias tentativas na busca de uma solução. Assim, é imprescindível analisar os programas habitacionais à luz das experiências passadas no intuito de evitar que os mesmos erros possam ser cometidos novamente.

O presente trabalho tem como objetivo verificar se a principal política nacional de combate ao déficit habitacional da atualidade, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), está submetida às mesmas vicissitudes que comprometeram a eficiência das políticas federais anteriores. Esta comparação em uma perspectiva histórica pretende também indicar possíveis alternativas e melhorias ao PMCMV.

É feito inicialmente um breve relato sobre a questão do déficit habitacional no Brasil baseado em pesquisa realizada pela Fundação João Pinheiro onde se constatou que em 2010 o déficit era de 6 milhões e 940 mil habitações do qual 85% se encontravam em áreas urbanas. Em seguida é descrita a situação do espaço urbano e das cidades no início do século XX e as conseqüências das transformações econômicas, produtivas e sociais sobre o mesmo.

A seleção dos principais programas habitacionais de âmbito nacional do último século se baseou na sua duração, no fato do principal gestor envolvido ser o governo federal e na sua abrangência. Em seguida foram analisados seus objetivos, sua execução e resultados.

Após o estudo histórico ocorreu o exame do Programa Minha Casa Minha Vida, mas apenas quanto a sua concepção, objetivos e execução visto que os resultados existentes ainda são escassos e incipientes e não contribuem para uma comparação mais extensa com políticas similares (embora ainda possam ser usados para correções durante a operação). Também nesta parte do trabalho foi verificada se há algum avanço institucional quanto à questão do atendimento das classes de renda mais baixas e que a principio se constituiria no seu público alvo.

Em seguida foi feita uma análise dos obstáculos mais comuns aos programas anteriores e que também estão presentes no Minha Casa Minha Vida e verificado se há alguma medida prevista no programa para resolvê-los.

Por fim são apresentadas as principais críticas e impasses ao programa e as suas possíveis soluções. Nesta parte foi considerado alguns dos resultados encontrados sobre o Programa Minha Casa Minha Vida nas mais diversas áreas

acadêmicas como forma de enriquecer a discussão sobre as mudanças necessárias na fase de execução da política. Também são apresentadas sugestões que visam contribuir para a sua melhoria.

2. DÉFICIT HABITACIONAL

Encaixa-se na descrição de déficit habitacional, de acordo com o conceito aceito pelo Ministério das Cidades e que toma a metodologia da Fundação João Pinheiro (FJP) como base:

“As habitações sem condições de serem habitadas em razão da precariedade das construções e que, por isso, devem ser repostas. Inclui ainda a necessidade de incremento do estoque, em função da coabitação familiar forçada (famílias que pretendem constituir um domicílio unifamiliar), dos moradores de baixa renda com dificuldades de pagar aluguel e dos que vivem em casas e apartamentos alugados com grande densidade. Inclui-se ainda nessa rubrica a moradia em imóveis e locais com fins não residencial. O déficit habitacional pode ser entendido, portanto, como déficit por reposição de estoque e déficit por incremento de estoque”

(Déficit Habitacional – FJP 2010)

O cálculo utilizado pela FJP para observação do déficit habitacional é realizado através da:

“soma de quatro componentes: domicílios precários (soma dos domicílios improvisados e dos rústicos), coabitação familiar (soma dos cômodos e das famílias conviventes secundárias com intenção de constituir um domicílio exclusivo), ônus excessivo com aluguel urbano e adensamento excessivo de domicílios alugados.”

(Déficit Habitacional – FJP 2010)

Tabela 1 - Déficit habitacional total e déficit habitacional relativo ao total de domicílios por situação de domicílio, segundo capitais - Brasil - 2010

ESPECIFICAÇÃO	DÉFICIT HABITACIONAL TOTAL					
	ABSOLUTO			RELATIVO		
	TOTAL	URBANO	RURAL	TOTAL	URBANO	RURAL
Região Norte						
Porto Velho	21368	20490	878	17,9	18,7	8,6
Rio Branco	15796	15049	747	16,8	17,3	10,7
Manaus	105587	105044	543	22,9	22,9	22
Boa Vista	13248	12671	577	17,4	16,9	40,9
Belém	72401	71916	485	19,6	19,7	15
Macapá	21104	20540	564	22,4	22,6	16
Palmas	12498	12246	252	18,2	18,3	14,7
Região Nordeste						
São Luís	48937	46456	2481	17,7	17,7	17,2
Teresina	32243	29644	2599	14,5	14,1	21,6
Fortaleza	95166	95166	-	13,4	13,4	-
Natal	34721	34721	-	14,7	14,7	-
João Pessoa	29325	29325	-	13,8	13,8	-
Recife	62687	62	-			-
Maceió	42261	42177	84	15,4	15,4	40,2
Aracaju	24481	24481	-	14,4	14,4	-
Salvador	106415	106385	29	12,4	12,4	13,4
Região Sudeste						
Belo Horizonte	78340	78340	-	10,3	10,3	-
Vitória	10556	10556	-	9,7	9,7	-
Rio de Janeiro	220774	220774	-	10,3	10,3	-
São Paulo	474344	471612	2733	13,3	13,3	9,8
Região Sul						
Curitiba	49164	49164	-	8,5	8,5	-
Florianópolis	14847	14428	419	10,1	10,2	7,9
Porto Alegre	48466	48466	-	9,5	9,5	-
Região Centro-Oeste						
Campo Grande	25681	25352	330	10,3	10,3	10
Cuiabá	21926	21563	363	13,2	13,3	11,5
Goiânia	62398	62269	129	14,8	14,8	8,5
Brasília	126169	123568	2601	16,3	16,5	11,2

Fonte: IBGE: censo demográfico, 2010.

3. A QUESTÃO HABITACIONAL NO BRASIL DO SÉCULO XX E SUAS PRINCIPAIS POLÍTICAS HABITACIONAIS

A questão habitacional nas primeiras décadas do século XX ganhou grande importância devido às transformações ocorridas nos cenários econômico e social do país.

O setor têxtil nacional, à época da 1ª Guerra Mundial (1914-1918), já produzia cerca de 80% dos tecidos consumidos no mercado interno e durante a década de 20 houve um grande incentivo à criação de indústrias de base (Siderúrgica Belgo-Mineira, em Minas Gerais, Companhia de Cimento Portland, em São Paulo, etc) visto que até então se importava matéria-prima, máquinas e equipamentos para a construção civil. A economia do país se deslocava da produção cafeeira para a substituição de importações e o fluxo migratório campo-cidade se intensificou muito com o surgimento de novas oportunidades de trabalho na indústria e comércio¹.

As mudanças nas relações de produção e o adensamento populacional nas cidades gerou a necessidade de adequação do espaço urbano, contudo as políticas públicas da época relacionadas à questão possuíam, geralmente, caráter meramente “higienista”².

Essas políticas contribuíram para a remodelagem das grandes cidades de acordo com os moldes capitalistas vigentes, visto que agiam como motivo para a retirada dos mais pobres de áreas centrais valorizadas, sob o pretexto das péssimas condições sanitárias, e forçavam o seu deslocamento para zonas periféricas. Também permitiam com estas ações a reprodução da força de trabalho a custos mais baixos.

Esta distribuição social através do espaço contribui no entendimento da forma de crescimento e desenvolvimento das principais cidades brasileiras no século passado e esclarece sobre a atual configuração do espaço urbano e seus dilemas.

O crescimento da crise habitacional e da população nas principais cidades brasileiras fez com que, a partir de 1930, a ideologia da casa própria fosse incorporada nos discursos políticos. No Estado Populista de Getúlio Vargas a habitação própria ganhou nova importância já que não apenas as classes mais

¹ Baron, Cristina Maria Perissinotto. A Produção da Habitação e os Conjuntos Habitacionais dos Institutos de Aposentadorias e Pensões – IAPs. Revista Tópos, Presidente Prudente, v.5, nº 2, p.106.

² Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais, 11º, 2011, Ondina. Duarte, Maurizete Pimentel Loureiro Duarte. Estado e Habitação Popular: O Ideário da Casa Própria na Era Vargas

baixas estavam sendo atingidas, mas também a classe média, pois ambas viviam, em sua maioria, em imóveis alugados o que era muito comum na época e representava para os proprietários um investimento seguro e rentável.

A escassez de imóveis de aluguel gerada pela Lei do Inquilinato (Decreto-lei nº 4.598, de 20 de agosto de 1942), que congelou o preço dos alugueis e buscou combater o “boom” imobiliário, associada a crescente inflação deflagrada pela 2ª Guerra Mundial e a valorização dos terrenos incitou ainda mais a especulação imobiliária e forçou o Estado a assumir a produção de habitações.

As ações do Estado na questão habitacional representaram uma estratégia não apenas de tratamento do problema habitacional, mas também uma forma de fortalecimento da política clientelista e populista do período em questão.

Segundo Valladares (1983: 37): *“O insucesso das tentativas políticas no âmbito habitacional da Era Vargas é compreendido por um “paternalismo governamental” que colocava em descrédito órgãos fundamentais no financiamento do setor habitacional como os IAPs”*.

3.1 Institutos de Aposentadoria e Pensão

As Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAP's) foram criadas através da Lei Elói Chaves, de 1923, e eram geralmente organizadas por empresas e empregados e foram a primeira tentativa no país de se instituir um sistema de previdência social. Elas operavam em regime de capitalização e eram frágeis por possuírem um número limitado de contribuintes e serem sucessíveis a fraudes na concessão de benefícios.

Em 1930, o presidente do Brasil Getúlio Vargas suspendeu as aposentadorias das CAP's durante seis meses e promoveu uma reestruturação que acabou por substituí-las pelos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAP's), que eram autarquias de nível federal e cuja filiação se dava por categorias profissionais, diferente do modelo das CAP's, que se organizavam por empresas.

Apesar da aplicação dos recursos dos IAP's em habitação estar prevista desde 1932 a utilização dos fundos para a aquisição ou construção de casas para seus beneficiários só se tornou efetivamente parte de um programa habitacional após a publicação do decreto 1.749 de 28 de junho de 1937.

O mais atuante dos institutos foi o IAPI (Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários) o qual possuía três planos de atuação:

Plano A: locação ou venda de unidades habitacionais em conjunto residenciais adquiridos ou construídos pelos institutos, com o objetivo de proporcionar aos associados moradia digna, sem prejuízo da remuneração mínima do capital investido a serem revendidas aos associados, em prestações módicas, pagáveis no prazo máximo de 20 anos;

Plano B: financiamento para os associados, para construção, reconstrução, liberação ou aquisição de casas destinadas exclusivamente à moradia do associado, sob hipoteca do imóvel até a liquidação da dívida, pagável em prestações mensais e no prazo máximo de 20 anos;

Plano C: empréstimo hipotecário das reservas previdenciárias a qualquer pessoa física ou jurídica em operações imobiliárias, objetivando a obtenção da mais elevada remuneração do capital aplicado.

Destaca-se que por ser um órgão previdenciário os IAP's não podiam rescindir de suas reservas financeiras e por isso deviam pensar na aplicação lucrativa das mesmas. Assim, a construção de moradias pelos IAP's apenas para locação era comum visto que esta ainda era uma atividade lucrativa e mais segura do que a venda com financiamento em longo prazo.

A heterogeneidade da eficiência destes institutos ocasionada pelo seu atendimento se dar através de categorias desestimulava a articulação política e a busca de soluções coletivas para a questão da moradia.

A fragmentação da política habitacional através dos IAP's além de representar um óbice à mobilização coletiva também impactou negativamente em qualquer tentativa de criação de uma política habitacional uniforme e de nível nacional, pois neste momento as burocracias dos institutos e demais órgãos relacionados já tinham seus interesses e práticas enraizadas e talvez por isso a política que se seguiu (Fundação da Casa Popular) já tenha surgido com sua maturidade institucional limitada.

3.2 Fundação da Casa Popular

A primeira tentativa de centralizar a política habitacional brasileira ocorreu no governo do General Eurico Gaspar Dutra em 1946 através da Fundação da Casa Popular. Até então as políticas de habitação ou aquisição da casa própria consistiam na oferta de crédito imobiliário pelas Caixas Econômicas e pelos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAP's).

Criada pelo Decreto-lei n.º 9.218, de 1º de maio de 1946 e subordinada ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio a Fundação da Casa Popular foi o primeiro órgão nacional, voltado exclusivamente para a provisão de residências às populações de pequeno poder aquisitivo.

O objetivo da Fundação da Casa Popular (FCP) era segundo seu artigo 2º:

“Proporcionar a brasileiros ou estrangeiros com mais de dez anos de residência no país ou com filhos brasileiros a aquisição ou construção de moradia própria, em zona urbana ou rural”.

Suas atribuições foram ampliadas com o Decreto Lei n^o 9.777, que estabeleceu suas bases financeiras, e pontuou, objetivamente, suas finalidades. Destaca-se a importância atribuída neste decreto às prefeituras que serviam de intermediárias e levaram a uma percepção da fundação como instituição de *“fomento para a economia local”*. Fica aberto a interpretações o caráter político de tal medida.

Este decreto criava a possibilidade de atuação da Fundação em várias frentes como: financiamento de obras urbanísticas; financiamentos da indústria de materiais de construção; organização de estudos e pesquisas de métodos para barateamento de construções, financiamento de construções de tipo popular organizada por prefeituras, empresas industriais ou comerciais, etc. Entretanto muitas destas funções sobrepunham-se à ação e aos interesses dos municípios e por falta de autonomia, seja financeira ou política, foram restringidas existindo apenas quando absolutamente indispensáveis.

Através desse decreto também ficou instituída, pelo seu artigo 3º: *“a contribuição obrigatória de 1% (um por cento) sobre o valor do imóvel adquirido, qualquer que seja a forma jurídica da aquisição, cobrado juntamente com o imposto, de transmissão, de valor igual ou superior a Cr\$ 100.000,00 (cem mil cruzeiros)”*.

Este artigo, que buscava a possibilidade de auto-suficiência da FCP, foi revogado pela Lei nº 1.473 de 1951, pois era freqüente a falsificação do valor das transações imobiliárias e os Estados, responsáveis pela arrecadação, não a realizavam ou não a repassavam usando isto como forma de barganha para receber obras da política. Esta lei ainda aprovou a dotação orçamentária de 1 bilhão e 100 milhões de cruzeiros, divididos em dez cotas anuais, decrescentes.

A FCP teve forte relação com os entes sub-nacionais uma vez que dependia dos Estados para o repasse das arrecadações e dos municípios para a doação dos

terrenos e realização das obras de infraestrutura, conforme firmado em termo de compromisso com a Fundação.

A escolha das cidades deveria obedecer a critérios como a capacidade técnica da prefeitura para as obras de urbanização e a disponibilidade de terrenos assim como a demanda local. Entretanto, pelo número de solicitações excederem as possibilidades de construção e pelo fato do “bem habitação” ser escasso e politicamente lucrativo a prerrogativa da escolha acabou sucumbindo a barganhas e a práticas patrimonialistas.

Em um primeiro momento, entre 1946 e 1951, a escolha se deu entre locais de grande concentração urbana (Santos, Recife, Olinda, Santo André, Distrito Federal, São Paulo etc.) sob o pretexto de trazer ordem ao convívio social e combater a pobreza. Nesse quadro, onde o critério recaía sobre o nível populacional e de arrecadação dos Estados, ficou evidente que as regiões maiores e mais ricas foram as mais beneficiadas.

Em outro momento também se destacou a escolha de regiões de baixa densidade demográfica (Goiânia, Mato Grosso, Maranhão, Piauí) com a justificativa da necessidade de ocupação territorial nacional uniforme.

Com o passar do tempo estes critérios, que já eram vagos, foram sendo substituídos, por formas estritamente clientelistas³. Segundo dados da época⁴ o número de casas e conjuntos construídos até 1960 se concentrava em algumas cidades e Estados em detrimento de outros. Isso se explica pela importância, do ponto de vista político, das mesmas como é o caso de Minas Gerais que recebeu 25% das casas construídas e 32% dos conjuntos, do Rio de Janeiro com 24% das casas, São Paulo com 17% das casas e 17% dos conjuntos e o Distrito Federal com 9% das casas.

A escolha dos beneficiários do programa também era orientada por critérios paternalistas autoritários como: comprovação de estabilidade profissional; ausência de vícios; ordem e asseio familiar; reputação e moral; proibição de utilização do imóvel para atividade de caráter religioso, político, esportivo, recreativos e afins.

³ Melo, Marcus André B. C. de. Política de Habitação e Populismo: O Caso da Fundação da Casa Popular. Revista de Urbanismo e Arquitetura, v.3, p.52-56, 1990.

⁴ Dados básicos: Fundação da Casa Popular, Rio de Janeiro. *Fundamentos e bases de um plano de assistência habitacional*. Rio, 1961, 60pp.

Tudo isto inscrito em um projeto “civilizatório” parecido com os programas anteriores de caráter “higienista”.

Na prática isto de pouco valia uma vez que não havia estudos adequados das necessidades habitacionais das cidades concorrentes e principalmente em cidades menores, a indicação dos contemplados era feita por figuras políticas. A renda, que após 1953 se tornou critério secundário visto que poderia ser aceito fiador e a pouca preocupação com a inadimplência (não se teve conhecimento de rescisão de contrato por atraso nas prestações visto que os juros de mora eram de 1% ao mês sobre as mesmas) corroboram ainda mais o cunho populista do processo.

Figuras, principalmente os prefeitos, buscavam na FCP uma forma de beneficiar suas campanhas eleitorais distribuindo as casas a seus parceiros e bases políticas. Esta prática esclarece a existência da “reserva técnica” que era um pequeno número de unidades em cada conjunto que não eram sujeitas a qualquer prática formal de distribuição. Estas construções, geralmente, prescindiam de análise técnica preliminar assim como estudo sobre a capacidade de adimplência dos beneficiados e muitas vezes depois de terminadas permaneciam desabitadas.

Também foram registrados casos em que a escolha dos contemplados fazia parte de um esquema para a venda das mesmas com lucro a ser dividido entre os envolvidos. Por isso em 1953 a casa passou a ser um bem de família e em 1955 os contratos de compra e venda foram transformados em contratos de locação com a promessa de doação.

3.3 Sistema Financeiro de Habitação e Banco Nacional de Habitação

Segundo Kappel e Valle (IBMEC, 1974, p.13) o que se observava no sistema habitacional no período anterior a Ditadura Militar era:

“O sistema [vigente antes de 64] de concessão de empréstimos a valores nominais fixos distorcia o mercado em três aspectos: primeiro, premiava os mutuários, os quais pagavam suas amortizações em cruzeiros desvalorizados; segundo, afastava a poupança voluntária desse mercado, tendo em vista as taxas reais de juros fortemente negativas; terceiro, minguava a capacidade de aplicação das poucas instituições existentes.”

Ao recém-empossado governo era imprescindível garantir a sua legitimidade junto aos setores populares. O contexto econômico, as tensões sociais nas periferias e o potencial de conflito que as massas representavam ameaça a estabilidade do novo regime.

Assim foram criados o *Sistema Financeiro de Habitação* (SFH) e o *Banco Nacional de Habitação* (BNH) pelo recém-implantado governo militar através da Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, para “*estimular a construção de habitações de interesse social e o financiamento da aquisição da casa própria, especialmente pelas classes da população de menor renda*”.

Segundo Schmidt (1983, p. 112):

“As principais razões para deslanchar uma política habitacional, através da criação do BNH, eram a pesada migração rural-urbana e a contínua pressão inflacionária. O crescimento urbano tinha já sido deteriorado através da proliferação de habitações subumanas, formando um potencial político de revolta contra as autoridades, principalmente a política de Lacerda de ‘desfavelamento’. (-) Todavia, a crescente inflação estava já afetando a política de aluguéis e o setor da construção civil; ambos os fatores trabalhando para desestimular novos investimentos em habitação. Por seu turno, desinvestimentos no setor da construção civil estavam já afetando o nível da oferta, o que fazia pressão altista sobre os aluguéis. Desnecessário dizer que para as classes médias a aquisição de propriedade privada (imóvel) tinha um incrível apelo, e assim tornou-se uma política central do novo regime, no sentido de alargar-lhe o apoio e legitimidade junto às massas.”

O SFH tinha como fonte de recurso o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE) que era constituído pelo conjunto de letras imobiliárias e caderneta de poupança. Em 1967, sob o governo de Costa e Silva, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) administrado à época pelo (BNH) também passou a integrar o sistema como fonte de recursos.

A primeira fonte de recursos, poupanças e empréstimos, também conhecidos como “*agentes financiadores*” financiavam os investimentos habitacionais através de empreendedores ou construtoras. Estas se responsabilizavam pela venda das unidades habitacionais construídas aos consumidores finais. Agiam desta forma como intermediários visto que a sua dívida, contraída no sistema, era repassada aos mutuários.

O setor de construção civil foi o grande beneficiado por esta fonte de recursos, visto que contou com uma fonte de financiamento estável. “*Utilizando apenas recursos retornáveis, sem contar com qualquer tipo de subsídio e adotando critérios de financiamentos bancários, o sistema excluiu grandes parcelas da população de mais baixa renda do atendimento da política habitacional*”. (BONDUKI 2008).

A lógica que permeou a maioria das operações do sistema era transmitir suas funções para a iniciativa privada como forma de dinamizar a economia nacional e ativar o setor da construção civil mesmo que seu objetivo principal fosse

desvirtuado: combater o déficit habitacional, principalmente nas camadas mais populares. “O BNH privilegiou interesses econômicos em detrimento aos sociais.” (SANTOS 1999, YOSHIMURA 2004).

Os consumidores beneficiados por esta fonte de recursos eram em sua maioria das classes médias e alta conforme se observa no pronunciamento da direção do BNH em janeiro de 1975 quando foi fixada em cinco salários mínimos a renda limite para ser tornar um beneficiário do financiamento, o que excluía a maioria da população afetada pelo déficit habitacional.

A segunda fonte, o FGTS, era destinada prioritariamente a construção de casas de interesse social. As principais responsáveis pela construção destas moradias eram as Companhias de Habitação (COHAB's) que buscavam o financiamento do BNH e supervisionavam a construção de habitações destinadas as camadas mais pobres da população.

Santos (1999) esclarece ainda que:

(-) o desempenho do SFH dependeria fundamentalmente de dois fatores básicos: a capacidade de arrecadação do FGTS e do SBPE e o grau de inadimplência dos mutuários. Em outras palavras, essa dependência significava que, apesar da sofisticação do seu desenho, o SFH, como de resto qualquer sistema de financiamento de longo prazo, era essencialmente vulnerável a flutuações econômicas que afetassem estas variáveis (-). Talvez a principal (dadas as suas implicações políticas) entre as vulnerabilidades do SFH fosse o fato de que flutuações macroeconômicas que implicassem quedas nos salários reais necessariamente diminuiriam a capacidade de pagamento dos mutuários, aumentando a inadimplência e comprometendo o equilíbrio atuarial do sistema.

Em 1971 o BNH se transformou em banco de segunda linha, passando de autarquia a empresa pública. Com isto investiu seus agentes dos recursos financeiros e da responsabilidade de cobrá-los.

Após este fato é possível perceber uma transição gradativa das operações e investimentos para a área de desenvolvimento urbano, principalmente em saneamento, em detrimento às de habitação. Apesar desta atribuição ser prevista desde sua criação foi somente na década de 70 que a natureza de banco do BNH demandou a busca de investimentos mais rentáveis e a expansão de sua atuação em outras áreas já que segundo Maricato (1987):

“a política de habitação popular tinha se revelado o mais completo fracasso, devido ao total descompasso entre os rendimentos da clientela popular (e sua lenta velocidade de correção) e as dívidas relativas ao financiamento da casa própria (e sua acelerada velocidade de correção).”

Desta forma o afastamento do mercado popular e a busca por clientes com maior capacidade financeira, obrigou o BNH a se voltar para as prefeituras e governos estaduais como forma de atuar junto à indústria de construção pesada.

O BNH se afirmou assim na política urbana através de vários programas e fundos (FIMURB, FETREN, FIPLAN, FINC, PRODEPO) com destaque especial para o Plano Nacional de Saneamento (PLANASA). Segundo Maricato (1987) municípios foram coagidos a transferir seus sistemas de saneamento a PLANASA para não perderem empréstimos federais e recursos de outros programas como a Comunidade Urbana para Recuperação Acelerada (CURA). Ainda segundo a autora foi possível observar que muitos municípios já possuíam bons serviços de saneamento quando foram cooptados pela PLANASA e que após a transição o seu custo se elevou significativamente.

O PLANASA deu ao bem público caráter de mercadoria do serviço público visto que entre as alternativas buscou a mais rentável, mesmo em detrimento de seus objetivos principais, e usou de recursos providos pelo trabalhador (FGTS) para gerar lucros a setores poderosos e influentes através de empreendimento que acabaram por aumentar as taxas e contribuições devidas por este mesmo trabalhador. Assim o trabalhador financiou os empreendimentos e foi encarregado dos custos gerados pelas melhorias criadas, mesmo que muitas vezes estas não tenham ocorrido de fato.

A primeira metade da década de 70 foi marcada por um abandono dos empreendimentos voltados ao público de menor renda. Os financiamentos habitacionais do SFH à Carteira de Operações de Natureza Social caíram de 88% em 1965 para 8,21% em 1974* (Maricato 1987).

3.3.1 Companhia de Habitação

A COHAB de São Paulo estava paralisada desde 1971 e acumulava um índice de inadimplência de quase 90%, o que podia ser explicado em parte pelo fato de seu público alvo ser a população com renda familiar entre 0 e 3 salários mínimos (a mais vulnerável à forte política de arrocho salarial vigente na época e que tinha dificuldade em se inserir no mercado formal de trabalho) e também pela forte especulação do terreno associada a outros custos que elevava muito o preço de cada unidade produzida (todo o processo estava inserido nas regras de produção capitalista devendo o capital financeiro ser muito bem remunerado). Soma-se

também a carência dos serviços urbanos oferecidos após a entrega do imóvel e a baixa qualidade do mesmo como motivador para o atraso no pagamento das prestações e muitas vezes até mesmo o abandono do bem.

Na segunda metade da década de 70, entretanto, as atenções retornaram a produção habitacional em função das crescentes pressões populares e dos nascentes movimentos sociais. O crescimento do número de loteamentos clandestinos (com a conivência do Estado), o aumento do custo de vida, a crise econômica de 1973, o controle da indústria de construção pesada pelo capital estrangeiro, a queda no mercado de alto poder aquisitivo, etc. tudo isso contribuiu para o retorno aos empreendimentos habitacionais.

Entre 1974 e 1976 houve uma série de medidas que retomaram os investimentos em habitação de natureza social. Entre elas estão:

- Instituição em 1974 de um subsídio, aos mutuários do SFH, sob a forma de benefício fiscal de 12% das prestações no ano base, pago com Recursos do Tesouro Nacional;
- Regulamentação em 1975 da utilização do FGTS para poupança e/ou amortização extraordinária da dívida da casa própria;
- O PLANHAP passou a incluir a população cujas rendas familiares estivessem entre 3 a 5 SM;
- O limite de financiamento individual foi ampliado de 320 para 500 UPC's⁵;
- Os juros dos empréstimos do BNH às COHAB's foram reduzidos, variando entre 1 e 6% ao ano, com juros nulos para financiamentos até 200 UPC's e 3% anuais para financiamentos até 500 UPC's e outras medidas ligadas à infra-estrutura, lotes e equipamentos comunitários.

Esse período foi marcado por um revigoramento das COHAB's conduzindo a resultados expressivos.

⁵ A tradução operacional da correção monetária para o Sistema Financeiro da Habitação é feita através da Unidade Padrão de Capital (UPC), uma unidade monetária de poder aquisitivo constante, cujo valor expresso em cruzeiros é atualizado monetariamente a cada trimestre civil, na mesma proporção da variação do Índice de Preços, apurado pela Fundação Getúlio Vargas. O processo é idêntico ao utilizado para calcular as chamadas Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN). Uma UPC, a moeda oficial do BNH, equivale, em valor, a uma ORTN. (Habitação e Poder: Da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação – Azevedo, Sérgio; Andrade, Luís).

As Companhias Habitacionais (COHABs) são os agentes promotores do Banco Nacional da Habitação para o “mercado popular”. Essas Companhias eram sociedades de economia mista e o poder público, Estado ou Município, detinha o controle acionário. Seus programas e projetos deviam ser aprovados pelo BNH que era o gestor da sua principal fonte de recursos, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), e era de sua responsabilidade ou dos Estados e/ou Municípios a realização das partes do projeto que porventura não fossem financiadas pelo banco.

Nos projetos das COHAB's, as prefeituras locais geralmente se encarregavam da urbanização do terreno e algumas vezes também da doação. Em outras ocasiões a própria Companhia os adquiria no mercado.

O valor final de cada unidade não podia ultrapassar 500 UPC's e apesar de poder construir diretamente o mais comum era o repasse dos recursos a empreiteiras através de licitações. Cabia às COHAB's a fiscalização das obras e os custos eram transferidos para os compradores, salvo as parcelas eventualmente cobertas por instituições que não a COHAB.

À época (1975/1980) sua prestação mensal era inferior ao valor do aluguel e a residência era servida pelo menos pela infraestrutura básica. O “barateamento” das unidades foi alcançado, segundo Maricato (1987), pelo:

- *Diminuição do peso da terra no custo final;*
- *Aumento da produtividade através de novas técnicas;*
- *Articulação entre órgãos municipais e estaduais para prover a urbanização necessária.*

Houve queda considerável no nível de inadimplência e entre o período de 74/78 mais da metade dos financiamentos do BNH foram para moradias de interesse social.

Parte do sucesso alcançado pelo BNH e pelas COHAB's por ser explicado pelo fato de ter se concentrado nos limites superiores das faixas de renda que atendiam, ou seja, entre 4 e 5 SM. Também se destaca o fato de somente trabalhadores empregados regularmente puderam entrar na lista de espera.

Segundo Maricato era comum observar mutuários que ultrapassavam o limite de 5 SM uma vez que os controles eram frágeis e as vantagens oferecidas pelas COHAB's passaram a atrair a classe média. Esta atratividade contribuiu para que formas de apadrinhamento político surgissem no âmbito do programa.

3.3.2 Decadência do SFH e do BNH

No início do funcionamento do SFH uma forte política anti-inflacionária dificultou a obtenção de novos recursos e o retorno das aplicações dos antigos já que implicou em um baixo crescimento e queda dos salários reais.

Os empréstimos fornecidos pelos agentes do BNH obedeciam a dois planos: A e B. O plano A era direcionado às classes de baixa renda e o plano B, voltado para os demais setores da população.

O valor das prestações do plano A acompanhava a elevação do salário mínimo e era calculado multiplicando-se a prestação anterior pela razão entre o novo valor do maior salário mínimo vigente no país e o seu valor imediatamente anterior.

O reajuste do plano B era trimestral e o valor da nova prestação seria calculado multiplicando-se a prestação anterior pela razão entre o valor da UPC, do trimestre que se inicia, e o da UPC do trimestre anterior.

Entretanto o cálculo dos saldos devedores era trimestral e se baseava no valor do UPC para o trimestre. Como o plano B já era calculado nesta base o término da dívida coincidia com o prazo estipulado inicialmente para o fim das prestações.

No plano A, contudo, como a correção das prestações obedecia a critérios diferentes dos usados no cálculo do saldo devedor a quitação do débito poderia ou não se dar dentro do prazo estabelecido.

A tentativa de conter tal situação, que se tornava insustentável levaram a introdução do Plano de Equivalência Salarial (PES) e do Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS). O Plano de Equivalência Salarial estabelecia o reajuste anual das prestações *“tendo como parâmetro o aumento médio dos salários”* (Azevedo, 1995, p.293).

Entretanto esse plano não contribuía para o equilíbrio do sistema visto que os saldos devedores dos mutuários continuavam a ser corrigidos trimestralmente. Para eliminar esse problema, passou-se a cobrar nos novos financiamentos uma sobre prestação mensal que *“seria destinada a financiar o Fundo de Compensação das Variações Salariais, o FCVS, que no final do contrato quitaria o saldo devedor remanescente de cada mutuário”* (Simonsen, 1991, p.26).

Em um contexto de inflação controlada isso não seria particularmente grave, entretanto a aceleração da inflação a partir de 1983 mudou radicalmente o quadro.

O período 1983/1984 é caracterizado ainda pelo fato de que, pela primeira vez desde o início do SFH, o reajuste das prestações dos mutuários das classes média e alta foi maior do que seus reajustes salariais. Ao longo de todo esse período, os reajustes salariais das classes mais altas não foram inferiores aos reajustes das prestações mensais de seus financiamentos.

Em 1983, porém, a política salarial foi mudada e instituiu reajustes diferenciados para as várias classes de renda. Os setores de menor renda continuavam a ter seus salários reajustados pela correção monetária plena, enquanto redutores eram aplicados aos salários das classes de maior poder aquisitivo. Uma vez que o reajuste da prestação da casa própria voltou a acompanhar o reajuste do salário-mínimo, o aumento real da prestação para os mutuários de renda média e alta foi inevitável.

Neste cenário se destacou o surgimento do Movimento dos Mutuários da Casa Própria que eram na sua maioria ligados à classe média brasileira e buscavam renegociar as suas dívidas. Ressalta-se que apesar de não ser considerado como um movimento social marcou profundamente a década de 80.

O período que se seguiu ao regime militar foi caracterizado pela crise final do modelo de política habitacional baseado no SFH. Os problemas do sistema se agravaram após o governo militar de tal modo que praticamente inviabilizaram qualquer tentativa de retomada da política habitacional da forma como vinha sendo feita (um sistema capaz de se auto-financiar).

O BNH foi extinto em agosto de 1986 pelo Decreto-Lei nº 2.291/86 que também reestruturou o SFH, distribuindo as atribuições do banco entre o então Ministério de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU), o Conselho Monetário Nacional (CMN), o Banco Central do Brasil (Bacen) e a Caixa Econômica Federal (CEF).

À CEF coube a administração do passivo, ativo, do pessoal e dos bens móveis e imóveis do BNH, bem como, a gestão do FGTS.

Apesar das suas falhas autores como Bonduki (2008) consideram a importante a iniciativa do BNH visto que foi uma das poucas Políticas Nacionais de Habitação.

Contudo o desvirtuamento de seus objetivos assim como o desinteresse por aquele que deveria ser seu público alvo, as camadas de renda mais baixa, entre

outras razões, levaram o BNH ao fracasso e a se tornar uma das instituições mais odiadas de sua época.

Autores como Cláudio Hamilton M. Santos (1999) alegam que:

“a ausência de um diagnóstico claro sobre a questão habitacional (que se refletiu nas freqüentes mudanças no arranjo institucional no setor) e a dificuldade de se evitarem práticas clientelistas em um contexto de instituições democráticas pouco amadurecidas também contribuíram para a crise da política habitacional brasileira ao longo do período em questão”.

4. PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA

4.1 Políticas e ações que precederam o PMCMV

4.1.1 Programa de Arrendamento Residencial

O FGTS é um fundo sensível ao cenário econômico e a taxa de desemprego e por isso na década de 90 com a combinação da crise financeira, à baixa na massa salarial, o aumento dos saques do fundo e a restrição de empréstimos para produção de moradias (segundo prescrições do FMI) a utilização do fundo pelas políticas e financiamentos habitacionais (com destaque para o Programa Pró-Moradia principal programa de apoio aos governos locais no setor habitacional à época) foi restrita. Em resposta a este cenário surgiu o Programa de Arrendamento Residencial (PAR).

O Programa de Arrendamento Residencial (PAR), que veio a substituir o Pró-Moradia, utilizava recursos do FGTS e do Orçamento Geral da União e reduziu o valor das prestações dos financiamentos através de subsídios.

O programa era operado pela Caixa Econômica Federal e o crédito era repassado para construtoras que ao final do empreendimento entregavam as unidades a Caixa que alocava os beneficiários. Os municípios eram os responsáveis pelo cadastramento da demanda e a Caixa realizava a seleção dos contemplados após uma análise do risco.

O programa inovou ao ceder imóveis através do sistema de arrendamento com possibilidade de compra ao final do período contratado. Isto reduzia o risco, permitindo acelerar as retomadas em casos de inadimplência.

Seu público alvo deveria ser da faixa de renda de 3 a 6 Salários Mínimos, entretanto estudos demonstraram que os maiores beneficiários acabaram sendo as camadas situadas nos limites superiores da faixa.

4.1.2 Do Projeto Moradia ao Ministério das Cidades

A proposta para a questão habitacional do Governo Lula se configurava no Projeto Moradia, que promoveria, entre outras coisas:

- a criação de um Sistema Nacional de Habitação articulado entre União, Estado, e Municípios;

- a gestão democrática da política habitacional a partir da criação de conselhos de habitação em todos os níveis da federação;
- retomada dos financiamentos habitacionais com o uso do (SBPE) pelas camadas médias e do FGTS para às de baixa renda;
- articulação das políticas habitacionais, de controle e recuperação da valorização fundiárias e imobiliária.

A criação do Ministério das Cidades em 2003 foi uma forma de garantir a concretização destas propostas. Ele foi organizado inicialmente em 4 Secretarias: Habitação, Saneamento, Transportes e Mobilidade e Programas Urbanos.

Com base nas propostas mencionadas anteriormente foi realizada a Primeira Conferência Nacional das Cidades. A Conferência aprovou os princípios gerais da política urbana do governo e propôs a criação e composição do Conselho Nacional das Cidades.

A política habitacional do governo Lula apesar de seus esforços esbarrou em questões que limitaram sua ação efetiva e retardaram seu funcionamento.

Houve resistência por parte da equipe econômica que tentou manter a mesma política de restrição de gastos do governo anterior o que limitou os recursos para investimentos. Ocorreu ainda a substituição do Ministro das Cidades, Olívio Dutra, em julho de 2005. Naquele momento esta substituição representou uma tendência a um comportamento mais clientelista do Ministério já que buscava favorecer os aliados do governo e consolidar suas bases em frente à crise do Mensalão.

O setor da construção civil vinha crescendo significativamente desde 2004 (nos anos 2000 a atividade cresceu perto do PIB e contribuiu em média com mais de 40% da formação bruta de capital fixo e empregou cerca de 6,7% do total de pessoas ocupadas no país) devido a uma série de fatores como:

- a entrada de capital financeiro em grandes empresas construtoras;
- o aumento de recursos públicos para o financiamento habitacional;
- criação de políticas como a Medida Provisória 252 (mais conhecida como MP do Bem) que reduziu os encargos fiscais no setor de habitação e como a criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) que marcou um momento inovador na política habitacional visto que manifestou o compromisso do governo federal em subsidiar a produção de moradias para as camadas de mais baixa renda;

- o cenário econômico favorável (crescimento econômico, redução dos juros, elevação real do salário mínimo etc, programa de transferência de renda, emergência e consolidação da classe C, criação do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC)

Neste cenário os agentes privados expandiram no período (2003-2007) consideravelmente a produção habitacional para os setores populacionais de renda média e baixa, entretanto, com a crise financeira internacional de 2008 a continuidade deste processo foi comprometida.

Assim, em março de 2009, o então governo Lula lançou o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) como uma das principais ações de reação à crise econômica que se mostrava e também como uma política social de grande escala promovendo um conjunto de medidas de estímulo à produção habitacional. Entende-se assim como um programa dual ou híbrido visto que tem caráter de política social (distribuição de renda, inclusão social, combate ao déficit habitacional etc) e de política econômica anticíclica com efeito multiplicador (manteve o desenvolvimento dos setores imobiliário e da construção civil gerando empregos diante de uma possível recessão no setor da construção).

4.2 O Programa Minha Casa Minha Vida

Criado pela Lei 11.977/2009 e posteriormente alterado pelos decretos 7.499 de 16/06/2011 e 7.795 de 24/08/2012, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) é uma parceria entre a União, Estados e Municípios para a construção de moradias em áreas urbanas e rurais. É gerido pelo Ministério das Cidades e operacionalizado pela Caixa Econômica Federal (CEF) e se utiliza de recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS).

O processo do PMCMV para a seleção dos beneficiários e a contratação e execução dos projetos obedece a seguinte ordem:

1. Os estados, municípios e/ou o Distrito Federal cadastram as famílias que se enquadram nos critérios de priorização do programa;
2. As famílias cadastradas são indicadas à CEF para validação utilizando as informações do cadastro único (CAD-ÚNICO) e de outros cadastros;

3. As construtoras e/ou incorporadoras apresentam projetos às Superintendências Regionais da Caixa Econômica Federal em parceria ou não com estados e municípios;
4. Feito o estudo dos projetos, a CEF contrata a operação, acompanha a sua execução e libera recursos conforme o cronograma estabelecido em contrato;
5. Os imóveis construídos passam a integrar o patrimônio dos fundos;
6. A CEF procede à alienação da propriedade, transferindo as habitações para as famílias beneficiadas.

O PMCMV é constituído por dois sub-programas, o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR). Por ter como um de seus objetivos principais a mitigação do déficit habitacional a maioria das ações se concentra no PNHU já que é nas regiões urbanas que se concentra a maior parte do déficit.

O PNHU é destinado às famílias com renda mensal de até R\$ 5.000,00, sendo que aquelas com renda de até R\$ 1.600,00 têm direito aos subsídios habitacionais do PMCMV. Já o PNHR tem como objetivo subsidiar a produção ou reforma de imóveis aos agricultores familiares e trabalhadores rurais que tenham renda familiar anual de até R\$ 60.000,00 por meio de operações de repasse ou financiamento habitacional.

O PMCMV pode ser dividido em duas fases. A primeira (2009-2010) previa a construção de 1 milhão de moradias (meta atingida em 2010) em todo o território nacional sendo alocados R\$ 34 bilhões de reais compostos por 75% do Orçamento Geral da União (a fundo perdido) e 25% do FGTS (a serem devolvidos ao SFH).

Inicialmente seu público alvo era classificado de acordo com a faixa de renda (0 a 3 SM, 3 a 6 SM e 6 a 10 SM) e a distribuição dos imóveis obedeceria à essa classificação na seguinte proporção:

- 400.000 unidades para a faixa de 0 a 3SM;
- 400.000 unidades para a faixa acima de 3 até 6SM;
- 200.000 unidades para a faixa acima de 6SM.

Contudo, posteriormente a referencia passou do salário mínimo para valores fixos de renda familiar mensal com até R\$ 1.600,00 para a primeira faixa, até R\$ 3.100,00 para a segunda e entre R\$ 3.100,00 a R\$ 5.000,00 para a terceira.

A primeira faixa (até R\$ 1.600,00) equivaleria às habitações de interesse social e a construção de moradias para ela seria financiada com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR). Para esta faixa se estabeleceu um limite de 10% da renda familiar mensal para o valor de cada prestação.

O financiamento do PMCMV com recursos do FAR permite que esta parte do programa seja interpretada como uma continuação do Programa de Arrendamento Residencial (PAR) onde as unidades eram arrendadas aos beneficiários, após comprovação de renda, e estes tinham a opção de compra do imóvel após o período contratado. A grande diferença é que no PMCMV logo após a conclusão das obras as unidades são adquiridas do FAR pelo governo federal com recursos da União e então repassadas ao contemplados na primeira faixa de renda (até R\$ 1.600,00) sem avaliação de risco de crédito.

A segunda e terceira faixas correspondem à produção de habitações, usualmente atendidas pelo mercado privado, voltadas para as camadas médias baixas e média da população e sua fonte de recursos prioritária seria o FGTS com subsídios apenas para a segunda faixa. Nestas faixas de renda, ao contrário do que ocorre na primeira, o risco de crédito do beneficiário é analisado e o valor máximo para cada parcela não pode ser superior a 30% da renda familiar. Esta parte do PMCMV é uma continuidade do Programa Carta de Crédito, mas ao contrário deste é voltado apenas à aquisição de imóveis novos.

Na primeira fase do programa houve favorecimento do mercado imobiliário em detrimento do atendimento da questão social visto que da meta de construção de 1 milhão de moradias 60% delas se destinavam às faixas de renda superiores a 3 SM (conforme os critérios à época de seu lançamento) que representavam aproximadamente apenas 10% da composição do déficit habitacional.

A segunda fase do PMCMV, lançada em 2011 e com previsão de término para dezembro de 2014 tinha como meta inicial construir mais 2 milhões de unidades (1,2 milhões se destinariam a famílias com renda de até R\$1.600,00, 600 mil para famílias com rendimento superior a R\$ 3.100,00 e 200 mil para famílias com rendimento não superior a R\$ 5.000,00) contando com recursos entre R\$ 125,7 bilhões. A meta física foi ampliada em 2012, passando para 2,4 milhões de unidades habitacionais. A primeira faixa de renda (até R\$ 1.600,00) é subsidiada com o uso de recursos do Orçamento Geral da União e a segunda é composta na maior parte por recursos onerosos (FGTS). Foi na segunda fase do PMCMV que foram

incorporadas linhas de financiamento para municípios com menos de 50.000 habitantes.

Na segunda fase foi possível observar uma melhora significativa nos projetos apresentados com a ampliação da área da casa de 35 m² para 39,6m² e dos apartamentos de 42m² para 45,5m² além de outras alterações como aumento das dimensões de portas e janelas, melhoria de alguns materiais, criação de habitações adaptadas aos portadores de necessidades especiais e idosos e se passou a admitir em edifícios multifamiliares a produção de unidades destinadas à atividade comercial devendo o resultado de sua exploração ser destinado ao custeio do condomínio. Também houve aperfeiçoamento nas regras para alienação de imóveis (o imóvel poderá ser alienado antes de dez anos se a família quitar o seu valor total incluindo o subsídio atribuído pelo Governo Federal) e aumento da parceria do poder público local no trabalho social.

O PMCMV observa o déficit habitacional de cada Estado, elaborado pelo Ministério das Cidades e Fundação João Pinheiro (FJP) e a contagem da população feita pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do Instituto Brasileiro de Geografia Estatística (IBGE), para a distribuição dos recursos além de outros critérios para fixar o valor dos imóveis e dos subsídios.

Além do déficit habitacional o governo federal também pode priorizar a aplicação de recursos em municípios que assumam alguns compromissos como: realizar aportes financeiros e doação de terrenos, garantir a infraestrutura para o empreendimento, desoneração fiscal (ICMS, ITCD, ITBI e ISS) e a agilização das aprovações de projetos, alvarás, autorizações e licenças.

Destaca-se a existência de critérios ou normas na carta de criação do PMCMV que visam assegurar sua solvência e representaram um avanço nas políticas habitacionais. Pode-se citar a criação do Fundo Garantidor (FGHab) que funcionava como um seguro para o mutuário em caso de desemprego ou redução temporária da capacidade de pagamento cobrindo o pagamento aos agentes financeiros da prestação mensal do financiamento habitacional. Ressaltam-se ainda as medidas para desoneração de custos cartoriais e fiscais.

5. ANÁLISE COMPARATIVA DOS PROGRAMAS

Após a análise das principais políticas habitacionais de âmbito nacional que antecederam o Programa Minha Casa Minha Vida ficaram evidentes diversas questões que também poderiam vir a se tornar um dilema para o programa.

Algumas dizem respeito a áreas muito distintas da política e/ou gestão pública, como problemas arquitetônicos ou impactos em setores específicos da economia, e por isso não foram consideradas nesta parte do trabalho. Entretanto, algumas se destacaram por serem recorrentes em todas as políticas e por se encontrarem em campos perfeitamente tangíveis às ações de governo. Dentre todas que se enquadraram na descrição acima se pode destacar três que figuraram com verdadeiros óbices às políticas habitacionais de qualquer época. São eles:

1. Dificuldade de atendimento da faixa de renda entre 0 e 3 salários mínimos;
2. Embate entre o caráter econômico ou privado e o caráter social da política;
3. Dificuldade em evitar a especulação imobiliária e a periferização.

5.1 Problema da faixa de 0 a 3 SM

Em todos os programas anteriores ao PMCMV foi observada grande dificuldade em alcançar o público de rendas mais baixas. Maricato afirmam que a questão da habitação para a faixa de renda até 3 SM foi e ainda é um obstáculo enfrentado por toda política habitacional.

Os IAP'S por se tratarem de organizações ligadas a categorias profissionais e por em alguns casos haver categorias, como a dos profissionais bancários, compostas por indivíduos com rendas próximas as classes médias, não tinha como direcionar suas ações, exclusivamente, para as faixas inferiores a 3SM de renda.

Além disto, por se tratar de um fundo necessitava de rendimentos e seus investimentos eram orientados às atividades mais lucrativas e seguras. Sendo assim, a criação de moradias destinadas ao público situado nas faixas de renda mais baixas não eram interessantes as IAP's dado o risco de inadimplência.

A partir deste período surgiram vários argumentos que assinalavam que o problema habitacional era agravado principalmente pelo baixo poder aquisitivo do trabalhador pobre e assim a possível solução da questão não deveria passar apenas pela criação de políticas ou programas habitacionais específicos, mas também pela criação de estímulos ao crescimento econômico e a distribuição de renda.

Na Fundação da Casa Popular a questão da renda foi deixada de lado em favor de políticas clientelistas visto que os imóveis eram distribuídos através de interesses particulares e até mesmo a solvência do sistema era relegada a segundo plano.

Já durante o SFH e o BNH a tentativa de se distanciar dos programas anteriores em relação às suas características clientelistas e populistas assim como ratificar o novo governo buscou, a principio, atingir as camadas mais carentes da população.

Esta intenção não se concretizou pelo mesmo problema que acometeu as IAP'S. As suas qualidades de banco e o alto grau de inadimplência das camadas com rendas inferiores a 3SM, que tinham seu atendimento concentrado na ação das COHAB's, levaram os investimentos do BNH para camadas e setores de maior solvência. Destaca-se o seu grande alcance nas camadas e médias e altas em toda a sua existência e durante parte da década de 70 seus investimentos no setor de construção pesada.

No Programa Minha Casa Minha Vida a questão da faixa de renda de 0 a 3 SM se manteve.

Na primeira fase do programa se observou uma concentração das moradias construídas nas faixas de renda superiores a 3 SM (600 mil unidades de uma meta de 1 milhão). Contudo, na segunda fase do programa as novas metas assumidas priorizaram a faixa de renda até 3 SM (1 milhão e 200 mil unidades de um total de 2 milhões).

No quesito do atendimento desta faixa o PMCMV revelou certo amadurecimento em relação às políticas habitacionais nacionais anteriores uma vez que além de uma maior focalização, principalmente na fase 2, a maior parte do programa, diferentemente dos demais, era subsidiada com recursos oriundos de fundos perdidos, principalmente a parte destinada as camadas com menores rendas.

Também contribui para o alcance desse público o fato de que não há análise de risco pela CEF como ocorre em outras faixas e a existência de um fundo (FGHab) garantidor. A redução das taxas cartoriais e o incentivo a desoneração fiscal também foram levadas em consideração pelo programa uma vez que estas representam um peso muito grande no orçamento das famílias de rendas menores.

Existe grande dificuldade em se analisar o programa visto que é uma política muito recente e que há uma enorme carência de informações e pesquisas sobre os resultados alcançados.

Ainda assim é possível perceber que a questão da faixa de renda de 0 a 3 salários mínimos (que atualmente é representada pela faixa de renda de até R\$ 1.600,00) parece receber mais atenção no PMCMV do que nas políticas anteriores e apesar de ainda não ser possível saber o grau de eficiência do programa quanto à essa questão se conclui que o fato do mesmo ter se posicionado durante sua trajetória em prol, prioritariamente, do atendimento desta faixa é um avanço em termos de política habitacional.

5.2 Embate entre o caráter econômico ou privado e o social;

Segundo *Cláudio Hamilton M. Santos* (1999) o bem habitação possui características que justificam a intervenção governamental no seu suprimento, com destaque para três aspectos:

1. *é um bem muito caro;*
2. *é uma necessidade básica do ser humano;*
3. *a habitação responde por parcela significativa do setor de construção civil e por sua vez uma parcela significativa do PIB.*

Diante das justificativas dadas acima é possível compreender porque a ação do Estado ao longo do último século se mostrou fundamental para o tratamento da questão habitacional e porque o setor privado sozinho nunca seria capaz de fazê-lo.

Todas as políticas e programas habitacionais sempre opuseram seu caráter econômico ao seu caráter social. Políticas como a FCP e o SFH não tinham declaradamente a intenção de estimular o setor econômico, mas a necessidade de solvência e eficiência dos programas, o cenário econômico conturbado e interesses diversos sempre levaram as mesmas a atuar ativamente no mercado em direção à lógica capitalista.

No PMCMV, entretanto o caráter econômico da política sempre esteve exposto. Diferente das demais políticas que tiveram sua forte atuação na economia mascaradas por um suposto interesse social o PMCMV sempre esteve ciente do efeito que produzia sobre o mercado e por isso foi lançado em um momento de crise iminente como política anticíclica.

Inicialmente se poderia criticar o programa por assumir uma posição semelhante a que foi adotada por seus predecessores, contudo se tal medida não fosse tomada a crise que se iniciara nos Estados Unidos em 2008 comprometeria a continuidade do processo que se observou no setor de construção civil na última

década assim como a melhoria das taxas de emprego e renda observadas na época.

Quando considerado o cenário de seu lançamento e o que se seguiu fica evidente que o risco de que a política se desvirtuasse, como ocorreu com tantas outras, era real, mas seria compensado, pelo menos por hora, pela necessidade de garantir a continuidade do crescimento econômico pelo qual o país passava.

Também endossa essa escolha o fato de que antes da criação do PMCMV, em 2009, todas as ações do governo Lula voltadas a uma política nacional de habitação estavam voltadas ao atendimento do caráter social da questão habitacional. Este governo promoveu debates entre todos os setores envolvidos, estudos das mais diversas formas de ação já realizadas em todos os níveis da federação no combate ao déficit habitacional, promulgação de normas que estimulassem e barateassem a construção civil entre outras.

Assim a concentração na capacidade do programa no desenvolvimento econômico do país se revelou de fato como uma medida emergencial em frente aos possíveis problemas que a crise traria e por esse motivo levou a política habitacional a se distanciar dos trabalhos até então tentados pelo governo Lula.

Entretanto é fundamental trabalhar para que o programa não perca de vez seu caráter social em função do econômico para que o direito social a moradia não se torne uma mercadoria como já aconteceu em outras épocas.

5.3 Dificuldades em Evitar a Especulação Imobiliária e a Periferização.

Vários autores como Maricato e Arantes entre outros apontam que o PMCMV vem sofrendo de uma mal que também foi recorrente em outros programas e que se mostrou ao longo do tempo difícil de ser contornado: a especulação imobiliária.

O aquecimento do setor da construção civil observado durante os anos 2000 associado aos incentivos fiscais e ao próprio PMCMV estimulou a busca por áreas urbanas para possíveis empreendimentos. Essa busca gerou o agravamento da relação entre oferta e demanda e por sua vez a elevação dos preços da terra.

As áreas mais bem localizadas (próximas a serviços e equipamentos de infraestrutura) e por sua vez também as mais caras foram adquiridas para empreendimentos voltados às camadas de maior poder aquisitivo sobrando para os empreendimentos destinados às camadas inferiores (público alvo do Minha Casa Minha Vida) apenas as regiões periféricas e precárias de estrutura urbana.

Este problema representa não só um dilema econômico, mas também social uma vez que aumenta a segregação também em termos espaciais.

Esta questão representa para o PMCMV a maior dificuldade do programa sendo o vício mais freqüente a toda a política habitacional de âmbito nacional já criada e que ainda não vislumbra na sua fase atual alguma solução concreta.

6. CONCLUSÃO

O presente trabalho foi uma tentativa de avaliar o Programa Minha Casa Minha Vida através do estudo de programas habitacionais anteriores que devido à similaridade de aspectos como dimensão, responsabilidade pela gestão, público alvo e objetivos puderam ser comparados entre si.

Foi realizada uma descrição sucinta de cada um dos principais programas do último século, incluindo o PMCMV, e após o estudo destes foi possível estabelecer um paralelo entre eles.

O principal empecilho ao presente trabalho foi a escassez de informações sobre o PMCMV. O pouco material existente sobre o programa se concentra, em sua maioria, nos aspectos arquitetônicos e com algum destaque para o caráter econômico da política. Este tipo de material não foi considerado extensivamente nas análises por ser baseado em dados escassos e que ainda não representam de forma contundente os resultados do programa.

Utilizou-se do pouco material disponível que enfocava o caráter administrativo, social e/ou político do PMCMV e que de preferência o relacionava a políticas anteriores.

Para a pesquisa dos programas habitacionais da primeira metade do século passado também houve dificuldade na localização de material adequado visto que naquele momento as políticas eram altamente moralistas e paternas e até então inéditas. Isso limitou e/ou desqualificou muito do que foi produzido à época.

O material encontrado referente à segunda metade do século XX se mostrou mais abundante e consistente e incluía autores de destaque como Maricato, Bonduki e Silva e Silva. Observou-se que a maior parte das pesquisas e trabalhos produzidos neste período se concentrou após a década de 70 já no declínio do Regime Militar.

As informações pesquisadas no presente trabalho permitiram inferir muito pouco sobre o PMCMV em termos gerais já que o mesmo é uma política recente e multifacetada.

Entretanto foi possível delinear alguns possíveis dilemas baseado nas experiências anteriores e que representaram pontos fundamentais na decadência de tais iniciativas e que também ameaçam a eficiência do programa.

O embate entre os objetivos sociais e o potencial econômico das políticas habitacionais esteve presente em todos os programas, no entanto, no PMCMV ao contrário do que ocorreu com seus antecessores a política não sofreu um processo

gradual de descaracterização do objetivo social, houve na verdade uma tentativa de amalgama entre os dois aspectos.

Sabe-se, através das experiências passadas, que programas habitacionais não podem simplesmente relegar as questões econômicas a segundo plano e focar somente na questão social do problema ou vice versa. Assim apesar de justificável o peso que foi dado a seu caráter econômico em vista do contexto no qual surgiu e por de fato ter conseguido atingir parte de suas metas iniciais, tanto econômicas quanto sociais, ainda é imprescindível acompanhar e corrigir sempre que necessário o rumo da política para que a balança (econômico X social) não perca o equilíbrio adequado a sua continuidade.

O atendimento das partes mais carentes da população foi e ainda é um obstáculo para qualquer política pública em especial as de âmbito nacional. No PMCMV se observou a tentativa de atendimento das faixas de renda até 3SM através de medidas inovadoras como garantia de subsídios, destinação exclusiva de grande quantidade de unidades produzidas, isenção de análise de risco pelo gestor financeiro etc. No entanto é importante acompanhar a distribuição dos beneficiários dentro da faixa (0 a 3SM) para que não haja grande concentração nas franjas deste público como ocorreu com outros programas. A distribuição das unidades deve promover o atendimento prioritário dos mais carentes entre os carentes.

Destaca-se ainda a questão da especulação imobiliária que além de elevar de forma generalizada os preços também contribui para a segregação espacial e compromete o acesso a bens, serviços e à infraestrutura básica. A carência destes últimos nas imediações das áreas onde se deram as construções de boa parte dos empreendimentos do PMCMV também foi alvo de duras críticas visto que representa elevado prejuízo social para os residentes e eleva seu custo de vida.

O Relatório de Auditoria do Programa Minha Casa Minha Vida publicado em 2013 pelo Tribunal de Contas da União (TCU) aponta a criação de um Banco de Terras (estoque de terras públicas voltadas às políticas habitacionais de interesse social) como uma possível forma de reduzir a especulação imobiliária.

Autores como Maricato também acreditam que o combate à especulação imobiliária deveria, obrigatoriamente, passar pelo incentivo e fortalecimento de outras formas de empreendimento habitacional, como a autoconstrução, e também pelo fornecimento amplo, eficiente e igualitário dos bens e serviços públicos pelo estado. Na segunda fase do PMCMV a existência previa de equipamentos sociais

compatíveis com o empreendimento passou a constituir critério prioritário nos projetos, mas não influenciou incisivamente na mitigação da especulação imobiliária que continua carecendo de ferramentas de combate.

Diversos autores apontam ainda que a busca de menores preços e conclusão rápida dos empreendimentos tem comprometido a qualidade das moradias. Foi possível observar em diversos imóveis, já entregues, vícios construtivos e defeitos graves.

Questiona-se também a adaptabilidade dos projetos uma vez que a maioria é baseada em padrões que já não correspondem à configuração da família brasileira contemporânea ou que o deixarão de fazê-lo em breve. Eles também obedecem à rigorosa padronização o que tem levado à excessiva uniformidade das construções o que para muitos autores prejudica a atratividade das residências, a coesão e a complementaridade de papéis sociais.

O Programa Minha Casa Minha Vida representou um avanço em termos de política habitacional devido a uma série de medidas pioneiras como a concessão de subsídios para as faixas de renda mais baixas, a desoneração tributária e cartorial para as habitações de interesse social, a criação de um fundo garantidor, o destaque do papel da mulher com a emissão do contrato e registros em seu nome, etc. Além disso, várias correções foram feitas na sua segunda fase principalmente quanto às questões técnicas dos empreendimentos e à melhoria da focalização do público alvo de renda até R\$ 1.600,00.

Entretanto diversos aspectos como o impacto ambiental, a falta de mecanismos que promovam a participação social nas fases de projeto e construção, a deficiência de articulação do programa com o planejamento urbano e o vazio institucional da política no trato da questão fundiária ainda fazem do Minha Casa Minha Vida uma dúvida. Estes aspectos deverão ser considerados nas próximas fases da política para evitar que o programa padeça como seus predecessores.

7.REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

Azevedo, Sérgio de; Andrade, Luíz Aureliano Gama de. **Habitação e Poder: Da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação**. Centro Edelstein de Pesquisas Sociais. Biblioteca Virtual de Ciências Humanas. Rio de Janeiro, 1982.116p.

Baron, Cristina Maria Perissinotto. **A Produção da Habitação e os Conjuntos Habitacionais dos Institutos de Aposentadorias e Pensões – IAPs**. Revista Tópos, Presidente Prudente, v.5, nº 2, p.102-127, 2011.

Bijora, Helito. **Estudo Sobre a Satisfação dos Moradores e Principais Patologias Decorrentes de Ampliações em Residências Construídas com Recursos do Programa Minha Casa Minha Vida na Cidade de Campo Mourão, PR**. Campo Mourão, 2013. 55p. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Engenharia Civil) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná.

Bonduki, Nabil Georges. **Origens da Habitação Social no Brasil**. Revista Análise Social do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. V. 24, p. 711-732, 1994.

Bonduki, Nabil. **Política Habitacional e Inclusão Social no Brasil: Revisão Histórica e Novas Perspectivas no Governo Lula**. Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo da Universidade São Judas Tadeu, Butantã. Revista nº 01, artigo nº 05, p. 70-104, 2008.

Botega, Leonardo da Rocha. **A Política Habitacional no Brasil (1930-1990)**. Periódico de Divulgação Científica da Faculdade do Litoral Sul Paulista, Praia Grande, Ano I, nº 02, março de 2008, 14p.

Brasil. **Déficit Habitacional Municipal no Brasil 2010**. Convênio que celebram entre si a Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades e a Fundação João Pinheiro, para dimensionar e qualificar o Déficit Habitacional Municipal no Brasil 2010. Belo Horizonte, 2013.

Brasil. **Lei 11.977, de 07 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei 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. Brasília, 2009.

Brasil. **Lei 6.962, de 17 de setembro de 2009**. Regulamenta as Seções I, II, III e IV do Capítulo I e o Capítulo II da Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV, e dá outras providências. Brasília, 2009.

Brasil. **Lei 7.499, de 16 de junho de 2011**. Regulamenta dispositivos da Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida, e dá outras providências. Brasília, 2011.

Brasil. **Lei 7.499, de 16 de junho de 2011**. Regulamenta dispositivos da Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida, e dá outras providências. Brasília, 2011.

Brasil. **Lei 7.795, de 24 de agosto de 2012**. Altera o Decreto nº 7.499, de 16 de junho de 2011, que regulamenta dispositivos da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV. Brasília, 2012.

Brasil. **Lei 7.825, de 11 de outubro de 2012**. Altera o Decreto nº 7.499, de 16 de junho de 2011, que regulamenta dispositivos da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida. Brasília, 2012.

Brasil. **Relatório de Auditoria Operacional no Programa Minha Casa Minha Vida do Tribunal de Contas da União**. Avalia aspectos relacionados à qualidade das construções e à infraestrutura no entorno dos empreendimentos financiados pelo Programa Minha Casa Minha Vida, bem como à eficácia de atendimento das metas do programa e ao desenvolvimento do trabalho técnico social junto aos beneficiários. Brasília, 2013.

Cardoso, Adauto Lúcio; Aragão, Thêmis Amorim. **Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 Anos da Política Habitacional no Brasil**. Em: Cardoso, Adauto Lucio (org). **O Programa Minha Casa Minha Vida e Seus Efeitos Territoriais**. Rio de Janeiro, 2013. p. 17-65.

Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais, 11º, 2011, Ondina. Duarte, Maurizete Pimentel Loureiro Duarte. **Estado e Habitação Popular: O Ideário da Casa Própria na Era Vargas**.

D'Amico, Fabiano. **O Programa Minha Casa, Minha Vida e a Caixa Econômica Federal**. Trabalhos Premiados Centro Internacional Celso Furtado. p. 33-54, 2011.

Dutra, Luiz Gabriel Bettioli. **A Atuação do Governo Lula no Combate ao Déficit Habitacional Brasileiro: O Caso do Programa Minha Casa Minha Vida**. Florianópolis, 2010. 113p. Monografia (Bacharelado em Economia) – Universidade Federal de Santa Catarina.

Gawryszewski, Alberto. **A Crise Habitacional e o Estado na Construção de Moradias na Cidade do Rio de Janeiro (1945-50)**. Revista de História Regional, Rio de Janeiro, v.7, p.129-159, dez-mar. 2002.

Maricato, Ermínia. **Política Habitacional no Regime Militar: Do Milagre Brasileiro à Crise Econômica**. Petrópolis, 1987. 97p.

Melo, Marcus André B. C. de. **Política de Habitação e Populismo: O Caso da Fundação da Casa Popular**. Revista de Urbanismo e Arquitetura, v.3, p.39-61, 1990.

Nogueira, Mara. **Programa “Minha Casa, Minha Vida”: Política Habitacional ou Pacote Anticíclico?** Belo Horizonte, 2012. 155p. Dissertação (Mestrado em Economia) – Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Minas Gerais.

Santos, Cláudio Hamilton M. **Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998**. Repositório do Conhecimento do IPEA. Brasília. Texto para Discussão nº 654, 1999.

Shimizu, Júlio Yukio. **Projeção de Impactos Econômicos do Programa Minha Casa, Minha Vida: Uma Abordagem de Equilíbrio Geral Computável**. Belo Horizonte, 2010. 89p. Dissertação (Mestrado em Economia) – Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Minas Gerais.

Simpósio Nacional de História: Conhecimento Histórico e Diálogo Social, 27º, ANPUH, 2013, Natal. Duarte, Maurizete Pimentel Loureiro. **O Governo Vargas e as Primeiras Tentativas do Estado na Provisão de Habitação Popular**.