



**Universidade do Estado do Rio de Janeiro**  
Centro de Ciências Sociais  
Faculdade de Ciências Econômicas

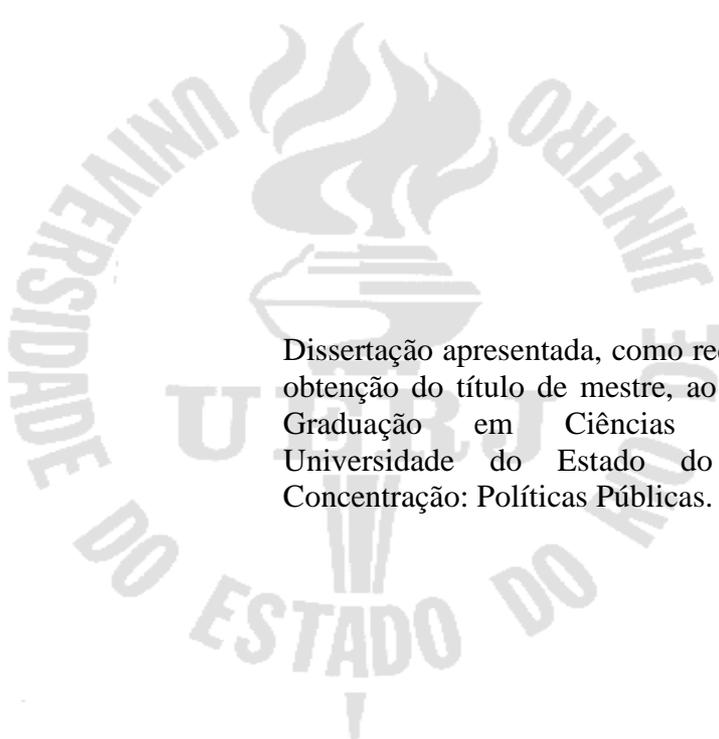
Fernanda Souza Barradas

**O financiamento à habitação para a população de baixa renda no Brasil:  
um olhar sobre o Rio de Janeiro e sua região metropolitana**

Rio de Janeiro  
2010

Fernanda Souza Barradas

**O financiamento à habitação para a população de baixa renda no Brasil: um olhar sobre o Rio de Janeiro e sua região metropolitana**



Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Econômicas da Universidade do Estado do Rio. Área de Concentração: Políticas Públicas.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Angela Moulin Simões Penalva Santos

Rio de Janeiro  
2010

CATALOGAÇÃO NA FONTE  
UERJ / REDE SIRIUS / BIBLIOTECA CCS/B

B268

Barradas, Fernanda Souza.

O financiamento à habitação para a população de baixa renda no Brasil : um olhar sobre o Rio de Janeiro e sua região metropolitana / Fernanda Souza Barradas. – 2010.  
110 f.

Orientador: Angela Moulin Simões Penalva Santos.  
Dissertação (Mestrado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Ciências Econômicas.  
Bibliografia: f.106-110.

1. Política habitacional – Rio de Janeiro (RJ) – Teses. 2. Política habitacional – Brasil – Teses. 3. Habitação popular – Financiamento – Rio de Janeiro (RJ) – Teses. 3. Direito à moradia – Teses. I. Santos, Angela Moulin Simões Penalva. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Ciências Econômicas. III. Título.

CDU 333.32(815.31)

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação.

---

Assinatura

---

Data

Fernanda Souza Barradas

**O financiamento à habitação para a população de baixa renda no Brasil: um olhar sobre o Rio de Janeiro e sua região metropolitana**

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Econômicas da Universidade do Estado do Rio. Área de Concentração: Políticas Públicas.

Aprovada em 23 de fevereiro de 2010.

Banca Examinadora:

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Angela M. S. Penalva Santos (Orientadora)  
Faculdade de Ciências Econômicas – UERJ

---

Prof. Dr. Luiz Fernando Rodrigues de Paula  
Faculdade de Ciências Econômicas – UERJ

---

Prof. Dr. Jorge Luiz Alves Natal  
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional - UFRJ

Rio de Janeiro  
2010

*Aos meus pais, Mary e Ary e à  
minha avó, Francina, meus  
exemplos de vida.*

## AGRADECIMENTOS

A elaboração desta dissertação foi um longo processo que envolveu inúmeras etapas: desde a escolha do tema, passando pela seleção da bibliografia adequada, desenvolvimento de importantes conceitos, encadeamento das idéias, elaboração do texto, chegando finalmente às conclusões. Em cada fase do presente trabalho, inúmeras pessoas participaram e contribuíram para sua feitura. Gostaria de agradecer a todas elas.

À minha orientadora, Professora Angela Moulin Simões Penalva Santos, que sempre me guiou neste árduo caminho. Agradeço pela paciência, pela dedicação, por me transmitir conhecimento sobre o tema, além de me conceder liberdade e tempo para o desenvolvimento da pesquisa. Agradeço também pelo carinho e por sempre me acalmar nos momentos de angústia.

Aos professores do Mestrado em Economia da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, pelos inestimáveis ensinamentos passados ao longo do curso, os quais tentei ao máximo apreender.

Aos meus colegas de Mestrado, pelas conversas e pelo companheirismo. Em especial à Jordana, Lisa, Luciana e Guilherme, pelas intermináveis tardes de estudo, pela amizade e pelo carinho, meu muito obrigada. Gostaria também de agradecer aos meus amigos Lilian, Renata, Clarice, Juliana, Kátia, Ana, Maíra, Pedro Luiz, Gil, Alice, Laura, Fabiana, Luana, Carla Domingues, Carla Miranda, Joana e Rita que me acompanharam de perto, sempre me ouvindo nos momentos de angústia e vibrando com as minhas conquistas.

À minha família. À minha mãe, Mary, por sempre revisar meus textos com tanto amor e me conceder sábias palavras de conforto e ajuda. Ao meu pai, Ary, pelo apoio e pelas cobranças carinhosas. À minha avó, Francina, por sempre me mostrar a importância da busca pelo conhecimento e por toda sua dedicação. Aos meus irmãos Flávia, Pedro, Rogério e João Paulo pela torcida. À minha madrastra, Ligia, pela compreensão e afeto. Ao Antenor, por seu carinho e lealdade.

Ao meu namorado, Vinicius, que acompanhou de perto todo o processo, sempre me incentivando. Obrigada pelo carinho, dedicação e paciência. Obrigada por sempre me ajudar nos momentos de aflição. E acima de tudo, meu muito obrigada por estar sempre ao meu lado.

## RESUMO

BARRADAS, Fernanda. *O financiamento à habitação para a população de baixa renda no Brasil: um olhar sobre o Rio de Janeiro e sua região metropolitana*, 2010. 110f. Dissertação (Mestrado em Ciências Econômicas) - Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

Na década de 1990, uma agenda de reformas econômicas estruturais de caráter neoliberal começou a ser implantada no Brasil, com a adoção de políticas de liberalização econômica e a privatização de empresas estatais. Como resultado do ajuste fiscal e do rumo adotado na política econômica, o país chegou ao ano 2000 marcado por aguda contradição socioeconômica. Nesse contexto, são poucos brasileiros que residem em um domicílio considerado adequado, segundo os elementos básicos enunciados pela Comissão da ONU para Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Destarte, o presente trabalho se propõe a analisar as recentes políticas de financiamento à habitação no Brasil, e em que medida elas incluem a população de baixa renda, visando a reduzir o déficit habitacional. Busca-se também avaliar se as políticas habitacionais no Brasil, e em especial, no Rio de Janeiro, adequam-se ao padrão de crescimento urbano observado. Para tanto, foi realizada uma revisão bibliográfica no campo da habitação, financiamento habitacional e pobreza. Este trabalho revela que a habitação social vem sendo olvidada pelos mecanismos de financiamento habitacional e mostra ainda potencialidades no recente programa do governo Lula, Minha Casa Minha Vida, no sentido de atender à população de baixa renda, especialmente afetada pelo déficit habitacional brasileiro.

Palavras-chave: direito à moradia, habitação social, pobreza, financiamento habitacional.

## **ABSTRACT**

In the 1990s, an agenda of neoliberal structural economic reforms started to be implemented in Brazil, with the adoption of policies of economic liberalization and privatization of state enterprises. As a result of fiscal adjustment and economic policies, the country reached the year 2000 marked by intense social inequalities. There are few Brazilians who live in appropriate conditions, according to the basic elements listed by the UN Commission on Economic, Social and Cultural Rights. Thus, this study aims to analyze the recent policies of housing financing in Brazil and to what extent they include low-income population in order to reduce housing deficit. This work also seeks to assess whether the housing policies in Brazil, and especially in Rio de Janeiro, are adequate to the contemporary stage of urban development. For this purpose, a literature review was conducted on the fields of housing, housing financing and poverty. This work also demonstrates that social housing has constantly been left out from mechanisms of housing financing. It also attests to the potential of “Minha Casa Minha Vida” (My House My Life), a recently created programme by Lula’s government, that aims to assist the low income population, which is the part of the society that is most affected by Brazilian housing deficit.

**Keywords:** housing rights, social housing, poverty, housing financing.

## LISTA DE TABELAS

Tabela I Grau de implementação do direito à moradia adequada no Brasil, 2006.....	21
Tabela II Evolução da população brasileira e taxa de urbanização (1940-2000) .....	30
Tabela III Evolução temporal da pobreza no Brasil.....	38
Tabela IV Composição relativa dos saldos dos recursos do SFH (em %).....	49
Tabela V Distribuição obrigatória dos recursos aplicados em cadernetas de poupança.	62
Tabela VI Valores máximos das unidades nos municípios com população acima de 50 (cinquenta) mil habitantes .....	77
Tabela VII População, déficit habitacional e percentual do déficit habitacional em relação ao total dos domicílios das regiões metropolitanas selecionadas (2000) .....	83
Tabela VIII Total de domicílios e déficit habitacional dos municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (2000).....	84
Tabela IX Famílias conviventes, ônus social com aluguel e cômodos cedidos ou alugados bruto e percentual em relação ao total de domicílios dos municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (2000).....	86
Tabela X Déficit habitacional percentual em relação ao total de domicílios dos municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (2000) .....	87
Tabela XI Total percentual de domicílios dos municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro que apresentam carência e deficiência de infraestrutura e adensamento excessivo (2000) .....	89
Tabela XII Total percentual de domicílios dos municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro que apresentam as seguintes características de carência de infraestrutura (2000).....	90
Tabela XIII Total percentual de domicílios dos municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro que apresentam as seguintes características de deficiência de infraestrutura (2000) .....	91
Tabela XIV População indigente e pobre percentual da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (2000).....	99
Tabela XV: Porcentagem e número de pessoas abaixo da linha de pobreza nos municípios e na Região Metropolitana do Rio de Janeiro – 1991-2000.....	100

<b>Tabela XVI Déficit habitacional urbano percentual, por faixas de renda média mensal no Brasil e nas macrorregiões (2000-2006).....</b>	<b>101</b>
---	------------

## LISTA DE GRÁFICOS E FIGURAS

Gráfico I: Miséria, porcentagem da população, 1992-2005.....	35
Gráfico II: Brasil e os dois Reais: variação acumulada da miséria, 1993-2005.....	36
Mapa 1 – Mapa das Regiões de Governo do Estado do Rio de Janeiro .....	93
Gráfico III: PIB do Estado do Rio de Janeiro, dividido por regiões (2003/2006).....	94
Gráfico IV Produto Interno Bruto (%) dos municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro em relação ao Estado (2003/2006) .....	95
Gráfico V Renda <i>per capita</i> (R\$) dos municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (2000).....	97

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>13</b>
<b>1 MORADIA ADEQUADA COMO DIREITO DE TODO CIDADÃO .....</b>	<b>16</b>
1.1.1 O direito à moradia nos instrumentos legais de âmbito internacional.....	16
1.1.2 O direito à moradia nos instrumentos legais de âmbito nacional .....	17
1.1.3 O conceito de moradia adequada.....	20
1.1.4 A realidade das condições de moradia da população brasileira .....	23
<b>2 EVOLUÇÃO DA POBREZA URBANA NO BRASIL, EM ESPECIAL DA POBREZA METROPOLITANA .....</b>	<b>26</b>
2.1 O conceito de pobreza .....	26
2.2 O modelo de urbanização brasileiro: exclusão e concentração.....	29
2.3 A pobreza: seu tamanho, seus determinantes e como combatê-la .....	36
2.3.1 Uma breve mensuração da pobreza no Brasil .....	36
2.3.2 Determinantes da pobreza .....	38
<b>3 HISTÓRICO DO FINANCIAMENTO À HABITAÇÃO NO BRASIL .....</b>	<b>41</b>
3.1 A necessidade de financiamento no setor imobiliário .....	41
3.2 O modelo de financiamento do Sistema Financeiro da Habitação e o papel do Banco Nacional da Habitação .....	43
3.3 Do fim do Banco Nacional da Habitação ao Sistema Financeiro Imobiliário.....	53
3.3.1 O Sistema de Financiamento Imobiliário e suas principais características.....	58
<b>4 A NOVA INSTITUCIONALIDADE DA POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL .....</b>	<b>65</b>
4.1 A carência de moradia adequada e as alternativas encontradas pela população de baixa renda.....	65
4.2 Os principais programas habitacionais do governo FHC.....	71
4.3 O governo Lula e o Programa Minha Casa Minha Vida.....	75
<b>5 O DESCASAMENTO ENTRE A POLÍTICA DE FINANCIAMENTO À HABITAÇÃO BRASILEIRA E O CRESCIMENTO DA POPULAÇÃO URBANA – UM OLHAR ESPECIAL SOBRE O RIO DE JANEIRO .....</b>	<b>80</b>
5.1 Habitação e pobreza na Região Metropolitana do Rio de Janeiro .....	80
5.1.1 Necessidades habitacionais: déficit habitacional e inadequação de domicílios .....	80
5.1.2 Déficit habitacional na Região Metropolitana do Rio de Janeiro.....	82

<b>5.1.3 Inadequação habitacional na Região Metropolitana do Rio de Janeiro .....</b>	<b>88</b>
<b>5.1.4 Renda e habitação dos municípios da RMRJ .....</b>	<b>92</b>
<b>6 CONCLUSÃO.....</b>	<b>102</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>106</b>

## INTRODUÇÃO

A sobrevivência na cidade depende fundamentalmente do acesso à habitação, e, atualmente, o direito à moradia é reconhecido tanto no plano internacional quanto no nacional. Além da saúde, da renda e da educação, a habitação é também um elemento básico que constitui um “mínimo social”, que habilita os indivíduos a fazerem outras escolhas ou a desenvolver suas capacidades. Nesse sentido, a habitação pode ser definida como um direito básico de cidadania.

No entanto, um aspecto extremamente relevante das desigualdades sociais no Brasil diz respeito aos problemas gerados pelas diferenças nas formas de produção e apropriação da moradia e do ambiente urbano pelos diferentes grupos sociais. Em função do histórico déficit na oferta de serviços públicos urbanos que marca as cidades brasileiras, os processos privados de produção habitacional tendem a adotar um comportamento especulativo, retendo a terra na espera da valorização. Consequentemente, a produção privada acaba por atingir apenas as camadas de renda alta ou média-alta que se apropriam dos terrenos que apresentam melhores condições de acessibilidade às áreas centrais e melhores ofertas de infraestrutura.

Nesse contexto, o exercício do direito à moradia, garantido pela legislação internacional e nacional, depende, necessariamente, de políticas públicas que garantam a oferta de financiamento à população como um todo. No entanto, a política habitacional no Brasil nunca foi capaz de enfrentar tal desafio de forma adequada. O sistema de financiamento à habitação sempre privilegiou as camadas de renda mais alta da população, restando à população de baixa renda procurar soluções alternativas, o que resulta na produção de moradias precárias, ilegais, insalubres e em locais de risco.

A moradia popular ficou relegada a segundo plano principalmente a partir da extinção do Banco Nacional da Habitação, em 1988. Dessa forma, a habitação persiste, para grande parte

dos brasileiros, como um bem inatingível. Mesmo aqueles que conseguem ter acesso a essa mercadoria, o fazem, na maior parte das vezes, em condições de enorme precariedade. Tal realidade é visível ao observarmos a paisagem das cidades brasileiras: moradores de rua, casas em locais inalcançáveis, em cima de morros ou áreas alagadiças, muitas vezes na iminência de desabar, viadutos que se transformam em abrigo e favelas que crescem a cada dia.

Assim, o objetivo desse trabalho é analisar as recentes políticas de financiamento à habitação no Brasil, e em que medida elas incluem a população de baixa renda, visando reduzir o déficit habitacional. Tal estudo busca também avaliar se as políticas habitacionais no Brasil adequam-se ao padrão de crescimento urbano observado, tomando por referência os municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

A dissertação está dividida em quatro capítulos, além da introdução e da conclusão. No primeiro capítulo foi feita uma revisão histórica do reconhecimento da moradia como um direito de todo o cidadão, tanto nos instrumentos legais de âmbito internacional, quanto no de âmbito nacional. Além disso, buscou-se conceituar-se moradia adequada, e analisar a realidade das condições de moradia da população brasileira.

No segundo capítulo, traçou-se a evolução da pobreza urbana no Brasil, em especial da pobreza metropolitana. Primeiramente conceituou-se pobreza, e, em seguida, avaliou-se o modelo de urbanização brasileiro, mostrado como excludente e concentrador. Foram apresentados também alguns programas sociais de transferência de renda adotados no Brasil. Por fim, buscou-se, neste capítulo analisar os determinantes da pobreza.

No terceiro capítulo foi feito um levantamento do histórico do financiamento à habitação no Brasil. Primeiramente, mostrou-se a necessidade de financiamento no setor imobiliário. Analisou-se o modelo de financiamento do Sistema Financeiro de Habitação e o relevante

papel do Banco Nacional da Habitação nele. Em seguida foi apresentado o Sistema Financeiro Imobiliário e suas principais características, criado numa tentativa de modernização do sistema de financiamento à habitação.

No quarto e último capítulo foi analisado o descasamento entre a política de financiamento à habitação brasileira e o crescimento da população urbana, olhando especialmente para a Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Primeiramente apresentou-se a carência de moradia adequada no Brasil e as alternativas encontradas pela população de baixa renda. Em seguida, foram mostrados os principais programas habitacionais do governo Fernando Henrique Cardoso. Por fim, realizou-se uma análise do Programa Minha Casa Minha Vida do governo Lula e as suas potencialidades em relação ao financiamento à habitação social no Brasil.

# 1 MORADIA ADEQUADA COMO DIREITO DE TODO CIDADÃO

## 1.1 O reconhecimento formal do direito à moradia

### 1.1.1 O direito à moradia nos instrumentos legais de âmbito internacional

O direito à moradia foi inicialmente reconhecido no plano internacional na Declaração Universal dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU), assinada em 1948, da qual o Brasil é signatário. (BARROS, 2008). Nela são enumerados os direitos dos cidadãos, dentre os quais se estabelece, no artigo 25, § 1º, que “Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar-lhe, e a sua família, saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis (...)”.

Após a Declaração Universal dos Direitos Humanos, o direito à moradia passa a ser reconhecido em um grande número de tratados e convenções internacionais. Dentre estes, pode-se citar o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), adotado pela ONU em 1966 e em vigor desde 1976; a Convenção Internacional sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial, de 1965; a Convenção Internacional sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher, de 1979; a Convenção Internacional sobre os direitos da criança, de 1989; a Convenção Internacional sobre o estatuto dos refugiados, de 1951; e a Convenção Internacional de Proteção aos Direitos dos Trabalhadores Imigrantes e membros de sua família, de 1990. Vale ressaltar que os pactos e as convenções internacionais ratificadas pelo Brasil têm força de lei, criando, dessa forma, uma obrigação por parte do Estado brasileiro de fazer cumprir esse direito para todos os cidadãos. (DA GUIA, DE PAULA e MORAIS, 2006).

Além de tais convenções e tratados internacionais, é importante destacar a criação do Centro das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (Habitat), realizada na Primeira Conferência da ONU sobre Assentamentos Humanos, em Vancouver no ano de 1976. Essa declaração reafirma, em seu § 8º, o direito universal à moradia adequada, enfatizando a importância da eliminação da segregação social e racial, através da criação de comunidades melhor equilibradas, em que se combinem diferentes grupos sociais. (DA GUIA, DE PAULA e MORAIS, *op. cit.*).

Posteriormente, realizou-se em Istambul, no ano de 1996, a segunda Conferência da ONU sobre assentamentos humanos (2º Habitat), que aprovou a Agenda Habitat, ratificada por 171 Estados, dentre eles o Brasil. No artigo 39 da Agenda Habitat, os Estados comprometem-se a, progressivamente, proporcionar aos seus cidadãos moradia adequada, ou seja, uma moradia segura, acessível física e economicamente. (BARROS, 2008).

Em 2000, a Declaração do Milênio incorporou aos objetivos gerais da ONU os direitos à moradia e ao saneamento adequado, através da campanha “Objetivos de Desenvolvimento do Milênio”. Já em 2001, a Declaração das Cidades e outros Assentamentos no Novo Milênio, aprovada pela Sessão Especial das Nações Unidas Istambul+5, ocorrida em Nova York, reafirmou os compromissos assumidos na Agenda Habitat. (DA GUIA, DE PAULA e MORAIS, 2006).

Podemos ressaltar, dentre os documentos citados acima, o PIDESC, ratificado por 139 países, dentre eles o Brasil, como o principal instrumento legal internacional a garantir o direito à moradia. Seu artigo 11, § 1º traz a seguinte redação:

Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados-partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.

O PIDESC se destaca por tentar estabelecer um sistema não só de definição como de supervisão do conteúdo e efetividade dos direitos sociais. Este sistema compreende o disposto nos artigos 16 e 17 do Pacto, em que os Estados signatários se comprometem a apresentar informes sobre as medidas adotadas para garantia dos direitos expressos no documento. Para supervisionar a atuação dos Estados, criou-se em 1985 o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, cuja principal atribuição é revisar os informes apresentados, colaborando com a supervisão do conteúdo e da efetividade dos direitos. (BARROS, 2008).

### 1.1.2 O direito à moradia nos instrumentos legais de âmbito nacional

Somente com a Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000, o direito à moradia foi explicitamente incorporado à Constituição Federal brasileira. Esta afirma, em seu

artigo 6º, que “são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

A Constituição Federal estabelece, ainda, que é dever da União, dos Estados e Municípios promover programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (artigo 23, inciso IX), além de considerar o direito à moradia uma das necessidades básicas dos trabalhadores urbanos e rurais, que devem ser atendidas por meio de um salário mínimo (artigo 7º, inciso IV).

Os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, que tratam da política urbana, condicionam a garantia dos direitos de propriedade ao cumprimento de sua função social. O princípio da função social da propriedade vem sendo abordado desde a Constituição de 1934, quando se inseriu na esfera constitucional a restrição do direito de propriedade pelo interesse social da coletividade. As constituições seguintes consolidaram a função social como princípio básico da propriedade nas cidades. (MASCARENHAS apud DA GUIA, DE PAULA e MORAIS, 2006, p.232). No entanto, foi apenas a partir da Constituição de 1988, que a função social da propriedade pode ser aplicada, ao se estabelecer, no artigo 182 § 2º, que “A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.”<sup>1</sup>

Os artigos 182 e 183 da Constituição Federal foram regulamentados pela Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade. Este documento estabeleceu as diretrizes para o ordenamento territorial e urbanístico, calcado no princípio da função social e ambiental da propriedade, e, segundo o artigo 2º, inciso I, na “garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”.

O Estatuto da Cidade define ainda os instrumentos que o Estado pode utilizar para garantir o cumprimento da função social da propriedade, da regularização fundiária e da gestão

---

<sup>1</sup> Segundo o artigo 182, § 1º, o plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, é obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, sendo o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

democrática e participativa da cidade. Dentre os mecanismos para garantir o direito à moradia, estabelecidos no Estatuto da Cidade, destacam-se os que se referem à segurança da posse, na medida em que se constituem em prerrogativa básica contra despejos forçados, tais como: usucapião urbano; concessão do direito real de uso; e zonas especiais de interesse social. Outro instrumento que visa garantir a segurança da posse e a qualidade dos assentamentos informais encontra-se na Lei Federal nº 9.785, de 29 de janeiro de 1999, que prevê a possibilidade de o poder público assumir a regularização fundiária de loteamentos irregulares e clandestinos sem a observância dos procedimentos urbanísticos e administrativos previstos da Lei de Parcelamento de Solo Urbano, a Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Desse modo, é garantida, além da segurança da posse através da regularização fundiária, a ação do Estado na oferta de serviços urbanos e equipamentos comunitários. (DA GUIA, DE PAULA e MORAIS, 2006).

Soma-se a esses instrumentos a Medida Provisória (MP) nº 292, de 26 de abril de 2006, que altera a Lei Federal nº 8.666, a Lei das Licitações, facilitando a doação de lotes para populações de baixa renda (até cinco salários mínimos). Outra alteração significativa para o processo de regularização fundiária feita por essa MP foi a permissão dos instrumentos de reconhecimento de posse – concessão especial para fins de moradia, concessão de direito real de uso, aforamento gratuito e o direito de superfície – pelo Sistema Financeiro de Habitação (SFH) como garantia para a obtenção de financiamento para construção e realização de melhorias habitacionais, conforme se lê no artigo 4, seção I.

Dessa forma, embora o processo se dê lentamente, é possível observar a construção normativa do direito à moradia, através de tratados e convenções internacionais, normas constitucionais e infraconstitucionais. (BARROS, 2008). No entanto, estarão as normas vigentes produzindo os efeitos esperados, isto é, estarão elas garantindo uma real proteção ao direito à moradia adequada? E, antes disso, o que vem a ser uma moradia adequada? É disto que tratarão as seções seguintes.

### 1.1.3 O conceito de moradia adequada

Todas as normas apresentadas no presente trabalho citam o direito à moradia adequada. No entanto, o que viria a ser uma moradia adequada? Segundo a definição adotada no § 60 da Agenda Habitat:

Moradia adequada significa mais do que ter um teto sobre a cabeça. Significa também privacidade adequada; espaço adequado; acessibilidade física; segurança adequada; segurança da posse; estabilidade e durabilidade estrutural; iluminação, calefação e ventilação adequadas; infraestrutura básica adequada, assim como serviços de abastecimento de água, esgoto e coleta de lixo, qualidade ambiental e fatores relacionados à saúde apropriados; e localização adequada e acessível em relação ao local de trabalho e aos equipamentos urbanos: os quais devem estar disponíveis a um custo razoável. (...) Adequação frequentemente varia de país para país, já que depende de fatores culturais, sociais, ambientais e econômicos específicos. Fatores relacionados ao gênero e à idade, assim como a exposição de crianças e mulheres a substâncias tóxicas, devem ser considerados nesse contexto. (FERNANDES, p.48).

O Comitê de Direitos Econômicos Sociais e Culturais da ONU, no § 8 do documento intitulado *The Right to Adequate Housing – General Comment 4*, de 1991, identificou sete componentes básicos para que uma moradia fosse considerada adequada: segurança nos direitos de propriedade, que garanta a proteção contra despejos forçados; disponibilidade de serviços, equipamentos e infraestrutura, tais como água, esgoto, coleta de resíduos sólidos, energia para cozimento, iluminação, dentre outros; disponibilidade a preços acessíveis, para que o preço da moradia seja compatível com o nível de renda da população e não comprometa a satisfação de outras necessidades básicas da família; habitabilidade, no sentido de fornecer aos moradores espaço adequado, protegendo-os de fatores climáticos e garantindo a sua segurança física; acessibilidade a todos os grupos sociais, levando em conta as necessidades habitacionais específicas de idosos, crianças, deficientes físicos, moradores de rua, população de baixa renda, etc.; localização que possibilite o acesso ao emprego, a serviços de saúde e outros equipamentos sociais; e adequação cultural, de modo a permitir a expressão das identidades culturais. (BARROS, 2006 e DA GUIA, DE PAULA e MORAIS, 2006).

Vale observar o quadro respondido para o Brasil em relação a uma série de indicadores cuja adoção é proposta pelo UN-Habitat para monitoramento da Agenda Habitat, isto é, das condições de moradia:

**Tabela I Grau de implementação do direito à moradia adequada no Brasil, 2006**

	Questões	Sim	Não
1.	O país ratificou o Pidesc?	X	
2.	A Constituição tem promovido a plena realização dos direitos à moradia adequada?	X	
2b.	Se sim, menciona-se explicitamente que todas as pessoas fazem jus a esse direito?	X	
2c.	Se sim, menciona-se esse direito a grupos específicos?		X
2d.	Quais grupos específicos?		X
3.	Existe alguma legislação que afete diretamente o alcance do direito à moradia?	X	
4.	A Constituição tem promovido o pleno e progressivo alcance aplicado à moradia adequada?	X	
5a.	Existem impedimentos para a propriedade da terra pelas mulheres?		X
5b.	Existem impedimentos para a propriedade de grupos específicos?	X	
5c.	Quais grupos particulares?	Indígenas*	
6a.	Existem impedimentos para herança ou posse das terras às mulheres?		X
6b.	Existem impedimentos para herança ou posse das terras a grupos específicos?	X	
6c.	Quais grupos específicos?	Indígenas*	

Fonte: UN-Habitat, Urban Indicators Guidelines, 2004.

Obs: \* Sob tutela do Estado brasileiro.

A Fundação João Pinheiro (FJP), em seu relatório Déficit Habitacional do Brasil (2006) <sup>2</sup>, define geralmente as habitações inadequadas como aquelas que não proporcionam condições

<sup>2</sup> Tal estudo tem como objetivo oferecer informações mais atualizadas sobre o setor habitacional no país e traçar a evolução de seus indicadores ao longo dos últimos anos. Este é elaborado em parceria com o Ministério das Cidades (Secretaria Nacional de Habitação), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), por meio do Programa Habitar-Brasil/BID. A partir de metodologia desenvolvida pela Fundação João Pinheiro em 1995, trabalha-se o conceito de necessidades habitacionais, distinguindo a carência de construção de novas moradias (*déficit habitacional*) do segmento dos domicílios inadequados. Com base nos resultados apresentados anualmente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), são estimados indicadores não só para o Brasil, mas também para as unidades da Federação e regiões metropolitanas selecionadas.

desejáveis de habitabilidade, não implicando, contudo, necessidade de construção de novas unidades. Cabe ressaltar que tal estudo não contempla as áreas rurais.

São classificados como inadequados os domicílios com carência de infraestrutura, adensamento excessivo de moradores, problemas de natureza fundiária, em alto grau de depreciação, ou sem unidade sanitária domiciliar exclusiva. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2008).

Em tal pesquisa, os domicílios sem cobertura adequada foram incorporados ao conjunto dos inadequados. Os domicílios sem cobertura adequada são aqueles que, embora possuam paredes de alvenaria ou madeira aparelhada, não apresentam coberturas de telha, laje de concreto, ou madeira aparelhada. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, *op. cit.*).

São consideradas habitações carentes de infraestrutura todas as que não dispõem de pelo menos um dos seguintes serviços básicos: iluminação elétrica, rede geral de abastecimento de água com canalização interna, coleta de lixo, rede geral de esgotamento sanitário ou fossa séptica. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, *op. cit.*).

Define-se como adensamento excessivo a existência de um número médio de moradores superior a três por dormitório. O número de dormitórios corresponde ao de cômodos<sup>3</sup> que servem, permanentemente, de dormitório para os moradores do domicílio. Incluem-se os cômodos utilizados, em função de não haver acomodação adequada para essa finalidade. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, *op. cit.*).

A inadequação fundiária ocorre quando pelo menos um dos moradores do domicílio tem a propriedade da moradia, mas não possui a propriedade, total ou parcial, do terreno ou a fração ideal deste (no caso de apartamento) em que ela se localiza. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, *op. cit.*).

---

<sup>3</sup> Cômodos são todos os compartimentos integrantes do domicílio separados por paredes, inclusive banheiros e cozinha, e os existentes na parte externa do prédio, desde que constituam parte integrante do domicílio. Não são considerados os corredores, alpendres, varandas abertas e outros compartimentos utilizados para fins não residenciais, como garagens, depósitos etc.

A inexistência de unidade sanitária domiciliar exclusiva refere-se ao domicílio que não possui banheiro ou sanitário de uso exclusivo do domicílio. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, *op. cit.*).

Deveria ser considerada ainda uma parcela de domicílios em função da depreciação dos imóveis. Essa parcela é definida como o complemento dos domicílios com mais de 50 anos de construção cuja reposição é considerada necessária e, portanto, incluídos no déficit habitacional. Considera-se que a manutenção de parte dos imóveis mais antigos necessita apenas de pequenos cuidados. No entanto, essa parcela não pode ser calculada em função de limitações das fontes de dados disponíveis. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, *op. cit.*).

#### 1.1.4 A realidade das condições de moradia da população brasileira

São poucos brasileiros que residem em um domicílio considerado adequado, segundo os elementos básicos enunciados pela Comissão da ONU para Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Ou seja, poucos habitam uma casa com paredes e tetos com estrutura durável, servida de água potável e saneamento básico, com acesso fácil a ruas calçadas e próximas de transporte e equipamentos públicos, tais como postos de saúde e escolas, e com a garantia da posse de sua moradia. (BARROS, 2006).

No Brasil, existem 1.493.966 habitações precárias (2,7% em relação ao total de domicílios permanentes), que correspondem aos domicílios sem parede de alvenaria ou madeira aparelhada. Restringindo as habitações às situadas em área urbana, as precárias somam 717.680 (1,5% em relação ao total de domicílios urbanos permanentes). Na região metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ), o total de habitações precárias é de 23.245 (0,6% em relação ao total de domicílios permanentes). Já na área urbana da RMRJ, há 22.506 habitações precárias (também 0,6% do total de domicílios permanentes).<sup>4</sup>

Por outro lado, há no Brasil 11.247.197 domicílios urbanos carentes de infraestrutura (24,1% do total dos domicílios urbanos permanentes), considerados como aqueles não servidos por um ou mais dos seguintes serviços: energia elétrica, rede geral de abastecimento

---

<sup>4</sup> Fonte: Déficit Habitacional no Brasil 2006. Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações. Belo Horizonte, 2008.

de água, rede geral de esgotamento sanitário ou fossa séptica, e coleta de lixo. Na RMRJ existem 403.404 habitações urbanas carentes de infraestrutura (10,3% do total de domicílios urbanos permanentes).<sup>5</sup>

Além dessas duas características, a FJP também considera inadequada a habitação em que ocorre coabitação familiar, excessivo adensamento de moradores, ônus excessivo com aluguel, alto grau de depreciação ou sem unidade sanitária domiciliar exclusiva. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2008).

No Brasil, há coabitação familiar em 3.958.771 domicílios urbanos, em 1.867.018 ocorre ônus excessivo com aluguel, 1.795.213 estão em situação de inadequação fundiária, 1.814.869 possuem adensamento excessivo e 950.835 não possuem banheiro individual. Na RMRJ, existem 254.521 domicílios urbanos utilizados em coabitação familiar, 177.526 famílias incorrem em ônus excessivo com aluguel, 169.888 encontram-se em situação de inadequação fundiária, em 155.262 há adensamento excessivo e 17.817 não possuem banheiro individual.<sup>6</sup>

Além dessas graves precariedades em relação à habitação no Brasil e na RMRJ, práticas reiteradas de despejo e a forma como o Poder Judiciário lida com casos envolvendo o direito à moradia agravam os problemas relacionados a esse campo. Diversos relatórios sobre o direito humano à moradia adequada apresentam inúmeros casos de despejos de população de baixa renda para realizar projetos turísticos, e muitos casos de despejos, com auxílio policial, de famílias que ocupam prédios abandonados em centros urbanos. (BARROS, 2008).

As carências habitacionais da população brasileira são ainda maiores do que os números apresentados. Em grande parte porque as habitações localizadas nas favelas não fazem parte dessas estatísticas, e de acordo com a FJP, em 2006 já havia, pelo menos, 1,972 milhão de domicílios localizados em aglomerados subnormais<sup>7</sup> que, conforme a definição do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), aproximam-se do conceito de favelas.<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> Fonte: Déficit Habitacional no Brasil 2006. Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações. Belo Horizonte, 2008.

<sup>6</sup> Fonte: Déficit Habitacional no Brasil 2006. Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações. Belo Horizonte, 2008.

<sup>7</sup> Esse número é provavelmente maior, dadas as dificuldades em se quantificar o número de moradores das favelas.

<sup>8</sup> O IBGE define favela como o aglomerado de, no mínimo, 51 unidades habitacionais em terreno alheio, dispostas, em geral, de forma desordenada, e carente da maioria dos serviços essenciais.

Como pode ser visto pelos dados apresentados acima, a realidade brasileira e a da Região Metropolitana do Rio de Janeiro estão muito distantes do que prescrevem as normas dos direitos humanos. Isto porque os números apresentados mostram os residentes de moradias inadequadas, sendo que há ainda os que não residem em moradia alguma. Vivem debaixo de viadutos, pelas ruas, em abrigos precários e longínquos da iniciativa pública, etc. Na teoria já é amplamente reconhecido, tanto internacionalmente, quanto no plano nacional, o direito à moradia adequada como um direito fundamental. No entanto, resta passar tal teoria para a prática.

Duas faces do problema habitacional no Brasil, e especificamente, da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, serão abordadas nos capítulos seguintes. Em primeiro lugar, o crescimento da pobreza e sua relação com o não atendimento das necessidades básicas da população, entre elas, da moradia adequada.

E, em segundo lugar, a inadequação da política de financiamento à habitação em relação à demanda da população brasileira. Isto porque, segundo o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), o mercado de edificações, formado pelas obras habitacionais, comerciais, industriais, etc. “(...) está diretamente ligado ao sistema financeiro imobiliário, e seu desempenho econômico está associado às políticas de financiamento habitacional vigentes no país.” (BOTELHO, 2007, p.48). No entanto, segundo Sérgio Azevedo (2007, p.14), “A maioria das unidades habitacionais construídas no país nos últimos anos não contou com linhas de crédito governamentais, e a autoconstrução foi o tipo predominante do sistema construtivo”<sup>9</sup>, resultando então, na construção de numerosas moradias que não atendem aos critérios básicos de adequação.

---

<sup>9</sup> Mesmo no período do Banco Nacional da Habitação (BNH) (1964-1986), quando foi marcante a presença do Estado, calcula-se que apenas cerca de 26% das novas construções contaram com o financiamento do Sistema Financeiro da habitação (SFH). (MELLO, apud AZEVEDO, 2007, p.14)

## 2 EVOLUÇÃO DA POBREZA URBANA NO BRASIL, EM ESPECIAL DA POBREZA METROPOLITANA

### 2.1 O conceito de pobreza

A pobreza é um fenômeno complexo, que pode ser definido genericamente como a situação em que as necessidades humanas não são atendidas de forma adequada. No entanto, é preciso especificar quais são essas necessidades e qual nível de atendimento pode ser considerado adequado. Faz-se necessário ressaltar que tal definição depende do padrão de vida e da forma como as diferentes necessidades são atendidas em determinado contexto socioeconômico. “Em última instância, ser pobre significa não dispor dos meios para operar adequadamente no grupo social em que se vive.” (ROCHA, 2003, p.10).

É preciso analisar de forma sensata e cuidadosa cada realidade social específica a fim de definir o conceito de pobreza relevante e escolher os procedimentos de mensuração adequados. Por um lado, trata-se de identificar os traços essenciais da pobreza em determinada sociedade, isto é, se é generalizada, atingindo a maior parte da população, ou se é geograficamente localizada. Quais são seus determinantes. Trata-se de um fenômeno crônico ou associa-se a mudanças tecnológicas e econômicas. Quais são seus principais sintomas. E também qual é o perfil dos pobres. (ROCHA, 2003).

Podemos distinguir dois conceitos de pobreza: a pobreza absoluta e a relativa. A pobreza absoluta está estreitamente vinculada às questões de sobrevivência física, ou seja, ao não atendimento das necessidades para o mínimo vital. Já o conceito de pobreza relativa define necessidades a serem satisfeitas em função do modo de vida predominante na sociedade em questão, o que significa incorporar a redução das desigualdades de meios entre indivíduos como objetivo social. Isto implica, por consequência, delimitar um conjunto de indivíduos relativamente pobres em sociedades onde o mínimo vital já é garantido a todos. (ROCHA, *op. cit.*).

Para fins empíricos, a distinção entre pobreza absoluta e pobreza relativa não possui limites claros. Mesmo as necessidades básicas de alimentação não são um dado indiscutível. É possível que as questões ligadas à sobrevivência física e associadas à noção de pobreza

absoluta tenham sido crescentemente preteridas devido ao fato de que os estudos de pobreza tenham se desenvolvido a partir da problemática de países ricos. Na prática, a abordagem da pobreza enquanto insuficiência de renda generalizou-se, mesmo em países pobres, onde indicadores relativos à sobrevivência física são ainda relevantes. (ROCHA, *op. cit.*).

Nas economias modernas e monetizadas, onde grande parte das necessidades das pessoas é atendida monetariamente, é natural que a noção de atendimento das necessidades seja operacionalizada via renda. Dessa forma, pode-se estabelecer um valor monetário associado ao custo do atendimento das necessidades médias de uma pessoa em determinada população. Quando se trata, especificamente, das necessidades nutricionais, tal valor é denominado linha de indigência, ou de pobreza extrema. Quando se refere ao conjunto mais amplo das necessidades, denomina-se linha de pobreza. Tais parâmetros são utilizados para distinguir dois subgrupos dentro da população como um todo, de acordo com a sua renda: indigentes e não-indigentes, no caso da linha de indigência, e pobres e não-pobres, em se tratando da linha de pobreza.

Assim, pobres são aqueles com renda se situando abaixo do valor estabelecido como linha de pobreza, incapazes, portanto, de atender ao conjunto de necessidades consideradas mínimas naquela sociedade. Indigentes, um subconjunto dos pobres, são aqueles cuja renda é inferior à necessária para atender apenas às necessidades nutricionais. (ROCHA, 2003, p.13).

Na prática, o estabelecimento de linhas de pobreza e indigência a partir da noção de um consumo mínimo necessário apresenta diversas dificuldades empíricas. Em relação à cesta alimentar básica, é preciso definir a composição da cesta e a escolha dos preços adequados por produto. Entretanto, não há uma única solução possível para essa questão, por mais que haja parâmetros universais de quais sejam as necessidades nutricionais essenciais. (ROCHA, *op. cit.*).

Em relação às demais necessidades básicas (habitação, vestuário etc.), para as quais não se dispõe de parâmetros de consumo essencial, torna-se difícil estabelecer um valor mínimo. Assim, é compreensível que a definição de um valor associado ao atendimento de todas as necessidades básicas, a chamada linha de pobreza, seja normalmente cercada de controvérsias. Os julgamentos de valor são inevitáveis e estão relacionados a em que medida

as linhas de indigência e de pobreza devem incorporar o valor de consumos que são habituais em determinada sociedade, embora não sejam vitais. (ROCHA, *op. cit.*).

No caso da linha de pobreza relativa, trata-se de estabelecer um valor que tenha como referência o nível de vida preponderante na sociedade analisada. Em geral, esse valor é estabelecido com base na renda média ou mediana do conjunto da população, estando, portanto, desvinculado do efetivo poder de compra ou do nível de bem-estar que é capaz de proporcionar de fato. (ROCHA, *op. cit.*).

Em países de renda média, como o Brasil, com economia urbana e monetizada, onde há grande contingente populacional de baixa renda, a abordagem da pobreza absoluta ainda é relevante. (ROCHA, *op. cit.*).

Há ainda o conceito de pobreza (absoluta) ligado ao não atendimento das necessidades básicas do ser humano. As necessidades mais básicas são aquelas relacionadas à sobrevivência física das pessoas. Tal enfoque se aplica a países muito pobres, ou onde, em média, a incidência de pobreza não é crítica, mas é extrema em bolsões de pobreza. Adotar a abordagem das necessidades básicas insatisfeitas significa incorporar à necessidade de alimentação uma gama mais ampla de necessidades humanas, tais como, educação, saneamento, habitação etc. (ROCHA, *op. cit.*).

Tal abordagem da pobreza, frequentemente adotada nos anos 1970 pelos organismos internacionais, opõe-se à abordagem da linha da pobreza em três aspectos. Primeiro, porque deixa de lado a renda como indicador-chave, tanto devido às desvantagens da renda referidas, quanto pela adoção de parâmetros que reflitam resultados em termos de qualidade de vida, e não em termos de insumos. Segundo, porque, diferentemente da abordagem da linha de pobreza, estabelece objetivos e mede resultados para a população como um todo, não delimitando uma subpopulação pobre preferencialmente. E em terceiro lugar, ao contrário da abordagem da renda, a ótica das necessidades básicas enfatiza o caráter multidimensional da pobreza e o reconhecimento da inter-relação entre as diversas carências. (ROCHA, *op. cit.*).

Desejava-se dispor de um indicador social sintético, físico e de resultado, como preconizava a abordagem das necessidades básicas, que apresentasse as mesmas vantagens do

PIB *per capita* como indicador econômico. Apesar de muitas tentativas nos anos 1970 e 1980, não se chegou a um resultado satisfatório conceitual e operacionalmente. (ROCHA, *op. cit.*).

Nos anos 1990, a pobreza tornou-se temática central das organizações internacionais voltadas para o desenvolvimento, demandando, então, um indicador das condições de vida nos diferentes países. Foi então que o chamado índice de desenvolvimento humano (IDH), proposto pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), foi divulgado pela primeira vez no Relatório de Desenvolvimento Humano de 1990, sintetizando, de certo modo, a discussão sobre índices sintéticos de desenvolvimento, ocorrida nos 30 anos precedentes. (ROCHA, *op. cit.*).

O IDH é um indicador baseado na média aritmética simples de três indicadores relacionados a aspectos fundamentais da condição de vida: a esperança de vida ao nascer, o nível educacional e o PIB per capita.<sup>10</sup> Como, para compor o índice, os indicadores básicos usados são expressos em unidades de medida distintas, o cálculo da média requer a transformação dos valores em unidades de medida comparáveis. Para isto, cada indicador passa a ser expresso como um valor entre zero e um, depois de normalizado com base nos seus valores máximos e mínimos estabelecidos como limites extremos. (ROCHA, *op. cit.*).

No entanto, o IDH não trouxe uma solução adequada para a comparação e monitoramento da incidência da pobreza nos distintos países. Isto se deve ao fato de que todos os indicadores utilizados na composição do IDH são médias, o que mascara as situações extremas associadas à desigualdade de bem-estar entre indivíduos. (ROCHA, *op. cit.*).

## **2.2 O modelo de urbanização brasileiro: exclusão e concentração**

A população brasileira passou de predominantemente rural para majoritariamente urbana em menos de 40 anos (1940-1980), como pode ser observado na tabela que segue. Tal movimento, impulsionado pela migração de um vasto contingente de pobres, se deu sob um modelo de desenvolvimento urbano que basicamente privou as faixas de menor renda da população de condições básicas de infraestrutura urbana, ou de inserção efetiva na cidade.

**Tabela II Evolução da população brasileira e taxa de urbanização (1940-2000)**

<b>Ano</b>	<b>População total (milhões)</b>	<b>População urbana (milhões)</b>	<b>Taxa de urbanização (%)</b>
<b>1940</b>	41,2	12,5	30,2
<b>1950</b>	51,9	18,8	36,2
<b>1960</b>	71,0	32,0	45,1
<b>1970</b>	93,1	52,1	55,9
<b>1980</b>	119,0	80,4	67,6
<b>1991</b>	146,8	111,0	75,6
<b>2000</b>	169,8	138,0	81,3

Elaboração própria a partir de dados do Censo 2000/IBGE.

Segundo Raquel Rolnik,

Além de excludente, o modelo de urbanização foi também concentrador: 60% da população urbana vivem em 224 municípios com mais de 100 mil habitantes, dos quais 94 pertencem a aglomerados urbanos e regiões metropolitanas com mais de um milhão de habitantes. (ROLNIK, 2006, p.199).

A ilegalidade é uma das marcas das cidades brasileiras, não se restringindo tal característica às metrópoles. São raras as cidades que não têm uma parte significativa da sua população vivendo em assentamentos precários. Raquel Rolnik afirma que,

De acordo com estimativas do Ipea, baseadas em estimativas do UN-Habitat e em dados do Censo Demográfico, estão nessa condição aproximadamente 40,5% do total de domicílios urbanos brasileiros, ou 16 milhões de famílias, das quais 12 milhões são famílias de baixa renda, com renda familiar mensal abaixo de cinco salários mínimos. (ROLNIK, 2006, p.199).

A pesquisa Perfil Municipal (IBGE, 2001) mostra a presença de assentamentos irregulares em quase 100% das cidades com mais de 500 mil habitantes e em aproximadamente 80% das cidades entre 100 mil e 500 mil. É possível ainda verificar que existem assentamentos irregulares em mais de 30% das cidades com menos de 20 mil habitantes. (ROLNIK, 2006). Tais dados evidenciam que a questão habitacional não se adequou à rapidez do desenvolvimento urbano brasileiro. Como afirma Rolnik,

<sup>10</sup>  $I_{ij} = (V_{ij} - V_{imin}) / (V_{imax} - V_{imin})$ , onde i são os indicadores nas três dimensões e j os países considerados, de modo que o IDH do país j é o resultado da média  $IDH_j = \Sigma I_{ij} / 3$ .

Excluídos do marco regulatório e dos sistemas financeiros formais, os assentamentos irregulares se multiplicaram em terrenos frágeis ou em áreas não passíveis de urbanização, como encostas íngremes e áreas inundáveis, além de constituir vastas franjas de expansão periférica sobre zonas rurais, eternamente desprovidas das infraestruturas, equipamentos e serviços que caracterizam a urbanidade. Ausentes dos mapas e cadastros de prefeituras e concessionárias de serviços públicos, inexistentes nos registros de propriedade nos cartórios, esses assentamentos têm uma inserção no mínimo ambígua nas cidades onde se localizam. Modelo dominante de territorialização dos pobres nas cidades brasileiras, a consolidação desses assentamentos é progressiva, eternamente incompleta e totalmente dependente de uma ação discricionária do poder público – visto que para as formas legais de expressão de pertencimento à cidade esses assentamentos simplesmente não existem. (ROLNIK, 1996, p.200).

A população apenas se dá conta do problema da multiplicação desses *habitats* precários, inacabados e inseguros quando barracos desabam em consequência de chuvas intensas, ou quando eclodem crises ambientais em função desta ocupação desordenada. (ROLNIK, 2006).

Na ausência desses acontecimentos, o *apartheid* que separou nossas cidades em “centros” e “periferias” foi algo naturalizado entre a população. Podemos definir tais termos da seguinte forma:

O “centro” é o ambiente dotado de infraestrutura completa, onde estão concentrados o comércio, os serviços e os equipamentos culturais; e onde todas as residências de nossa diminuta classe média têm escritura devidamente registrada em cartório. Já a “periferia” é o lugar feito exclusivamente de moradias pobres, precárias, eternamente inacabadas e cujos habitantes raramente têm documentos de propriedade registrados. (ROLNIK, 2006, p.200).

Na década de 1990, desde o governo Collor de Melo (1989), passando pelos dois governos de Fernando Henrique Cardoso, uma agenda de reformas econômicas estruturais de caráter neoliberal começou a ser implementada no Brasil, com a adoção de políticas de liberalização econômica e a privatização de empresas estatais. Como resultado do ajuste fiscal e do rumo adotado na política econômica, o país chegou ao ano 2000 marcado pela contradição. Mesmo figurando como a oitava economia do mundo, o Brasil apresentava um dos maiores índices de desigualdades sociais e concentração de renda, com 10% dos mais ricos detendo quase metade da riqueza nacional. (MARICATO e SANTOS JUNIOR, 2007).

Dessa forma, as condições de vida nas grandes cidades, principalmente nas metrópoles, têm se deteriorado consideravelmente, configurando o que Ermínia Maricato e Orlando Santos Junior (2007) chamam de “crise urbana”. Como afirmam os dois autores,

De espaço de mobilidade social e lugar de acesso à diversidade cultural, melhores oportunidades de emprego e qualidade de vida, elas [as cidades] têm se tornado aglomerações, em grande parte depósito de pessoas, marcadas pela fragmentação, dualização, violência, poluição e degradação ambiental. (MARICATO e SANTOS JUNIOR, 2007, p.167).

A negação do direito à cidade às camadas mais pobres da população se expressa na irregularidade fundiária, no déficit habitacional e na habitação inadequada, na precariedade e deficiência do saneamento ambiental, na baixa mobilidade e qualidade do transporte coletivo e na degradação ambiental. (MARICATO apud MARICATO e SANTOS JUNIOR, 2007).

Como contraponto, desde 1995 o Brasil expandiu programas de transferência de renda e deu continuidade aos regimes de política econômica, amortecendo as consequências sociais de uma maior instabilidade externa e as tendências internas de baixo crescimento observadas. (NERI, 2007).

Vale a pena ressaltar os sete principais programas de transferência de renda adotados no Brasil investigados na Pnad 2004, que contribuem para a redução da desigualdade de renda. Estes são: o Benefício de Prestação Continuada (BPC); o Programa de Erradicação do Trabalho infantil (PETI); o Bolsa Família; o Bolsa Escola; o Bolsa Alimentação; o Auxílio Gás; e o Cartão alimentação do Fome Zero. (MEDEIROS *et al*, 2007).

O BPC é um programa de transferência de renda voltado para idosos com 65 anos ou mais e para pessoas com deficiências incapazes de trabalhar e de ter uma vida independente, que vivam em famílias cuja renda familiar *per capita* esteja abaixo de  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo (R\$ 465,00 atualmente), sem condicionalidades e independente de contribuição prévia para o regime de seguridade social. Previsto na Constituição Federal, o BPC foi implementado a partir de 1996, e o valor do benefício é de um salário mínimo. Os beneficiários são reavaliados a cada dez anos para que seja examinado se a sua situação de extrema pobreza se modificou, podendo o benefício ser cancelado caso a situação familiar não seja mais de extrema pobreza. (MEDEIROS *et al*, *op. cit.*).

O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil foi criado em 1996. Trata-se da transferência de renda para famílias com crianças na faixa de sete a quinze anos, que trabalhem ou corram risco de ter que trabalhar em atividades consideradas perigosas e

prejudiciais à saúde infantil. Tal programa também prevê o repasse de verbas para os municípios participantes a fim de que estes ampliem as atividades curriculares da escola com a Jornada Ampliada. Esta visa a evitar que as crianças usem seu tempo ocioso para trabalhar, passando mais tempo na escola. Municípios com alta incidência de trabalho infantil em atividades consideradas perigosas foram selecionados para começar o programa. O valor do benefício era de R\$ 25,00 por criança nas áreas rurais e R\$ 40,00 nas áreas urbanas. O programa exige que as famílias participantes se comprometam a não permitir que crianças menores de dezesseis anos trabalhem, e assegurem que os menores terão, no mínimo, 75% de frequência na escola. (MEDEIROS *et al, op. cit.*).

O Bolsa Família foi criado em outubro de 2003, e é o principal programa de transferência de renda do governo federal, sendo administrado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Ele unificou outros programas de transferência de renda condicionados, como o Bolsa Escola e o Bolsa Alimentação, assim como outros programas de transferência de renda sem condicionalidades: auxílio-Gás e Cartão-Alimentação do Fome Zero, que, em 2004, ainda funcionavam. O Bolsa Família é dirigido a famílias pobres com renda mensal *per capita* de R\$ 100,00, registradas no Cadastro Único. Cada município tem uma cota, baseada nas estimativas da Pnad 2001, que deve ser preenchida. Os benefícios variam de acordo com a renda familiar *per capita* e com a composição do domicílio, sendo o máximo que uma família pode receber o valor de R\$ 95,00. As famílias inscritas no programa se comprometem a: garantir uma frequência de 85% para as crianças em idade escolar; manter atualizado o cartão de vacinação das crianças de até seis anos; assegurar visitas regulares ao posto de saúde tanto para grávidas, para realizarem o pré-natal, quanto para mães que estejam amamentando. (MEDEIROS *et al, op. cit.*).

O Bolsa Escola federal foi criado em 2001, sendo administrado pelo Ministério da Educação, e se destinava a crianças na faixa de seis a quinze anos, cuja família tivesse renda *per capita* abaixo de R\$ 90,00. O valor do benefício era de R\$ 15,00 por criança, acumulável até, no máximo, R\$ 45,00. Para tal, a família se comprometeria a assegurar no mínimo 85% de frequência das crianças às aulas. Em janeiro de 2004 esse programa foi englobado pelo Bolsa Família. (MEDEIROS *et al, op. cit.*).

O Bolsa Alimentação foi criado em setembro de 2001 por iniciativa do Ministério da Saúde. Ele tinha como objetivo combater a mortalidade infantil em famílias com renda *per capita* mensal de  $\frac{1}{2}$  salário mínimo. Assim como no Bolsa Família, o valor do benefício era de R\$ 15,00 por criança na faixa de zero a seis anos, ou mulher grávida, acumulável até, no máximo, R\$ 45,00. Como condicionalidade, a família se comprometeria a manter atualizado o cartão de vacinação das crianças até seis anos, e assegurar as visitas regulares ao posto de saúde das grávidas, para realização do pré-natal, e das mães que estivessem amamentando. Tal programa também foi unificado pelo Bolsa Família. (MEDEIROS *et al, op. cit.*).

O Auxílio Gás foi criado em dezembro de 2001 como uma medida compensatória para o fim do subsídio ao gás de cozinha. Tal programa era administrado pelo Ministério das Minas e Energia. As famílias contempladas pelo Auxílio Gás deveriam ter uma renda familiar *per capita* de, no máximo, R\$ 90,00 (excluindo-se a renda proveniente de outros programas de transferência de renda, ou de benefícios como o seguro desemprego). O Auxílio Gás exigia apenas que a família estivesse registrada no Cadastro Único, e o valor do benefício era de R\$ 7,50 por mês, pagos bimestralmente. Assim como os dois programas apresentados anteriormente, o Auxílio Gás também foi englobado pelo Bolsa Família. (MEDEIROS *et al, op. cit.*).

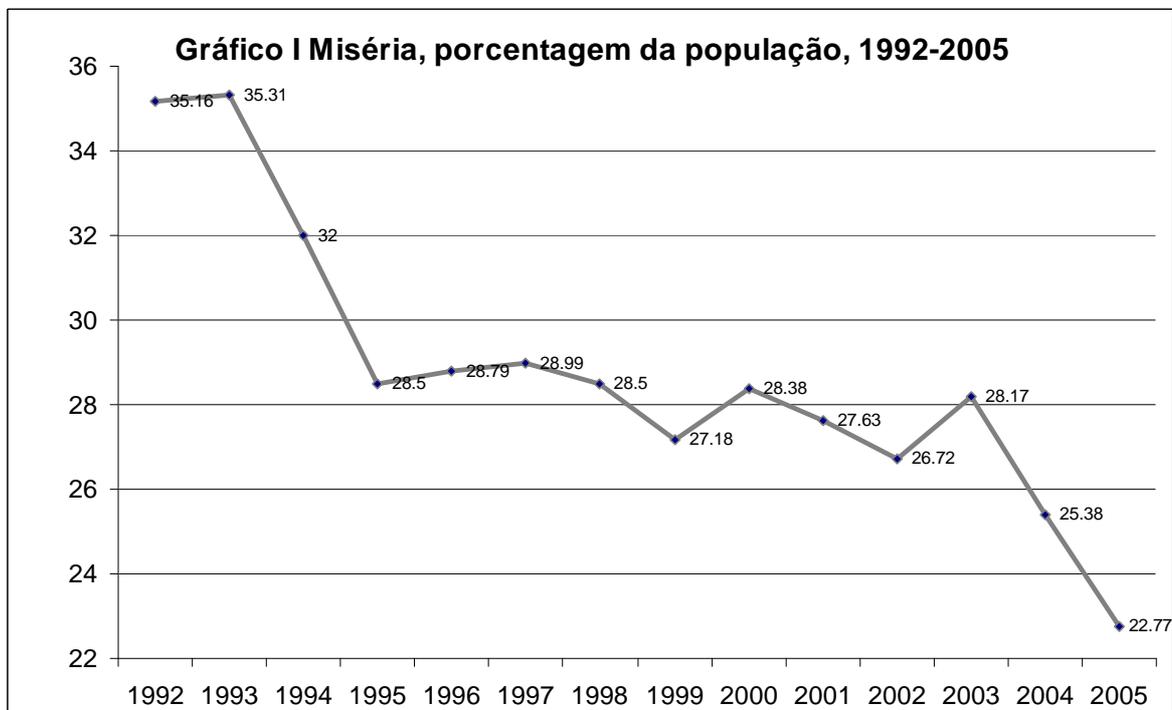
O Cartão Alimentação do Fome Zero foi criado em 2003 e consistia em uma transferência de R\$ 50,00 para famílias cuja renda familiar *per capita* fosse menor do que  $\frac{1}{2}$  salário mínimo, por seis meses, podendo esse período ser prorrogado por até dezoito meses. O objetivo era lutar contra a insegurança alimentar. Tal programa foi também incorporado ao Bolsa Família. (MEDEIROS *et al, op. cit.*).

Apesar da implementação de inúmeros programas de transferência de renda à população mais carente, o Brasil tem sido apontado como um dos países com maior desigualdade de renda do mundo, apesar de observarmos uma queda da miséria, em linhas gerais. Nas palavras de Neri,

As séries de pobreza desde 1992, quando o novo questionário da PNAD foi estabelecido, indicam duas marcadas mudanças de patamar. Em primeiro lugar, no biênio 1993-1995 a proporção de pessoas abaixo da linha da miséria passa de 35,3% para 28,8%. Em 2003, a miséria ainda atingia 28,2% da população quando se inicia um novo período de queda, chegando a 22,7% em 2005. Isto compõe uma

queda acumulada de 19,18% entre 2003 e 2005, magnitude comparável à queda de 18,47% do período de 1993 a 1995. (NERI, 2007, p.61).

Vale observar o gráfico abaixo:



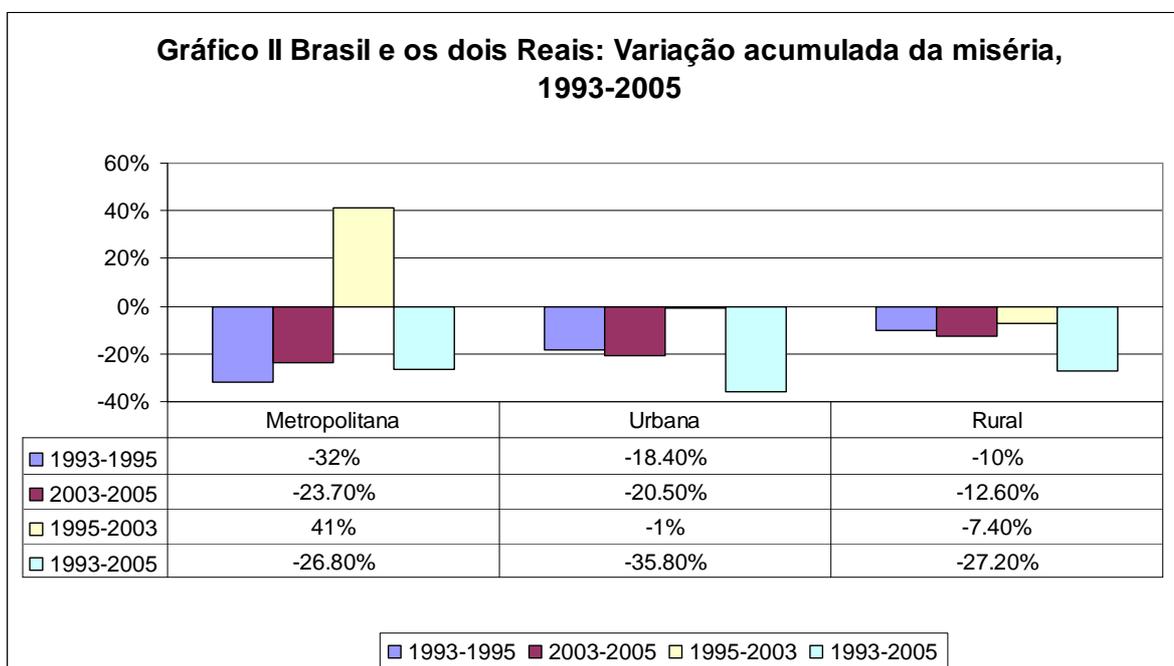
Fonte: CPS/FGV a partir dos microdados da PNAD/IBGE. Definida como a parcela da população que tem renda *per capita* inferior a R\$121 a preços de hoje da Grande São Paulo ajustada por diferenças regionais de custo de vida. Revisamos os deflatores regionais com base na última Pesquisa de Orçamentos familiares (POF) do IBGE feita em 2003. 1994 e 2000 são médias dos anos adjacentes. Nesses anos a PNAD não foi a campo.

As metrópoles (em comparação com áreas urbanas e rurais) são os lugares em que se notou o maior crescimento relativo da miséria no período entre 1995 e 2003, que foi de 41%, refletindo a chamada crise metropolitana vigente à época. Entretanto, em dois períodos considerados (1993-1995 e 2003-2005), as metrópoles foram as que apresentaram os melhores desempenhos relativos em relação à miséria, caindo 32% entre 1993 e 1995 e 23,7% entre 2003 e 2005. (NERI, 2007).

Com exceção dos períodos entre 1995 e 2003, a miséria nas grandes metrópoles caiu praticamente em todos os anos. Após a influência positiva do Plano Real, que fez a miséria cair de 22,16% para 17,07%, esta voltou a subir, chegando a 21,25% em 2003. Tal tendência de alta só foi interrompida em 2005, quando chegou a 16,22%. (NERI, *op. cit.*).

Já as áreas urbanas refletiram a boa performance das cidades de tamanho intermediário, e apresentaram, no período entre 1993 e 2005, a maior redução acumulada de miséria (35,8%), superando as áreas metropolitanas, e rurais, com reduções de 2,8% e 27,2% respectivamente. Tanto em termos de nível, quanto de variação ano a ano, a miséria urbana segue os padrões da observada para um país como um todo. Analisando o período entre 1993 e 2005, observa-se queda sistemática da miséria urbana, de 31,52% para 20,37%. (NERI, *op. cit.*).

Observando graficamente a situação das misérias metropolitana, urbana e rural, temos:



Fonte: CPS/ IBRE/ FGV processando os microdados da PNAD/ IBGE.

Desta forma, podemos perceber que, embora a variação acumulada da miséria tenha declinado de um modo geral, houve, nas últimas décadas, uma tendência de enorme desigualdade na distribuição de renda, bem como elevados níveis de pobreza no Brasil. Tal realidade acabou por excluir parte significativa da população brasileira do acesso a condições mínimas de dignidade e cidadania. (BARROS, HENRIQUES e MENDONÇA, 2001).

## 2.3 A pobreza: seu tamanho, seus determinantes e como combatê-la

### 2.3.1 Uma breve mensuração da pobreza no Brasil

De uma forma geral, a pobreza se refere a situações de carência em que os indivíduos não conseguem manter um padrão mínimo de vida condizente com as referências socialmente estabelecidas em cada contexto histórico. (BARROS, HENRIQUES e MENDONÇA, 2001).

Considerando a pobreza em sua dimensão particular, e simplificadora, de insuficiência de renda, existe pobreza na medida em que há família vivendo com renda familiar<sup>11</sup> *per capita* inferior ao nível mínimo necessário para que possam satisfazer suas necessidades mais básicas. A magnitude da pobreza está diretamente relacionada ao número de pessoas vivendo em famílias com renda *per capita* abaixo da linha de pobreza e à distância da renda *per capita* de cada família pobre em relação à linha de pobreza. (BARROS, HENRIQUES e MENDONÇA, *op. cit.*).

Ao longo dos últimos quinze anos, conforme observamos na tabela III, observou-se um aumento considerável na renda domiciliar *per capita*. Em 1992 esta era de 410 reais, passando para 507 reais em 2003, e ainda para 624 reais em 2007. A porcentagem de pobres no Brasil também teve uma brusca queda, reduzindo de 40,8% da população brasileira em 1992, para 23,6% em 2007. O hiato médio de pobreza caiu de 57,4 em 1992, para 37,6 em 2007. Isso indica, sem dúvida, uma melhora estável no padrão da pobreza, o que não quer dizer que sejam valores moralmente aceitáveis.

**Tabela III Evolução temporal da pobreza no Brasil**

	Renda Domiciliar <i>per capita</i> <sup>2</sup>	Porcentagem de pobres	Hiato Médio de Pobreza <sup>3</sup>
1992	410	40.8	57.4
1993	432	41.6	58.6
1995	538	33.8	46.9
1996	548	33.4	48.3
1997	549	33.9	48.9
1998	557	32.7	46.9
1999	527	33.9	50.6
2001	536	33.6	53.5
2002	537	32.9	51.5
2003	507	34.1	55.4
2004	524	31.7	49.6
2005	557	29.1	45.4
2006	608	25.2	39
2007	624	23.6	37.6
2004* <sup>1</sup>	519	32.1	51.4
2005* <sup>1</sup>	551	29.5	47.1
2006* <sup>1</sup>	602	25.6	40.4
2007* <sup>1</sup>	618	24.1	39.1

Fonte: Elaborado pelo IETS com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios.

Obs: A pesquisa não foi a campo em 1994 e 2000.

Notas:

1 - A área rural da região norte do país, a exceção do estado de Tocantins passou a integrar a amostra em 2004. Os resultados das linhas 2004\*, 2005\*, 2006\* e 2007\*.

2 - Valores expressos em Reais de 2006, utilizando o INPC para o deflacionamento.

3 - Valores expressos em bilhões de Reais/ ano de 2005, utilizando o INPC para o deflacionamento.

### 2.3.2 Determinantes da pobreza

Analisando a pobreza por meio da dimensão de insuficiência de renda, esta responde a dois determinantes imediatos: a escassez agregada de recursos e a má distribuição dos recursos existentes. Entre esses dois determinantes existem relações causais, e cada um deles possui seu peso relativo na determinação da pobreza no Brasil. (BARROS, HENRIQUES e MENDONÇA, *op. cit.*).

Ricardo Paes de Barros, Ricardo Henriques e Rosane Mendonça (2001) a partir de seu estudo “A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil!” demonstram que a pobreza no Brasil não deve ser associada prioritariamente à escassez, absoluta ou relativa de recursos. Assim, segundo tais autores, o Brasil, apesar de dispor de um enorme contingente de

<sup>11</sup> Na realidade, nossa unidade de análise ao longo do presente trabalho é o domicílio e não a família. A utilização do domicílio como unidade de análise é o que mais se aproxima do conceito de unidade orçamentário usado na PNAD.

sua população abaixo da linha da pobreza, não pode ser considerado um país pobre, e a origem dessa pobreza, não residindo na escassez de recursos, deve ser investigada em outra esfera.

Ao se analisar a estrutura da distribuição de renda mundial, torna-se possível contextualizar a posição relativa do Brasil no cenário internacional. Em 1999, segundo o Relatório de Desenvolvimento Humano, cerca de 64% dos países do mundo tinham renda *per capita* inferior à brasileira. Por outro lado, na medida em que alguns países com grande população encontram-se abaixo do Brasil nessa estrutura de distribuição de renda, observa-se que cerca de 77% da população mundial viviam em países com renda *per capita* inferior à brasileira. Nesse sentido, apesar de o Brasil ser um país com muitos pobres, sua população não está entre as mais pobres do mundo. Em 1999, a comparação internacional quanto à renda *per capita* colocava o Brasil entre o terço mais rico dos países do mundo, não nos permitindo considerá-lo um país pobre. (BARROS, HENRIQUES e MENDONÇA, *op. cit.*).

Como se trata de uma análise comparativa, sabe-se que a razoável posição relativa do Brasil pode ser atribuída à natureza concentradora da distribuição de renda mundial. Dessa forma, comparado aos países industrializados, o Brasil não é um país rico, mas, comparado a outros países em desenvolvimento, estaria entre os que apresentam melhores condições de enfrentar a pobreza de sua população. (BARROS, HENRIQUES e MENDONÇA, *op. cit.*).

Ainda em uma comparação internacional e explicitando as determinações econômicas da pobreza, vemos que, para explicar a posição relativa do Brasil, necessitamos enfrentar a alternativa entre a escassez e a distribuição de recursos no contexto mundial. Nesse sentido, a pobreza no Brasil pode, de outra forma, estar associada ao fato de os países do mundo, em seu conjunto, permanecerem relativamente pobres, significando que estar entre os mais ricos não impede a existência de uma severa escassez de recursos, ou ao fato de o Brasil apresentar um elevado grau de desigualdade na distribuição dos recursos. (BARROS, HENRIQUES e MENDONÇA, *op. cit.*).

Barros, Henriques e Mendonça (2001) compararam o grau de pobreza no Brasil com o observado nos demais países com renda *per capita* similar. Tal comparação revelou com clareza, segundo os autores, que o grau de pobreza no Brasil é significativamente superior à

média dos países com renda *per capita* similar à brasileira, sugerindo a importância da má distribuição dos recursos para explicar a intensidade da pobreza nacional. Desse modo, os autores demonstram em seu estudo que o nosso extremo grau de desigualdade distributiva da renda representa o principal determinante da pobreza. (BARROS, HENRIQUES e MENDONÇA, *op. cit.*).

Em uma sociedade em que há pobreza, há carência no atendimento às necessidades básicas da população. E na sociedade brasileira, uma das carências básicas que a população enfrenta é a carência de moradia adequada. Se por um lado, há pessoas vivendo em habitações insalubres, em locais ilegais e sem nenhuma infraestrutura, ou mesmo nas ruas, porque há pobreza, essas pessoas estão lá também porque não há uma política de financiamento à habitação adequada à demanda. Nesse contexto, cabe a indagação: como se insere a população de baixa renda, se é que se insere, em tal política? É isto que iremos analisar no capítulo seguinte.

## 3 HISTÓRICO DO FINANCIAMENTO À HABITAÇÃO NO BRASIL

### 3.1 A necessidade de financiamento no setor imobiliário

Um limite que a reprodução do capital no setor imobiliário encontra reside na necessidade de um volumoso capital de giro com um largo tempo de rotação, assim como o financiamento da demanda para que esta se torne “solvable”, isto é, tenha condições de pagar pelo imóvel, uma dificuldade considerável quando se trata de moradia, principalmente para o caso da população trabalhadora. (BOTELHO, 2007).

Algumas características do setor imobiliário fazem com que este seja muito dependente de fontes de financiamento para viabilizar a reprodução do capital nele empregado. Como afirma Adriano Botelho:

“A necessidade de recursos volumosos para a compra de materiais – quase sempre bens intermediários duráveis –, para o pagamento da força de trabalho (parte dela qualificada, como engenheiros), para a adequação às inovações tecnológicas (particularmente sensível na construção de imóveis comerciais) e para o acesso ao solo urbano (como vimos anteriormente, a renda da terra é um elemento fundamental a ser levado em conta), faz com que o aporte inicial de capital para a construção capitalista de imóveis seja elevado, superando muitas vezes a capacidade de investimento dos empresários do setor. Daí a necessidade de créditos para as obras ser fundamental.” (BOTELHO, 2007, p.88).

Já pelo lado da demanda, esse setor fragmenta-se entre os diversos usos a que se destina a produção imobiliária e às diversas faixas de renda da população que procura um imóvel para morar. No setor comercial, de serviços ou industrial, o imóvel pode ser incorporado como custo de produção, sendo um fator inicial para a produção de um bem ou prestação de um serviço. Não é necessária a compra do imóvel; a locação permite que as atividades empresariais se desenvolvam normalmente, e esse é o padrão mais comum no modo de produção capitalista contemporâneo, que se caracteriza por uma crescente mobilidade do capital.

Já no caso do setor imobiliário habitacional, a casa, além de constituir-se em um bem, reflete uma necessidade básica do ser humano, que é ter um abrigo para sua reprodução diária e familiar. No entanto, muitas vezes o aluguel é proibitivo, principalmente para a população de baixa renda (a maioria da população brasileira). E, em um contexto de “habitações de

mercado”, o produtor capitalista espera receber de volta o capital empregado e um adicional (a mais-valia). Nesse sentido, há um problema de “solvência de demanda” nesse setor: “quem necessita de uma casa quase nunca pode pagar por ela um preço de mercado, que é esperado pelo produtor capitalista a fim de realizar o valor de sua mercadoria.” (BOTELHO, 2007, p.89).

Dessa forma, a possibilidade histórica de o capital imobiliário se realizar não é assegurada, dada a fragmentação do mercado e o regime de exploração capitalista que coloca a grande parte da demanda por moradia na situação “insolvente”, já que não conta com os recursos necessários para a compra da casa.” (TOPALOV, apud BOTELHO, 2007, p.89).

Assim, o financiamento para o comprador é um elemento crucial no mercado habitacional, já que poderia estender no tempo o pagamento através de prestações compatíveis com a renda dos consumidores. Mas, na medida em que envolve um elevado prazo para a recuperação do crédito concedido e altos riscos para as instituições financeiras, o financiamento do setor imobiliário para a aquisição de moradia muitas vezes encontra obstáculos, principalmente no que se refere a habitações para a população menos abastada. (BOTELHO, 2007).

Apesar de ter sido encontrada uma série de alternativas ao longo do tempo (caixas de aposentadorias, mútuas, cooperativas habitacionais), muitas vezes compete ao Estado subsidiar parte da produção de moradias através de créditos acessíveis aos mais pobres. Trata-se, inclusive, de uma forma de subsidiar a própria reprodução social da força de trabalho. (BOTELHO, *op. cit.*).

“Conclui-se, então, que o setor da produção imobiliária de mercado, principalmente o voltado para a moradia, passou por um longo processo de constituição de suas relações com o capital financeiro e com o Estado, sendo um setor da economia que passa a ser cada vez mais “financeirizado”, seguindo, como o espaço e outros aspectos da vida e da economia contemporâneas, essa trajetória comum rumo à crescente financeirização e desregulamentação econômica. A existência desta fração do capital sob a forma financeira tornou-se ‘condição para a reprodução ampliada do capital investido na produção de moradia por permitir um fluxo de solos, o aumento da escala de produção, a antecipação do capital ao produtor e o pagamento parcelado pelo consumidor, a produção e realização do ciclo produtivo do capital imobiliário.’” (CASTRO, apud BOTELHO, 2007, p.90).

### 3.2 O modelo de financiamento do Sistema Financeiro da Habitação e o papel do Banco Nacional da Habitação

O chamado Sistema Financeiro da Habitação (SFH) foi constituído em meados dos anos 1960, reunindo os mecanismos de financiamento ao investimento residencial em torno do Banco Nacional da Habitação (BNH), posteriormente sucedido pela Caixa Econômica Federal (CEF) em 1986. Tal sistema contribuiu decisivamente para a expansão da construção residencial até o fim da década de 1970, centralizando e canalizando recursos das cadernetas de poupança e de fundos compulsórios, tais como o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). (GONÇALVES, 1997).

O SFH foi criado pelo Governo Federal em 1964 com o objetivo de facilitar e promover a construção e a aquisição da casa própria, e era composto pelos seguintes integrantes: o BNH e as Sociedades de Crédito Imobiliário. (CARNEIRO e VALPASSOS, 2003).

A criação do BNH se insere em um contexto de crise no setor imobiliário, que se traduzia numa crescente baixa de investimentos do setor, resultando no aumento do déficit habitacional. No centro da crise estava a inflação, que desestimulava os investimentos e suscitava um surto especulativo nos grandes centros. Nessa época a indústria de materiais de construção reduziu as suas atividades consideravelmente e a construção de novas unidades habitacionais foi reduzida. As diferentes leis do inquilinato instituídas entre 1946 e 1964 também atuaram como mais um fator limitativo nesse setor. (VALLADARES, 1982).

Na vertente política da crise evidenciava-se o descontentamento das massas populares, e a visão das favelas como possíveis focos de tensão podendo resultar em conflitos sociais. (VALLADARES, *op. cit.*).

A prioridade dada pelo governo Castello Branco à questão da habitação torna-se evidente na carta da professora e jornalista Sandra Cavalcanti enviada ao presidente sugerindo a criação do BNH, que ela mesma fundaria e presidiria:

“Achamos que a revolução vai necessitar agir vigorosamente junto às massas. Elas estão órfãs e magoadas, de modo que vamos ter que nos esforçar para devolver a elas uma certa alegria. Penso que a solução dos problemas de moradia, pelo menos nos grandes centros, atuará de forma amenizadora e balsâmica sobre as suas feridas cívicas.” (VALLADARES, 1982, p.39).

O regime político militar implementado em 1964 tomou a questão habitacional como elemento crucial em seu discurso legitimador da “nova ordem”, tentando mostrar que era capaz de solucionar os problemas sociais. Dessa forma, com a Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, instituiu o Plano Nacional de Habitação e criou o BNH e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhau). Desses três elementos, o que mais se destacaria ao longo do tempo seria o BNH, devido à sua função de órgão central do Sistema Financeiro de Habitação e de Saneamento, com competência para promover a construção e aquisição de casa própria para as classes de menor renda. (BOTELHO, 2007).

O BNH foi constituído com a finalidade de orientar, disciplinar e controlar o SFH. Cabia a ele propor incentivos à formação de poupança para o sistema, disciplinar o acesso das sociedades de crédito imobiliário ao mercado de capitais, operar os serviços de redesconto e de seguros, garantindo os recursos creditados, além de refinar as operações das sociedades de crédito imobiliário. Entre suas principais funções estava a de estabelecer as condições gerais dos financiamentos sob o SFH, tais como prazo, juros, condições de pagamento e garantias. (CARNEIRO e VALPASSOS, *op. cit.*).

Já as Sociedades de Crédito Imobiliário funcionavam como os agentes financeiros do sistema e dependiam do BNH para funcionar. Estas sociedades eram limitadas a operar no financiamento para a construção, venda ou aquisição de habitações, não podendo realizar nenhuma outra operação. (CARNEIRO e VALPASSOS, *op. cit.*).

Dessa forma, o BNH era a principal engrenagem de um sistema cujas principais normas – inclusive os termos dos contratos de financiamento imobiliário – eram determinadas pelo setor público, estando a iniciativa privada responsável somente pela promoção e execução de projetos de construção de habitações segundo as diretrizes urbanísticas locais. (CARNEIRO e VALPASSOS, *op. cit.*).

A partir de então, o Estado passou a atuar de forma mais sistemática, tanto na produção de moradias para a população com menor renda, apesar de ter sido totalmente insuficiente, como no financiamento dos capitais do setor imobiliário e da construção e do consumo para a classe média. Segundo Botelho (2007), interesses econômicos mais gerais, como o da redução do custo de reprodução da força de trabalho, ou mais específicos, como o desenvolvimento da

acumulação no setor industrial da construção ou no setor bancário, ou mesmo a necessidade de criação de empregos, foram os que guiaram as políticas estatais relacionadas à habitação.

A linha de solução proposta e implementada pelo governo militar era a empresarial, porque buscava um esquema de autofinanciamento das instituições de promoção habitacional, mesmo aquelas dirigidas para a população mais pobre, que não teria condições de arcar com o custo da moradia sem subsídios. Fica evidente que não era a intenção dos formuladores do SFH criar mecanismos de subsídio à produção habitacional para a população de renda mais baixa, mas sim criar uma forma de financiar a produção capitalista de moradia através de uma racionalidade de mercado. Dessa forma, os empréstimos concedidos pelo BNH, principal agente do SFH, para a produção de moradias de interesse social deveriam retornar à instituição corrigidos, o que se mostrou inviável ao longo do tempo. (BOTELHO, 2007).

Segundo Azevedo e Andrade, as principais inovações na política habitacional do BNH com relação às soluções executadas no período anterior a 1964 foram:

“(...) a criação de um banco para gerir a política habitacional e de urbanismo, buscando, em primeiro lugar, uma racionalidade de mercado a essa política; a existência de correção monetária para os financiamentos concedidos, o que acarretava em reajustes dos débitos e prestações por índices correspondentes às taxas de inflação; e também a criação de uma fórmula em que se buscou articular o setor público (agente financiador) com o setor privado (executor da política habitacional).” (AZEVEDO e ANDRADE apud BOTELHO, 2007, p.110).

O SFH, ao longo de seu desenvolvimento, contou com duas fontes principais de recursos para a concessão de crédito habitacional: a poupança compulsória, proveniente do FGTS, instituído em 1966, que era formada pela arrecadação obrigatória por parte de empregadores e empregados, constituindo-se na principal fonte de financiamento até 1975; e a poupança voluntária, constituída pelas cadernetas de poupança e pelas letras imobiliárias, que se tornou a principal fonte de financiamento do sistema a partir de 1975. O Estado exigia que 70% da poupança voluntária das cadernetas fossem direcionados para o crédito habitacional, sendo essa a base de constituição do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE). (BOTELHO, 2007).

O financiamento habitacional do BNH dividiu o mercado em três faixas de atendimento: o mercado popular; o mercado econômico; e o mercado médio. O mercado popular era formado

por famílias com rendimento de um a três salários mínimos, faixa que depois viria a ser ampliada para até cinco salários mínimos. Os agentes para atendimento desse mercado seriam as Companhias Habitacionais (Cohabs), estaduais ou municipais. A produção de habitações para essa faixa da população seria financiada por aportes orçamentários das diferentes esferas de governo, e o valor dos imóveis seria praticamente totalmente subsidiado. A faixa entre três e cinco salários mínimos contava também com recursos provenientes do FGTS. O mercado econômico seria para famílias com renda entre três a cinco salários mínimos, faixa posteriormente alterada para entre cinco e dez salários mínimos. Os agentes que atenderiam esse mercado seriam as cooperativas habitacionais, com recursos advindos basicamente do FGTS. Já o mercado médio era composto por famílias com renda mensal acima de seis salários mínimos. Os agentes privados seriam os responsáveis por essa faixa, como as Sociedades de Crédito Imobiliário, as Associações de Poupança e Empréstimo, além das Caixas Econômicas, com recursos do SBPE. Inicialmente, o sistema não previa subsídio para essa faixa, no entanto, inúmeras mudanças foram introduzidas nas regras de financiamento, acabando por universalizar o subsídio. (BOTELHO, *op. cit.*).

Até 1967, a legislação previa que, na existência de saldo residual ao final do prazo contratual, o mutuário teria um prazo adicional equivalente à metade do prazo original do contrato para quitar esse débito. Tal fator gerava insegurança nos mutuários, que nunca tinham a certeza da quitação total do imóvel, e apresentava riscos à entidade financiadora, que assistia passivamente ao aumento do principal da dívida, sem que as prestações fossem necessariamente reajustadas. (CARNEIRO e VALPASSOS, 2003).

Visando a reduzir tais incertezas, o BNH instituiu um novo plano de reajustamento, criando, em 1967, o Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS) para estabelecer limites às dilatações de prazo de resgate das dívidas contraídas pelos mutuários. O FCVS garantia, tanto aos mutuários quanto às entidades de crédito, a quitação total do financiamento ao fim do prazo contratual. (CARNEIRO e VALPASSOS, *op. cit.*). Após um aporte inicial do BNH, os recursos do FCVS viriam da aplicação de uma sobretaxa à prestação mensal dos mutuários que optassem pela cobertura do FCVS. Isto demonstra a inviabilidade de uma lógica estritamente empresarial para a política de financiamento habitacional do BNH. (BOTELHO, 2007).

A partir da década de 1970 outras alterações foram sendo realizadas pelo BNH para adequar suas políticas à realidade econômica e social brasileira, tais como o Plano de Correção Monetária, reajustado trimestralmente pela UPC, para empresários, determinados adquirentes do mercado médio, e o Plano de Equivalência Salarial para os setores popular econômico e médio, acompanhando as variações do salário mínimo. Dessa forma, com o passar do tempo, o BNH tentou adaptar mecanismos a fim de amenizar a situação dos mutuários e dos adquirentes do mercado popular, sem abandonar sua postura de racionalidade empresarial. (BOTELHO, *op. cit.*).

Em 1972 o BNH passou apenas a atuar como fornecedor de recursos para os agentes financeiros, que repassavam os créditos por ele concedidos para os mutuários ou empresários, e eram os responsáveis pelas operações realizadas. Buscava-se com essa modificação retirar o BNH do foco das críticas direcionadas à política habitacional do governo, tanto por parte das oposições políticas, quanto por parte dos mutuários insatisfeitos e da população que demandava oportunidades de acesso à moradia. (BOTELHO, *op. cit.*).

Em relação ao mercado popular, os agentes promotores do BNH eram as Cohabs, que operavam através de recursos do BNH para as empreiteiras, que então executavam a produção das edificações e comercializavam as unidades habitacionais para a população de baixa renda. (BOTELHO, *op. cit.*). No entanto, logo apareceram os problemas de inadimplência – devido à precária situação financeira da clientela –, o que, aliado à racionalidade empresarial das Cohabs, fizeram com que estas se concentrassem nos setores de rendimentos médios. Por outro lado, muitos mutuários em atraso passaram a vender suas moradias, sobretudo para pessoas de classe média. (AZEVEDO e ANDRADE, apud BOTELHO, 2007, p.113). Assim, percebe-se que o objetivo de atender preferencialmente aos setores de menor renda foi rapidamente abandonado pelo BNH e pelas Cohabs. (BOTELHO, 2007).

Das unidades financiadas com recursos do SFH até o fim de 1980, 65% destinaram-se à população com renda média e alta,<sup>12</sup> revelando que o crédito e o subsídio implícito nele – devido à menor correção das dívidas com relação à inflação do período – para o setor

---

<sup>12</sup> “Segundo Rodrigues (2001), somente 18% dos recursos do FGTS teriam sido destinados para as habitações de interesse social.” (RODRIGUES apud BOTELHO, 2007, p.114).

habitacional não se dirigiram, na sua maior parte, para as camadas menos favorecidas da população. (BOTELHO, *op. cit.*). Segundo Azevedo e Andrade,

“Sob o prisma social, a política habitacional teve efeito perverso. Concebida para atenuar desigualdades sociais, termina ela por acentuá-las mais ainda, concorrendo para agravar a concentração de renda no país.” (AZEVEDO e ANDRADE apud BOTELHO, 2007, p.114).

Segundo Pontual, a falta de aportes orçamentários por parte do Estado na forma de subsídios diretos limitava a ação do SFH no atendimento às famílias com renda mais baixa, incapazes de pagar as mensalidades exigidas pela lógica empresarial do sistema. Além disso, a partir de 1979, predominam os financiamentos oriundos do SBPE, sendo que esse sistema não estava muito interessado em direcionar seus recursos para as camadas da população com menor renda. Na realidade, com o passar do tempo, tornou-se cada vez mais alto o valor da renda mínima para que uma família se habilitasse ao financiamento do SFH. (PONTUAL apud BOTELHO, 2007, p.115).

Observa-se na tabela que segue a composição dos recursos do SFH entre 1970 e 1985, podendo-se notar a quase inexistência de recursos provenientes do Fundo de Investimento Social, o Finsocial,<sup>13</sup> criado para o atendimento da seguridade social:

**Tabela IV Composição relativa dos saldos dos recursos do SFH (em %)**

<b>Ano</b>	<b>FGTS</b>	<b>Poupança</b>	<b>Finsocial</b>	<b>Outros (1)</b>
1970	56,2	19,4	-	24,4
1979	37,0	55,2	-	7,8
1980	36,3	56,4	-	7,3
1981	33,3	60,3	-	6,4
1982	32,5	60,7	0,2	6,6
1983	31,8	60,7	0,4	7,1
1984	30,9	62,1	0,4	6,6
1985 (2)	30,2	63,2	0,4	6,2

Fonte: BOTELHO, 2007, p.115.

(1) Letras imobiliárias, Patrimônio Líquido e Empréstimos Externos.

(2) Até setembro.

Baseando-se em um relatório do BNH, de 1964 a 1984 foram financiadas quatro milhões e 369 mil unidades, predominando, em termos de unidades habitacionais, um maior número na faixa de interesse social (58,5%). (RODRIGUES apud BOTELHO, 2007, p.116). Entretanto, considerando os valores dos financiamentos, verifica-se que a maior porcentagem dos recursos foi canalizada para a faixa do SBPE. E, do total dos recursos destinados pelo BNH, 69% se destinaram a programas habitacionais, e 31% a programas de desenvolvimento urbano, uma vez que, logo nos primeiros anos, o BNH constatou que não bastava apenas construir casas, era preciso também dotá-las de infraestrutura adequada. Para isso, o BNH buscou uma parceria com estados e municípios visando a dotar os conjuntos habitacionais de infraestrutura. (BOTELHO, 2007). O financiamento de projetos de desenvolvimento urbano e de saneamento para prefeituras municipais e governos estaduais e para a implementação de infraestrutura na área de transporte e energia transformou o BNH no mais forte agente de política urbana do país. (CASTRO apud BOTELHO, 2007, p.116). Porém, os recursos canalizados para o desenvolvimento urbano e obras públicas raramente foram devolvidos ao BNH, o que contribuiu muito para seu colapso financeiro. (BOTELHO, 2007).

Segundo Sachs apud Botelho (2007, p.116), os objetivos econômicos tiveram prioridade sobre todos os outros em relação às políticas habitacionais, e, ao mesmo tempo, no conjunto

<sup>13</sup> O Fundo de Investimento Social, criado em 1982, incidia com uma alíquota, inicialmente de 0,5%, sobre o faturamento mensal das empresas, sendo extinto em 1992. Sua finalidade era distribuir os recursos da sociedade para a seguridade social, incluindo a habitação de interesse social. (BOTELHO, 2007).

das políticas públicas do regime militar. Tendo em vista o compromisso implícito entre Estado, setor financeiro e setor imobiliário, os programas voltados a políticas habitacionais alternativas, como a urbanização de favelas, a produção em regime de mutirão, a urbanização de lotes ou o financiamento de material de construção para o próprio morador, foram marginalizados durante a trajetória do BNH, tendo pouca expressão em termos de recursos destinados. (BOTELHO, 2007).

“De 1964 a 1985, 88% do montante dos empréstimos feitos pelas Cohabs foram para a construção de habitações convencionais, em sua maioria localizadas em grandes conjuntos habitacionais. A participação dos programas sociais no período foi de 1,5%, e o número de beneficiados foi de 5,7% do total de mutuários.” (SACHS apud BOTELHO, 2007, p.117).

Na década de 1980, o aumento das dificuldades para o setor da construção, como a inflação que se acelerava, o aumento do custo dos terrenos nos grandes centros urbanos, e os próprios custos de gestão de um sistema tão centralizado como o BNH, segundo Pontual e Bonduki apud Botelho (2007, p.117),

“(…) não implicaram em um redirecionamento da política dos grandes conjuntos para soluções alternativas voltadas para a população mais pobre, mas na busca de soluções dentro da lógica de construção tradicional realizada por empreiteiras, como a construção de edificações em terrenos mais distantes dos centros e sem infraestrutura e na diminuição do tamanho dos apartamentos construídos, além do uso de materiais de pior qualidade.” (PONTUAL; BONDUKI apud BOTELHO, 2007, p.117).

Ou seja, ocorreu uma precarização das condições de moradia dos mutuários do BNH, sem que fosse possível atender às camadas de renda mais baixa da população, pois a moradia, mesmo precária, permanecia inacessível a essa parcela da população. (BOTELHO, 2007).

Embora não se tenha conseguido solucionar a crise habitacional no Brasil, comparativamente ao período pré-1964, observou-se um incremento na produção de unidades habitacionais. (BOTELHO, 2007). Segundo Pontual apud Botelho (2007, p.118), entre os anos de 1937 e 1964, a média anual da produção habitacional estava por volta de 5.900 unidades, já no período entre a criação do BNH e 1990, a média anual de unidades produzidas com recursos do FGTS foi de cerca de 115 mil. E o SBPE forneceu financiamento para a produção de cerca de 2,1 milhões de unidades. Em 22 anos de existência, o BNH financiou cerca de 25% do estoque habitacional do país. (CASTRO apud BOTELHO, 2007, p.118). No

entanto, o binômio BNH/SFH, apesar de ter possibilitado a construção de um número considerável de habitações, foi incapaz de atender o déficit habitacional do país, estimado pela Fundação João Pinheiro em 7,7 milhões de moradias em 2005,<sup>14</sup> apesar de esse número não ser consensual entre estudiosos. (BOTELHO, 2007).

No final dos anos 1970, mas principalmente ao longo dos anos 1980, os recursos do SFH tornaram-se cada vez mais escassos, devido à crise econômica e ao desemprego do período. Como consequência da crise, observou-se a diminuição do recolhimento do FGTS e dos depósitos em poupança e o aumento dos saques do FGTS por parte dos trabalhadores, conforme se elevava o desemprego. (BOTELHO, 2007). Segundo Robson Gonçalves (1997),

“Isto [ocorria] porque os depósitos em poupança possuem um típico comportamento pró-cíclico, sobretudo nos países em desenvolvimento, retraíndo-se proporcionalmente mais do que a renda disponível em períodos de recessão. Essa característica é ainda mais importante no caso brasileiro devido à importância de fundos como o FGTS, cujos saques se elevam em períodos de retração do nível de emprego. Adicionalmente, a característica do sistema brasileiro de captar recursos a curto prazo e repassá-los a longo prazo mostra-se incompatível com uma retração persistente de volume de depósitos, como ocorreu em períodos recessivos entre 1980 e 1993.” (GONÇALVES, 1997, p.4).

Por outro lado, aumentava também o número de inadimplentes, uma vez que o aumento do desemprego desestabilizou o rendimento de muitas famílias e a inflação aumentou o valor das prestações corrigidas. (RODRIGUES apud BOTELHO, 2007, p.118). Segundo Castro apud Botelho (2007, p.119), em 1994 havia cerca de 50% dos mutuários inadimplentes.

Dessa forma, depois de promissores anos para o setor da construção civil, impulsionado pela oferta de recursos para a produção e obtenção de imóveis através de financiamentos do SFH – que apresentou tendência crescente desde sua criação até 1982 – observou-se o colapso do sistema a partir de 1983. Segundo Carneiro e Valpassos (2003),

“A estagnação da renda agregada doméstica, inibidora direta dos investimentos da economia, e a falência dos mecanismos de investimento ao financiamento habitacional tornaram os recursos insuficientes, inviabilizando o desenvolvimento sustentado do setor imobiliário.” (CARNEIRO e VALPASSOS, 2003, p.28).

---

<sup>14</sup> Fonte: Site da Fundação João Pinheiro, disponível em [www.fjp.gov.br](http://www.fjp.gov.br).

O SFH financiou, ao longo dos seus 37 anos de funcionamento, a aquisição de 6,8 milhões de unidades residenciais, correspondendo a maior parte destas à construção de novas moradias. Inicialmente, observou-se o crescimento quase ininterrupto no número de unidades habitacionais financiadas, atingindo o auge de 627 mil em 1980. No entanto, com a degradação do sistema, ocasionada pela elevação abrupta da inflação nos anos seguintes e o colapso do Fundo de Compensação de Variações Salariais, houve uma redução significativa do montante financiado, atingindo um número médio inferior a 150 mil unidades ao ano entre 1983 e 1996. (CARNEIRO e VALPASSOS, 2003).

A instabilidade macroeconômica do período acentuou a fragilidade da estrutura contábil dos principais agentes financeiros. Isto porque, devido à forte correlação entre depósitos de poupança e recursos do FGTS com ciclos econômicos, em períodos recessivos, o problema do descasamento de prazo entre o ativo dos agentes, composto por fontes de curto prazo, e o passivo, caracterizado por títulos de longo prazo, é potencializado. (CARNEIRO e VALPASSOS, *op. cit.*).

Nesse sentido, em função da crise econômica, os recursos do SFH, que eram responsáveis pela produção de 38% das unidades habitacionais entre 1973 e 1980, viram sua participação cair para níveis em torno de 20% de 1981 até 1994. (CARNEIRO e VALPASSOS, *op. cit.*).

A política de contenção de gastos por parte do governo federal, como estratégia para conter a inflação, paralisou as atividades do BNH após 1985. O congelamento de preços do Plano Cruzado, em 1986, desestimulou as empresas da construção civil de participarem das concorrências do SFH, já que os índices de correção concedidos ao setor não correspondiam à elevação dos custos da indústria da construção civil. (PONTUAL apud BOTELHO, 2007, p.119).

Além de problemas conjunturais, problemas estruturais inerentes ao SFH também causaram sua inoperância e posterior colapso. A taxa de juros fixa de 6% ao ano para a caderneta de poupança, e de 3% ao ano para os recursos do FGTS, acabaram levando a um racionamento de crédito, já que se podiam obter rendimentos mais elevados em outros investimentos no mercado. Também a falta de comunicação entre o SFH e os demais segmentos do mercado de capitais impedia que outras formas de poupança, além das

cadernetas, pudessem canalizar seus recursos para o setor de financiamento habitacional. O modelo financeiro do SFH previa a captação de recursos por um longo prazo, sem levar em consideração as oscilações da economia que afetassem a capacidade de poupança da população. (CASTELO apud BOTELHO, 2007, p.119). Segundo Botelho,

“O que aconteceu, na realidade, foi a ocorrência de um prazo de permanência exíguo e incerto dos depósitos nos respectivos fundos de poupança (cadernetas e FGTS), já que não havia contratos relativos ao prazo dos depósitos. Em consequência, o montante dos recursos passíveis de serem destinados ao crédito tornou-se incerto ao longo do tempo, e dependente das oscilações da economia, ou seja, se a economia está com problemas, o financiamento habitacional também os terá, tornando-se refém dessas oscilações.” (BOTELHO, 2007, p.119).

Dessa forma, com escassez de recursos, alta inadimplência e problemas estruturais, o BNH e o SFH entraram em colapso. “Em 1986 foram financiadas 63.449 unidades pelo SFH, contra 541.129 em 1982.” (CASTRO apud BOTELHO, 2007, p.119). Com o aumento do seu déficit, e com problemas na correção das dívidas causados pelo Plano Cruzado em 1986, o BNH é extinto e suas atribuições e recursos passam para a Caixa Econômica Federal, que herdou uma inadimplência bilionária de sociedades de crédito imobiliário, cooperativas habitacionais, bancos comerciais e associações de poupança e empréstimo, além do montante de inadimplência relacionado aos planos de desenvolvimento urbano, tais como dívidas de empresas estatais, companhias de saneamento, etc. (BOTELHO, 2007).

### **3.3 Do fim do Banco Nacional da Habitação ao Sistema Financeiro Imobiliário**

Após o fim do regime militar em 1985, a questão habitacional entrou em um período de transição. Ocorreu uma desarticulação institucional e um aprofundamento da crise do financiamento habitacional, que perdurou na década de 1980 e se estendeu pela década de 1990. (CASTRO apud BOTELHO, 2007, p.120). Segundo Botelho (2007), ao longo desses anos algumas medidas foram tomadas, mas sem que o sistema de financiamento à habitação fosse reformulado de maneira a retomar a produção de moradias, sobretudo para as camadas de renda mais baixa.

Para Sérgio Azevedo,

“No início de 1985, (...) o quadro existente no setor habitacional apresentava, resumidamente, as seguintes características: baixo desempenho social, alto nível de

inadimplência, baixa liquidez do sistema, movimentos de mutuários organizados nacionalmente e grande expectativa de que as novas autoridades pudessem resolver a crise do sistema sem a penalização dos mutuários.” (AZEVEDO, 2007, p.15).

Ocorreu uma constante queda da atuação do SFH ao longo dos anos 1980, reflexo de sua crise interna e da crise econômica pela qual passava o país. De acordo com Gonçalves (1997),

“Como resultado, a concessão de financiamentos do SFH restringiu-se a 20% das unidades domiciliares construídas no país entre 1981 e 1994, percentual que corresponde a pouco mais da metade do verificado no período de auge do funcionamento do sistema, entre 1973 e 1980.” (GONÇALVES, 1997, p.4).

Em 1987 observa-se uma paralisia quase que completa do SFH em função da extinção do BNH - ocorrida em 1986 – e à aceleração da inflação com o fim do congelamento de preços do Plano Cruzado, também de 1986. (BOTELHO, 2007).

Após o colapso do BNH, com a fragmentação institucional e a descentralização das políticas habitacionais não se definiu um novo conjunto articulado de ações na promoção pública de habitação popular. O governo federal manteve o controle sobre o setor ao centralizar os recursos financeiros e através da função regulatória que exercia sobre os dois subsistemas do SFH (FGTS e SBPE), principalmente em relação à definição das taxas de remuneração dos recursos captados. (CASTRO apud BOTELHO, 2007, p.121). De acordo com Botelho (2007), até a década de 1990, o SFH continuou como a base do financiamento habitacional, não sendo realizadas modificações estruturais do sistema.

A Caixa Econômica Federal, através da Circular Normativa nº 58, de 13 de abril de 1988, passou a transferir os créditos dos recursos do FGTS, antes canalizados aos promotores públicos – companhias habitacionais –, diretamente para as empresas construtoras, caracterizando, segundo Castro apud Botelho (2007, p.121), “uma clara opção em direção à privatização da política habitacional para a população de baixa renda, com a conseqüente exclusão desse segmento populacional do acesso à moradia”.

Na opinião de Azevedo (2007), a forma como o governo incorporou o BNH à Caixa explicitou a falta de proposta clara para o setor. Dessa forma, “a pura desarticulação institucional do Banco, sem o enfrentamento de questões substantivas, somente agravou os problemas existentes”. (AZEVEDO, 2007, p.16).

Ainda de acordo com Azevedo,

“A incorporação das atividades do BNH à Caixa Econômica Federal fez com que a questão urbana, e em especial a habitacional, passasse a depender de uma instituição em que esses temas, embora importantes, fossem objetivos setoriais. Do mesmo modo, ainda que considerada como agência financeira de vocação social, a Caixa possui, como é natural, alguns paradigmas institucionais de um banco comercial, como a busca de equilíbrio financeiro, retorno aplicado etc. Nesse contexto, tornou-se difícil, por exemplo, dinamizar programas alternativos, voltados para os setores de menor renda e que exigem elevado grau de subsídios, envolvimento institucional, desenvolvimento de pesquisas etc.” (AZEVEDO, 2007, p.16).

Em 1987, o primeiro ano após a extinção do BNH, as Companhias Habitacionais (Cohabs) financiaram 113.389 casas populares. Já no primeiro semestre de 1988, tal número caiu drasticamente para 30.646 unidades habitacionais devido às mudanças na política habitacional a partir da Resolução n° 1464, de 26 de fevereiro de 1988, do Conselho Monetário Nacional, e normas posteriores. Tal resolução, sob a alegação de que estados e municípios precisavam controlar suas dívidas, criou medidas que restringiam o acesso ao crédito por parte das Cohabs. Nesse sentido, a CEF, ao criar novas normas para se adaptar a essa resolução, terminou por, além de transferir à iniciativa privada os créditos para a habitação popular, também diminuir a capacidade dos estados e municípios de administrar a questão habitacional. (AZEVEDO, 2007).

Assim, segundo Azevedo,

“(…) a transformação das Cohabs de agentes promotores em simples órgãos assessores e a obrigatoriedade dos mutuários finais de assumirem os custos totais dos terrenos e da urbanização acarretaram inúmeras consequências negativas no final dos anos 1980. Entre elas, podem-se citar: a paulatina diminuição de poder por parte das companhias habitacionais; a elevação da exigência de renda da clientela dos programas tradicionais, que passaram a voltar-se fundamentalmente para famílias com rendimentos mensais acima de cinco salários mínimos; a desaceleração dos programas alternativos.” (AZEVEDO, 2007, p.17).

Com o governo Collor (1990-1992), ocorreram mudanças em relação à política habitacional, contudo sem que houvesse melhoria nas condições de vida da população com rendas baixa e média. Collor lançou o Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH), apresentando-se como medida de caráter emergencial. O programa financiaria unidades habitacionais para famílias com até cinco salários mínimos, mas as verbas continuariam a ser alocadas por critérios clientelistas. (TASCHNER, 1997). O PAIH marcava-se pela

subordinação institucional da habitação como questão de assistência social e pela centralização do financiamento habitacional na CEF. (ROYER apud BOTELHO, 2007, p.122). O PAIH transferiu recursos de política social à iniciativa privada, enquanto as Cohabs desempenhavam um papel secundário de órgãos assessores, aprofundando a tendência de privatização da política habitacional iniciada no governo Sarney. (CASTRO apud BOTELHO, 2007, p.122). Segundo Botelho,

“Assim, os agentes públicos receberam somente 21% do montante de recursos emprestados pelo FGTS (Castro, 1999: 105), numa clara demonstração de quão afastada da política de provisão de moradia para a população de baixa renda a política governamental se encontrava. Na verdade, o que se observou foi a permanência do direcionamento da maior parte dos recursos para os programas de unidades acabadas, que beneficiavam mais os grupos empresariais da construção do que a população usuária.” (BOTELHO, 2007, p.122)

Com o governo Itamar Franco (1992), houve a instituição do financiamento direto à pessoa física e ao produtor, o que representou um avanço pela desintermediação bancária e redução da burocracia. Criou-se o Ministério do Bem-Estar Social (MBES), foram instituídos os conselhos de participação comunitária, e passou-se a se exigir uma contrapartida financeira dos governos locais aos investimentos da União, com o intuito de melhorar o controle social e dar transparência à gestão administrativa dos recursos liberados. (ROYER apud BOTELHO, 2007, p.122). Durante a gestão de Itamar Franco foram criados os programas de habitação popular, que seriam a base dos programas de seu sucessor, Fernando Henrique Cardoso (FHC). Tais programas eram o Habitar-Brasil, para cidades de médio e grande porte, e o Morar-Município, para pequenos municípios. “Segundo dados do MBES (Castro, 1999: 107), em 1993 e 1994, estes programas financiaram cerca de 54 mil unidades para a população que recebia até três salários mínimos.” (BOTELHO, 2007, p.122).

A estabilidade monetária conquistada a partir do Plano Real, em julho de 1994, abriu novas perspectivas positivas, ao consolidar as bases necessárias para um reaquecimento do setor imobiliário. No entanto, entre os anos de 1997 e 2000, apesar de ter ocorrido uma elevação do número médio de unidades financiadas pelo SFH, não se verificou uma redução do déficit habitacional. (CARNEIRO e VALPASSOS, *op. cit.*).

No primeiro governo FHC (1995-1998), a política habitacional ficou subordinada à Secretaria de Política Urbana (Sepurb) do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO). O

Habitat-Brasil foi o único programa financiado com recursos do Orçamento Geral da União. A maior parte dos programas contou com recursos do FGTS, dividindo-se quanto aos tomadores do financiamento: Pró-Moradia e Pró-Saneamento, para o setor público; Carta de Crédito Associativa e Carta de Crédito Individual, para pessoas físicas e associações; e Apoio à Produção, para o produtor. (BOTELHO, 2007).

Durante o governo FHC, deu-se prioridade aos investimentos realizados com recursos do FGTS e SBPE, enquanto que os provenientes do Orçamento Geral da União, que se direcionariam à população de baixa renda, foram pouco significativos. Novamente, a lógica de mercado dirigiu a política federal. “Os critérios econômicos e financeiros que predominavam na seleção e aprovação de projetos pela CEF, em prejuízo da finalidade social do emprego dos recursos, mostraram as fragilidades das propostas.” (CASTRO apud BOTELHO, 2007, p.123). Segundo Botelho, “A habitação de interesse social mais uma vez ficava em segundo plano, e as necessidades da iniciativa privada se sobrepuseram às necessidades de moradia da maioria da população.” (BOTELHO, 2007, p.123). Justamente nos programas que atenderiam à população mais pobre (Pró-Moradia e Pró-Saneamento) é que houve a menor liberação de recursos.

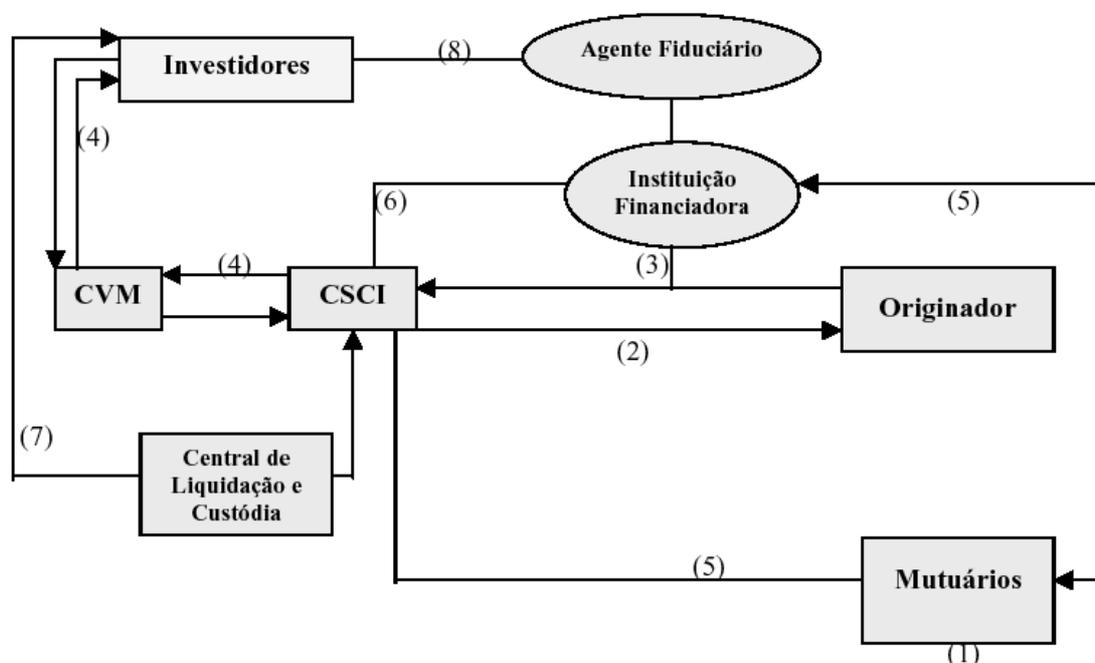
Na segunda metade dos anos 1990, ocorreram importantes mudanças no mercado imobiliário em relação às formas de financiamento para a produção habitacional e o surgimento de instrumentos financeiros que visam a uma maior integração com os rendimentos dos ativos imobiliários. (BOTELHO, 2007). A Lei nº 9.514/97 instituiu o Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI), que introduziu a alienação fiduciária de bens imóveis. Segundo Carneiro e Valpassos (2003),

“A grande inovação deste sistema é a intenção de integrar os mercados financeiros primário (originador dos contratos hipotecários) e secundário (onde são negociadas as apólices resultantes do processo de securitização). O efeito pretendido é liberar os recursos financeiros correspondentes ao financiamento da construção no menor intervalo de tempo possível, de modo a acelerar o processo de produção na construção civil.” (CARNEIRO e VALPASSOS, 2003, p.24).

### 3.3.1 O Sistema de Financiamento Imobiliário e suas principais características

As bases do SFI estariam na extensão da alienação fiduciária aos imóveis urbanos<sup>15</sup> e a flexibilização dos contratos acertados entre as partes, oferecendo maior garantia ao investidor e sustentabilidade financeira às operações contratadas. As operações de financiamento englobam a edificação e a urbanização habitacional, mas não abrangem ações no mercado habitacional de renda média e baixa. (CASTRO apud BOTELHO, 2007, p.126).

Há três principais negócios jurídicos que caracterizam a operação de securitização administrada pelo SFI: a compra e venda de um imóvel novo com financiamento, feitas entre o mutuário e o incorporador, com o financiamento realizado por uma agência de originação; a cessão dos créditos originados neste financiamento, feita entre a agência originadora e a companhia de securitização; e a emissão e distribuição de Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRIs) no mercado de valores mobiliários, realizada entre a companhia securitizadora e os investidores. (CARNEIRO e VALPASSOS, 2003). Podemos observar pela figura abaixo, a estrutura típica de uma operação de securitização no Brasil:



Fonte: ALVES, 2005, p. 28.

<sup>15</sup> Até a criação do SFI só existia a alienação fiduciária de bens móveis. A partir do SFI, passou a existir a alienação fiduciária de bens imóveis, em que o credor fiduciário passa a ter a posse indireta do bem e o devedor permanece com a posse direta, na qualidade de depositário.

- 1) Os financiamentos hipotecários são originados por uma incorporadora na fase de construção. Durante esse período, normalmente de 18 a 30 meses, os mutuários realizam pagamentos diretamente à incorporadora.
- 2) Quando termina o período de construção, as parcelas remanescentes da dívida hipotecária são adquiridas pela Companhia Securitizadora de Crédito Imobiliário (CSCI).
- 3) A Instituição financiadora assume, então, 100% dessa nova dívida face ao mutuário.
- 4) Os investidores compram os CRIs emitidos pelas CSCIs, de acordo com a regulação da Comissão de Valores Mobiliários (CVM).
- 5) Os mutuários efetuam pagamentos mensais à CSCI, emissora dos CRIs, através da rede bancária.
- 6) Diariamente a instituição financiadora reconcilia a conta da CSCI. Sempre que um mutuário efetua um pagamento, o sistema bancário envia automaticamente as informações ao sistema da instituição financiadora.
- 7) A CSCI usa os procedimentos de Centrais de Custódia e Liquidação de Títulos Privados para efetuar os pagamentos, usualmente em bases mensais, aos investidores em CRIs.
- 8) O agente fiduciário, atuando na defesa dos direitos dos investidores, é responsável pelo acompanhamento da regularidade dos procedimentos dos pagamentos dos rendimentos dos CRIs. Caso a instituição financiadora não cumpra com suas responsabilidades ou quaisquer condições, o agente fiduciário será responsável por cobrar o desempenho correto das funções da instituição financiadora ou pela sua substituição, caso seja necessária. Na hipótese de falência ou concordata da CSCI, o agente fiduciário passa a ser responsável pela administração daqueles ativos que compõem aquele patrimônio separado. (ALVES, 2005).

Sem dúvida, a questão jurídica de maior importância para o sucesso das operações de securitização de hipotecas é a capacidade de retomada do imóvel no caso de o mutuário tornar-se inadimplente. A grande inovação é a possibilidade de alienação fiduciária de imóveis, descrita no artigo 19 da lei do SFI. (CARNEIRO e VALPASSOS, *op. cit.*). Nas palavras dos autores: “Segundo este, o devedor transfere ao credor o direito de conservar e recuperar a posse dos títulos representativos dos créditos cedidos e promover a cobrança judicial e extrajudicial dos devedores que não paguem.” (CARNEIRO e VALPASSOS, 2003, p.37).

Na opinião de Carneiro e Valpassos (2003), a possibilidade do Brasil de consolidar cada vez mais seu processo de estabilidade monetária abre perspectivas de um aumento e aperfeiçoamento das atividades de concessão de crédito privado, principalmente o destinado ao financiamento da casa própria. Nesse sentido, o desenvolvimento de um mercado secundário de letras hipotecárias seria essencial para atrair capitais para construção civil e gerar eficiência alocativa de recursos no setor. Nesse contexto, o SFI apresentar-se-ia como o mecanismo capaz de gerar esse ganho de eficiência, permitido pela manutenção da estabilidade monetária vivida no período pós-Real. A união de agentes originadores e a capacidade de distribuição do mercado de capitais figura como a solução para a crônica falta de recursos destinados ao setor imobiliário.

No entanto, é importante ressaltar que a criação do SFI marca a formalização de um processo de crescente mercantilização da política habitacional e de financeirização do mercado imobiliário, em um contexto de menos intervenção estatal na questão habitacional. (BOTELHO, 2007)

Segundo Arthur Parkinson, vice-presidente de financiamento do Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Comerciais e Residenciais (Secovi) em 2002, o SFI seria o sistema do futuro para o setor imobiliário, em especial para o setor habitacional de mercado.

“Quando falamos no SFI, falamos da área habitacional que é a área foco, estamos falando de habitação de mercado, não estou falando de ‘habitação de interesse social’, eu estou fazendo um corte, essa habitação de mercado é a habitação para pagar juros, que não tem subsídio, que são regras de mercado, enfim. (...) Você tem aqui uma integração com o SFH com o SFI, isso já foi feito, já existe em pequeníssimas proporções, mas é esse modelo do futuro, o modelo que nós chamamos de ‘mundo novo’, o modelo que, evidentemente, as empresas constituídas e acostumadas a determinada metodologia e a determinado procedimento só no SFH, onde o governo é um grande ‘paizão’, isso já não existe mais... Então, quer essas empresas queiram, quer não, que essas empresas pressionem e o Secovi queira insistir nisso, não dá mais! Assim como o banco não dá mais para ser como era.” (Entrevista realizada em 20/11/2002 apud BOTELHO, 2007, p.126).

Nesse sentido, não se trataria de substituir o SFH pelo SFI, mas sim de promover uma integração entre SFH, que precisaria ser renovado, e SFI, que necessitaria ser efetivamente aplicado. (PARKINSON apud BOTELHO, 2007, p.126).

No entanto, segundo Vendrossi apud Botelho (2007, p.127), o ambiente macroeconômico ainda não teria permitido a completa efetivação do SFI, mesmo com o controle da inflação, pois as altas taxas de juros inibiriam potenciais investidores do setor imobiliário, que apresenta rendimentos inferiores à aplicação desses mesmos recursos no mercado financeiro.

Um importante fenômeno estudado por Castro (1999) em sua tese de doutorado foi o aumento vertiginoso do autofinanciamento<sup>16</sup> da produção habitacional de mercado a partir da segunda metade dos anos 1990 para diminuir os custos financeiros para a demanda e para os produtores. No entanto, o crescimento do financiamento habitacional com recursos próprios das empresas incorporadoras e construtoras consistia em uma oferta restrita às camadas de alta renda, restando à população de baixa renda recorrer à produção habitacional ilegal e informal. (CASTRO apud BOTELHO, 2007, p.128).

Com a relativa estabilidade de preços alcançada com o Plano Real, o autofinanciamento permitiu que as camadas de renda média e média-baixa financiassem com recursos próprios a explosão da produção habitacional no mercado, principalmente através de cooperativas habitacionais organizadas por empresas de assessoria técnica. Sobretudo a partir de 1996, o autofinanciamento permitiu a recuperação do nível de atividade do setor habitacional, elevando sua participação na oferta de novas moradias.

De 2000 a 2003, a ausência de crédito habitacional fez com que, em 2003, 80% do total destinado ao financiamento imobiliário proviessem dos próprios incorporadores, o que acabava por reduzir ainda mais a capacidade de geração de novas unidades. O resultado dessa escassez de recursos foi a elevação do déficit habitacional no Brasil, que, em 2003, atingia números superiores a seis milhões de unidades. As principais causas desse déficit eram a incapacidade da classe média em obter financiamento suficiente para aquisição da casa própria e o baixo nível de renda de grande parte da população, agravados pela inexistência de linhas de crédito de longo prazo. (CARNEIRO e VALPASSOS, 2003).

---

<sup>16</sup> Autofinanciamento é a modalidade de construção e venda de imóveis caracterizada pelo co-financiamento entre imobiliárias, incorporadores, construtoras e compradores de imóveis que integralizam parte considerável ou mesmo a totalidade do capital necessário para a construção habitacional. (CASTELO apud BOTELHO, 2007, p.127).

Em 2003, o financiamento de imóveis na planta com recursos do FGTS caiu mais de 50 % em relação ao ano de 2000 (MOTTA apud BOTELHO, 2007, p.128). Apesar de anúncios feitos pela Caixa de que reativaria os financiamentos para a classe média, os financiamentos para compra da casa própria se retraíram nas principais linhas de crédito no mercado em 2002, segundo avaliação do Secovi.

“Assim, em 2002, segundo informações divulgadas pelo informe Janela do SindusCon (05 jan de 2003), o valor financiado pela SBPE caiu 12,4% em comparação a 2001 (com uma redução de 27,5% do número de moradias financiadas),<sup>17</sup> e os recursos para crédito imobiliário da CEF, do FGTS, do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e do Orçamento da União tiveram queda de 22%.” (BOTELHO, 2007, p.128 e 129).

Os altos índices de inadimplência dos mutuários, somados às elevadíssimas taxas de juros reais oferecidas pelos títulos públicos durante o Plano Real, fizeram com que as instituições financeiras privadas não se sentissem atraídas pela atividade de concessão de crédito de longo prazo para aquisição de habitações no Brasil. (CARNEIRO e VALPASSOS, 2003).

O montante total destinado a financiamentos imobiliários por parte dessas instituições limitou-se à obrigação legal, cuja distribuição para aplicação dos recursos captados em depósitos de poupança é descrita na tabela V abaixo.

**Tabela V Distribuição obrigatória dos recursos aplicados em cadernetas de poupança**

	<b>Faixa 1</b>	<b>Faixa 2</b>	<b>Faixa 3</b>	<b>Faixa 4</b>	<b>Faixa 5</b>
<b>Montante disponível</b>	56%	7%	7%	15%	15%
<b>Utilização</b>	Financiamento no âmbito do SFH	Financiamentos habitacionais a taxas de mercado	Outras operações de financiamento imobiliário	Depósito compulsório no Banco Central	Faixa de livre aplicação

Fonte: BOTELHO, 2003, p. 29.

<sup>17</sup> Nos anos de 2003 e 2004 ocorreu uma elevação dos recursos do SBPE destinados ao financiamento imobiliário em função de uma maior pressão exercida pelo governo federal sobre os bancos para que cumprissem a obrigação de destinarem 65% dos recursos da caderneta de poupança para o financiamento habitacional. Nesse sentido, houve em 2004 um incremento de 38% nos recursos da caderneta de poupança para o financiamento habitacional em relação ao ano anterior. No entanto, tais recursos ainda foram largamente insuficientes para atender à demanda por moradia no país. (BOTELHO, 2007).

Para as atividades abaixo se utilizam as seguintes faixas:

Aquisição de terreno – Faixa 5.

Construção ou ampliação de imóvel residencial – Faixas 1, 2, 3 e 5.

Construção ou ampliação de imóvel comercial – Faixas 3 e 5.

Um estudo realizado pela ONU em 2005 colocou o Brasil em último lugar dentre 33 países pesquisados. (GÓIS apud BOTELHO, 2007, p. 129). Segundo esse estudo, o débito da população brasileira com financiamento para compra de moradia representaria apenas 2% do PIB, enquanto que na Dinamarca tal percentual seria de 87,5%, nos EUA 71% e no Reino Unido 70,4%. (BOTELHO, 2007).

Os bancos, a seu turno, utilizaram mecanismos legais e financeiros para desviar os recursos das cadernetas de poupança do setor habitacional e aumentar seus lucros. Em março de 2002, todo o dinheiro destinado ao crédito imobiliário (R\$ 45,4 bilhões, correspondentes a 46,53% do saldo depositado nas cadernetas de poupança), ao invés de financiar a produção habitacional, foi usado para quitar o saldo que os bancos tinham com o Fundo de Compensação de Variações Salariais, recriado em 2001. Assim, os recursos da caderneta de poupança, de baixa remuneração, foram utilizados pelos bancos para ganho de lucros no mercado financeiro e na aquisição de títulos públicos, enquanto crescia a dificuldade em se obter financiamento com recursos oriundos do FGTS ou do SBPE. (BOTELHO, *op. cit.*).

O governo federal tentou impedir tais manobras dos bancos privados através da Resolução nº 3.005 do Conselho Monetário Nacional, de julho de 2002, reafirmando a obrigatoriedade de aplicação de 65% dos recursos do SBPE para operações de financiamento imobiliário. No entanto, o mercado financeiro ainda reluta em disponibilizar recursos para o setor imobiliário em função das altas taxas de juros do mercado mantidas pelo Banco Central desde o início do Plano Real como mecanismo anti-inflacionário e de ajuste fiscal. (BOTELHO, *op. cit.*).

Dessa forma, como afirma Botelho,

“Assim, a desregulamentação, que foi aplicada a vários setores da economia durante a década de 1990, também atingiu o setor de financiamento habitacional. A regulação e a promoção de fontes de financiamento por parte do Estado cede lugar à provisão privada de recursos, mas essa última não tem interesse, dada a baixa rentabilidade, em atuar no mercado de renda média-baixa e baixa, que representa a grande maioria da população.” (BOTELHO, 2007, p.132).

Nesse sentido, podemos notar a incapacidade do moderno mercado de financiamento à habitação em responder à demanda da maior parte da população urbana brasileira. É importante observar que a população de baixa renda fica completamente excluída de tal mercado, recorrendo, quando possui condições, à autoconstrução. Como afirma Ana Maria Barros, os reflexos disso são:

“Moradores de rua, que se tornam meros obstáculos nas calçadas em todas as manhãs para as demais pessoas que saem de suas casas para o trabalho; ‘casas’ construídas com materiais achados no lixo, em locais inalcançáveis, em cima de morros ou na beira do mangue, e na iminência de desabar; viadutos que se transformam em abrigos contra sol e chuva; favelas cuja população cresce a cada dia.” (BARROS, 2008, p.10).

No próximo capítulo trataremos das políticas habitacionais recentes e no último do descasamento e da inadequação entre a política de financiamento habitacional e a realidade da população das grandes metrópoles brasileiras.

## **4 A NOVA INSTITUCIONALIDADE DA POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL**

Este capítulo analisará os principais programas habitacionais do governo Fernando Henrique Cardoso e sua deficiência em atender à necessidade de moradia adequada da população de baixa renda. Nesse sentido, serão apresentadas as soluções que a população pobre encontra para enfrentar essa carência habitacional. Além disso, é apresentado o Programa Minha Casa Minha Vida, criado em julho de 2009 no governo Lula, com o intuito de atender às necessidades habitacionais das classes menos abastadas.

### **4.1 A carência de moradia adequada e as alternativas encontradas pela população de baixa renda**

A carência de moradia adequada, entendida não só como um simples abrigo, mas também como um conjunto de elementos ligados ao saneamento básico, serviços urbanos, educação e saúde, constitui um grave problema com que se defrontam os governos federal, estaduais e municipais. A situação é crítica, principalmente entre as camadas de renda mais baixa da população. Atualmente, as áreas urbanas desfavorecidas – favelas, mocambos ou invasões, entre outras – são constantemente visíveis na paisagem urbana brasileira, refletindo uma crise que começou no início do século e agravou-se com o avanço do processo de urbanização. (LORENZETTI, 2001).

No caso brasileiro, o descompasso entre o crescimento da população urbana e a capacidade de instalação da infraestrutura necessária é muito acentuado. De acordo com Maria Lorenzetti,

“O índice de urbanização aumentou de 31% em 1940 para 75% em 1990, atingindo 81% em 2001<sup>18</sup>, crescimento este marcado pela grande concentração populacional nas áreas metropolitanas. Os números são eloquentes: dos 5,5 mil municípios brasileiros, 75% têm menos de 20 mil habitantes, enquanto 49 aglomerações urbanas, das quais 12 regiões metropolitanas, abrigam 47% do total da população, ou seja, cerca de 74,3% dos 169,5 milhões de brasileiros<sup>19</sup>.” (LORENZETTI, 2001, p.5).

---

<sup>18</sup> IBGE- Resultados preliminares do Censo Demográfico 2000.

<sup>19</sup> Relatório Nacional Brasileiro para a Conferência Istambul +5, com base em estudo do IPEA.

No entanto, o intenso processo de urbanização não foi acompanhado pela oferta de moradias adequadas suficientes, resultando na ocupação desordenada do solo e na contínua expansão das periferias. (LORENZETTI, 2001).

Conforme afirmado no capítulo anterior, durante os anos iniciais do Plano Real, verificou-se uma grande elevação no número de lançamentos residenciais, principalmente nas regiões metropolitanas do país, em função da estabilidade monetária do período. Contudo, já a partir de 1998, as sucessivas crises econômicas e a grande volatilidade das taxas de juros fizeram com que houvesse uma queda no nível de lançamentos. Além disso, é importante ressaltar que tais lançamentos não foram capazes de reduzir significativamente o déficit habitacional nessas localidades, pois dirigiam-se primordialmente a famílias com maiores níveis de renda. (CARNEIRO e VALPASSOS, 2003).

Na realidade, embora a ação do BNH fosse falha em diversos pontos, com a sua extinção “a moradia popular ficou órfã” (CARDOSO e RIBEIRO, 2002, p.15), passando por vários ministérios e secretarias, sem que se conseguisse definir com clareza um padrão de política pública a ser implementado. (CARDOSO e RIBEIRO, 2002).

O déficit habitacional estimado pela Fundação João Pinheiro para o Brasil em 2006, era de 7,935 milhões de domicílios, estando a maioria, 6,543 milhões, localizada nas áreas urbanas. Tais números representam, respectivamente, 14,5% do estoque de domicílios permanentes no Brasil e 14,1% do estoque de domicílios permanentes na área urbana. Na região metropolitana do Rio de Janeiro, a estimativa do déficit habitacional em 2006 era de 457.839 domicílios, o que equivalia a 11,7% do total de domicílios permanentes. Já na área urbana da RMRJ, a estimativa era de 454.553, também correspondentes a 11,7% do total de domicílios permanentes na área urbana.<sup>20</sup>

A dificuldade de acesso à terra urbana e à habitação pelos meios regulares faz com que a população se abrigue onde há possibilidade concreta para isso: em áreas públicas ou particulares abandonadas, em áreas alagadiças, nas encostas ou embaixo de pontes e viadutos. Apesar de a realidade ser marcada pela ilegalidade, pela irregularidade e pela clandestinidade,

---

<sup>20</sup> Fonte: Déficit Habitacional no Brasil 2006. Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações. Belo Horizonte, 2008.

pode-se afirmar que ela conta com a convivência do poder público, em certa medida, uma vez que este é incapaz de prover moradias adequadas para esta parcela dos cidadãos. (LORENZETTI, 2001).

A favela é uma das formas mais comuns que a população de baixa renda tem encontrado para solucionar o problema de falta de moradia. Vale ressaltar que a favela caracteriza-se pela ilegalidade da posse da terra, não necessariamente pela localização periférica do assentamento, pela precariedade da moradia ou ainda pela falta de acesso aos serviços públicos. Embora sua existência consista em um grave problema social, ela não pode deixar de ser encarada também como uma espécie de “solução”, ainda que precária, para esta população. Isto porque, a sua localização definida, na maior parte das vezes, pela proximidade do local de trabalho, implica menores despesas de transporte, além da possibilidade do não pagamento de aluguel e de tributos. (LORENZETTI, *op. cit.*).

Segundo informações do IBGE, entre 1950 e 2000, a população que residia na cidade do Rio de Janeiro passou de 2.377.451 para 5.875.904 pessoas, enquanto a população residente em favela passou de 169.305 para 1.092.959 pessoas. De acordo com o Censo 2000, a cidade do Rio de Janeiro possuía 19% de sua população residindo em setores de aglomerados subnormais, classificação que se assemelha a de favelas. (VIANNA, 2008).

Embora o crescimento da população residente em favela seja significativamente maior do que o crescimento da população carioca, a taxa de crescimento da população que vive em favelas vem caindo desde 1950. Entre 1950 e 1960, a população residente em favela cresceu 98%, enquanto a população da cidade do Rio de Janeiro cresceu 38%. As taxas diminuíram nas duas categorias nas décadas seguintes, sendo que entre 1980 e 1991 a população de favela cresceu 22%, enquanto a população da cidade crescia 8%. No período seguinte, contudo, as taxas tenderam à estabilização com a população de favela crescendo 24% entre 1991 e 2000 e a população da cidade do Rio de Janeiro 7% no mesmo período. (VIANNA, 2008).

Por sua vez, os loteamentos irregulares e clandestinos expandiram-se na periferia mediante o intenso processo de parcelamento e venda da terra, sendo progressivamente ocupada, em especial nas décadas de 1960 e 1970, e predominantemente na zona Oeste do

Rio de Janeiro, em bairros como Bangu, Campo Grande e Santa Cruz. (CASTRO e COSTA, 2002, *op. cit.*).

O loteamento urbano, segundo a Lei nº 6.766/79, é a divisão de parte do solo, gleba, em unidades edificáveis, ou seja, lotes, com a abertura de vias e logradouros públicos. É a espécie de parcelamento que tem como fim a urbanização. (CASTRO e COSTA, 2002, *op. cit.*).

Conceituando novamente, loteamentos irregulares são os que possuem plano aprovado pela Prefeitura, mas não foram executados conforme o planejado. Já loteamentos clandestinos são aqueles dos quais a Prefeitura não possui conhecimento. Nenhum dos dois pode ser registrado, o que impede aos adquirentes a aquisição do título de propriedade, isto é, a escritura definitiva. (CASTRO e COSTA, 2002, *op. cit.*).

“A enorme oferta de lotes baratos – pois distantes e desprovidos de benfeitorias urbanas – à venda nos quatro cantos da cidade, passíveis de serem pagos a prestação, que podiam ser ocupados sem os custos e os aborrecimentos envolvidos na feitura e aprovação de uma planta e sem o risco de perturbação pela fiscalização, com acesso por transporte público (mesmo precário, lento e complementado por longas caminhadas) – eis as condições que viabilizaram o mercado de loteamentos periféricos e criaram uma alternativa habitacional de massa para os trabalhadores de baixa renda (...).” (BONDUKI, 2004, p.287).

Nesse contexto, a omissão do poder público em relação à expansão dos loteamentos clandestinos fazia parte de uma estratégia para facilitar a construção da casa pelo próprio morador que foi sendo definida, na prática, como uma forma de viabilizar uma solução habitacional “popular”, segregada, barata, compatível com a baixa remuneração dos trabalhadores e que ainda lhes dava a sensação, falsa ou verdadeira, de realizar o “sonho da casa própria”. (BONDUKI, 2004).

Com a expansão periférica, garantiam-se dois objetivos almejados há décadas pelas elites: desadensar e segregar. Desta forma, os investimentos públicos poderiam ser concentrados nas áreas habitadas pelas classes média e alta, além de se viabilizar uma alternativa de baixo custo para que os trabalhadores tivessem acesso à casa própria, sem onerar o poder público, nem o setor privado. (BONDUKI, *op. cit.*).

Por mais que o problema dos loteamentos tenha um cunho social, é preciso verificar o respaldo legal sobre os quais esses loteamentos se firmam. Com o passar do tempo e com a

dificuldade que os moradores têm de ir ao encontro do poder público, quando tal fato ocorre, esses moradores percebem que estão em situação completamente irregular. Essa situação revela, por um lado, a falta de esclarecimento dessa parcela da população e de acesso à Justiça e o desconhecimento de seus direitos e obrigações. Por outro lado, mostra a ação de pessoas inescrupulosas que, além da grande quantidade de exigências para a regularização no Registro Geral de Imóveis, colaboram para que esses loteamentos só possam ser regularizados e legalizados a partir de uma ação do Poder Público municipal no sentido de diminuir os padrões de habitabilidade. (CASTRO e COSTA, 2002, *op. cit.*).

Apesar de o Estado ter realizado medidas judiciais a fim de evitar a proliferação de loteamentos irregulares e clandestinos, na cidade do Rio de Janeiro, ao lado das favelas, essa forma de habitação foi-se evidenciando, ao longo do tempo, como uma das soluções encontradas pelos pobres para resolver seu problema de moradia. (CASTRO e COSTA, 2002, *op. cit.*).

A extraordinária expansão do auto-emprego faz parte de uma “desmercantilização” do processo de produção da moradia popular, isto é, da desestruturação do mercado de moradias populares produzidas por empreendedores privados. Nesse sentido, transferiu-se para o Estado, e, sobretudo, para o morador de baixa renda, a responsabilidade pela produção da moradia. (BONDUKI, 2004).

Nas palavras de Bonduki,

“A aceitação ambígua do conceito de habitação social no período [pós-1940] levou, de um lado, à intervenção do estado, que regulamentou as locações, financiou e produziu ele próprio moradias e, de outro, à ausência do poder público na periferia das cidades mais importantes, como São Paulo e Rio de Janeiro, o que permitiu uma ocupação irregular do solo – numa verdadeira produção doméstica, não-capitalista, de um bem essencial à sobrevivência do trabalhador. Ao se desqualificar a produção da moradia como mercadoria – transformando-a numa espécie de serviço social (conjuntos habitacionais dos IAPs); descaracterizando seu valor, com a dissociação do custo de produção do valor do aluguel (provocado pela Lei do Inquilinato); ou então produzindo-a como valor de uso, no caso do auto-emprego -, configura-se uma situação na qual se deixa de contabilizar o valor da habitação. (...)” (BONDUKI, 2004, p.282).

Dessa forma, com a omissão do poder público, esse processo informal teve uma impressionante expansão, constituindo-se em uma forma de viabilizar a moradia popular sem

ampliar o investimento público no setor. No entanto, tal processo não se deu sem a perda da qualidade de vida dos segmentos sociais envolvidos. “Não apenas em termos da precariedade das moradias ou dos sacrifícios requeridos por sua construção, mas também na desqualificação do modo de morar urbano (...).” (BONDUKI, 2004, p.283).

Além das favelas, outra forma de ocupação irregular que marca as cidades brasileiras são os cortiços. Os cortiços são comuns nas áreas centrais de nossas maiores cidades desde o século XIX. A situação dos cortiços pode ser bem pior que das favelas, uma vez que os moradores veem-se sujeitos a cômodos pequenos, insalubres, superlotados, com alto preço do aluguel, além de intermediários inescrupulosos. Apesar da gravidade da situação social que representam, os cortiços têm sido objeto de muito poucas intervenções do poder público no sentido de melhoria de suas condições de habitabilidade. Em geral, os programas voltados à renovação urbana funcionam como fator de expulsão dos moradores de cortiços, sem que o poder público leve em conta a importância para a população de baixa renda de situar-se perto dos seus empregos. (LORENZETTI, 2001).

A atuação formal do poder público nos mostra que, a despeito da sucessão de planos e programas elaborados ao longo de décadas, a população de mais baixa renda, que representa parcela significativa do déficit habitacional, nunca conseguiu ter suas necessidades habitacionais devidamente supridas. Parte do fracasso pode ser creditado ao fato de o modelo da ação política oficial ter sido calcado em recursos onerosos, o que não se coaduna com o limitado poder aquisitivo da clientela dos financiamentos. Ademais, sem a clara definição de uma política de subsídios para a habitação popular, incorreu-se no erro da concessão indiscriminada de benesses, comprometendo ainda mais o sistema. (LORENZETTI, *op. cit.*).

Nas palavras de Lorenzetti,

“Dentro desse quadro, a cidade ilegal, clandestina, aparece como uma das saídas encontradas pela população para suprir-se de uma necessidade básica de subsistência: a moradia. As soluções clandestinas contam, em grande medida, com a tolerância do poder público, considerando que, dessa forma, “o custo da habitação tende a ser excluído do orçamento doméstico da força de trabalho, sem que o estado arque com essa despesa através do subsídio ou através da política habitacional institucional”<sup>21</sup>. (LORENZETTI, 2001, p.12).

---

<sup>21</sup> MARICATO, Ermínia. Política Habitacional no Regime Militar: do milagre brasileiro à crise econômica. Petrópolis: Vozes, 1987. p.23.

## 4.2 Os principais programas habitacionais do governo FHC

Os principais programas habitacionais do governo FHC podem ser agrupados em três grandes conjuntos: programas de financiamento aos governos estaduais ou municipais, em geral a fundo perdido ou subsidiados, destinados às populações com rendimentos familiares inferiores a três salários mínimos; programas de financiamento direto às famílias, destinados à compra, construção e/ou melhoria das condições de habitação de famílias com renda mensal inferior a doze salários mínimos; e programas e ações visando à melhoria do funcionamento do mercado habitacional.<sup>22</sup>

O Pró-Moradia, financiado com recursos do FGTS e com contrapartidas estaduais e municipais, prevê a concessão de financiamentos a estados e municípios, na qualidade de mutuários, para projetos destinados a famílias com renda de até três salários mínimos, que vivam em moradias inadequadas, por condições de falta de segurança ou de salubridade. Uma inovação do Pró-Moradia consiste no envolvimento obrigatório de instâncias colegiadas estaduais ou municipais no processo decisório de definição de prioridades para a aplicação dos recursos. Este envolvimento é uma recomendação presente na agenda Habitat, do mesmo modo que a atuação de forma coordenada com estados e municípios. (LORENZETTI, 2001).

Para participar do programa, o mutuário (estado ou município) deve comprovar a sua capacidade de endividamento e de pagamento, cumprir com compromissos anteriormente assumidos em relação ao FGTS e dispor de recursos para a contrapartida exigida, que varia de 10% a 20% do investimento. Tal exigência acabou por paralisar as contratações. “Se cumprida à risca, acaba seguindo os passos de programas anteriores, em que os mais necessitados eram justamente os que não conseguiam contrair financiamento.” (LORENZETTI, 2001, p.22).

O Pró-Moradia, que entre 1995 e 1998 investiu cerca de R\$ 790 milhões (sendo mais de R\$ 2,17 bilhões orçados), está praticamente paralisado em função da incapacidade de estados e municípios contraírem novos empréstimos junto ao FGTS. Segundo Lorenzetti,

“Isto põe em claro a dificuldade de equacionarem-se as necessidades habitacionais da população e a situação financeira de Estados e Municípios como mutuários. Se

---

<sup>22</sup> Relatório Nacional Brasileiro para a Conferência Istambul +5 apud LORENZETTI, 2001, p.21.

poucos têm condições sequer de habilitarem-se ao Programa, não podem também arcar com a parcela de subsídio requerida para compensar o baixo poder aquisitivo da população-alvo.” (LORENZETTI, 2001, p.22).

O Habitar-Brasil também se destina a estados e municípios e atua junto à mesma faixa da população que o Pró-Moradia. No entanto, utiliza como fonte de recursos o Orçamento Geral da União (OGU) e contrapartidas de estados e municípios, além da possibilidade de canalização de recursos externos.<sup>23</sup> Entre seus objetivos ressaltam-se a melhoria das condições de habitabilidade e da qualidade de vida das famílias que vivem em áreas degradadas, de risco, insalubres ou impróprias para moradia. (LORENZETTI, *op. cit.*).

De acordo com Lorenzetti (2001), os montantes orçados eram pequenos e muito pulverizados tendo em vista as necessidades habitacionais, tornando-se improdutivos. Além disso, a execução orçamentária deixa ainda sem aplicação um percentual significativo dos recursos, em função da contenção imposta para fazer frente às metas de superávit perseguidas pelo governo. Por outro lado, a dissociação com o Pró-Moradia impede que os recursos orçamentários destinados à habitação sejam usados de forma a oferecer a parcela de subsídio necessária ao sucesso daqueles programas no atendimento da população de baixa renda.

Criado no ano 2000, o Programa Morar Melhor concentrou as ações do Habitar-OGU. Empreendido pela Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República – SEDU/PR –, tem por objetivo universalizar os serviços de saneamento básico, reduzir o déficit habitacional e melhorar a infraestrutura urbana para a população excluída socialmente. O Morar Melhor busca a produção de moradias através de uma parceria que integre estados, Distrito Federal e municípios nos empreendimentos. Tentando corrigir erros que levaram à paralisação do Pró-Moradia, o programa financia parte do investimento diretamente à família participante. “Segundo boletim informativo da Caixa Econômica Federal, os programas Habitar-Brasil e Morar Melhor financiaram em conjunto, desde 1995 até 2000, cerca de 310 mil unidades, num investimento de R\$ 829 milhões.” (LORENZETTI, 2001, p.23).

---

<sup>23</sup> O Banco Interamericano de Desenvolvimento tem alocado recursos para este programa e tal modalidade chama-se Habitar-BID. A modalidade que utiliza recursos do OGU chama-se Habitar-OGU. (LORENZETTI, 2001).

O programa Carta de Crédito, voltado para a população com renda familiar de até doze salários mínimos, oferece o crédito direto ao cidadão para aquisição de habitação nova ou usada, ampliação e melhoria de habitação existente, construção de moradia ou aquisição de lote urbanizado para construção, assim como compra de material de construção, com recursos do FGTS. Este programa, apesar de manter-se funcionando regularmente, estrutura-se em uma condição operacional que deixa de priorizar os critérios sociais na seleção dos beneficiários, para colocar em primeiro plano a análise da capacidade de pagamento, segundo parâmetros de uma linha de crédito bancário convencional. “Desde 1995 até 2000, segundo boletim informativo da Caixa Econômica Federal, o Programa investiu em torno de R\$ 11,3 bilhões, financiando em torno de 854 mil unidades habitacionais.” (LORENZETTI, 2001, p.23).

Em 1999 foi criado a Programa de Arrendamento Residencial (PAR), que tinha como público-alvo famílias com renda mensal até seis salários mínimos. O PAR oferecia o arrendamento do imóvel com a opção de compra ao final do contrato. A Caixa Econômica Federal tem a propriedade fiduciária das unidades que são adquiridas por um fundo financeiro constituído exclusivamente para o programa. O programa possui algumas vantagens, como a possibilidade de ocupação de áreas com infraestrutura já implantada e de recuperação e legalização de cortiços, porém, o fundo criado tem recursos finitos, o que pode comprometer a continuidade das ações. “Segundo o boletim informativo da Caixa, desde julho de 1999 até dezembro de 2000, o PAR contratou cerca de 38 mil unidades habitacionais, num investimento de R\$ 740 milhões.” (LORENZETTI, 2001, p.23,24).

Assim, a partir dessa breve análise dos principais programas habitacionais do governo FHC, que perduram até os dias de hoje, podemos ver que as linhas de atuação, calcadas em recursos onerosos e em critérios de capacidade de pagamento para escolha dos beneficiários, estão muito distantes de atender satisfatoriamente a população mais pobre, que concentra o déficit habitacional. O Relatório Nacional Brasileiro para a Conferência Istambul +5, em seu item 4.12, ao tratar do desempenho dos programas, afirma:

“4.12 No período 1995 a março de 2000 foram beneficiadas 1.443.169 famílias e gerados cerca de 597.525 novos empregos com programas habitacionais. A principal fonte de financiamento dos programas foi o FGTS, responsável por cerca de 90,51% dos recursos, enquanto o OGU respondeu pelos 9,49% restantes. O principal programa da SEPURB/SEDU em termos de participação no investimento

total foi o Carta de Crédito Individual (60,48%) seguido do Carta de Crédito Associativo (19,06%). Os principais programas destinados a agentes do poder público, com foco na população de baixa renda, como o Habitar Brasil e o Pró-Moradia foram responsáveis por apenas 9,49% e 9,23% dos recursos totais investidos, demonstrando que os investimentos em habitação não tem privilegiado a população de baixa renda.” (Relatório Nacional Brasileiro para a Conferência Istambul +5 apud LORENZETTI, 2001, p.24).

Em relação à distribuição regional dos recursos, a região Sudeste foi contemplada com 56% do total, enquanto o Nordeste, que concentra o maior contingente de pobreza e de déficit habitacional, recebeu somente 17%<sup>24</sup>. Esta distribuição corrobora a tese de que o destino dos recursos pauta-se muito mais em critérios mercadológicos do que sociais. (LORENZETTI, 2001).

Nesse sentido, pode-se perceber que a ação do Estado não tem conseguido romper com a tradição excludente que sempre marcou o SFH. Embora tenha havido sucessivos programas, e até alguns avanços, a política oficial ainda não conseguiu estruturar-se para atender a população que mais necessita do poder público para ver atendido seu direito de acesso à moradia. Nas palavras de Lorenzetti,

“Note-se que o SFH financiou apenas 26% das moradias produzidas no período 1994-97 e o percentual de casas ‘próprias’ já pagas é maior entre os pobres (71%) do que entre os não-pobres (68%), o que permite supor que a população pobre teve acesso à casa própria por meio da autoconstrução em áreas urbanas informais, sem assistência direta do setor público e sem a infraestrutura necessária e a prestação de serviços públicos.”<sup>25</sup>

Destarte, percebe-se a inexistência de uma política pública de longo prazo para o setor habitacional, que se integre a uma política de desenvolvimento urbano. Tal ausência tem consequências bastante negativas, já que certas definições cruciais, como a questão do subsídio, por exemplo, ficam determinadas pelas circunstâncias, além de haver pouca interação entre programas habitacionais e outras ações na área urbana. (LORENZETTI, 2001). Conforme foi mostrado nos itens 4.1 e 4.2, os municípios da RMRJ enfrentam gravíssimas carências habitacionais, seja pela falta de moradias, seja pela inadequação das moradias existentes. A pobreza em tais municípios é intensa, o que agrava a questão habitacional, uma vez que os residentes vêm-se incapazes de encontrar soluções de mercado para falta ou precariedade de moradia. Como pode ser analisado através dos programas

---

<sup>24</sup> Relatório Nacional Brasileiro para a Conferência Istambul +5 apud LORENZETTI, 2001, p.24.

<sup>25</sup> Relatório Nacional Brasileiro para a Conferência Istambul +5 apud LORENZETTI, 2001, p.24.

implementados no governo FHC, e ainda em vigor, estes negligenciam as classes com poder aquisitivo mais baixo, que recebem de zero a três salários mínimos, a parcela da população da RMRJ que mais sofre com o déficit habitacional. Dessa forma, as políticas públicas habitacionais têm sido incapazes de mitigar o déficit habitacional na RMRJ, e, caso continuem voltando-se apenas para as classes mais abastadas, tal problema perpetuar-se-á, uma vez que na faixa de renda média mensal de até três salários mínimos encontra-se mais de 90% de todo o déficit habitacional urbano do país.

### 4.3 O governo Lula e o Programa Minha Casa Minha Vida

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), criado pela Lei Federal nº 11.977 de 7 de julho de 2009, é um braço imediato de aplicação do Plano Nacional de Habitação (PLANHAB)<sup>26</sup>, que, por sua vez é um desdobramento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)<sup>27</sup> do governo Lula.

O Programa Minha Casa Minha Vida surgiu com o seguinte *slogan*: “Moradia para as famílias, renda para os trabalhadores, desenvolvimento para o Brasil”. Tal *slogan* reflete o objetivo mais geral do PMCMV que é o de realizar uma movimentação de cunho econômico, que se resume na criação de um mercado consumidor específico centrado em faixas salariais que vão de zero a dez salários mínimos, pela facilitação de crédito – capitaneado pela Caixa Econômica Federal -, contando com a ação da construção civil e dos entes federativos União, estados e municípios, bem como de movimentos sociais e cooperativas, visando a construção de unidades residenciais destinadas à população de baixa renda. Tal ação geraria empregos, principalmente no setor de construção civil – diretamente impulsionado –, aquecendo a economia, através do incremento dos mercados envolvidos e a citada geração de emprego, buscando extinguir, ou ao menos atenuar significativamente, o déficit habitacional no Brasil.

---

<sup>26</sup> O Governo Federal, por meio da Secretaria Nacional de Habitação iniciou, em agosto de 2007, a elaboração do PLANHAB. O PLANHAB, quando finalizado, orientará o planejamento das ações públicas e privadas com o objetivo de melhor direcionar os recursos existentes e aqueles a serem mobilizados para o enfrentamento das necessidades habitacionais do país. Além disso, deverão ser criadas as condições para ampliar a atuação do setor privado e mobilizar os movimentos sociais para contribuir na superação do déficit habitacional. A elaboração do PLANHAB envolve três etapas: a contextualização, a elaboração de cenários e metas, e a definição do plano de ação, estratégias e implementação. Atualmente está em elaboração a proposta para debate dos cenários e metas do PlanHab.

<sup>27</sup> O PAC é um programa de expansão do crescimento criado pelo governo Lula. Através do investimento em infraestrutura, aliado a medidas econômicas, a PAC propõe-se a estimular os setores produtivos e, ao mesmo tempo, levar benefícios sociais para as diversas regiões do país.

O programa centra-se na construção de unidades residenciais, com aporte maciço de recursos públicos e criação de linhas de financiamentos para pagamento pelos adquirentes. Os imóveis do Programa Minha Casa Minha Vida são novos e têm função residencial. O programa propõe-se a construir inicialmente um milhão de residências. Estão aptos a serem incluídos no programa os cidadãos residentes de qualquer município brasileiro que obtiverem renda familiar até dez salários mínimos – R\$ 4.650,00, em valores atuais. As três principais divisões de faixa de renda são: de zero a três salários mínimos; de mais de três inteiros a seis salários mínimos; e de mais de seis inteiros a dez salários mínimos.

O aporte estimado pelo governo para a faixa de renda de zero a três salários mínimos é de 16 bilhões de reais para o Brasil como um todo. Podemos observar quanto chegam a custar as unidades habitacionais do PMCMV, para essa faixa de renda, na tabela que segue, conforme a Portaria nº 139, publicada no Diário Oficial da União no dia 13 de abril de 2009, e também disponível no *site* do Ministério das Cidades (para municípios com população acima de 50 mil habitantes):

**Tabela VI Valores máximos das unidades nos municípios com população acima de 50 (cinquenta) mil habitantes**

UF	LOCALIDADE	VALOR MÁXIMO DE AQUISIÇÃO DA UNIDADE	
		APARTAMENTO	CASA
SP/DF	Municípios integrantes das regiões metropolitanas do Estado de São Paulo, municípios de Jundiaí/SP, São José dos Campos/SP, Jacareí/SP e DF	52.000,00	48.000,00
	Demais Municípios	46.000,00	42.000,00
RJ	Capital	51.000,00	47.000,00
	Municípios integrantes da região metropolitana do Estado do Rio de Janeiro	49.000,00	45.000,00
	Demais Municípios	42.000,00	38.000,00
MG	Capital e respectiva região Metropolitana	46.000,00	42.000,00
	Demais Municípios	42.000,00	38.000,00
BA	Capital e respectiva região Metropolitana	46.000,00	42.000,00
	Demais Municípios	41.000,00	37.000,00
PE/CE	Capital e respectiva região Metropolitana	45.000,00	41.000,00
	Demais Municípios	41.000,00	37.000,00
RS, PR, SC	Capital e respectivas regiões metropolitanas e demais municípios	45.000,00	41.000,00
AC, AM, AP, PA, RO e RR		43.000,00	39.000,00
TO		42.000,00	38.000,00
ES, MT, MS, e GO		42.000,00	39.000,00
AL, RN, PB, PI, SE e MA		41.000,00	37.000,00

Fonte: <<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/programas-e-acoas/mcmv/PORTARIA%20No%20139%20DE%2013-04-2009%20FAR%20PMCMV.doc/view?searchterm=portaria%20139>> Acesso em: 20 nov. 2009.

Para a faixa de zero a três, o subsídio concedido pelo governo federal é integral, ou seja, o adquirente não precisa depositar parte do valor da compra. O candidato a beneficiário não pode ter sido agraciado anteriormente por programas habitacionais do governo, não pode

possuir casa própria ou financiamento em qualquer unidade da federação, e o registro do imóvel é realizado, preferencialmente, no nome da mulher. Não há pagamento de seguro e há isenção de custos cartoriais para efeitos de registro imobiliário. O comprometimento da renda é de 10% do valor da prestação (com valor mínimo de R\$ 50,007). O governo pretende destinar, nessa primeira fase, a construção de 400 mil unidades para essa faixa, sendo 75.000 só no Estado do Rio de Janeiro.

Para a faixa de mais de três inteiros até seis salários mínimos, o aporte é de 10 bilhões de reais. Existe um fundo garantidor e há redução do seguro, bem como redução de 90% dos custos cartoriais para registro imobiliário. São garantidos até R\$ 23.000,00 na entrada do imóvel, sendo que, quanto mais o beneficiário ganhar, menor será sua garantia. O comprometimento da renda não passa de 20% do valor da prestação. Há aumento do subsídio, com financiamento do FGTS, e refinanciamento, no caso de inadimplência, por meio do fundo garantidor, de parte das prestações, que variam, dependendo do ganho específico dentro dessa faixa, de 24 a 32 prestações.

Para a faixa de mais de seis inteiros até dez salários mínimos, não há aporte informado. Contudo, podemos deduzi-lo. Sendo o total do aporte estimado 34 bilhões de reais, e a soma dos aportes estimados para as faixas de zero a três e de três a seis salários mínimos 26 bilhões de reais, logo, o aporte estimado para a faixa de seis até dez salários mínimos é de 8 bilhões de reais. Nessa faixa, há estímulo à compra pela redução dos custos do seguro e acesso ao fundo garantidor, bem como redução de 80% dos custos cartoriais para registro. Também se refinancia no caso de inadimplência, havendo acesso ao fundo garantidor, variando, aqui, de 12 a 24 prestações. Pretende-se construir para essa faixa, na primeira fase do programa, 600 mil unidades residenciais.

Por ser o Programa Minha Casa Minha Vida muito recente, ainda não há estudos, nem a possibilidade de analisar seus efeitos, uma vez que eles ainda não foram surtidos. Nesse sentido, utilizarei como base um trabalho sobre o PMCMV realizado por um colega mestrando de Direito da Cidade na UERJ, Sandro Duarte. Segundo informação fornecida em <<http://www.rio.rj.gov.br/habitat/>> (último acesso em 2/10/09), 90,9% dos carentes de domicílios pelo país estariam inseridos na faixa de zero a três salários mínimos. Tal percentual, se correto, indicaria que a imensa maioria dos potenciais participantes do

PMCMV estaria nessa faixa. Nesse sentido, seria relevante o questionamento quanto às condições do programa de resolver o déficit habitacional nesse segmento. (DUARTE, 2009).

Além disso, cabe a indagação se há possibilidade de acontecerem distorções que levem a ocorrer a retomada do imóvel ou negociação pelos beneficiados dos financiamentos, restando a volta ao modo de habitação irregular. Ou seja, com a casa construída e entregue, surgindo as novas responsabilidades econômicas correspondentes (dívida referente ao financiamento, luz, gás, IPTU, etc.), conseguirá o mutuário – principalmente o da faixa de zero a três – manter-se e não procurar, devido à pressão econômica, outras saídas bem conhecidas. (DUARTE, 2009).

Em um universo de 34 bilhões de investimento, 16 bilhões são reservados para a faixa de zero a três salários mínimos. Se analisarmos as relações percentuais respectivas (faixa de zero a três e reserva de percentual para essa faixa do investimento geral), não haverá paridade: 16 bilhões representam aproximadamente 47% do total de investimentos dessa primeira fase. Da mesma forma, de um universo de um milhão de moradias, se 400 mil são reservadas a essa faixa, correspondem apenas a 40% do total de unidades a serem construídas. (DUARTE, 2009).

No entanto, há considerável tempo não se tinha um programa de habitação social com essa amplitude, tão necessário e com tantas garantias. Espera-se, nesse sentido, que o Programa Minha Casa Minha Vida não esbarre em burocracias ou fraudes, que ultrapasse as dificuldades advindas das mudanças de governo, desentendimentos entre os entes federativos, realocação de verbas, etc, e consiga extinguir, ou ao menos, diminuir significativamente o déficit habitacional brasileiro. E que a faixa de zero a três salários mínimos, historicamente olvidada pelo poder público, seja de fato incluída nesse programa de habitação social, ou em outros que possam surgir.

## **5 O DESCASAMENTO ENTRE A POLÍTICA DE FINANCIAMENTO À HABITAÇÃO BRASILEIRA E O CRESCIMENTO DA POPULAÇÃO URBANA – UM OLHAR ESPECIAL SOBRE O RIO DE JANEIRO**

Este capítulo se inicia diferenciando déficit habitacional e inadequação de domicílios, uma vez que apenas para o primeiro a solução seria a construção de novas moradias. Num segundo momento, esses dois conceitos são avaliados separadamente nos municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, segundo seus diversos aspectos. Finalmente, os municípios são analisados segundo a questão da renda, a fim de se verificar se déficit habitacional e baixa renda têm uma correlação positiva ou não.

### **5.1 Habitação e pobreza na Região Metropolitana do Rio de Janeiro**

#### **5.1.1 Necessidades habitacionais: déficit habitacional e inadequação de domicílios**

Primeiramente, faz-se necessário estabelecer alguns conceitos relevantes. A partir de um conceito mais global, o de “necessidades habitacionais”, a metodologia desenvolvida pela Fundação João Pinheiro trabalha com dois segmentos distintos: o déficit habitacional e a inadequação de moradias. Como déficit habitacional entende-se a noção mais imediata de necessidade de construção de novas moradias para a solução de problemas sociais e específicos de habitação detectados em certo momento. Nesse sentido, a resolução do déficit habitacional passa pela questão do financiamento à habitação. Já a inadequação de moradias reflete problemas na qualidade de vida dos moradores não relacionados ao dimensionamento do estoque de habitações e sim a especificidades internas deste. Seu dimensionamento visa ao delineamento de políticas complementares à construção de moradias, voltadas para a melhoria dos domicílios existentes. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2008).

Segundo a Fundação João Pinheiro,

“O conceito de déficit habitacional utilizado está ligado diretamente às deficiências do estoque de moradias. Engloba aquelas sem condições de habitabilidade devido à precariedade das construções ou em virtude de desgaste da estrutura física. Essas devem ser repostas. Inclui ainda a necessidade de incremento do estoque, devido à coabitação familiar ou à moradia em imóveis construídos com fins não residenciais. O déficit habitacional pode ser entendido, portanto, como ‘déficit por incremento

de estoque' e como 'déficit por reposição de estoque'." (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2008, p.15,16).

O déficit por reposição de estoque refere-se aos domicílios rústicos somados a uma parcela devida à depreciação dos domicílios existentes. Domicílios rústicos são os que não possuem paredes de alvenaria ou madeira aparelhada, configurando uma situação de insalubridade. Esses devem, portanto, serem repostos. A depreciação de domicílios relaciona-se ao pressuposto de que há um limite para a vida útil de um imóvel a partir do qual são exigidos reparos em sua estrutura física, visando à conservação de sua habitabilidade. Considera-se cinquenta anos de construção o limite que define a necessidade de reposição do estoque. Aplica-se um percentual sobre o montante de imóveis construídos antes desse limite, devido à suposição de que parte desse estoque tenha passado regularmente por manutenção e reformas, mantendo assim suas condições de uso. Tal componente é de difícil mensuração não sendo possível incorporá-lo ao cálculo das necessidades habitacionais. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, *op. cit.*).

O déficit por incremento de estoque contempla os domicílios improvisados e a coabitação familiar. O conceito de domicílios improvisados engloba todos os locais construídos sem fins residenciais e que servem como moradia. O componente "coabitação familiar" compreende as moradias em que as famílias vivem junto a outra família em um mesmo domicílio e as que vivem em cômodos – exceto os cedidos por empregador. As famílias residentes em cômodos foram incluídas no déficit habitacional porque esse tipo de moradia mascara a situação real de coabitação, uma vez que os domicílios são formalmente distintos. Há ainda o componente "ônus excessivo com aluguel", que corresponde ao número de famílias urbanas, com renda familiar de até três salários mínimos, que moram em casa ou apartamento e que despendem mais de 30% de sua renda com aluguel. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, *op. cit.*).

As habitações inadequadas são aquelas que não proporcionam condições desejáveis de habitabilidade, sem que seja necessária a construção de novas unidades. Os critérios adotados para a inadequação habitacional não são mutuamente exclusivos, ou seja, os resultados encontrados não podem ser somados, sob risco de haver múltipla contagem (a mesma moradia pode ser simultaneamente inadequada segundo vários critérios). (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, *op. cit.*).

Como inadequados são classificados os domicílios com carência de infraestrutura, com adensamento excessivo de moradores, com problemas de natureza fundiária, em alto grau de depreciação, sem unidade sanitária domiciliar exclusiva ou sem cobertura adequada. Estes últimos são aqueles que, embora possuindo paredes de alvenaria ou de madeira aparelhada, não apresentam coberturas de telha, laje de concreto ou madeira aparelhada. São considerados domicílios carentes de infraestrutura todos os que não dispõem de ao menos um dos seguintes serviços básicos: iluminação elétrica, rede geral de abastecimento de água com canalização interna, rede geral de esgotamento sanitário ou fossa séptica e coleta de lixo. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, *op. cit.*).

O adensamento excessivo ocorre quando o domicílio possui um número médio de moradores superior a três por dormitório. O número de dormitórios corresponde ao total de cômodos<sup>28</sup> que servem, em caráter permanente, de dormitório para os moradores do domicílio. Nele incluem-se aqueles que assim são utilizados em função de não haver acomodação adequada para essa finalidade. A inadequação fundiária refere-se aos casos em que pelo menos um dos moradores do domicílio tem a propriedade da moradia, mas não possui a propriedade, total ou parcial, do terreno ou a fração ideal de terreno (no caso de apartamento) em que ela se localiza. A inexistência de unidade sanitária domiciliar exclusiva define o domicílio que não dispõe de banheiro ou sanitário de uso exclusivo do domicílio. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, *op. cit.*).

### 5.1.2 Déficit habitacional na Região Metropolitana do Rio de Janeiro

O Estado do Rio de Janeiro possui um déficit habitacional estimado em 505.201 domicílios, o que corresponde a 7% de todo o déficit habitacional nacional<sup>29</sup>. Ao considerarmos a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, observamos que esta apresenta uma concentração percentual do déficit habitacional inferior ao percentual de sua população em relação ao total das regiões metropolitanas. Pela tabela VII seguinte, pode-se perceber que o

---

<sup>28</sup> Cômodos são todos os compartimentos integrantes do domicílio separados por paredes, inclusive banheiros e cozinha, e os existentes na parte externa do prédio, desde que constituam parte integrante do domicílio. Não são considerados os corredores, alpendres, varandas abertas e outros compartimentos utilizados para fins não residenciais, como garagens, depósitos etc.

mesmo ocorre com as regiões metropolitanas de Belo Horizonte, Porto Alegre e São Paulo. Já nas regiões metropolitanas de Salvador e Recife, observa-se que a concentração percentual do déficit habitacional é maior que o percentual de sua população em relação ao total das regiões metropolitanas.

**Tabela VII População, déficit habitacional e percentual do déficit habitacional em relação ao total dos domicílios das regiões metropolitanas selecionadas (2000)**

Regiões Metropolitanas	População		Déficit habitacional básico		Percentual do déficit em relação ao total de domicílios
	Total	%	Total	%	
Belo Horizonte	4.349.425	10,2	115.566	10,0	8,9
Porto Alegre	3.718.778	8,7	75.629	6,5	6,3
Recife	2.984.689	7,0	140.317	12,1	16,3
Rio de Janeiro	10.894.156	25,4	275.025	23,8	8,5
Salvador	3.021.572	7,1	104.878	9,1	13,2
São Paulo	17.878.703	41,7	446.332	38,6	7,5
<b>Total</b>	<b>42.847.323</b>	<b>100,0</b>	<b>1.157.747</b>	<b>100,0</b>	

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Censo 2000/IBGE e FJP.

A Região Metropolitana do Rio de Janeiro concentrava 75,2% do déficit habitacional do estado no ano de 2000. A distribuição desse déficit na região está diretamente relacionada com o contingente populacional do município. Nesse sentido, pode-se concluir que, quanto maior é a pressão demográfica, maior é a gravidade dos problemas gerados pelo adensamento excessivo na região metropolitana, fazendo com que um maior número de pessoas não exerça seu direito à moradia, não podendo adquirir ou construir sua habitação de forma adequada.

<sup>29</sup> Estimativas da Fundação João Pinheiro, referentes ao ano de 2000.

**Tabela VIII Total de domicílios e déficit habitacional dos municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (2000)**

	Total de domicílios		Déficit habitacional	
	bruto	%	bruto	%
<b>Região Metropolitana</b>	<b>3.209.162,0</b>	<b>100,0</b>	<b>221.995,00</b>	<b>100,00</b>
Rio de Janeiro	1.807.820,0	56,3	126.612,00	57,0
Belford Roxo	122.390,0	3,8	6.988,00	3,1
Duque de Caxias	220.480,0	6,9	14.725,00	6,6
Guapimirim	10.672,0	0,3	688,00	0,3
Itaboraí	53.657,0	1,7	3.535,00	1,6
Japeri	23.059,0	0,7	1.615,00	0,7
Magé	58.281,0	1,8	4.269,00	1,9
Nilópolis	44.465,0	1,4	3.899,00	1,8
Niterói	144.078,0	4,5	7.801,00	3,5
Nova Iguaçu	261.173,0	8,1	18.520,00	8,3
Paracambi	11.438,0	0,4	863,00	0,4
Queimados	33.497,0	1,0	2.462,00	1,1
São Gonçalo	263.317,0	8,2	17.998,00	8,1
São João de Meriti	129.396,0	4,0	9.876,00	4,4
Seropédica	18.172,0	0,6	1.604,00	0,7
Tanguá	7.267,0	0,2	538,00	0,2

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Censo 2000/IBGE.

Nota: dados não disponíveis para o município de Mesquita.

A Cidade do Rio de Janeiro é a que concentra a maior parte do déficit habitacional da RMRJ, com um total estimado em aproximadamente 127 mil domicílios, o que representa 57% de todo o déficit habitacional da região. Nova Iguaçu, São Gonçalo e Duque de Caxias também apresentam alto índice de déficit habitacional, com respectivamente, 8,3%, 8,1% e 6,6% de todo o déficit habitacional da RMRJ. Pode-se intuir que o problema habitacional tende a se agravar nos grandes centros urbanos, fazendo com que a periferia desses municípios abrigue a parcela da população excluída socialmente, na grande maioria incapaz de usufruir de uma habitação adequada. Tais municípios, por concentrarem a maioria dos empregos atraem pessoas de outros municípios. Por sua vez, a terra nessas cidades é mais valorizada, logo, mais cara, contribuindo para o problema do déficit habitacional. O alto preço da terra dificulta o financiamento à habitação social em tais locais. Para a faixa da população com rendimentos de zero a três salários mínimos, os domicílios oferecidos por programas

habitacionais são, na maior parte das vezes, em municípios distantes da área de concentração de emprego na RMRJ, onde o valor da terra é mais baixo.

Na RMRJ, o município de Niterói constitui-se em uma exceção, pois a cidade possui o melhor conjunto de indicadores econômicos e sociais, proporcionando a sua população, um nível de renda mais elevado que a média, uma distribuição de renda mais igualitária, resultando em um maior acesso à moradia adequada pela população em geral. Assim como Niterói, os municípios de Belford Roxo, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaboraí e São Gonçalo também apresentam um percentual do déficit habitacional inferior ao percentual de moradias em cada município em termos relativos. Dessa forma, tais municípios apresentam um déficit habitacional de menor intensidade comparado aos demais municípios da RMRJ.

No entanto, apesar do resultado positivo apresentado acima para os municípios de Belford Roxo, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaboraí e São Gonçalo, nestas cidades o problema habitacional reflete-se também em outras formas. Como exemplo, temos o maior percentual de domicílios improvisados em relação ao total de domicílios, caso de Belford Roxo, Duque de Caxias e Guapimirim, ou pelo maior percentual de famílias conviventes em relação ao total de domicílios, caso observado em São Gonçalo. Isto pode ser visto através da tabela IX a seguir.

**Tabela IX Famílias conviventes, ônus social com aluguel e cômodos cedidos ou alugados bruto e percentual em relação ao total de domicílios dos municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (2000)**

	Famílias conviventes		Ônus social com aluguel		Cômodos cedidos ou alugados	
	bruto	%	bruto	%	bruto	%
<b>Região Metropolitana</b>	<b>181.098</b>	<b>5,6</b>	<b>144.974</b>	<b>4,5</b>	<b>31.508</b>	<b>1,0</b>
Rio de Janeiro	99.174	5,5	70.090	3,9	21.596	1,2
Belford Roxo	5.364	4,4	6.697	5,5	896	0,7
Duque de Caxias	12.237	5,6	12.679	5,8	1.889	0,9
Guapimirim	599	5,6	454	4,3	40	0,4
Itaboraí	2.811	5,2	2.846	5,3	370	0,7
Japeri	1.366	5,9	1.303	5,7	220	1,0
Magé	3.686	6,3	3.237	5,6	442	0,8
Nilópolis	3.606	8,1	2.864	6,4	235	0,5
Niterói	6.951	4,8	3.684	2,6	595	0,4
Nova Iguaçu	16.089	6,2	13.546	5,2	1.855	0,7
Paracambi	775	6,8	671	5,9	68	0,6
Queimados	1.950	5,8	1.988	5,9	373	1,1
São Gonçalo	16.052	6,1	14.991	5,7	1.501	0,6
São João de Meriti	8.718	6,7	8.686	6,7	1.085	0,8
Seropédica	1.321	7,3	723	4,0	225	1,2
Tanguá	400	5,5	506	7,0	117	1,6

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Censo 2000/IBGE.

Nota: dados não disponíveis para o município de Mesquita.

Ao se analisar o déficit habitacional em relação ao total de domicílios de cada município, este é mais intenso nas cidades de Seropédica e de Nilópolis, ambos com 8,8%. Os municípios que possuem menor percentual de déficit habitacional em relação ao seu total de domicílios são Belford Roxo (5,7%) e Niterói (5,4%). Outros quatorze municípios da região apresentam déficit habitacional percentual em relação ao total de domicílios situados no intervalo entre 6,4% e 7,5%, incluindo a cidade do Rio de Janeiro. Pode-se observar tais dados na tabela X que segue.

**Tabela X Déficit habitacional percentual em relação ao total de domicílios dos municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (2000)**

	%
<b>Região Metropolitana</b>	<b>6,9</b>
Rio de Janeiro	7,0
Belford Roxo	5,7
Duque de Caxias	6,7
Guapimirim	6,4
Itaboraí	6,6
Japeri	7,0
Magé	7,3
Nilópolis	8,8
Niterói	5,4
Nova Iguaçu	7,1
Paracambi	7,5
Queimados	7,3
São Gonçalo	6,8
São João de Meriti	7,6
Seropédica	8,8
Tanguá	7,4

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Censo 2000/IBGE.

Nota: dados não disponíveis para o município de Mesquita.

O componente do déficit habitacional por incremento de estoque “ônus excessivo com o aluguel” é um problema relevante na região, sendo São João de Meriti e Tanguá os municípios que possuem o maior percentual de domicílios nesta condição. Em relação à inadequação habitacional na RMRJ, a maior parte deste deve-se ao número excessivo de famílias convivendo na mesma habitação, sendo os municípios mais afetados os de Seropédica e Nilópolis. Quanto à quantidade de cômodos cedidos ou alugados, o problema torna-se mais intenso em termos relativos em Tanguá, Seropédica e no Rio de Janeiro. Este último também é bastante afetado pelas questões relativas ao adensamento excessivo e ao ônus social com aluguel.

### 5.1.3 Inadequação habitacional na Região Metropolitana do Rio de Janeiro

A inadequação habitacional apesar de fazer parte das necessidades habitacionais, segundo a definição da Fundação João Pinheiro, não gera a necessidade de construção de novas habitações. Nesse sentido a solução da inadequação habitacional depende de elementos que proporcionem condições desejáveis de habitabilidade. Elementos estes que não têm relação com o financiamento imobiliário, e, por isso, não são objeto deste estudo. No entanto, algumas informações sobre a inadequação habitacional serão exploradas.

Em relação à inadequação habitacional, há o problema da carência ou ausência de infraestrutura nas moradias existentes. Por carência de infraestrutura entende-se a inexistência de um ou mais dos seguintes itens: abastecimento de água, sistema de iluminação elétrica, instalação sanitária e coleta e armazenamentos apropriados de lixo. Como sistema deficiente considera-se aquele que, apesar de existente, não é fornecido na quantidade e/ou qualidade apropriadas para os habitantes do município. Na tabela XI abaixo, vê-se o percentual dos domicílios de cada município da RMRJ que possui carência de infraestrutura, deficiência desta ou adensamento excessivo.

**Tabela XI Total percentual de domicílios dos municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro que apresentam carência e deficiência de infraestrutura e adensamento excessivo (2000)**

	<b>Carência de infraestrutura (%)</b>	<b>Deficiência de infraestrutura (%)</b>	<b>Adensamento excessivo (%)</b>
<b>Região Metropolitana</b>	<b>13,4</b>	<b>7,9</b>	<b>8,7</b>
Rio de Janeiro	6,1	9,0	6,8
Belford Roxo	24,7	6,7	16,0
Duque de Caxias	24,1	5,9	13,5
Guapimirim	34,3	12,9	7,2
Itaboraí	47,8	9,0	10,8
Japeri	55,6	5,4	15,5
Magé	38,4	9,4	10,9
Nilópolis	3,6	1,5	8,9
Niterói	13,8	12,8	4,4
Nova Iguaçu	22,5	4,2	12,4
Paracambi	33,6	2,3	7,5
Queimados	24,5	7,7	13,8
São Gonçalo	21,9	6,2	9,4
São João de Meriti	9,4	2,6	12,7
Seropédica	40,4	8,6	8,6
Tanguá	38,1	12,6	9,6

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Censo 2000/IBGE.

Nota: dados não disponíveis para o município de Mesquita.

Através da tabela acima, pode-se ver que em diversos municípios o percentual de domicílios carentes de infraestrutura é bastante elevado. Os que enfrentam mais intensamente tal problema são Japeri (55,6%), Itaboraí (47,8%), Seropédica (40,4%), Magé (38,4%) e Tanguá (38,1%). A falta de infraestrutura mais comum é a ausência de instalação sanitária, problema que acomete 9,1% do total dos municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. A inexistência de destino adequado para o lixo está presente em 5,1% das moradias da região e a ausência de abastecimento de água potável em 2,4% do total dos domicílios. Já a instalação de energia elétrica é fornecida a praticamente todas as residências dos municípios da RMRJ.

A cidade do Rio de Janeiro apresentou um percentual de domicílios com ausência de infraestrutura abaixo da média da RMRJ. Como a cidade do Rio de Janeiro possui uma grande quantidade de domicílios, os dados desse município pesam bastante ao se considerar toda a

RMRJ. Nesse sentido, considerando-se os dados excluindo o resultado apresentado pela capital do estado, pode-se verificar com mais nitidez a grande quantidade de moradias com ausência completa ou parcial de um sistema de infraestrutura adequado para os outros municípios da área metropolitana. Assim, desconsiderando os dados da capital do estado, um total de 22,8% dos domicílios apresentam ausência de um ou mais destes itens. A ausência de instalação sanitária faz-se presente em 14,7% dos domicílios e a ausência de destino de coleta de lixo totaliza 10,9% dos domicílios. Os dados referentes à instalação elétrica continuam a demonstrar o grau de universalização que este item apresenta. Na tabela XII, pode-se observar o percentual dos domicílios de cada município da RMRJ que possuem certas carências de infraestrutura.

**Tabela XII Total percentual de domicílios dos municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro que apresentam as seguintes características de carência de infraestrutura (2000)**

	Carência de infraestrutura (%)			
	Abastecimento de água	Iluminação elétrica	Instalação sanitária	Destino de lixo
<b>Região Metropolitana</b>	17,7	0,8	68,0	40,1
Rio de Janeiro	19,1	0,9	78,1	18,3
Belford Roxo	17,4	0,6	64,4	47,2
Duque de Caxias	10,9	0,7	73,3	45,5
Guapimirim	13,3	0,5	47,4	55,9
Itaboraí	11,8	1,3	42,9	81,7
Japeri	6,1	1,2	54,4	76,4
Magé	14,7	0,7	74,1	40,3
Nilópolis	12,2	1,4	77,4	31,2
Niterói	47,9	0,4	57,7	20,7
Nova Iguaçu	11,9	0,8	67,8	51,9
Paracambi	14,1	0,9	78,8	30,5
Queimados	11,8	1,9	57,9	53,0
São Gonçalo	27,0	0,6	63,0	40,4
São João de Meriti	18,5	1,2	68,9	25,3
Seropédica	3,2	0,4	69,3	50,3
Tanguá	5,8	4,6	62,2	62,3

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Censo 2000/IBGE.

Nota: dados não disponíveis para o município de Mesquita.

Em todos os municípios da RMRJ, a maior parte dos domicílios possui como principal deficiência em infraestrutura a questão da instalação sanitária. Em diversos municípios mais de 60% da deficiência em infraestrutura explica-se pela questão sanitária. Entre eles, encontram-se os de elevada concentração populacional, tais como Rio de Janeiro e Duque de Caxias. Os municípios que possuem a maior quantidade de domicílios com deficiências de infraestrutura são Guapimirim (12,9%), Niterói (12,8%) e Tanguá (12,6%). Apesar de Niterói possuir os melhores indicadores sociais e de nível de renda da RMRJ, a cidade apresenta elevada quantidade de domicílios que possuem coleta e armazenamento inadequado de lixo. Isto pode ser visualizado na tabela XIII.

**Tabela XIII Total percentual de domicílios dos municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro que apresentam as seguintes características de deficiência de infraestrutura (2000)**

	Deficiência de infraestrutura (%)		
	Abrastecimento de água	Instalação sanitária	Destino de lixo
<b>Região Metropolitana</b>	10,6	22,7	71,5
Rio de Janeiro	0,9	12,0	90,0
Belford Roxo	50,2	30,6	28,5
Duque de Caxias	43,8	39,8	25,7
Guapimirim	3,6	69,8	36,1
Itaboraí	30,2	43,6	39,7
Japeri	30,5	50,7	21,5
Magé	17,6	67,5	22,4
Nilópolis	41,4	32,0	30,3
Niterói	9,6	24,7	79,5
Nova Iguaçu	32,1	48,7	24,6
Paracambi	18,0	43,7	49,8
Queimados	64,6	27,9	12,8
São Gonçalo	27,3	51,8	27,0
São João de Meriti	12,5	44,9	46,3
Seropédica	4,8	87,8	12,3
Tanguá	57,2	46,0	6,3

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Censo 2000/IBGE.

Nota: dados não disponíveis para o município de Mesquita.

Na cidade do Rio de Janeiro, mais de 90% dos domicílios que possuem deficiência de infraestrutura têm tal problema ligado a destinação de lixo, ocorrendo o mesmo em Niterói, Paracambi e São João de Meriti. Por outro lado, menos de 1% dos domicílios com problemas de infraestrutura no Rio de Janeiro apresentam deficiências relacionadas ao abastecimento de água, percentual significativamente inferior à média da RMRJ. Já em Belford Roxo, Duque de Caxias, Nilópolis, Queimados e Tanguá o abastecimento de água constitui-se em uma grave carência. Em Guapimirim, Itaboraí, Japeri, Magé, Nova Iguaçu e São Gonçalo a instalação sanitária é bastante deficiente.

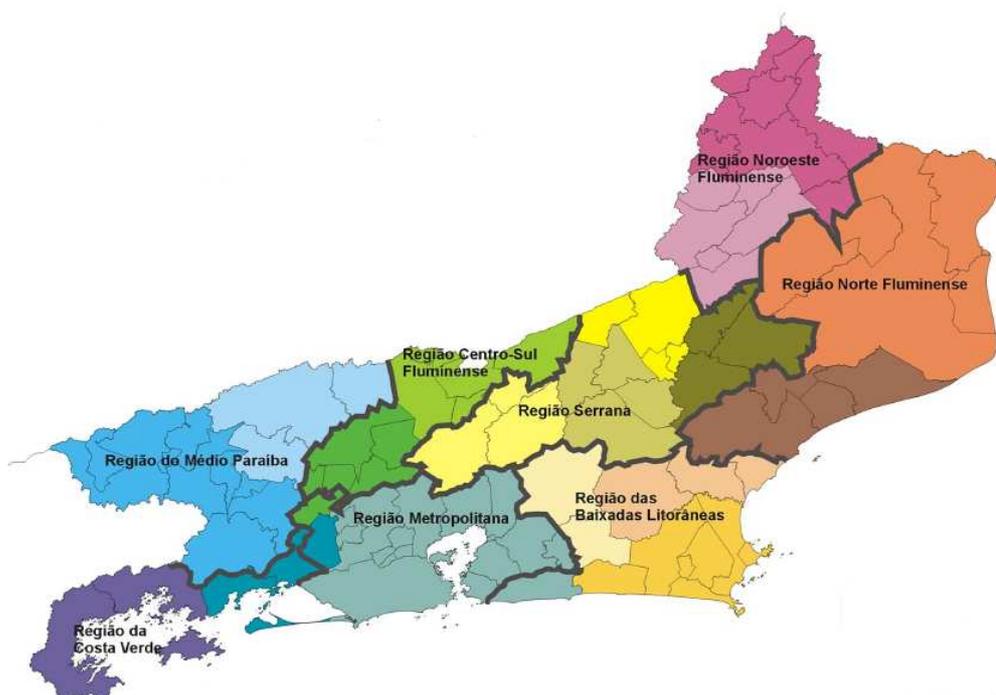
O adensamento excessivo também é uma inadequação habitacional comum aos municípios da RMRJ. Belford Roxo (16%), Japeri (15,5%), Queimados (13,8%) e Duque de Caxias (13,5%) são, em ordem decrescente, os municípios da região que apresentam as taxas mais elevadas de total de domicílios que são densamente povoados.

Como pode ser visto são de diversas naturezas os problemas habitacionais dos municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Além do déficit habitacional de fato, ou seja, a necessidade de incremento ou reposição do estoque de moradias, vimos que a maioria das cidades sofre com a inadequação habitacional de inúmeros tipos. Nesse sentido, é possível observar que a carência de moradia adequada se faz fortemente presente na RMRJ. Como será analisado no item seguinte, veremos que a pobreza desses municípios explica, ao menos em parte, a falta de habitação de qualidade para a população, extremamente carente.

#### 5.1.4 Renda e habitação dos municípios da RMRJ

O Estado do Rio de Janeiro divide-se em oito regiões político-administrativas: Região Metropolitana, Região Noroeste Fluminense, Região Norte Fluminense, Região Serrana, Região das Baixadas Litorâneas, Região do Médio Paraíba, Região Centro-Sul Fluminense e Região da Costa Verde, como pode ser visualizado no mapa I. (FUNDAÇÃO CIDE, 2009).

### Mapa 1 – Mapa das Regiões de Governo do Estado do Rio de Janeiro



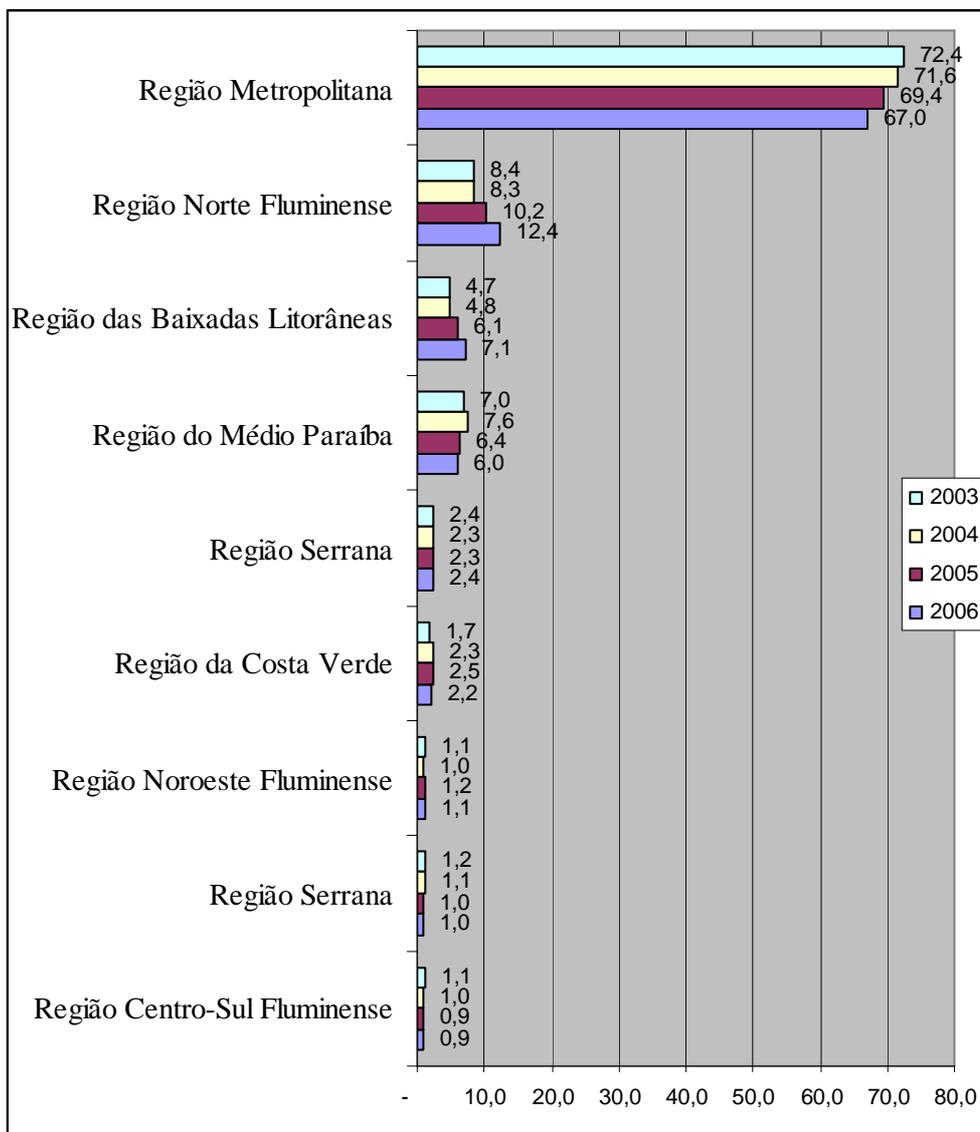
Fonte: Fundação CIDE – Centro de Informações e Dados do Rio de Janeiro.

A Região Metropolitana do Rio de Janeiro, também conhecida como Grande Rio, foi instituída pela Lei Complementar nº 20, de 1º de julho de 1974, após a fusão dos antigos Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara, sendo composta na época pelos seguintes municípios: Rio de Janeiro; Niterói; Duque de Caxias; Itaboraí; Itaguaí; Magé; Maricá; Nilópolis; Nova Iguaçu; Paracambi; Petrópolis (incluindo São José do Vale do Rio Preto); São Gonçalo; São João de Meriti; e Mangaratiba. Desde então, sofreu inúmeras alterações em sua composição, chegando à atual, com os seguintes municípios: Rio de Janeiro, Belford Roxo, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaboraí, Japeri, Magé, Mesquita, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, Paracambi, Queimados, Rio de Janeiro, São Gonçalo, São João de Meriti, Seropédica e Tanguá. (Fundação CIDE, 2010). Segundo o Censo do IBGE de 2000, a RMRJ concentrava 74% da população do estado, o que se reflete em concentração da pobreza e graves problemas quanto ao déficit habitacional.

Nos últimos anos vem ocorrendo um fenômeno de interiorização do PIB estadual no Estado do Rio de Janeiro. Nota-se o aumento da participação do total produzido pelos

municípios do interior fluminense no PIB estadual e, por conseguinte, a redução da participação da produção da RMRJ no PIB fluminense. O dinamismo no interior reflete-se em um crescimento econômico das Regiões Norte Fluminense, Médio Paraíba e da Costa Verde acima da média estadual, sendo a economia do petróleo a principal responsável por tal performance. Podemos observar o PIB das regiões do Estado do Rio de Janeiro nos anos de 2003 a 2006 através do gráfico abaixo.

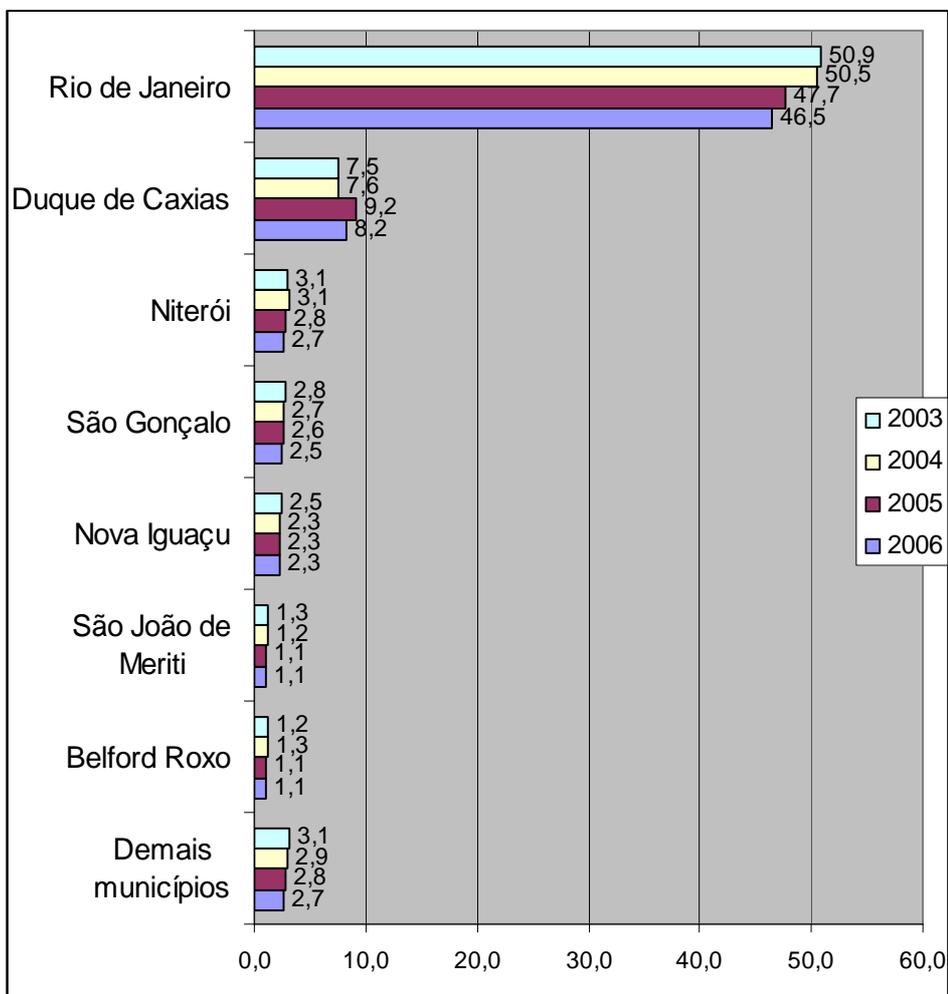
**Gráfico III PIB do Estado do Rio de Janeiro, dividido por regiões (2003/2006)**



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Censo 2000/IBGE.

A redução da participação da RMRJ no PIB estadual deve-se, em grande parte, à diminuição do PIB do Rio de Janeiro, que apresentou maior percentual de queda em relação aos demais municípios. Entre os anos de 2003 e 2006, o PIB da cidade do Rio de Janeiro diminuiu de 50,9% para 46,5% em relação ao produto total do estado. Entre os municípios cuja produção é mais significativa, o único a apresentar aumento de participação no PIB estadual foi Duque de Caxias, ampliando seu peso no PIB fluminense para 8,2%, o que pode ser observado no gráfico abaixo:

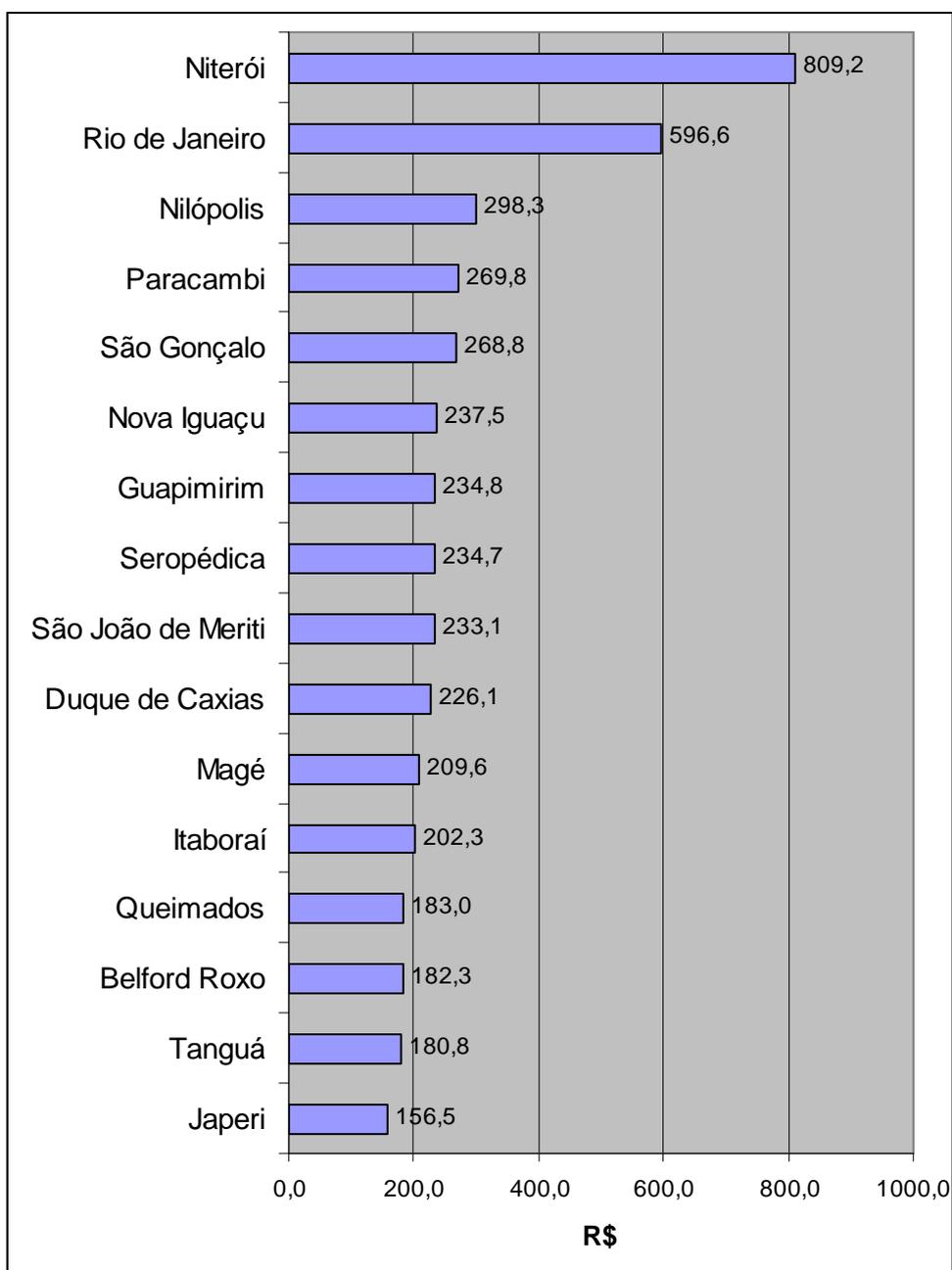
**Gráfico IV Produto Interno Bruto (%) dos municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro em relação ao Estado (2003/2006)**



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Censo 2000/IBGE.

A renda *per capita* média brasileira é de R\$ 297. Já a do Estado do Rio de Janeiro é de R\$ 414, significativamente superior a renda *per capita* média nacional. Entretanto, ao observarmos a renda *per capita* de grande parte dos municípios da RMRJ, verificamos que estas são consideravelmente inferiores à renda *per capita* média do Brasil, com exceção de Niterói e Rio de Janeiro, cujas rendas *per capita* médias são respectivamente de R\$ 809,2 e R\$ 596,6. Vale notar que tal insuficiência de renda de grande parte dos indivíduos dos municípios da RMRJ traduz-se em carências habitacionais, naturalmente. Pode-se observar a renda *per capita* dos municípios da RMRJ através do gráfico abaixo:

**Gráfico V Renda *per capita* (R\$) dos municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (2000)**



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Censo 2000/IBGE.

Ao compararmos o Gráfico V, com a renda *per capita* dos municípios da RMRJ, com a Tabela VIII, com a porcentagem do déficit habitacional dos municípios da RMRJ em relação ao total de domicílios da região, percebe-se que os municípios mais pobres – Japeri, Tanguá e Belford Roxo – não são os que concentram a maior porcentagem do déficit habitacional da RMRJ. Os municípios que concentram a maior porcentagem do déficit habitacional da região

– Rio de Janeiro, Nova Iguaçu, São Gonçalo e Duque de Caxias – possuem altos níveis de renda *per capita* média em relação aos demais municípios.

Comparando novamente o Gráfico V com a Tabela X, que mostra o déficit habitacional percentual em relação ao total de domicílios de cada município da RMRJ, observa-se, mais uma vez, que os municípios com a maior porcentagem de déficit habitacional – Nilópolis, Seropédica e São João de Meriti – não são os mais pobres da RMRJ. Nilópolis, por exemplo, possui a terceira maior renda *per capita* da RMRJ. Isto porque os municípios que concentram população e a maioria dos empregos atraem pessoas de outras cidades. Por sua vez, a terra nessas localidades é mais valorizada, logo, mais cara, contribuindo para o problema do déficit habitacional. O alto preço da terra dificulta o financiamento à habitação social em tais locais. Dessa forma, apesar de possuírem alto nível de renda *per capita*, concentram a maior parte dos empregos e atraem pessoas, tais municípios não conseguem oferecer moradia adequada para a população que para lá se desloca, apresentando alto nível de déficit habitacional.

Existem na RMRJ cerca de 811,6 mil indivíduos classificados como indigentes<sup>30</sup>. Os municípios que concentram a maior parte da população indigente são: Rio de Janeiro, com 41,5% do total; Duque de Caxias com 11,8% do total; e Nova Iguaçu com 10,4% do total. Em relação aos indivíduos classificados como pobres<sup>31</sup>, estima-se que exista 1,87 milhão na RMRJ. Novamente os municípios que concentram a maior parte da população pobre são: Rio de Janeiro; com 41,8% do total; Duque de Caxias, com 11,2% do total; e Nova Iguaçu, com 10,1% do total. Podemos observar tais dados na tabela que segue:

---

<sup>30</sup> Define-se com Linha de Indigência o valor mínimo necessário para adquirir uma cesta alimentar nutricionalmente adequada em determinado momento e lugar. (ROCHA, 2003).

<sup>31</sup> A Linha de Pobreza inclui, além do valor desta cesta alimentar, o valor mínimo para satisfazer o conjunto das demais necessidades básicas, isto é, considerando também as de habitação, vestuário, higiene, saúde, educação, transporte, lazer, etc. Os valores referem-se ao custo associado à satisfação das necessidades de uma pessoa durante um mês. (ROCHA, 2003).

**Tabela XIV População indigente e pobre percentual da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (2000)**

	<b>Indigentes (%)</b>	<b>Pobres (%)</b>
Rio de Janeiro	5,7	13,3
Belford Roxo	14,0	29,9
Duque de Caxias	12,4	26,9
Guapimirim	10,1	27,2
Itaboraí	12,9	28,8
Japeri	19,3	39,3
Magé	12,2	28,3
Nilópolis	7,4	16,5
Niterói	3,9	9,9
Nova Iguaçu	11,1	25,0
Paracambi	7,3	20,2
Queimados	13,4	30,6
São Gonçalo	7,4	18,9
São João de Meriti	8,9	20,8
Seropédica	12,3	28,9
Tanguá	11,9	28,1

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Censo 2000/IBGE.

Em termos percentuais de população pobre ou indigente em relação à população total da sua cidade, as cidades de Niterói e do Rio de Janeiro ocupam as melhores posições no *ranking* entre os municípios. Isto pode ser explicado pelo fato de possuírem as melhores rendas *per capita* da RMRJ. Além desses dois municípios, somente São Gonçalo, Paracambi e Nilópolis possuem um percentual de indigência inferior à média da RMRJ, sendo que apenas o último apresenta um percentual de pobreza abaixo da média da RMRJ. Nesse sentido, podemos notar que a maior parte dos municípios da RMRJ possui elevada porcentagem de sua população na situação de pobreza ou indigência. Isto terá forte relação com a falta de moradia adequada nessa região, uma vez que grande parte da população, desprovida de recursos financeiros, não terá condições de alugar e muito menos comprar a sua habitação. Podemos ver na tabela XIV abaixo, a porcentagem e o número de pessoas abaixo da linha da pobreza nos municípios da RMRJ. Conclui-se através da tabela que uma grande porcentagem da população nesses municípios se encontra nesse estado de extrema pobreza.

**Tabela XV Porcentagem e número de pessoas abaixo da linha de pobreza nos municípios e na Região Metropolitana do Rio de Janeiro - 1991-2000**

Municípios e Região Metropolitana do Rio de Janeiro	Porcentagem de pessoas abaixo da linha de pobreza		Número de pessoas abaixo da linha de pobreza	
	1991	2000	1991	2000
	%	%	N	N
Belford Roxo	n/a	31.01	n/a	118605
Duque de Caxias	27.03	27.92	175433	196620
Guapimirim	n/a	28.94	n/a	10129
Itaboraí	38.87	29.58	61335	50747
Itaguaí	35.89	27.59	40114	20851
Japeri	n/a	40.82	n/a	30384
Magé	40.38	29.72	75445	56504
Mangaratiba	29.79	20.5	5167	4663
Maricá	30.97	20.02	13656	13733
Nilópolis	19.95	18.36	30711	26398
Niterói	13.5	10.91	56614	42879
Nova Iguaçu	33	26.23	413805	218163
Paracambi	31.16	21.06	10569	7674
Queimados	n/a	31.21	n/a	30340
Rio de Janeiro	15.86	14.54	826410	757772
São Gonçalo	23.01	20.11	175009	162938
São João de Meriti	25.41	22.56	105023	94464
Seropédica	n/a	30.01	n/a	17974
Tanguá	n/a	30.14	n/a	6708
<b>Região Metropolitana</b>	<b>21.14</b>	<b>19.17</b>	<b>1989291</b>	<b>1870548</b>

Fonte: Elaboração do Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (Iets), a partir dos dados do Censo Demográfico (1991 e 2000)/IBGE.

O déficit habitacional é sentido de forma mais intensa entre os indivíduos que possuem menor nível de renda e maior restrição ao crédito. Na faixa de renda média mensal de até três salários mínimos encontra-se mais de 90% de todo o déficit habitacional urbano do país, como pode ser observado na seguinte. Isto demonstra que as políticas habitacionais, objetivando a redução do déficit habitacional no país, devem ser direcionadas para os indivíduos que estejam incluídos nas menores faixas de renda, pois estes apresentam maiores restrições orçamentárias que impactam negativamente na obtenção de uma moradia própria. No entanto, esta parte da população vem sendo negligenciada pelas políticas habitacionais e de financiamento à habitação, como foi analisado ao longo dessa dissertação. Justamente as

famílias que recebem até três salários mínimos, as que mais sofrem com a carência de moradia adequada, são excluídas de grande número de programas habitacionais de caráter assistencial. A pobreza dos municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, aliada à ausência de mecanismos de financiamento voltados para a classe com um nível de renda baixo, faz com que grande parte dos residentes das cidades da RMRJ não encontre soluções de mercado para a falta ou inadequação de moradia.

**Tabela XVI Déficit habitacional urbano percentual, por faixas de renda média mensal no Brasil e nas macrorregiões (2000-2006)**

	até 3 s.m.		mais de 3 e menos de 5 s.m.		mais de 5 s.m.	
	2000	2006	2000	2006	2000	2006
Brasil	82,5	90,7	9,4	5,5	8,1	3,8
Centro-Oeste	81,9	88,3	9,3	6,1	8,8	5,6
Nordeste	91,3	95,0	5,5	2,8	3,2	2,2
Norte	82,9	91,2	9,5	5,0	7,6	3,8
Sudeste	77,1	89,9	11,5	6,2	11,4	3,9
Sul	78,3	85,1	11,5	9,0	10,2	5,9

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da FJP.

Nota: s.m.: salários mínimos.

## 6 CONCLUSÃO

Embora o direito à moradia seja reconhecido universalmente, e esteja incorporado à Constituição Federal do Brasil, são poucos brasileiros que residem em um domicílio considerado adequado, segundo os elementos básicos enunciados pela Comissão da ONU para Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Ou seja, poucos habitam uma casa com paredes e tetos com estrutura durável, servida de água potável e saneamento básico, com acesso fácil a ruas calçadas e próximas de transporte e equipamentos públicos, tais como postos de saúde e escolas, e com a garantia da posse de sua moradia.

Ao longo do presente trabalho buscou-se analisar se a política de financiamento à habitação para a população de baixa renda estava de acordo com a realidade brasileira, em especial da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Para tanto, elaborou-se um primeiro capítulo traçando o histórico do reconhecimento formal do direito à moradia, tanto no plano internacional, quanto no nacional. Pode-se concluir que a moradia é hoje amplamente adotada como um direito universal. Conceituou-se, também o que viria a ser uma moradia adequada, uma vez que esta seria objeto de estudo ao longo de todo o trabalho. Por fim, traçou-se um rápido panorama das condições de moradia da população brasileira, mostrando que além do imenso déficit habitacional, grande parte dos brasileiros sofre com a extrema inadequação de suas habitações, seja pela falta de infraestrutura ou pela precariedade dos domicílios, segundo diversos critérios apresentados ao longo desta dissertação.

Uma vez que o estudo estava centrado no financiamento à habitação para a população de baixa renda, fez-se necessário analisar no segundo capítulo o crescimento da pobreza e sua relação com o não atendimento das necessidades humanas básicas da população, entre elas, da moradia adequada. Primeiramente estabeleceu-se um conceito de pobreza, fenômeno que, embora seja complexo, pode ser definido genericamente como a situação em que as necessidades não são atendidas de forma adequada. Em seguida, mostrou-se que o modelo de urbanização brasileiro ao gerar exclusão e concentração de renda, fez que com a pobreza nas grandes metrópoles levasse grande parte da população a viver em assentamentos precários,

sendo incapaz de adquirir uma habitação adequada. Realizou-se também uma breve mensuração da pobreza no Brasil, a fim de dimensionar o problema, intimamente ligado à carência habitacional.

Já no terceiro capítulo foi feito um histórico do financiamento à habitação no Brasil. Primeiramente mostrou-se porque o financiamento possui um papel tão crucial no setor imobiliário. Mostrou-se que o financiamento da demanda por habitação a torna solvável, isto é, faz com que se tenha condições de pagar pelo imóvel, uma dificuldade considerável quando se trata de moradia, principalmente para o caso da população trabalhadora. Em um segundo momento, analisou-se o modelo de financiamento do Sistema Financeiro da Habitação e o papel do Banco Nacional da Habitação neste sistema, e posteriormente a desarticulação deste banco. Mostrou-se também a criação do Sistema Financeiro Imobiliário e suas principais características.

Embora o SFH, em conjunto com o BNH – sua principal engrenagem - não tenha conseguido solucionar o problema da habitação no Brasil, proporcionou um incremento significativo na viabilização da produção e aquisição de unidades habitacionais. No entanto, ao final dos anos 1970, mas principalmente ao longo dos anos 1980, os recursos do SFH tornaram-se cada vez mais escassos, devido à crise econômica, ao desemprego do período, e o conseqüente aumento da inadimplência, desestruturando o sistema. Após o colapso do BNH, com a fragmentação institucional e a descentralização das políticas habitacionais não se definiu um novo conjunto articulado de ações na promoção pública de habitação popular. O surgimento do Sistema Financeiro Imobiliário, apesar de trazer inúmeras modernizações ao financiamento à habitação, não era voltado às classes de renda mais baixas. Dessa forma, viu-se ampliar o déficit e a inadequação habitacional, uma vez que a população mais pobre passou a ter que solucionar por seus próprios meios suas carências habitacionais.

No capítulo quatro, foram analisados os principais programas habitacionais do governo Fernando Henrique Cardoso e a criação do Programa Minha Casa Minha Vida, em julho de 2009, no governo Lula. Através da análise dos programas habitacionais implantados no governo FHC e em vigor até hoje, percebe-se a inadequação, uma vez que a população de

baixa renda é constantemente negligenciada. Percebe-se que a população menos abastada, que responde por aproximadamente 90% do déficit habitacional, nunca foi devidamente atendida pelos programas habitacionais e pelo sistema de financiamento à habitação, tendo sua situação agravada desde a extinção do BNH. Nesse sentido, o capítulo também se propõe a mostrar como a população de baixa renda enfrenta o problema da carência de moradia adequada e que soluções encontra. O Programa Minha Casa Minha Vida surge como uma esperança, já que inclui a faixa da população que recebe de zero a três salários mínimos, porém tal programa é extremamente recente e ainda não produziu resultados possíveis de serem analisados. No entanto, o que se observa é a inexistência de uma política pública de longo prazo para o setor habitacional, principalmente voltado para a classe mais pobre, que se integre a uma política de desenvolvimento urbano. Não existe uma política de financiamento à habitação com subsídios significativos que englobe a faixa de zero a três salários mínimos, e, como resultado o que se vê é a proliferação de habitações irregulares, insalubres, totalmente inadequadas pelo Brasil afora, inclusive na Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

No capítulo cinco, lançou-se um olhar especial pra a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, a fim de avaliar o descasamento entre a política de financiamento à habitação brasileira e o crescimento da população (e da pobreza) urbana. Através dos dados apresentados, fica bastante clara a situação de insuficiência de renda por que passam os municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Por consequência, seus residentes enfrentam inúmeras carências, entre elas a carência habitacional. O déficit habitacional e a precariedade dos domicílios é gritante na maior parte dos municípios.

No entanto, um resultado que não parece intuitivo surge. Ao se comparar a renda *per capita* dos municípios da RMRJ, com a porcentagem do déficit habitacional dos municípios da RMRJ em relação ao total de domicílios da região, percebe-se que os municípios mais pobres – Japeri, Tanguá e Belford Roxo – não são os que concentram a maior porcentagem do déficit habitacional da RMRJ. Os municípios que concentram a maior porcentagem do déficit habitacional da região – Rio de Janeiro, Nova Iguaçu, São Gonçalo e Duque de Caxias – possuem altos níveis de renda *per capita* média em relação aos demais municípios. Comparando novamente a renda *per capita* dos municípios da RMRJ com o déficit

habitacional percentual em relação ao total de domicílios de cada município da RMRJ, observa-se, mais uma vez, que os municípios com a maior porcentagem de déficit habitacional – Nilópolis, Seropédica e São João de Meriti – não são os mais pobres da RMRJ. Isto pode ser explicado pelo fato de que os municípios mais ricos, que concentram população e a maioria dos empregos, atraem pessoas de outras cidades. Por sua vez, a terra nessas localidades é mais valorizada, logo, mais cara, contribuindo para o problema do déficit habitacional. O alto preço da terra dificulta o financiamento à habitação social em tais locais. Dessa forma, apesar de possuírem alto nível de renda *per capita*, concentram a maior parte dos empregos e atraem pessoas, tais municípios não conseguem oferecer moradia adequada para a população que para lá se desloca, apresentando alto nível de déficit habitacional.

Mais de 90% de todo o déficit habitacional urbano do país encontra-se na faixa de renda média mensal de até três salários mínimos. Isto mostra que as políticas habitacionais com o intuito de reduzir o déficit habitacional no país devem ser direcionadas para os indivíduos que estejam incluídos nas menores faixas de renda, pois estes apresentam maiores restrições orçamentárias que dificultam a obtenção de uma moradia própria. No entanto, esta parte da população vem sendo negligenciada pelas políticas habitacionais e de financiamento à habitação, como foi analisado ao longo dessa dissertação. A pobreza dos municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, aliada à ausência de mecanismos de financiamento voltados para a classe com um nível de renda baixo, faz com que grande parte dos residentes das cidades da RMRJ não encontre soluções de mercado para a falta ou inadequação de moradia.

## REFERÊNCIAS

ALVES, Paulo Roberto Rodrigues. **O desenvolvimento do sistema financeiro imobiliário e da securitização de recebíveis imobiliários na redução do déficit habitacional brasileiro.** Monografia de pós-graduação em Regulação do Mercado de Capitais – Comissão de Valores Mobiliários – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005.

AZEVEDO, Sérgio. Desafios da habitação popular no Brasil: políticas recentes e tendências. In: Adauto Lucio Cardoso. (Org.). **Habitação social nas metrópoles brasileiras.** 1ª edição, Porto Alegre: ANTAC, 2007.

BARROS, Ana Maria Furbino Bretas. **Direito à moradia:** estudos sobre sua eficácia. Dissertação de Mestrado em Direito da Cidade - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

BARROS, Ricardo Paes de; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. **A estabilidade inaceitável:** desigualdade e pobreza no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA, jun. 2001. Disponível em: <[http://www.pm.al.gov.br/bpa/publicacoes/desigualdade\\_brasil.pdf](http://www.pm.al.gov.br/bpa/publicacoes/desigualdade_brasil.pdf)> Acesso em: 11 set. 2009.

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil:** arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Estação Liberdade, 2004.

BOTELHO, Adriano. **O urbano em fragmentos:** a produção do espaço e da moradia pelas práticas do setor imobiliário. São Paulo: Annablume; Fapesp, 2007.

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: Senado, 1988.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil.** Brasília, 10 jul. 2001. Disponível em: <

<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=233156>> Acesso em: 10 jun. 2009.

BRASIL. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001 e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, 7 jul. 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm)> Acesso em 17 nov. 2009.

CARDOSO, Aduino Lucio; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. **Os municípios e as políticas habitacionais**. Coletânea Habitare – vol. 1. São Paulo: Coletânea Habitare ANTAC, 2002. Disponível em: <<http://habitare.infohab.org.br/pdf/publicacoes/arquivos/81.pdf>> Acesso em: 1º jul. 2009.

CARNEIRO, Dionísio Dias; VALPASSOS, Marcus Vinicius Ferrero. **Financiamento à habitação e instabilidade econômica: experiências passadas, desafios e propostas para a ação futura**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

CASTRO, Siaines de; COSTA, Sandra. **Loteamentos irregulares e clandestinos: a cidade e a lei**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2002.

DUARTE, Sandro Marino. **Políticas públicas e o ideal da casa própria: a habitação social e o Programa Minha Casa Minha Vida – algumas impressões e problematizações**. *Paper* elaborado para a disciplina Regularização Fundiária do Mestrado de Direito da Cidade da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Universidade do Estado do Rio de Janeiro: Rio de Janeiro, 2009.

FERNANDES, Marlene. **Agenda Habitat para Municípios**. Rio de Janeiro: IBAM, 2003. Disponível em: <<http://www.ibam.org.br/publique/media/AgendaHabitat.pdf>> Acesso em: 1º jul. 2009.

FUNDAÇÃO CIDE – CENTRO DE INFORMAÇÕES E DADOS DO RIO DE JANEIRO. Disponível em: < <http://www.cide.rj.gov.br/cide/index.php>> Acesso em: 10 dez. 2009.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, CENTRO DE ESTATÍSTICA E INFORMAÇÕES. **Déficit habitacional no Brasil 2006**. Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação. Brasília, 2008. 98p. ISBN 978-85-60133-83-3. Disponível em: < [http://www.fjp.mg.gov.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=84&Itemid=96](http://www.fjp.mg.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=84&Itemid=96)> Acesso em: 16 jun. 2009.

GONÇALVES, Robson R.. **Aspectos da demanda por unidades habitacionais nas regiões metropolitanas – 1995/2000**. Rio de Janeiro: IPEA, set. 1997. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/pub/td/td0514.pdf>> Acesso em: 30 ago. 2009.

GUIA, George Alex Da; MORAIS, Maria da Piedade; PAULA, Rubem de. **Monitorando o direito à moradia no Brasil (1992-2004)**. Rio de Janeiro: IPEA, fev. 2006. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps\\_12/ensaio4\\_monitorando.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_12/ensaio4_monitorando.pdf)> Acesso em: 29 jun. 2009.

JULIASSE, Wagner Titara. **Descentralização municipal e déficit habitacional: um enfoque na Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro**. Dissertação de Mestrado em Ciências Econômicas - Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2009.

LORENZETTI, Maria Sílvia Barros. **A questão habitacional no Brasil**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2006.

MARICATO, Ermínia; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. Construindo a Política Urbana: participação democrática e o direito à cidade. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz, SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. **As Metrôpoles e a Questão Social Brasileira**. Rio de Janeiro: Revan; Fase, 2007.

MEDEIROS, Marcelo et al. Programas de transferência de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade. In: FOGUEL, Miguel Nathan; BARROS, Ricardo Paes de; ULYSSEA, Gabriel (Orgs.). **Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente**. Brasília: IPEA, 2007.

NERI, Marcelo C.. **Pobreza e políticas sociais na década da redução da desigualdade**. Disponível em: <<http://www.nuso.org/upload/portugues/2007/CortesNeri.pdf>> Acesso em: 19 ago. 2009.

OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS. **The right to adequate housing**. Genebra, Suíça, 13 dez. 1991. Disponível em: <[http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(symbol\)/CESCR+General+comment+4.En?OpenDocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(symbol)/CESCR+General+comment+4.En?OpenDocument)> Acesso em: 16 jun. 2009.

ROCHA, Sonia. **Pobreza no Brasil: afinal, de que se trata?** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

ROLNIK, Raquel. **A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país – avanços e desafios**. Rio de Janeiro: IPEA, fev. 2006. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps\\_12/ensaio1\\_raquel.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_12/ensaio1_raquel.pdf)> Acesso em: 16 jun. 2009.

TASCHNER, Suzana Pasternak. **Política habitacional no Brasil: retrospectivas e perspectivas**. Cadernos de pesquisa do Laboratório de Estudos sobre Urbanização, Arquitetura e Preservação – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. São Paulo: Universidade de São Paulo, set./out. 1997.

VALLADARES, Licia do Prado. Estudos recentes sobre a habitação no Brasil: resenha da literatura. In: VALLADARES, Licia do Prado. **Repensando a habitação no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.

VIANNA, Sergio Besserman. **Conselho estratégico de informações da cidade**. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro - Secretaria Municipal de Urbanismo. Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos. Ata da reunião de 25 jun. 2008. Disponível em: <[http://www.rio.rj.gov.br/ipp/Documentos/ata\\_25jun08.pdf](http://www.rio.rj.gov.br/ipp/Documentos/ata_25jun08.pdf)> Acesso em: 15 set. 2009.