

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS**  
CENTRO DE CIÊNCIAS EXATAS E DE TECNOLOGIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA URBANA

ANÁLISE DAS TENDÊNCIAS DE FINANCIAMENTO PÚBLICO PARA  
HABITAÇÃO SOCIAL. CASO DE JABOTICABAL – SP

MÁRCIO TAKASHI YOSHIMURA

SÃO CARLOS

2003

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS**  
CENTRO DE CIÊNCIAS EXATAS E DE TECNOLOGIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA URBANA

ANÁLISE DAS TENDÊNCIAS DE FINANCIAMENTO PÚBLICO PARA  
HABITAÇÃO SOCIAL. CASO DE JABOTICABAL – SP

MÁRCIO TAKASHI YOSHIMURA

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de  
Pós-Graduação em Engenharia Urbana para a  
obtenção do Título de Mestre

Orientador: Prof. Dr. IOSHIAQUI SHIMBO

SÃO CARLOS

2003

**Ficha catalográfica elaborada pelo DePT da  
Biblioteca Comunitária da UFSCar**

Y65at

Yoshimura, Márcio Takashi .

Análise das tendências de financiamento público para habitação social. Caso de Jaboticabal - SP / Márcio Takashi Yoshimura. -- São Carlos : UFSCar, 2004.  
210 p.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal de São Carlos, 2003.

1. Habitação social. 2. Indicadores de habitação 3. Habitação – financiamento. 4. Políticas públicas. I. Título.

CDD: 363.5 (20<sup>a</sup>)

*“Sabemos que todas as cousas cooperam para o bem daqueles que amam a Deus,  
daqueles que são chamados segundo o seu propósito.”*  
Romanos 8:28

## AGRADECIMENTOS

Ao Prof. Dr. Ioshiaqui Shimbo, amigo e orientador, pela paciência e oportunidade de desenvolver este trabalho.

Ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana do Departamento de Engenharia Civil pelo auxílio na realização deste estudo.

À Prefeitura Municipal de Jaboticabal e à Empresa Municipal de Urbanização de Jaboticabal – EMURJA pela oportunidade e incentivo.

Aos amigos da CDHU de Ribeirão Preto e Araraquara, à COHAB-RP e à Assessoria de Imprensa do Escritório de Negócios da Caixa Econômica Federal de Ribeirão Preto pelo apoio e fornecimento de dados.

Aos meus pais, aos familiares e aos irmãos da Igreja Presbiteriana de Jaboticabal pelo apoio incondicional e pelas orações.

À minha esposa, Solene, pela paciência, incentivo e companheirismo nos momentos mais difíceis.

A Deus por me conceder o dom da vida e por colocar no meu caminho todas essas pessoas maravilhosas que me ajudaram a realizar este trabalho.

## Lista de TABELAS

TABELA 1 - Fonte e volume dos recursos financeiros destinados aos financiamentos habitacionais pelo Governo Federal, no período de 1997 a 2000.....	94
TABELA 2 - Número de unidades habitacionais contratadas (em produção e/ou em comercialização) e o volume de recursos aplicados pela CDHU, por meio do Programa Pró-Lar. Posição em março/2003. ....	108
TABELA 3 - Número de unidades habitacionais financiadas por ano por programa pela CDHU, no período de 1995 a 2000.....	110
TABELA 4 - Recursos financeiros da CDHU disponíveis anualmente. ....	113
TABELA 5- Composição dos custos de produção das unidades habitacionais do Jardim Petrassi. ....	140
TABELA 6- Volume e origem dos recursos financeiros utilizados para os financiamentos habitacionais no município de Jaboticabal, no período de 1996 a 2002.....	145
TABELA 7 - Demanda habitacional de Jaboticabal por faixa de renda.....	151
TABELA 8 - As famílias cadastradas quanto à comprovação de renda.....	152
TABELA 9 - As famílias cadastradas quanto à situação de moradia.....	153
TABELA 10 - Financiamentos realizados pela COHAB-RP em Jaboticabal.....	158
TABELA 11 - Percentual de inadimplentes no Parque 1º de Maio.....	161
TABELA 12 - Percentual de inadimplentes no Jardim Petrassi.....	161
TABELA 13 - Número de unidades habitacionais financiadas pela CDHU por Região Administrativa por ano, no período de 1995 a 2000.....	193
TABELA 14 - Demanda Potencial da CDHU no Estado de São Paulo - 1998.....	194
TABELA 15 - Unidades habitacionais comercializadas pela CDHU por Programa, na Região Administrativa de Araçatuba, no período 1995-2002.....	195
TABELA 16 - Unidades habitacionais comercializadas pela CDHU por Programa, na Região Administrativa de Barretos, no período 1995-2002.....	196
TABELA 17 - Unidades habitacionais comercializadas pela CDHU por Programa, na Região Administrativa de Bauru, no período 1995-2002.....	197
TABELA 18 - Unidades habitacionais comercializadas pela CDHU por Programa, na Região Administrativa de Campinas, no período 1995-2002.....	198
TABELA 19 - Unidades habitacionais comercializadas pela CDHU por Programa, na Região Administrativa Central, no período 1995-2002.....	199
TABELA 20 - Unidades habitacionais comercializadas pela CDHU por Programa, na Região Administrativa de Franca, no período 1995-2002.....	200
TABELA 21 - Unidades habitacionais comercializadas pela CDHU por Programa, na Região Administrativa de Marília, no período 1995-2002.....	201
TABELA 22 - Unidades habitacionais comercializadas pela CDHU por Programa, na Região Administrativa de Pres.Prudente, no período 1995-2002.....	202
TABELA 23 - Unidades habitacionais comercializadas pela CDHU por Programa, na Região Administrativa RMSP, no período 1995-2002.....	203
TABELA 24 - Unidades habitacionais comercializadas pela CDHU por Programa, na Região Administrativa de Registro, no período 1995-2002.....	205
TABELA 25 - Unidades habitacionais comercializadas pela CDHU por Programa, na Região Administrativa de Rib. Preto, no período 1995-2002.....	206
TABELA 26 - Unidades habitacionais comercializadas pela CDHU por Programa, na Região Administrativa de Santos, no período 1995-2002.....	207

TABELA 27 - Unidades habitacionais comercializadas pela CDHU por Programa, na Região Administrativa de S.J.Rio Preto, no período 1995-2002. ....	208
TABELA 28 - Unidades habitacionais comercializadas pela CDHU por Programa, na Região Administrativa de S.J. Campos, no período 1995-2002. ....	209
TABELA 29 - Unidades habitacionais comercializadas pela CDHU por Programa, na Região Administrativa de Sorocaba, no período 1995-2002. ....	210

### **Lista de QUADROS**

QUADRO 1 - A evolução do Crédito Imobiliário no Brasil. ....	61
QUADRO 2 - FINANCIAMENTO PÚBLICO HABITACIONAL – POLÍTICA PÚBLICA DO GOVERNO FEDERAL .....	101
QUADRO 3 - FINANCIAMENTO PÚBLICO HABITACIONAL – POLÍTICA PÚBLICA DO GOVERNO ESTADUAL .....	119
QUADRO 4 - Dinâmica populacional e taxas de crescimento urbano e rural do Município de Jaboticabal, no período de 1960 a 2000.....	162
QUADRO 5 - Síntese dos financiamentos habitacionais com recursos públicos no município de Jaboticabal, no período de 1978 a 2002. ....	164
QUADRO 6 - Síntese dos financiamentos habitacionais com recursos públicos realizados no município de Jaboticabal, no período de 1978 a 2002.....	165
QUADRO 7 - FINANCIAMENTO PÚBLICO HABITACIONAL – POLÍTICA PÚBLICA DO GOVERNO MUNICIPAL DE JABOTICABAL. ....	167
QUADRO 8 - FINANCIAMENTO PÚBLICO PARA HABITAÇÃO – POLÍTICA PÚBLICA DO GOVERNO FEDERAL .....	187
<b>QUADRO 9</b> - FINANCIAMENTO PÚBLICO PARA HABITAÇÃO – POLÍTICA PÚBLICA DO GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO .....	189
<b>QUADRO 10</b> - FINANCIAMENTO PÚBLICO PARA HABITAÇÃO – POLÍTICA PÚBLICA DO GOVERNO MUNICIPAL DE JABOTICABAL .....	191
QUADRO 11 - Valores do Planejamento Orçamentário da EMURJA e da Prefeitura de Jaboticabal.....	194

### **Lista de FIGURAS**

FIGURA 1 - Meio urbano: luta de classes e a interferência do Estado. ....	15
FIGURA 2 - Processo de produção da crise da moradia na economia capitalista. ....	26
FIGURA 3 - Exemplo de uma matriz de indicadores sociais. ....	86
FIGURA 4 - Mapa com a distribuição das unidades habitacionais financiadas pela CDHU nas Regiões Administrativas, no período de 1995 a 2002. ....	116
FIGURA 5 - Mapa da Demanda Potencial da CDHU. ....	116
FIGURA 6 – Mapa do Município de Jaboticabal com a localização dos Conjuntos Habitacionais construídos com Financiamentos Públicos. ....	157

## Lista de GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - A relação entre o número de unidades financiadas, a fonte de recursos e a taxa de inflação. ....	56
GRÁFICO 2 - Volume dos recursos financeiros destinados aos financiamentos habitacionais pelo Governo Federal, no período de 1997 a 2000. ....	95
GRÁFICO 3 - Número de unidades habitacionais financiadas por ano, de acordo com a fonte de recursos do Governo Federal, no período de 1997 a 2000. ....	95
GRÁFICO 4 - Relação entre a taxa de inflação e o volume de recursos do Governo Federal destinados aos financiamentos habitacionais, no período de 1997 a 2000. ....	97
GRÁFICO 5 - Número de unidades habitacionais financiadas pela CDHU por ano por programa habitacional, no período de 1995 a 2002. ....	111
GRÁFICO 6 - Comparativo das unidades habitacionais produzidas pelos Programas da CDHU, entre os períodos 1995-1998 e 1999-2002. ....	112
GRÁFICO 7 - Comparativo das unidades habitacionais produzidas pela CDHU, por Região Administrativa, entre os períodos 1995-1998 e 1999-2002. ....	114
GRÁFICO 8- Percentual de financiamentos por faixa de renda familiar no Programa de Autoconstrução Assistida, do 1º Semestre de 2001 até o 2º Semestre de 2002. ....	134
GRÁFICO 9 - Percentual de recursos destinados anualmente à EMURJA, por meio da Lei Orçamentária Anual, no período de 1992 a 2002. ....	136
<b>GRÁFICO 10</b> - Evolução dos recursos financeiros do Programa de Autoconstrução Assistida, do 1º Semestre de 2001 até o 2º Semestre de 2002. ....	144
GRÁFICO 11- Número de unidades habitacionais financiadas por ano no município de Jaboticabal, no período de 1992 a 2002. ....	146
GRÁFICO 12- Demanda Habitacional do município de Jaboticabal, em 1990. ....	150
GRÁFICO 13 - Demanda habitacional do município de Jaboticabal, em 1997. ....	151

## SUMÁRIO

<b><i>CAPÍTULO 1: A INTERVENÇÃO DO ESTADO NO PROCESSO DE PRODUÇÃO CAPITALISTA DA HABITAÇÃO</i></b>	<b>14</b>
<b>1.2. Os obstáculos ao processo de produção capitalista da habitação</b>	<b>21</b>
1.2.1. Primeiro obstáculo ao processo de produção da habitação: a terra urbana	21
1.2.2. Segundo obstáculo: demanda solvável estreita	22
1.2.3. Terceiro obstáculo: a necessidade do capital de giro imobilizado por um longo período	23
<b>1.3. A necessidade de intervenção do Estado no processo de produção capitalista da habitação</b>	<b>24</b>
1.3.1. A Reforma Urbana e a Habitação Social	28
<b><i>CAPÍTULO 2: A ATUAÇÃO DO ESTADO NA POLÍTICA DE FINANCIAMENTO HABITACIONAL NO BRASIL</i></b>	<b>34</b>
<b>2.1. A Atuação do Governo Federal na política de Financiamento Habitacional</b>	<b>34</b>
2.1.1. A atual ausência do Estado na Política de Financiamento Habitacional	34
2.1.2. A política habitacional centralizadora do BNH: contextos e resultados	36
2.1.2.1. Os programas de financiamento habitacional do BNH e o baixo atendimento às famílias de menor renda	43
2.1.3. Política Habitacional do período Caixa Econômica Federal: tendência a elitização ainda maior da clientela	45
2.1.3.1. Programas Habitacionais no período CEF:	49
2.1.4. Breve histórico dos recursos financeiros do Governo Federal para o financiamento da habitação social e as propostas do novo governo	55
2.1.4.1. As fontes de recursos financeiros para habitação propostas pelo novo governo	61
<b>2.2. A atuação do Governo do Estado de São Paulo na Política de Financiamento Habitacional</b>	<b>64</b>
2.2.1. O processo de autonomização da Política Habitacional no Estado de São Paulo	64
2.2.2. A importância do ICMS-HABITAÇÃO para Política Habitacional no Estado de São Paulo	66
2.2.3. A política de distribuição espacial das unidades habitacionais produzidas no Estado de São Paulo	68
2.2.4. O dimensionamento das necessidades habitacionais no Estado de São Paulo	70
2.2.5. Os Programas de Financiamento Habitacional do Estado de São Paulo	72
<b>2.3. A atuação do Poder Público Municipal na Política de Financiamento Habitacional</b>	<b>74</b>
2.3.1. A transição para um novo ideário de enfrentamento do problema habitacional: o poder público local	74
2.3.2. O papel dos municípios e a política habitacional proposta pelo novo governo	80

2.4. Conclusões	81
<b><i>CAPÍTULO 3: INDICADORES DE FINANCIAMENTO PARA HABITAÇÃO SOCIAL</i></b>	<b>83</b>
3.1. Aspectos conceituais sobre os indicadores	83
3.2. Indicadores para habitação	86
3.3. Indicadores de financiamento para habitação	88
3.4. Conclusões	92
<b><i>CAPÍTULO 4: ANÁLISE DOS INDICADORES DE FINANCIAMENTO PÚBLICO PARA HABITAÇÃO SOCIAL: GOVERNO FEDERAL</i></b>	<b>93</b>
4.1. Os Indicadores de financiamento habitacional do Governo Federal	93
4.1.1. Percentual de unidades habitacionais financiadas destinadas às famílias de baixa renda	93
4.1.2. Volume de recursos aplicados e número de unidades financiadas por ano de acordo com a fonte de recursos	94
4.1.3. Número de unidades habitacionais financiadas por ano	98
4.1.4. Número de unidades habitacionais financiadas por ano por programa habitacional	98
4.1.5. Déficit Habitacional no Brasil	98
4.2. Análise das tendências para o financiamento da habitação social no Brasil	100
<b><i>CAPÍTULO 5: ANÁLISE DOS INDICADORES DE FINANCIAMENTO PÚBLICO PARA HABITAÇÃO SOCIAL: GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO</i></b>	<b>107</b>
5.1. Os Indicadores de financiamento habitacional do Governo do Estado de São Paulo	107
5.1.1. Percentual de unidades habitacionais financiadas por faixa de renda	107
5.1.2. Volume de recursos aplicados nos financiamentos habitacionais de acordo com a fonte de recursos	107
5.1.3. Número de unidades habitacionais financiadas por ano por programa habitacional	109
5.1.4. Distribuição espacial das unidades habitacionais financiadas pela CDHU e da Demanda Potencial no Estado de São Paulo	113
5.2. Análise das tendências para o financiamento da habitação social no Estado de São Paulo	118
<b><i>CAPÍTULO 6: ANÁLISE DOS INDICADORES DE FINANCIAMENTO PARA HABITAÇÃO SOCIAL NO MUNICÍPIO DE JABOTICABAL</i></b>	<b>123</b>
6.1. Os indicadores de financiamento habitacional do Município de Jaboticabal	124
6.1.1. Percentual de unidades habitacionais financiadas por faixa de renda	125
6.1.2. Volume de recursos financeiros aplicados nos financiamentos habitacionais de acordo com a fonte de recursos	134
6.1.3. Número de unidades habitacionais financiadas por ano	146
6.1.4. Número de unidades habitacionais financiadas por ano por programa habitacional	147

6.1.5. Déficit Habitacional em Jaboticabal _____	149
6.1.6. Outros indicadores _____	153
<b>6.2. Síntese dos financiamentos habitacionais com recursos públicos realizados no município de Jaboticabal, no período de 1978 a 2002 _____</b>	<b>163</b>
<b>6.3. Análise dos indicadores de financiamento habitacional no município de Jaboticabal _____</b>	<b>166</b>
<b><i>CAPÍTULO 7: CONSIDERAÇÃO FINAIS _____</i></b>	<b><i>173</i></b>
<b><i>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS _____</i></b>	<b><i>176</i></b>
<b><i>ANEXO A: MÉTODO DE PESQUISA _____</i></b>	<b><i>180</i></b>
<b><i>ANEXO B _____</i></b>	<b><i>192</i></b>

## **Resumo**

As mudanças ocorridas na década de 80 fizeram com que os municípios assumissem cada vez mais responsabilidades sobre os problemas urbanos nos anos 90. Dentre eles, a ampliação do acesso à moradia e à qualidade de vida da população de baixa renda, uma das diretrizes contidas na Reforma Urbana. Neste sentido, os municípios devem desenvolver políticas públicas para habitação social que envolvam o financiamento habitacional às famílias de baixa renda, uma vez que os Governos Federal e Estadual têm-se ausentado dessa responsabilidade. Considerando este contexto e tendo em vista as dificuldades financeiras pelo qual passam os municípios atualmente, torna-se necessária uma de melhor compreensão desse fenômeno para elaboração de estratégias para solucionar este problema. Assim, este trabalho realiza um levantamento das ações implementadas pelo município de Jaboticabal na área habitacional, na década de 90, e pretende analisar as tendências de financiamento público para habitação social em Jaboticabal, por meio da utilização de indicadores.

## **Abstract**

The changes occurred in the 80's decade make the municipal districts took more and more responsibility about the 90's decade urban problems. Among them, the dwelling access amplification and low gains community life's quality, guidelines contained in the Urban Reform. In this sense, municipal districts should develop public politics to social habitation involving habitational financing to low gains community, having in view that Federal and State Governments had absented themselves about this responsibility. Considering this context and having in view the actual Municipal's financial difficulties, it is necessary a better understanding about this phenomenon, elaborating strategies to solve it. This way, this work accomplish statistics acts carried out by Jaboticabal's municipal district in the 90's decade, intending to analyze the Jaboticabal's public financing tendencies, through indicators

## APRESENTAÇÃO

---

O presente trabalho de pesquisa trata das tendências dos financiamentos públicos para Habitação Social a partir da análise de indicadores de financiamento habitacional do Governo Federal, do Estado de São Paulo e do município de Jaboticabal – SP, na década de 90.

A análise das políticas de financiamento público de habitação social é uma tarefa complexa, pois envolve os vários níveis de Governo (Federal, Estadual e Municipal), além de estar relacionada aos aspectos da macroeconomia (inflação, taxa de juros, concentração de renda, entre outros) e das decisões políticas.

A situação atual da habitação no Brasil é preocupante, pois o país chega a 2003 com um déficit habitacional estimado em 6,6 milhões de moradias, segundo estudos elaborados pela FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (2001), sendo que 83,2% do déficit é composto por famílias com renda mensal de até 3 salários mínimos.

As famílias com renda inferior a 3 salários mínimos reúnem condições mínimas suficientes para sobrevivência básica, sendo difícil para as famílias dessa faixa de renda solucionar o seu problema da moradia, dentro da regularidade, sem o apoio do Poder Público.

A predominância das políticas de mercado sobre as necessidades sociais na área da habitação tem forçado as famílias de baixa renda a resolverem a questão da moradia por conta própria, contribuindo para o aumento de moradias subnormais e assentamentos irregulares: moradores de rua, favelas, cortiços, ocupação em áreas de risco, surgimento de loteamentos clandestinos e invasão de áreas de preservação ambiental.

As estimativas da Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano do Governo Federal são de que um milhão e duzentos mil novos domicílios urbanos são produzidos a cada ano no país, sendo que cerca de 30%, ou seja, 360 mil domicílios são produzidos em

favelas, loteamentos clandestinos e demais formas de assentamentos inadequados e subnormais (SEDU, 2001).

O novo governo que tomou posse em 2003, criou o Ministério das Cidades para cuidar das questões urbanas e de saneamento, na qual está inserida a política habitacional. O Projeto Moradia é o documento que contém as propostas de Política Habitacional do novo governo e nele há o reconhecimento da luta pelo acesso à moradia. Uma luta que envolve as demandas por financiamento à produção, por financiamento para venda e pela terra urbanizada.

A moradia é um bem caro, principalmente para população trabalhadora com renda familiar de até 3 salários mínimos. De forma que os financiamentos públicos de habitação, com prazos de pagamento de 20 a 25 anos deveriam se constituir em uma alternativa para aquisição da habitação para esta parcela da população, fato que não vem ocorrendo nos últimos anos.

Os dois principais programas de financiamento habitacional do Governo Federal, com recursos do FGTS, destinados à população de menor renda são o Carta de Crédito Individual e o Carta de Crédito Associativo. No entanto, desde a sua criação em 1995 a Outubro de 2000, o Carta de Crédito Individual aplicou apenas 5,2% de seus recursos para financiamentos a famílias com renda de até 3 salários mínimos, onde se concentra o maior déficit, enquanto que o Carta de Crédito Associativo nada aplicou nesta faixa de renda (CHERKEZIAN, 2002).

Como se trata de um estudo de tendências procurou-se construir um histórico de informações relevantes utilizando-se de indicadores de financiamento habitacional, de forma a possibilitar a análise das mudanças ocorridas no passado recente com o objetivo de se determinar as perspectivas futuras.

Desta forma, o objetivo geral do trabalho foi analisar as tendências de financiamento habitacional, tendo como objeto de estudo o município de Jaboticabal.

Para realizar esta análise verificou-se a necessidade de estudar as tendências de financiamento habitacional no Estado de São Paulo e no Brasil, onde está inserido o município de Jaboticabal.

Assim, o objetivo geral do trabalho foi dividido em objetivos específicos:

- Elaborar um levantamento dos financiamentos habitacionais realizados pelas principais instituições de financiamento (CEF, CDHU e COHAB), na década de 90;
- Verificar as principais alternativas de financiamento habitacional encontradas pelo município de Jaboticabal para atender a demanda por moradias;
- Contribuir para a formulação de indicadores para monitoramento do financiamento habitacional; e
- Analisar, a partir dos indicadores formulados, a política de financiamento habitacional do Governo Federal e Estadual, bem como os seus desdobramentos sobre as políticas municipais.

A presente pesquisa teve origem na tentativa de se entender como um município de médio porte como Jaboticabal, situado numa das regiões mais ricas do Estado de São Paulo e que possui uma boa estrutura organizacional administrativa, com um órgão específico para tratar das questões habitacionais, encontra dificuldades para a implementação da sua política habitacional de atendimento às famílias de baixa renda e quais as ações desenvolvidas pelo município.

Desta forma, a pergunta de pesquisa formulada foi: quais as tendências de financiamento público para habitação social no município de Jaboticabal?

A hipótese é a de que enquanto Jaboticabal não viabilizar recursos para investimentos na aquisição de áreas e na instalação de infra-estrutura urbana, o Município tende a ficar limitado nas suas ações e cada vez mais dependente dos programas de financiamento habitacional desenvolvidos pelos Governos Federal e Estadual.

O desenvolvimento do trabalho envolveu a realização de estudos sobre as particularidades da produção capitalista da habitação no meio urbano e a luta de classes (capital *versus* trabalho), as necessidades da intervenção do Estado e as reflexões provocadas pela Reforma Urbana (capítulo 1).

No capítulo 2 elaborou-se um levantamento dos programas de financiamento habitacional desenvolvidos pelo Poder Público Federal, Estadual e Municipal no Brasil, a partir do BNH.

O capítulo 3 trata do conceito de indicadores de maneira introdutória e sobre os indicadores de financiamento habitacional utilizados neste trabalho.

Nos capítulos 4, 5 e 6 realiza-se uma análise sobre as tendências do financiamento público para habitação social na esfera Federal, Estadual e no município de Jaboticabal a partir dos indicadores elaborados.

No capítulo 7 estão as conclusões e as considerações finais sobre o trabalho.

No Anexo A está descrito o Método de Pesquisa utilizado, assim como o processo de escolha dos indicadores de financiamento para habitação.

Algumas Tabelas e Gráficos auxiliares à pesquisa encontram-se no Anexo B.

## CAPÍTULO 1

### A INTERVENÇÃO DO ESTADO NO PROCESSO DE PRODUÇÃO CAPITALISTA DA HABITAÇÃO

---

Ao iniciar o presente estudo, diversas questões foram levantadas. A primeira delas foi em relação às origens do financiamento público para habitação social: como e por que surgiu a necessidade do financiamento para habitação?

Em MARICATO (1998), a autora explica que a habitação é uma mercadoria especial e é um bem relativamente caro se comparado à média do salário da maioria da população brasileira, “entre as mercadorias de consumo privado (roupas, sapatos, alimentos, etc.), a habitação é a mais cara..., por isso o comprador demora muitos anos para pagá-la ou juntar o valor correspondente ao seu preço. Dizemos que é uma mercadoria que possui um longo período de circulação e exige o financiamento prévio para o consumo, pois em geral os trabalhadores não dispõem de tanto dinheiro à vista”.

Ao analisar as afirmações de MARICATO, verifica-se que a habitação é tratada como uma mercadoria, tendo acesso a este bem os que possuem dinheiro para comprá-la, uma relação típica do sistema capitalista. Verifica-se também que o valor da mercadoria habitação é relativamente alto se comparado ao salário médio da maioria da população brasileira, outra relação característica do sistema capitalista que envolve o capital e o trabalho.

A partir dessas impressões iniciais, a pesquisa foi direcionada para o entendimento do problema habitacional envolvendo a relação de forças entre o capital e o trabalho no meio urbano e a necessidade da intervenção do Estado no financiamento público para habitação.

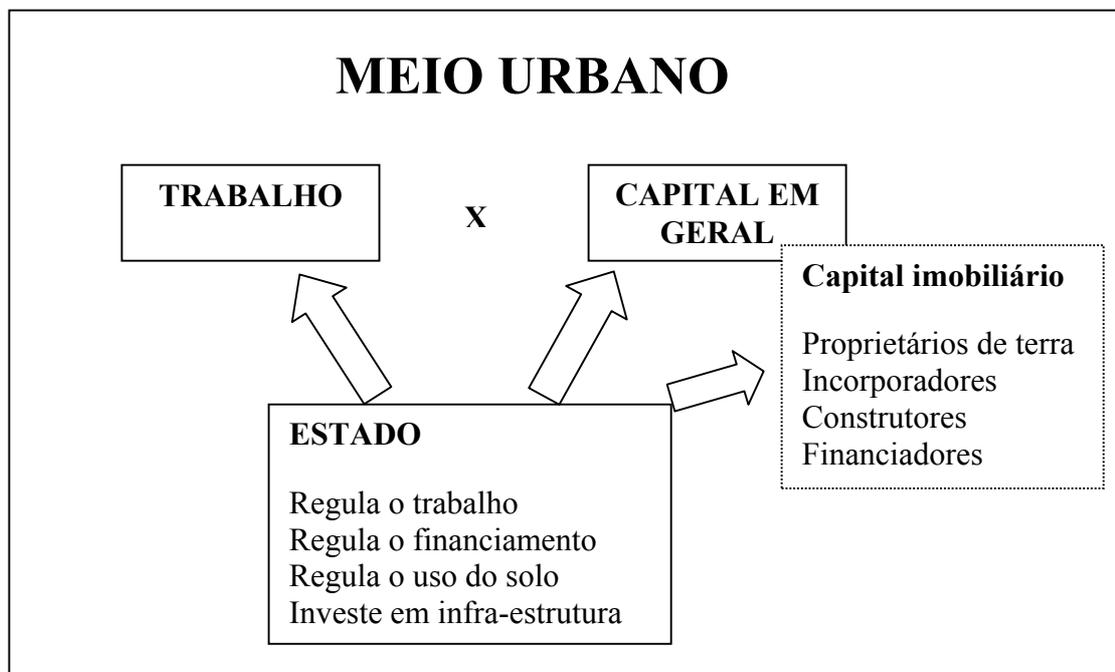
#### **1.1. Meio urbano: espaço da relação de forças entre Capital, Trabalho e Estado**

A relação de forças entre o capital e o trabalho desenvolve-se no espaço denominado meio urbano. Segundo SILVA E SILVA (1989), o urbano, que foi gerado pelas necessidades de reprodução do capital, da qual o problema habitacional é uma

decorrência, constitui-se em um espaço das lutas de classes, onde os movimentos sociais se estruturam como instância representativa das classes populares e o Estado, como instância contraditória, por situar-se nas relações entre as classes.

Segundo MARICATO (1998), o Estado pode interferir na luta de classes, favorecendo ou prejudicando determinados interesses, dependendo da correlação de forças existentes na sociedade. A autora cita o exemplo que aconteceu na Inglaterra, no século passado, quando o Estado inglês afastou os obstáculos à produção em massa das moradias, ao interferir na regulação da terra e no financiamento, dificultando ganhos especulativos que encareciam a habitação. Isso aconteceu devido à pressão dos trabalhadores que exigiam maiores salários para arcar com o custo da habitação e ao apoio dos capitalistas que se colocaram a favor das medidas para baratear o custo da habitação. Desta forma, o Estado assumiu a produção de programas sociais, subsidiando a habitação e regulando a margem de lucro do capital imobiliário.

De maneira simplificada, a FIGURA 1 ilustra a luta de classes no meio urbano e a interferência do Estado.



**FIGURA 1** - Meio urbano: luta de classes e a interferência do Estado.  
Fonte: MARICATO (1998)

Para simplificar o entendimento da luta de classes que se desenvolve no espaço urbano, MARICATO (1998) elaborou um raciocínio esquemático: de um lado, estão os usuários da cidade, os trabalhadores, aqueles que necessitam da cidade para viver e vêem a cidade como valor de uso; de outro lado, estão aqueles que vêem a cidade como fonte de lucro e encaram-na como valor de troca. Obviamente, como a própria autora ressalta, este raciocínio é uma maneira bastante simplificada de entender-se o problema que é muito mais complexo.

Outra pergunta surgida na pesquisa foi como surgiram a luta de classes no meio urbano e qual a relação com a crise da habitação?

#### **1.1.1. A relação entre a luta de classes, a industrialização e a crise da habitação**

A luta de classes e a crise da habitação estabeleceram-se no meio urbano e as suas origens têm relações com a industrialização, como se pode verificar nesta citação:

“uma sociedade não pode existir sem falta de habitação quando a grande massa trabalhadora depende exclusivamente de seu salário, (...) quando novos melhoramentos mecânicos, etc., deixam continuamente sem trabalho massas de operários; quando violentas e cíclicas crises industriais condicionam, por um lado, a existência de um numeroso exército de reserva de desempregados e, por outro lado, temporariamente deixam na rua grande massa de trabalhadores; concentrando-se nas grandes cidades num ritmo mais rápido que o da construção de casas (...); numa sociedade assim, a falta de habitação não é nenhum acaso: é uma instituição necessária; e juntamente com as suas repercussões sobre a saúde, etc., só poderá ser eliminada quando toda a ordem social for inteiramente transformada” (ENGELS, 1988).

A citação de Engels foi escrita na segunda metade do século XIX, num contexto de transformações por que passava a Alemanha após a vitória sobre a França na guerra de 1870-71, quando houve uma grande entrada de dinheiro na economia alemã, falta que contribuiu para a crise da moradia. Um dos motivos da crise foi a transformação de parte do dinheiro em capital imobiliário e a passagem da manufatura rural para a grande indústria (RIBEIRO & PECHMAN, 1982).

Chama a atenção na citação de Engels, como a descrição dada pelo autor sobre a falta de habitação se aplica à situação atual do Brasil em pleno século XXI. A preocupação atual é como enfrentar essa realidade que atravessa os séculos e se agrava cada vez mais. Dados atuais indicam que será necessário abrigar, neste século, cerca de oito bilhões de pessoas, cada vez mais concentradas nas cidades, principalmente nos países de Terceiro Mundo que vivem um processo de urbanização descontrolado (HEREDA, 1997<sup>1</sup>).

Na mesma linha de raciocínio de Engels, SILVA E SILVA (1989) cita que a crise de moradia provocada pelo capitalismo cria um exército industrial de reserva e uma classe que tem apenas a força de trabalho para vender, condições estas benéficas ao processo de produção capitalista, segundo palavras da autora: “a escassez de moradia é percebida como manifestação da desigualdade implantada pelo capitalismo enquanto sistema de produção. É um fenômeno que cresce paralelamente ao exército industrial de reserva, ambos benéficos para o processo de acumulação, na medida em que o capitalismo cria, como condição necessária a sua expansão, a existência de uma classe que não tenha outra coisa para vender a não ser sua força de trabalho”.

Em sua obra, ENGELS (1988) demonstra a preocupação em associar a crise da moradia ao modo de produção capitalista, onde a falta de moradia é caracterizada pelas más condições de habitação dos trabalhadores, resultado da migração repentina da população às grandes cidades devido aos empregos gerados pelas indústrias, pela propriedade privada, pelo enorme aumento dos aluguéis e pela exploração e opressão da classe trabalhadora pela classe dominante.

Entretanto, a caracterização da falta de moradia realizada por Engels é contestada em um aspecto por RIBEIRO & PECHMAN (1982), os quais argumentam que a relação entre as carências e precariedade habitacionais e a exploração do trabalho não é direta. Para estes autores, “embora as relações capitalistas de produção determinem o modo de vida da classe trabalhadora, o consumo habitacional será fortemente influenciado pelo modo de funcionamento do mercado de terras e de moradias. É a dinâmica destes

---

<sup>1</sup> HEREDA, Jorge F. **Habitação Popular: o discurso e a prática – o caso de Diadema**. In: SOUZA, Ângela G. (org.) **Habitar Contemporâneo: novas questões no Brasil dos anos 90**. Centro de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CADCT. Universidade Federal da Bahia. Bahia. 1997.

mercados, a partir de uma determinada estrutura de distribuição de riqueza, que estabelecerá os padrões de consumo habitacional”.

Esta afirmação é reforçada por CASTELLS (1983) através da verificação de que a crise da moradia não atinge somente a classe trabalhadora, mas extrapola para setores médios que possuem maior capacidade de consumo e, mesmo assim, não conseguem escapar do problema da falta de moradia.

Entretanto, para CASTELLS (1983), a crise da moradia não é apenas conjuntural e uma simples questão de equilíbrio entre oferta e demanda. Trata-se de uma defasagem entre necessidades habitacionais, socialmente definidas, e a produção de moradias e de equipamentos urbanos.

No contexto da industrialização das cidades européias no final do século XIX, CASTELLS (1983) explica a questão da defasagem, fazendo uma relação entre a crise da moradia e o surgimento da grande indústria. Segundo CASTELLS, duas situações podem ocorrer: 1<sup>a</sup>.) aonde a indústria se instala, há necessidade de organizar-se um espaço para a mão-de-obra próximo à indústria e surge a demanda por moradias, e 2<sup>a</sup>.) quando a indústria se “enxerta” em um tecido urbano constituído para se aproveitar da mão-de-obra potencial que já reside no lugar, mas ao mesmo tempo, suscita um forte movimento migratório que ultrapassa a capacidade de construção e de equipamentos urbanos da cidade.

A relação entre habitação e industrialização permite verificar que, quanto maior a taxa de crescimento industrial (capitalista), mais intenso o crescimento urbano, maior é a tendência à aglomeração urbana e maior é a precariedade das moradias e a deterioração do patrimônio imobiliário (CASTELLS, 1983; RIBEIRO & PECHMAN, 1982).

Segundo SILVA E SILVA (1989), em sua formulação, Castells reduz o urbano ao processo de reprodução da força de trabalho e cita Lojkine, como um autor que avança a teoria de Castells ao perceber a urbanização capitalista como a forma mais desenvolvida da divisão social do trabalho material e intelectual. Para Lojkine citado por SILVA E SILVA, “a aglomeração urbana é determinada pela tendência constante do capitalismo em diminuir o tempo de produção e o tempo de circulação do capital..., sendo a cidade o

efeito da necessidade de economizar as despesas de produção, circulação e consumo a fim de acelerar a velocidade de rotação do capital”. Assim, o urbano não pode ser visto apenas como uma concentração de pessoas, mas como um arranjo espacial para atender às exigências do capitalismo.

SILVA E SILVA (1989), no estudo sobre o desenvolvimento histórico do urbano, ressalta que “o urbano expressa a organização social do processo de reprodução do capital em cujo âmbito ocorre o domínio da instância econômica sobre a estrutura social”. Ainda segundo a autora, a construção do urbano é responsável por criar uma realidade contraditória: de um lado, a agregação do trabalhador na fábrica e, de outro, a concentração social segregativa da moradia no âmbito da esfera da reprodução, gerando condições de resistência popular no local de trabalho e no local de moradia.

A partir dessas teorias sobre as contradições geradas pela construção do urbano, onde se verifica o domínio da instância econômica (capital) sobre a estrutura social (trabalho) e as lutas de classes, foi possível verificar como o capitalismo chegou aos países subdesenvolvidos e ao Brasil.

### **1.1.2. A expansão do sistema capitalista e a crise da habitação no Brasil**

O capitalismo chegou ao Terceiro Mundo devido à necessidade da ampliação do capital em escala internacional. As grandes potências viram-se pressionadas a expandir seus investimentos devido à existência de mão-de-obra barata e abundante nos países subdesenvolvidos, pois os trabalhadores haviam conquistado elevados salários em seus países; pelo esgotamento e encarecimento da matéria-prima; e em decorrência de pressões contra a poluição do meio ambiente nos seus países (SILVA E SILVA, 1989).

Segundo SILVA E SILVA (1989), o capitalismo dominou os países do Terceiro Mundo com os investimentos do capital financeiro e levou estes países à dependência das fontes financiadoras sob o controle do Fundo Monetário Internacional, impedindo-os cada vez mais de investir em ciência e tecnologia, obrigando-os a reduzir os gastos sociais, com sacrifício maior para a população sujeita a baixos salários e ao desemprego. O preço da “modernização” foi pago pela hiperexploração da força de trabalho, que submete as

idades a um processo selvagem de urbanização crescente, que expulsa os trabalhadores para longe do mercado de trabalho e a submete a verdadeira espoliação urbana.

No Brasil, o processo de industrialização foi tardio iniciando-se a partir de 1930. Mas foi a partir dos anos 50 que o País começou a produzir bens duráveis e bens de consumo de massa (eletrodomésticos e eletrônicos), que provocaram mudanças no modo de vida dos consumidores, na habitação e nas cidades. Como nas teorias apresentadas, simultaneamente à industrialização do País ocorreu o processo de urbanização: em 1940, a população urbana era de 26,3% e, em 2000, chega a 81,2%. Em números absolutos, esses dados representam que 18,8 milhões de pessoas residiam nas cidades em 1940 e, aproximadamente 138 milhões, em 2000 (MARICATO, 2001).

O processo de urbanização do Brasil ocorreu de maneira rápida, como mostram os dados apresentados anteriormente, e desorganizada, pois houve o inchaço das cidades, principalmente a concentração nos grandes centros urbanos que não se desenvolveram suficientemente para atender a demanda de empregos e de habitação por parte da população imigrante, resultando na falta de moradias.

Segundo MARICATO (2001), a “tragédia urbana brasileira” tem origem, em especial, a partir da privatização da terra (1850 – Lei das Terras) e da emergência do trabalho livre (1888 – Abolição da Escravatura). A privatização da terra trouxe como consequência a limitação do acesso à habitação que requer a terra como espaço para que seja produzido. E a partir do momento em que o trabalhador escravo se torna livre, o trabalho transforma-se em uma mercadoria e consuma-se o processo de exclusão social urbano, pois mesmo aqueles que conseguem ser empregados na moderna indústria fordista, apelam para expedientes de subsistência para prover-se de moradia na cidade e começam a construir sua casa própria em áreas irregulares ou invadidas. Tem-se, portanto, a consumação da transformação da força de trabalho em mercadoria na indústria capitalista, cujo valor é insuficiente para cobrir os gastos com habitação.

As teorias estudadas até o momento permitiram verificar que o meio urbano é o local onde se desenvolve o processo de produção capitalista, a luta entre as classes sociais e a consequente crise da habitação. Além disso, o outro problema que afeta a crise da habitação, é a transformação da terra e da habitação em mercadorias. A necessidade de

uma nova terra para cada habitação produzida torna a moradia um bem com características especiais no ciclo de reprodução capitalista.

A habitação também segue um processo de produção capitalista, a partir da transformação da terra, da habitação e da força de trabalho em mercadorias. O processo de produção capitalista da habitação encontra alguns obstáculos ao seu “perfeito” funcionamento. Para transpor esses obstáculos, o sistema capitalista pressiona o Estado a intervir no financiamento público da habitação.

## **1.2. Os obstáculos ao processo de produção capitalista da habitação**

Em relação à questão do financiamento habitacional, com base na literatura pesquisada, foram verificados os três principais obstáculos à produção capitalista da habitação: a questão fundiária (terra urbana); a existência de uma demanda solvável estreita, e o longo tempo em que o capital de giro necessita ficar imobilizado.

### **1.2.1. Primeiro obstáculo ao processo de produção da habitação: a terra urbana**

Até hoje, a terra urbana é um dos maiores obstáculos para aquisição da habitação, seja pelo seu alto preço, determinado pelo mercado de oferta/procura, seja pela atuação do capital imobiliário (proprietários de terras, incorporadores, construtores, financiadores). Ambas as situações fazem parte do processo de produção capitalista no meio urbano.

Nas sociedades capitalistas, a terra é, ao mesmo tempo, condição para a produção do capital e condição de vida para a força de trabalho. Entretanto, para a sobrevivência do capitalismo, é necessária a dominação do capital sobre o trabalho (SILVA E SILVA, 1989). A autora coloca que, nessa sociedade, que se fundamenta no valor e na produção de mercadoria, a terra também passa a ter um preço, sendo encarada como um capital, e passa a ser adquirida como investimento para gerar renda, assumindo o *status* de meio de produção, apesar de, na realidade, constituir-se num fator de produção.

A disputa pelo acesso à terra urbana define o seu preço e estabelece a configuração do espaço físico e social do meio urbano; em consequência disso, ocorre a expulsão da população mais pobre para as periferias, para as áreas mais distantes e de menor preço, e, conseqüentemente, atendidas por precários ou por nenhum serviço urbano (SILVA E SILVA, 1989).

Além da questão do preço da terra urbana, o capital encontra, na base fundiária para a produção da habitação, outra especificidade da terra urbana, que é o fato de não ser reprodutível e ser monopolizável.

A base fundiária não é reprodutível, pois não é possível “fabricar” ou “criar” novas terras. Para a construção de moradias, a cada ciclo de produção, há necessidade de um novo terreno, pois a moradia fixa-se no espaço. Para que se possa dar continuidade ao processo de valorização do capital empregado na produção, é necessária uma certa quantidade de capital para a formação de um estoque de terrenos (TOPALOV, 1979).

A terra necessária para a construção das moradias é monopólio de alguns proprietários, baseado na instituição da propriedade privada. O monopólio sobre uma condição não reprodutível – terra – permite ao proprietário participar da distribuição da mais-valia, sem nada contribuir para a sua geração e realização (RIBEIRO & PECHMAN, 1985).

O problema da base fundiária, segundo RIBEIRO & PECHMAN (1985), é um dos motivos que dificultam o processo de industrialização da habitação, uma vez “que a produção de moradias será, necessariamente, descontínua no tempo e no espaço, tornando-se extremamente difícil a aplicação permanente de capitais na construção e, conseqüentemente, a adoção de métodos industriais”.

### **1.2.2. Segundo obstáculo: demanda solvável estreita**

A demanda solvável estreita refere-se ao mercado reduzido para a aquisição da habitação devido ao valor relativamente alto da habitação em relação à média dos salários dos trabalhadores.

A existência de uma demanda solvável estreita constitui-se em outro obstáculo à produção capitalista da habitação, pois a capacidade de compra é definida pelo alto valor relativo da mercadoria moradia comparativamente ao poder de compra da maioria da população (RIBEIRO & PECHMAN, 1985).

Devido ao custo elevado da habitação em relação ao salário do trabalhador, a produção capitalista somente é possível se existir um capital de circulação (giro) capaz de financiar o consumo durante o tempo necessário à capacidade de pagamento do trabalhador.

### 1.2.3. Terceiro obstáculo: a necessidade do capital de giro imobilizado por um longo período

De forma bastante simplificada, o ciclo de reprodução do capital pode ser representado pela seguinte fórmula:

$$D - M / P / M' - D'$$

Onde o capital dinheiro (D) é inicialmente transformado em capital mercadoria (M) constituído pelos meios de produção e pela força de trabalho necessários ao processo produtivo. A utilização combinada e planejada destas mercadorias no processo produtivo (P) terá como resultado novo capital mercadoria (M') cujo valor é superior ao existente inicialmente (M). O capital dinheiro (D') assume um valor igual ao capital inicial (D) acrescido de lucro (TOPALOV<sup>2</sup>, 1979; RIBEIRO & PECHMAN, 1985).

A particularidade da produção da habitação está na conversão do dinheiro em meio de produção solo (D - M), que não é assegurada, e a duração do período total de rotação (D - D'), que pode comprometer a taxa de lucro (TOPALOV, 1979).

Segundo TOPALOV (1979), o preço da produção da habitação depende simultaneamente das condições de produção e de circulação, em particular do tempo durante o qual o capital de giro se encontra imobilizado sob forma de mercadoria, e da taxa de remuneração deste capital.

A taxa de rotação do capital investido na construção de moradias é especialmente longa. Esse fato ocorre devido a vários fatores: à lentidão da fabricação; à reduzida capacidade de pagamento dos compradores, a qual induz a opção pelo aluguel; à extensão do prazo de obtenção de lucro a partir dos pagamentos de aluguéis; e, sobretudo, devido às reivindicações da população por moradia ao Estado que pode ser pressionado a tomar medidas, como, por exemplo, o congelamento dos aluguéis que não estimulam os investidores privados. Esses fatores geram duas outras conseqüências: a fraqueza da massa de investimentos privados neste setor e a busca pela alta taxa de lucro em curto prazo (CASTELLS, 1983).

---

<sup>2</sup> TOPALOV, Cristian. **Análise do ciclo de reprodução do capital investido na produção da indústria da construção civil.** In: FORTI, R. **Marxismo e Urbanismo Capitalista.** Textos críticos. Organizador. Livraria Editora Ciências Humanas. São Paulo, 1979.

Assim, a forma pela qual o capital de giro necessita ficar imobilizado, é um dos grandes entraves da produção da habitação, e o Capital pressiona o Estado a intervir através da disponibilização do capital de giro na forma de capital desvalorizado para que seja possível o financiamento habitacional.

### **1.3. A necessidade de intervenção do Estado no processo de produção capitalista da habitação**

Assim como as indústrias que fabricam mercadorias destinadas a todas as faixas de renda, deveria existir a fabricação de habitação privada para as famílias de baixa renda. Por que isso não ocorre?

Os obstáculos ao processo de produção capitalista da habitação constituem-se em um sério desafio na etapa de comercialização da habitação. No artigo de RIBEIRO & AZEVEDO (1996), os autores descrevem a lógica de mercado: primeiro, as habitações são construídas; em seguida, devem ser vendidas para recuperar, com lucro, o capital investido para que se possa investir novamente. Caso a comercialização não se realize, o ciclo se rompe.

Na perspectiva de que o ciclo seja mantido sem rompimento, o objetivo da intervenção do Estado é estabelecer um equilíbrio na situação de um bem no mercado, e isso pode ser realizado de duas formas: pela intervenção na demanda, com a criação de uma demanda solvável; e pela intervenção na oferta, com a construção direta de moradias e a adoção de medidas facilitadoras da realização imobiliária para a redução dos preços (CASTELLS, 1983).

Para solvatar amplamente a demanda, a produção da moradia passa a depender da existência de um financiamento especial, de longo prazo e com baixa taxa de juros, ou seja, depende da existência de linhas de crédito formadas por um capital de empréstimos sub-remunerado. Desta forma, a intervenção do Estado torna-se necessária para garantir um fluxo permanente de capital com tal característica, por meio de sistemas financeiros especializados (RIBEIRO & AZEVEDO, 1996).

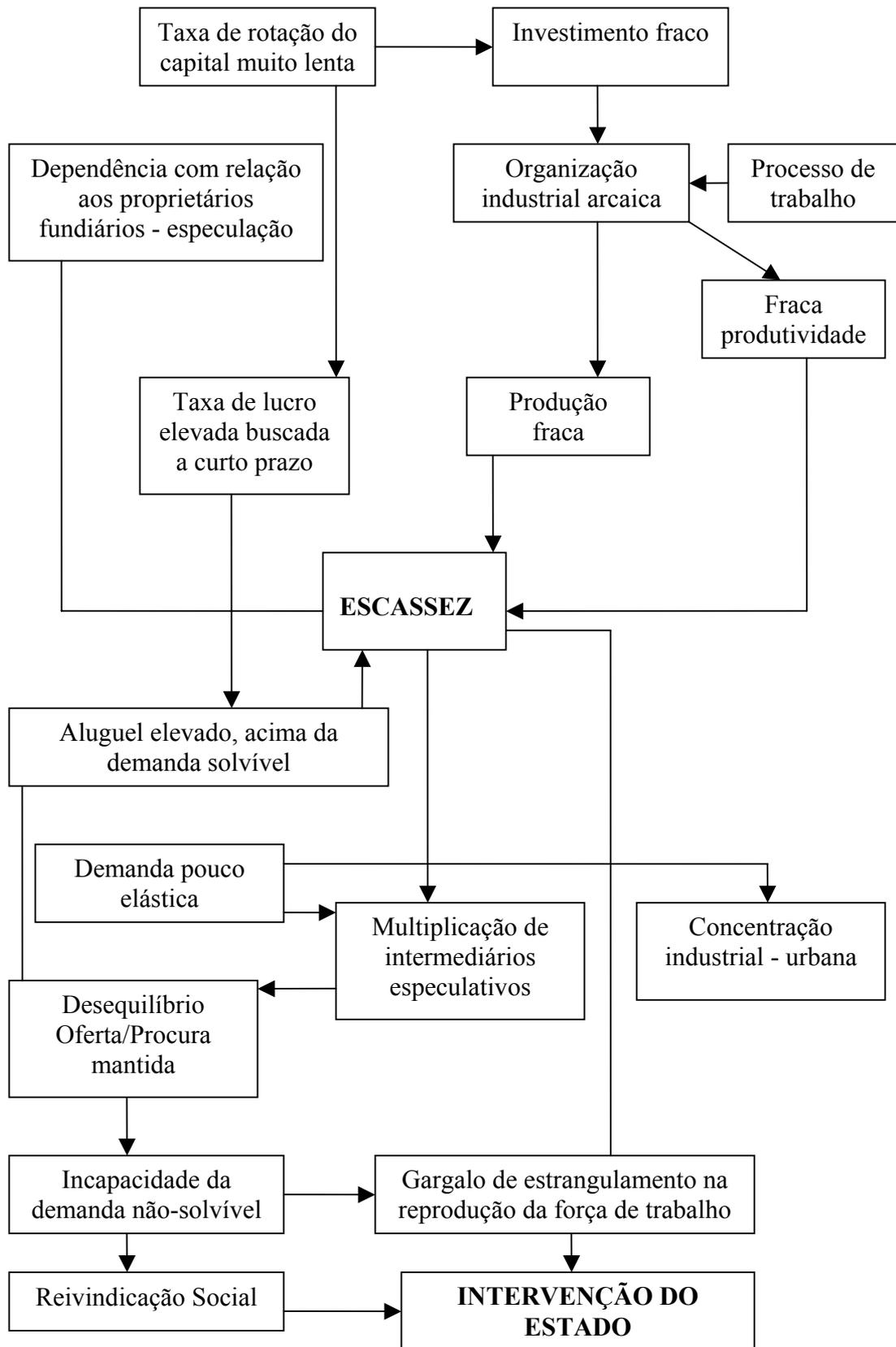
Segundo RIBEIRO & AZEVEDO (1996), os estudos sobre a dinâmica do setor imobiliário confluem para a oposição entre dois paradigmas teóricos: mercado *versus*

Estado. Segundo os autores, a “política pública cria o mercado, assim como o mercado modifica a política pública numa relação dialética”, pois não é possível pensar na formação do mercado imobiliário desvinculada de uma forte intervenção estatal, como também não se pode conceber a política dissociada dos constrangimentos da racionalidade do mercado.

A FIGURA 2 mostra o processo de produção da crise da moradia na economia capitalista caracterizada pelo grande número de pequenas empresas e pequeno número de grandes empresas, o que dificulta a concentração do capital e a padronização das operações e resulta em uma organização industrial arcaica. Outras características são a fraca inovação tecnológica e fraca qualificação profissional que limitam as fontes de mais-valia, diminuem os lucros, aumentam os preços e desencorajam os investimentos. O conjunto dessas características resulta em uma fraca produtividade que, por sua vez, exige um lucro imediato em cada operação, ao invés de estender as taxas para o futuro, sempre imprevisível nestas condições (CASTELLS, 1983).

Ainda em relação à FIGURA 2, pode-se observar que a situação de escassez criada devido à necessidade de um bem de uso indispensável e pelo desequilíbrio permanente, mantido pela aceleração da concentração urbana, permitiu a multiplicação de intermediários e a organização de toda uma rede de serviços, cuja única finalidade é a de especular sobre as dificuldades do setor, criando-se uma demanda solvável onde ela não existe, e procurando atrair capitais hesitantes para operações cuidadosamente estudadas (CASTELLS, 1983).

Concluindo a análise da FIGURA 2, sobre a produção da crise da moradia na economia capitalista, verifica-se que incapacidade da economia privada, em atender às necessidades mínimas de moradia, e as reivindicações sociais exigem a intervenção do Estado (CASTELLS, 1983).



**FIGURA 2** - Processo de produção da crise da moradia na economia capitalista.  
 Fonte: CASTELLS, 1983.

#### **1.4. Uma reflexão: a intervenção do Estado deve atender à instância econômica ou à estrutura social?**

Até o presente momento, a pesquisa verificou a necessidade da intervenção do Estado no processo de produção capitalista da habitação do ponto de vista de atender à instância econômica, mas e os aspectos sociais, o direito à moradia e à cidade às pessoas de menor poder aquisitivo?

No artigo de SANTOS (1999), o autor apresenta três justificativas para a atuação do Estado no mercado de habitações:

(1) A habitação é um bem muito caro, pois, segundo estudos, estima-se que o preço médio de uma moradia é quatro vezes superior a renda anual de seu proprietário, de modo que a sua comercialização depende muito de esquemas de financiamento de longo prazo aos demandantes finais.

(2) A habitação é uma necessidade básica do ser humano, de modo que toda família é uma demandante em potencial do bem habitação.

(3) A habitação responde por parcela significativa da atividade do setor de construção civil, que, por sua vez, responde por parcela significativa da geração de emprego e do PIB da economia.

As características (1) e (3) citadas por SANTOS (1999) fazem os governos atuarem na disponibilização de recursos para o financiamento do setor a fim de corrigir uma falha do mercado, levando-o a funcionar melhor ao gerar mais financiamentos e, conseqüentemente, mais empregos na economia. As características (1) e (2) fazem os governos atuarem na provisão de moradias destinadas às famílias de menor renda, onde, nesses casos, o governo não auxilia o mercado, mas o substitui, uma vez que atua em seguimento não atendido, mesmo que o mercado funcione em condições satisfatórias de eficiência.

A preocupação social em relação à atuação dos governos nos financiamentos habitacionais acentuou-se com o surgimento dos ideários do Movimento de Reforma Urbana no Brasil, nos anos 60. A questão da habitação social e dos financiamentos

habitacionais estão diretamente relacionados com a questão da terra urbana e, por isso, a necessidade de entender-se um pouco melhor sobre o ideário da Reforma Urbana que desenvolveu princípios que contrapõem a estrutura capitalista predominante na sociedade patrimonialista brasileira.

### **1.3.1. A Reforma Urbana e a Habitação Social**

A reforma urbana surgiu pela primeira vez no início dos anos 60. A década de 60 foi caracterizada pela política de remoção e despejo, mas foi na década de 70 que os movimentos sociais urbanos tornaram públicos o quadro de profundas desigualdades sociais, da degradação ambiental e das condições de vida (DE GRAZIA, 2003).

Em 1976, a imprensa noticiou a existência de um anteprojeto de desenvolvimento urbano elaborado pelo antigo Conselho Nacional de Política Urbana – CNPU. Esta notícia alarmou os leitores para o fato de o governo militar querer socializar o solo urbano, um fato contraditório, pois o anteprojeto foi atribuído às elites autoritárias que tinham fortes relações com as oligarquias regionais e locais que, tradicionalmente, viviam da riqueza patrimonial, as intenções de regular uma das fontes de ganho patrimonial: o solo urbano. O clima criado com a notícia alarmista provocou o aborto do anteprojeto que nunca foi transformado em proposição de lei (RIBEIRO<sup>3</sup>, 2003).

Posteriormente, a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB, lançou o “solo urbano” como tema da Campanha da Fraternidade, na qual defendia a necessidade de um controle público sobre o mercado imobiliário como caminho para o enfrentamento das desigualdades das condições de vida urbana. A iniciativa da CNBB fomentou a retomada da mobilização de liderança de movimentos sociais e de técnicos progressistas em torno da questão urbana e da sua relação com o tema da justiça social (RIBEIRO, 2003).

No decorrer dos anos 80, emergiu a proposta de reforma urbana, retomando-se os ideais reformistas dos anos 60. O projeto de reforma urbana fundou-se no diagnóstico de problemas urbanos como resultado da relação de força estabelecida pela sociedade

---

<sup>3</sup> RIBEIRO, Luiz C.Q. **O Estatuto da Cidade e a Questão Urbana Brasileira**. In: RIBEIRO, Luiz C.Q. & CARDOSO, Adauto L. (org). **Reforma Urbana e Gestão Democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Editora Revan. IPPUR/UFRJ-FASE. Rio de Janeiro. 2003.

brasileira em torno da apropriação privada dos benefícios em termos das rendas geradas pela intervenção pública (RIBEIRO, 2003).

Ainda na década de 80, a elaboração da proposta de Emenda Popular à Constituição Federal, que contou com mais de 200.000 assinaturas, contribuiu para a incorporação do capítulo da política urbana no texto Constitucional (DE GRAZIA, 2003). Essa emenda popular foi encabeçada pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana e contribuiu para que o ideário da reforma urbana se difundisse na sociedade (RIBEIRO, 2003).

O Fórum Nacional da Reforma Urbana envolveu movimentos populares, ONGs, Universidades, entidades de representações técnico-profissionais, além de outros militantes que transitaram, no período de discussão da Reforma Urbana, entre a assessoria aos movimentos de moradia, a função acadêmica e a vida política.

Vários autores (DE GRAZIA, 2003; CARDOSO<sup>4</sup>, 2003) destacam a proposta elaborada pelo Movimento Nacional da Reforma Urbana apresentada como a Emenda Popular pela Reforma Urbana, cujos princípios estabeleceram uma inovação na maneira de formular a questão urbana:

- ✓ **Direito à cidade:** objetiva um modelo mais igualitário de vida urbana dentro de uma visão de cidade como produto histórico e fruto do trabalho coletivo. Pressupõe a adoção de uma política redistributiva que inverta prioridades relativas aos investimentos públicos e se traduz na garantia de acesso de toda a população aos benefícios da urbanização;
- ✓ **Gestão democrática da cidade:** entendida como forma de planejar, produzir, operar e governar as cidades submetidas ao controle e à participação social, destacando-se como prioritária a participação popular;
- ✓ **Função social da cidade e da propriedade:** entendida como a prevalência do interesse comum sobre o direito individual de propriedade, o que implica o uso socialmente justo e ambientalmente equilibrado do espaço urbano.

---

<sup>4</sup> CARDOSO, Adauto L. **A Cidade e seu Estatuto: Uma Avaliação Urbanística do Estatuto da Cidade.** In: RIBEIRO, Luiz C.Q. & CARDOSO, Adauto L. (org). **Reforma Urbana e Gestão Democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade.** Editora Revan. IPPUR/UFRJ-FASE. Rio de Janeiro. 2003.

Observa-se que os princípios do Direito à Cidade, da Gestão Democrática da Cidade e da Função Social da Cidade e da Propriedade são formulações que fazem parte do ideário da Reforma Urbana, na qual se enfatiza que as necessidades coletivas devem prevalecer na elaboração das políticas públicas, na participação popular e na adoção de políticas redistributivas.

Desta forma, o Movimento de Reforma Urbana conquistou a inclusão da função social da propriedade e da cidade (artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988) os quais institucionalizaram o direito à cidade, o direito à moradia e a regularização fundiária. Entretanto, a sua regulamentação só foi aprovada 13 anos depois, em 2001, através da Lei Federal nº 10.257/01, denominada de Estatuto da Cidade.

#### **1.4.2. O Estatuto da Cidade: instrumentos para uma política urbana mais justa**

O Estatuto da Cidade legitima os princípios e concepções que nortearam a plataforma da Reforma Urbana em “gestação” na sociedade brasileira desde os anos 60.

A aprovação do Estatuto da Cidade poderá contribuir com os municípios, fornecendo-lhes instrumentos capazes de regular o solo urbano para combater a retenção de imóveis urbanos ociosos, a especulação imobiliária e de criar condições para planejar o crescimento das cidades.

Segundo DE GRAZIA (2003), o Estatuto da Cidade é uma lei que assegura os direitos urbanos, pois assegura o direito às cidades sustentáveis, à terra urbana, à moradia, ao saneamento básico, à infra-estrutura, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações. O Estatuto da Cidade reafirma a função social da propriedade, institui a gestão democrática da cidade e reafirma e define a recuperação, para a coletividade, da valorização imobiliária decorrente de investimentos do Poder Público, assegurando a justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização.

Segundo DE GRAZIA<sup>5</sup> (2003), o Estatuto da Cidade reúne princípios e instrumentos que, em mãos de governos democráticos e de forças sociais que defendem os interesses das camadas populares, podem ser acionados em direção à conquista da urbanidade e da democracia. Entretanto, já se passaram dois anos da aprovação do Estatuto e a principal dúvida continua no ar: será que o Estatuto da Cidade “vai pegar”?

A resposta para essa dúvida não é objeto de estudo do presente trabalho, porém a compreensão dos princípios do ideário da Reforma Urbana os quais procuram romper a estrutura capitalista dominante, pode ajudar a melhor entender as questões urbanas e de habitação.

#### **1.4.3. Os movimentos sociais organizados e a participação popular na Política Habitacional**

Outra conquista ligada ao crescimento dos movimentos sociais da luta por terra e moradia é a maior participação dos municípios na questão da habitação na década de 90. No embate ou na parceria com o poder local, tem sido possível avançar na formulação dos novos rumos para a habitação no Brasil (BONDUKI<sup>6</sup>, 1998). O autor cita surgimento de um novo ideário nas Políticas Municipais de Habitação baseado nos princípios do desenvolvimento sustentável, com destaque para a participação popular e respeito ao meio ambiente.

Para BONDUKI (1998), têm surgido novas formas de gestão através da parceria do poder público com organizações não-governamentais e do estímulo à autogestão e à co-gestão, a que o autor denomina de gestão pública não-estatal. Segundo BONDUKI, após vários anos de críticas ao SFH, particularmente no que se refere ao financiamento dirigido ao produtor de unidades prontas e à recusa do reconhecimento à cidade real, vem consolidando-se uma nova visão de política habitacional, que defende programas alternativos em que se tenta reduzir o custo unitário do atendimento habitacional pautado em diretrizes que se fundam no financiamento direto ao usuário final, através

---

<sup>5</sup> DE GRAZIA, Grazia. **Reforma Urbana e Estatuto da Cidade**. In: RIBEIRO, Luiz C.Q. & CARDOSO, Adauto L. (org). **Reforma Urbana e Gestão Democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Editora Revan. IPPUR/UFRJ-FASE. Rio de Janeiro. 2003.

<sup>6</sup> BONDUKI, Nabil G. **O Novo Papel do Município na Questão da Habitação**. Artigo publicado na revista **PROPOSTA**. Nº 77. FASE. Rio de Janeiro. Junho/Agosto de 1998.

de programas baseados na autogestão, urbanização de favelas e regularização fundiária, garantindo a terra para quem já mora nela.

Vários autores (BONDUKI, 2000; CARDOSO & RIBEIRO, 2003) destacam a importância das novas mudanças ocorridas com a promulgação da nova Constituição Federal, que ampliou as responsabilidades dos municípios e redefiniu as competências e a distribuição dos recursos públicos entre os vários níveis de poder.

Segundo BONDUKI (2000), “a consolidação da democracia e das eleições livres tornaram o Município o principal interlocutor dos movimentos e o responsável imediato pelo equacionamento das demandas sociais, por estar mais diretamente em contato com os problemas da população carente”.

Sobre os movimentos sociais, SANTOS (2002) apresenta o debate realizado pelos pesquisadores em dois momentos: o primeiro, no qual se identifica, nesses novos atores, um papel revolucionário de ruptura com a ordem capitalista; e o segundo, a importância dos movimentos no processo de reformas institucionais necessárias à democratização da sociedade brasileira.

Segundo a pesquisa de SANTOS (2002), no primeiro momento, os movimentos sociais urbanos são relacionados às teorias de Castells e Lojkine, em que as contradições urbanas eram de ordem estrutural, não sendo passíveis de superação nos marcos do regime capitalista. As ações dos movimentos sociais carregavam em si os ideais de transformação social e do antagonismo diante do Estado, devido à incapacidade deste em responder às demandas por direitos desses movimentos.

No segundo momento, segundo SANTOS (2002), as pesquisas foram voltadas para o estudo empírico do processo de redemocratização da sociedade brasileira as quais indicavam duas transformações: o Estado cada vez mais aberto ao reconhecimento das demandas populares, e os movimentos sociais, mesmo nas posturas de enfrentamento, criando espaços de interlocução e negociação no encaminhamento das suas reivindicações. Assim, as pesquisas verificaram uma postura dos movimentos sociais de reivindicação instrumental-participativo com o Estado, a fim de obterem respostas concretas às demandas.

A partir da reflexão sobre a intervenção do Estado na produção da habitação em relação ao atendimento dos interesses econômicos (capital) ou às demandas da maioria da população (trabalho), realizou-se um estudo sobre a atuação do Estado na Política de Financiamento Habitacional no Brasil.

Afinal, no Brasil, a atuação do Estado na Política Financiamento Habitacional atendeu aos interesses econômicos do Capital ou a demanda social?

## **CAPÍTULO 2:**

### **A ATUAÇÃO DO ESTADO NA POLÍTICA DE FINANCIAMENTO HABITACIONAL NO BRASIL**

---

Neste capítulo, será abordada a atuação dos três níveis de governo (Federal, Estadual e Municipal) na política de financiamento habitacional no Brasil. No âmbito do Governo Federal, o período pesquisado inicia-se em 1964 (criação do BNH) e vai até 2002, fazendo uma abordagem histórica dos programas habitacionais, fontes de recursos financeiros e produção habitacional. No âmbito estadual, destaca-se o processo de autonomização da política habitacional do Estado de São Paulo e, no nível municipal, será abordado o novo ideário de enfrentamento do problema habitacional, o poder público local.

#### **2.1. A Atuação do Governo Federal na política de Financiamento Habitacional**

##### **2.1.1. A atual ausência do Estado na Política de Financiamento Habitacional**

O quadro atual da atuação do Estado na política de financiamento para habitação social no Brasil não é nada animador. Segundo dados de CHERKEZIAN (2002), os dois principais programas de financiamento habitacional do Governo Federal, com recursos do FGTS, destinados à população de menor renda, são a Carta de Crédito Individual e a Carta de Crédito Associativo. No entanto, desde a sua criação, em 1995, até outubro de 2000, a Carta de Crédito Individual aplicou apenas 5,2% de seus recursos para financiamentos a famílias com renda de até 3 salários mínimos, onde se concentra o maior déficit, enquanto a Carta de Crédito Associativo nada aplicou nesta faixa de renda.

Isso demonstra a ausência do Governo Federal na política de financiamento da habitação social no período recente, de 1995 a 2000. Os dados apresentados anteriormente revelam que as famílias de baixa renda não estão sendo atendidas pelos programas do governo, contrariando a afirmação de que “o financiamento à aquisição de moradia é uma ação que busca atender à demanda habitacional não suprida pelo mercado” (SEDU, 2001).

O que se observa, no entanto, é que as famílias de menor renda estão enfrentando o problema habitacional por conta própria, algumas de forma ilegal ou irregular, mediante as formas de construção possíveis, como o autofinanciamento, o mutirão e a autoconstrução.

A ausência da atuação do Estado inicia-se na indefinição do papel da principal instituição do governo federal responsável pelos financiamentos habitacionais no País, a Caixa Econômica Federal – CEF, que desde a extinção do BNH, quando assumiu a operacionalização da Política Habitacional, vive um dilema ou um “grande desafio”, como definiu o atual Presidente da CEF, Jorge Mattoso: “... como banco público, a Caixa, por seus objetivos, estrutura e atividades, tem uma missão social. Atender essa missão social, desenvolvendo plenamente as características negociais de um banco comercial, é o nosso grande desafio” (FOLHA DE SÃO PAULO, 2003).

A falta de uma política clara para a questão habitacional pode ser verificada pela pouca importância dada pelos governos pós-BNH. A partir da extinção do BNH, a responsabilidade pela elaboração da Política Habitacional migrou por diversos órgãos, entre os quais: Ministério do Interior, Ministério do Desenvolvimento Urbano, Ministério do Bem-Estar Social, Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República e, atualmente, para o recém-criado Ministério das Cidades.

O Ministério das Cidades teve, no seu primeiro ano, um corte de 85,19% no seu orçamento anual devido à política de equilíbrio fiscal do Governo Federal. O orçamento inicial projetado para o Ministério das Cidades era de R\$ 2,2 bilhões e, após o corte de R\$ 1,87 bilhão, passou a ser de R\$ 326 milhões. Este fato levou o Ministro das Cidades, Olívio Dutra, a declarar que o orçamento do seu ministério era “virtual” (FOLHA DE SÃO PAULO, 2003).

Mesmo com um orçamento virtual, o direito à moradia é reconhecido pelo Governo Federal. A Emenda Constitucional 26/2000 altera o artigo 6º da Constituição Federal e inclui a moradia como um direito social fundamental. O direito à moradia adequada encontra respaldo internacional desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, até a Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos, de 1996, na qual foi reafirmado o compromisso dos países com “a completa e progressiva realização do

direito à moradia adequada” e assegurou o objetivo universal de “abrigo adequado para todos e que se façam assentamentos humanos mais seguros, mais saudáveis e mais agradáveis, eqüitativos, sustentáveis e produtivos” (SEDU, 2001).

Entretanto, de pouco vale a pena o direito à habitação estar contido na Agenda Habitat se os países não desenvolverem programas viáveis, dentro da realidade de cada país, a fim de garantir esse benefício básico à população excluída (BONDUKI, 1997)<sup>7</sup>.

A Constituição Federal estabelece ainda, por meio do Artigo 23, item IX, que é de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”.

O fim do regime militar autoritário em 1985 e o aumento das responsabilidades dos municípios após a promulgação da Constituição Federal de 1988 contribuíram para o início de um novo modelo de enfrentamento dos problemas habitacionais a nível do poder local.

Segundo BONDUKI (1997), a partir da observação de programas e projetos implantados nas cidades brasileiras, é possível verificar uma nova perspectiva de enfrentamento dos problemas urbanos no Brasil. Essa nova postura é caracterizada pela descentralização, participação popular, parceria com Organizações Não-Governamentais (ONGs), respeito ao meio ambiente e busca da garantia do direito à cidade.

Essa nova postura contrapõe-se ao modelo “central-desenvolvimentista”, assim denominado por BONDUKI (1997), em referência à atuação do Estado centralizador e interventor que prevaleceu no período do BNH (1964-1986).

### **2.1.2. A política habitacional centralizadora do BNH: contextos e resultados**

No período anterior à criação do BNH, as ações do Governo Federal na Política Habitacional haviam sido pontuais. Na década de 30, foram criados os Institutos de

---

<sup>7</sup> BONDUKI, Nabil G. **Habitat II e a emergência de um novo ideário em políticas urbanas**. In: SOUZA, Ângela G. (org.) **Habitar Contemporâneo: novas questões no Brasil dos anos 90**. Centro de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CADCT. Universidade Federal da Bahia. Bahia. 1997.

Aposentadorias e Pensões e a Fundação Casa Popular, mas a concessão de financiamentos públicos para habitação, no período de 1930 a 1964, representou um total de apenas 171.140 unidades, ou uma média de 5.000 unidades por ano (CHERKEZIAN, 2002).

Segundo AZEVEDO<sup>8</sup> (1996), a Fundação Casa Popular caracterizou-se pela dificuldade em controlar recursos críticos, tornando-se totalmente dependente dos recursos orçamentários do Governo Federal, ocasionando distorção na alocação dos recursos e práticas clientelísticas.

A partir das críticas à incapacidade financeira da Fundação Casa Popular e com o objetivo de garantir recursos permanentes e em grande escala para a implementação da Política Habitacional, o Governo Federal sancionou a Lei 4.380, de 21 de agosto de 1964, que instituiu o Sistema Financeiro da Habitação – SFH, e o Banco Nacional da Habitação – BNH.

Por meio da Lei 4.380/64, o Governo Federal assumia a responsabilidade pela formulação da Política Nacional de Habitação, com o objetivo de estimular a construção de habitações de interesse social e o financiamento da aquisição da casa própria, especialmente pelas classes da população de baixa renda.

Entretanto, ao se analisar o processo de decisão política sobre os reais objetivos do Governo Militar ao criar o BNH/SFH a partir de uma estrutura com recursos permanentes para habitação (FGTS e SBPE) e investir de forma maciça na Política Habitacional Brasileira, mostra-se que havia outros motivos além das críticas ao modelo anterior implantado pela Fundação Casa Popular.

Os estudos de SILVA E SILVA (1989) mostram que a criação do BNH foi uma tentativa do Governo Militar em conciliar a necessidade de legitimação do novo governo perante a sociedade, a fim de justificar as “boas intenções” que o levaram ao

---

<sup>8</sup> AZEVEDO, Sérgio de. **A crise da política habitacional: dilemas e perspectivas para o final dos anos 90.** in: RIBEIRO, Luiz C.Q. & AZEVEDO, Sérgio de. (org.) **A crise da Moradia nas Grandes Cidades: da questão da habitação à reforma urbana.** Editora UFRJ. Rio de Janeiro. 1996.

golpe de 1º. de abril de 1964, associando as necessidades das massas populares, de um lado, e o desenvolvimento econômico, do outro.

A Política Habitacional no regime militar, segundo SILVA E SILVA (1989), teve como objetivos principais:

- Legitimar socialmente o Governo, tendo a pretensão de mostrar-se receptivo às necessidades do povo;
- Criar um clima de “estabilidade social” e de “ordem” necessários ao avanço do capitalismo internacional no País, e
- Atenuar a crise econômica com a geração de novos empregos e a dinamização da indústria de material de construção civil.

A partir destes objetivos, pode-se observar a tentativa do governo em conciliar os vários interesses envolvidos: o da classe trabalhadora, através da aspiração pela ascensão social representada pela aquisição da casa própria e pela oportunidade de novos empregos; o da classe média, interessada na estruturação do modelo de capitalismo monopolista que estava sendo implantado, e o da classe dominante, representada pelo capital financeiro, pela indústria do material de construção e pela construção civil (SILVA E SILVA, 1989).

Nos primeiros cinco anos do BNH, houve um investimento significativo: 40,7% dos financiamentos para as famílias de baixa renda, ou seja, foram construídas 178.227 unidades habitacionais.

Entretanto, a partir de 1970, houve um redirecionamento dos investimentos para a classe média e, no período de 1970 a 1974, o mercado denominado popular representou apenas 12,0% das unidades habitacionais financiadas pelo BNH, ou seja, 76.746 unidades (AZEVEDO & ANDRADE, 1982). A justificativa encontrada foi que a classe média proporcionava maior rentabilidade ao banco, pois, enquanto no mercado médio as taxas de juros eram de 10% ao ano, no mercado popular, os juros eram de 1 a 3%, além do elevado índice de inadimplência.

Novas medidas foram tomadas em 1974, estendendo-se o mercado popular atendido pelas COHABs. Ampliou-se o atendimento máximo de 3 para 5 salários mínimos e foi adotado maior rigor na seleção dos candidatos ao financiamento habitacional, exigindo-se comprovação de renda através de documentos oficiais. Essa exigência transformou o mercado popular devido à possibilidade de o BNH selecionar “melhor” a sua clientela, que passou a ser constituída de operários qualificados, funcionários públicos e técnicos de nível superior, sendo notória a “elitização” dos conjuntos populares (SILVA E SILVA, 1989).

Desta forma, a partir de 1974, as famílias consideradas de baixa renda ou mercado popular passaram a ser as famílias com renda de até 5 salários mínimos. Houve um revigoramento na atuação das COHABs que, entre 1975-1980, financiaram 749.911 casas populares. Segundo AZEVEDO & ANDRADE (1982), essa melhoria no desempenho das COHABs em relação aos anos iniciais do BNH pode ser explicada por dois processos distintos e concomitantes: primeiro, os novos conjuntos privilegiaram as famílias com renda entre três e cinco salários mínimos; segundo, diz respeito à recomercialização de imóveis usados por pessoas de melhor situação financeira.

Como se pôde observar, desde os primeiros anos do BNH, a questão da exigência da renda sempre esteve relacionada aos financiamentos habitacionais devido à preocupação do banco com o retorno do capital aplicado, redução da inadimplência e busca pela melhor rentabilidade.

Alguns autores questionaram a maneira como o Governo Federal enfrentou o problema habitacional no Brasil.

Para SILVA E SILVA (1989), o problema habitacional só seria enfrentado com o crescimento do poder aquisitivo da população, o que significaria a participação de toda a população nos frutos da industrialização, com participação igualitária na geração e na distribuição da renda e da riqueza.

Outra opinião observada na literatura (BOLAFFI, 1977) mostra que, mesmo nos períodos de expansão econômica (1964 a 1967), a habitação popular teve prioridade

secundária. Segundo BOLAFFI, toda a poupança disponível, pública e privada, foi rapidamente drenada para os investimentos lucrativos.

Segundo o autor, o governo optou por reativar a economia através de investimentos na indústria de bens duráveis, principalmente a automobilística, devido à necessidade de obter-se resultados rápidos. Essa opção proporcionou o “milagre econômico”, caracterizado pelo baixo índice de geração de emprego, utilização de mão-de-obra qualificada e concentração de renda. Se a opção tivesse sido por investimentos na construção civil, especificamente na habitação popular, haveria melhor distribuição de renda através de um alto índice de geração de emprego, principalmente de mão-de-obra não qualificada, e formar-se-ia um sólido mercado interno para o consumo de produtos agrícolas e da indústria têxtil, porém o crescimento econômico seria mais lento, mais duradouro e menos vulnerável.

Os dados da literatura mostram que houve interesse do Governo na implantação de uma Política Habitacional para o País, mas a habitação popular não foi a prioridade do BNH, e, na disputa de forças entre as faixas de renda, a classe média foi a maior beneficiada do SFH devido ao direcionamento dos financiamentos habitacionais para esta classe ocorridas no período.

Na trajetória da política habitacional brasileira de 1964 a 1985, destacaram-se duas características principais: 1<sup>a</sup>.) a adoção do mito da casa própria como única solução para o problema habitacional do País, e 2<sup>a</sup>.) a adoção de um modelo empresarial para sua operacionalização (SILVA E SILVA, 1989).

A casa própria foi apontada como um símbolo da ascensão social, aumentou a facilidade de crédito pessoal, hipotecou o trabalhador durante quase a sua vida inteira, em virtude dos financiamentos de mais de 20 anos, e, com isso, criou um clima de “paz” e “ordem” e, conseqüentemente, de estabilidade social.

O caráter empresarial do SFH pode ser evidenciado pelos seguintes fatos (SILVA E SILVA, 1989):

- Os financiamentos concedidos foram garantidos por mecanismos de compensação inflacionária, a correção monetária, permitindo o ajuste automático dos débitos e das

prestações, além dos juros cobrados pelos financiamentos. Um sistema que enfatiza a garantia da obtenção de retornos, necessariamente, não aplicaria um maior volume de recursos na habitação popular. Por outro lado, é natural seu interesse em financiar valores unitários maiores para garantir maior liquidez por apresentar um custo operacional menor.

- O sistema de articulação entre o setor público e o setor privado, no qual o financiador principal foi papel do setor público, e a intermediação e a execução foi da iniciativa privada. Com a transformação do BNH em Empresa Pública (1971), este se tornou banco de segunda linha, e isto significou que o BNH passou a não operar diretamente com a sua clientela passando a atuar por intermédio de centenas de agentes espalhados pelo Brasil. O sistema financeiro ficou centralizado e a execução descentralizada.
- A segmentação do mercado habitacional foi uma estratégia que garantiu a participação do setor privado: as COHABs atendiam ao mercado popular de renda familiar de até 5 salários mínimos; as Cooperativas Habitacionais, às categorias profissionais de 5 a 10 salários mínimos; e os Agentes Privados, ao mercado médio de renda familiar acima dos 10 salários mínimos. Essa segmentação permitiu aos agentes privados manipularem o maior volume de recursos ao assumirem o financiamento do mercado médio, além do que a construção, independente do segmento do mercado, tem sido de domínio exclusivo da iniciativa privada.
- Falta de transparência do Sistema, pois os agentes privados intermediários passaram a decidir sobre a localização e a construção das habitações que foram financiados para a iniciativa privada, dando margem a uma série de negociatas (SILVA E SILVA, 1989; BOLAFFI, 1977).

Apesar de todas as críticas, a magnitude da atuação quantitativa do BNH pode ser verificada pela produção de 4,5 milhões de unidades habitacionais, no período de 1964 a 1986, o que representa uma média de 204.000 unidades por ano. Comparando-se estes dados ao incremento total do estoque ocorrido no período de 1960 a 1985, de 16,6 milhões de moradias, verifica-se que o BNH foi responsável por cerca de 27% deste incremento (CHERKEZIAN, 2002).

Apesar do expressivo resultado quantitativo na produção e financiamento das unidades habitacionais, estudos indicam que o desempenho social da política habitacional não foi satisfatório, pois apenas 33,5% das unidades foram destinadas ao setor popular (AZEVEDO, 1996).

O balanço da atuação do BNH mostra ainda que 48,8%, ou seja, quase a metade das unidades habitacionais construídas foi destinada aos setores de rendimento médio e alto. E a distorção é ainda maior se for considerado que o custo da unidade habitacional do setor popular é muito inferior comparado aos demais níveis de renda (AZEVEDO, 1996).

Em resumo, o período BNH foi marcado pela centralização de todos os recursos financeiros para investimento em habitação e a difusão de um tipo de intervenção urbana que foi adotada em quase todas as cidades brasileiras, independentemente das suas especificidades. Do ponto de vista quantitativo, essa estratégia possibilitou a maior intervenção governamental em toda a história (BONDUKI, 1997).

Segundo BONDUKI (1997), esse modelo de política habitacional baseou-se no financiamento ao produtor, e não ao usuário final, e no equilíbrio financeiro do sistema. Essas características excluíram parcelas consideráveis da demanda: os que não possuíam a renda mínima exigida ou não possuíam comprovação de renda e aqueles que necessitavam de financiamento governamental para construírem por conta própria.

O BNH não se preocupou em reduzir o custo da moradia e, quando o fez, em vez de optar pela mudança no processo de gestão e de produção, optou por diminuir a qualidade da construção e a área construída, em localizações cada vez mais periféricas e distantes para reduzir o custo da terra urbana, mas que, mesmo assim, continuaram inacessíveis à população de mais baixa renda (BONDUKI, 1997).

Este breve histórico da atuação do Governo Federal no período BNH/SFH dá indícios de que a intervenção do Estado atendeu aos interesses financeiros em detrimento dos interesses sociais.

### **2.1.2.1. Os programas de financiamento habitacional do BNH e o baixo atendimento às famílias de menor renda**

Durante o período BNH, foram construídas cerca de 4,5 milhões de habitações e estima-se que, destas, 33,5% foram formalmente destinadas aos setores populares, o equivalente a 1,5 milhão de unidades habitacionais.

No início da atuação do BNH, período de 1964 a 1969, houve a adoção do **Programa de Desfavelamento em massa**, beneficiando o mercado popular. Este programa representou 40,7% dos financiamentos realizados pela BNH nesse período, ou seja, 178.227 unidades habitacionais. Por outro lado, a impossibilidade da população em arcar financeiramente com o compromisso imposto, fez surgir a primeira crise da Política Habitacional. Em 1973, os dados revelavam que 60% dos mutuários estavam inadimplentes e 30% em insolvência, o que levou à paralisação total desse programa. O alto índice de inadimplência contribuiu para a elitização dos programas do BNH (SILVA E SILVA, 1989).

A mudança foi radical, verificando-se que, no período de 1970 a 1974, o mercado popular recebeu apenas 12,0% das unidades habitacionais financiadas pelo BNH. No período, foram construídas 404.123 unidades habitacionais para o mercado médio, 157.748 para o econômico e apenas 76.746 para o mercado popular (AZEVEDO & ANDRADE, 1982).

Em 1973, foi lançado o **PLANHAP – Plano Nacional de Habitação Popular**, cujo objetivo era o de eliminar o déficit habitacional para a população de 1 a 3 salários mínimos, residentes em cidades de mais de 50 mil habitantes, no prazo de 10 anos. No período de 1964 a 1983, quase 20 anos, foram construídas 1.118.059 unidades habitacionais (FINEP, 1983).

Como os programas tradicionais de financiamento para habitação social desenvolvidos pelo BNH atendiam apenas a uma pequena parcela do público-alvo, a partir de meados da década de 70, o BNH lançou alguns projetos alternativos baseados na autoconstrução para os segmentos mais carentes, dentre os quais: o PROFILURB, o PROMORAR, o FICAM e o João de Barro.

O **PROFILURB**, criado em 1975, foi o Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados que permitiu ao trabalhador a aquisição de um lote de terreno urbanizado, ou seja, um lote dotado dos serviços de distribuição de água, sistema de esgotos e energia elétrica.

O PROFILURB tornou-se a única opção para a população com renda entre zero e 3 salários mínimos e foi criado para atender aos excluídos do sistema COHAB (SILVA E SILVA, 1989). Em cinco anos de existência, apenas 42.908 lotes haviam sido financiados em todo o País, o que representa uma média de 8.500 lotes por ano.

O **PROMORAR**, criado em 1979, tinha o objetivo de erradicar as sub-habitações destituídas de condições mínimas de serviços e salubridade (favelas, palafitas, mocambos) através da construção de novas habitações. O detalhe deste programa era a permanência das famílias no mesmo local, pois a construção de novas habitações era realizada na área onde se encontravam as sub-habitações.

De 1979 a 1984, haviam sido construídas 490 mil habitações através do PROMORAR em todo o País, uma média de 98 mil habitações por ano (SILVA E SILVA, 1989).

Ainda na década de 70, foi criado o **FICAM**, Programa de Financiamento da Construção ou Melhoria da Habitação de Interesse Social, cujo objetivo era proporcionar recursos que permitissem o financiamento para aquisição de terrenos, construção ou melhoria de habitações destinado às famílias de baixa renda.

Em 1984, criou-se o **Projeto João de Barro** para apoiar a autoconstrução através de mutirão ou de auto-ajuda. Esse projeto significou o reconhecimento da realidade que acontecia há muito tempo, ou seja, moradias construídas pelos próprios moradores nas periferias das cidades sem um centavo do SFH (FINEP, 1983). A pesquisadora SILVA E SILVA (1989) é contundente ao afirmar que o Projeto João de Barro foi a “institucionalização da autoconstrução”.

Alguns autores afirmam que os programas alternativos visavam basicamente a auxiliar a autoconstrução e atuar na reurbanização de áreas habitacionais degradadas, sendo, desta forma, o reconhecimento por parte do BNH “da incapacidade do sistema de solucionar as necessidades de uma significativa parcela da população de mais baixa renda do País e

do conseqüente aumento da autoconstrução e do número de habitações informais” (SILVEIRA & MALPEZZI *apud* SANTOS, 1989)<sup>9</sup>.

Os estudos mostram que esses projetos alternativos tiveram baixo desempenho quantitativo, pois representaram menos de 6% das unidades financiadas. E entre as moradias populares financiadas, apenas 17,6% foram realizadas por meio dos projetos alternativos (RIBEIRO & AZEVEDO, 1996).

### **2.1.3. Política Habitacional do período Caixa Econômica Federal: tendência a elitização ainda maior da clientela**

Para analisar a atuação do Governo Federal a partir da extinção do BNH e incorporação das suas atividades pela Caixa Econômica Federal, faz-se necessária uma breve contextualização da conjuntura habitacional do País na transição do regime militar para o regime democrático.

A partir de 1982, começaram a quebrar as instituições financeiras, somando-se ao aumento do desemprego, e conseqüente queda dos recursos do FGTS, aumento de saques da poupança e hiperinflação, e as prestações, que eram reajustadas anualmente, começaram a ser reajustadas acima da inflação, e mesmo os mutuários de classe média começaram a não pagar mais as suas prestações.

A conjuntura do setor habitacional, no início de 1985, apresentava as seguintes características: baixo desempenho social, alto nível de inadimplência, baixa liquidez do sistema, movimentos de mutuários organizados nacionalmente e expectativa que as novas autoridades resolvessem a crise do sistema sem penalizar o mutuário (AZEVEDO, 1996).

Para se tentar chegar à melhor forma de conter a inadimplência, a falta de liquidez e o déficit do SFH, o governo, após várias negociações com os movimentos de mutuários e parlamentares, decidiu que o reajuste na prestação seria de 112% para aqueles que optassem pela semestralidade da correção, caso contrário, o aumento seria correspondente à correção monetária plena de 246,3% para os que optassem pela correção anual (AZEVEDO, 1996).

---

<sup>9</sup> SILVEIRA, R. e MALPEZZI, S.. **Welfare analysis of rent control in Brazil te case of Rio de Janeiro**. Departamento de Infra-estrutura e Desenvolvimento Urbano do Banco Mundial. Junho de 1991.

Apesar de atender à reivindicação do movimento de mutuários (correção de 112%), esse subsídio agravou ainda mais a situação do SFH e converteu-se em uma política de redistribuição às avessas, pois o subsídio foi único para todas as faixas de renda, o que beneficiou a maioria dos mutuários, composta principalmente pelas classes média e alta (AZEVEDO, 1996).

Para AZEVEDO (1996), o aumento do rombo do SFH devido aos subsídios concedidos pelo governo levou a reformulações nas regras de financiamento que penalizaram enormemente os novos mutuários. Além disso, houve a utilização dos recursos da Caderneta de Poupança e do FGTS para fins da política monetária do governo, em detrimento dos financiamentos habitacionais, diminuindo consideravelmente a oferta de novas moradias no mercado e provocando o encarecimento dos imóveis de forma a inviabilizar o acesso à casa própria inclusive para setores da classe média.

Nesta conjuntura, ocorreu a extinção do BNH, em 1986, e as suas atividades foram incorporadas pela Caixa Econômica Federal – CEF, que, apesar de ser considerada uma agência financeira de vocação social, possuía os paradigmas institucionais de um banco comercial como a busca pelo equilíbrio financeiro, retorno do capital aplicado, etc. Além disso, a habitação seria apenas um dos setores da CEF, enquanto o BNH era uma instituição toda voltada para a Política Habitacional.

Dessa forma, tornou-se ainda mais difícil dinamizar programas alternativos voltados para a baixa renda e que exigiam elevado grau de subsídios, envolvimento institucional, desenvolvimento de pesquisa, entre outras características (AZEVEDO, 1996).

Segundo AZEVEDO (1996), “a maneira como o governo incorporou o antigo BNH à Caixa Econômica Federal, torna explícita a falta de proposta clara para o setor”, ou seja, nenhuma proposta foi encaminhada para solucionar os problemas do extinto BNH e sem ao menos discutir o desequilíbrio financeiro do sistema.

Nesse processo de transição, as COHABs tiveram seu poder diminuído e foram transformadas de agentes promotores a simples órgãos assessores, a partir da Resolução 1464/88 do Conselho Monetário Nacional. Essa transformação pela qual passaram as COHABs, acarretou inúmeras conseqüências negativas: obrigatoriedade dos

mutuários a assumirem os custos totais dos terrenos e da urbanização, havendo, conseqüentemente, a elevação do nível de renda das famílias, passando programas a atender a clientela com renda superior a cinco salários mínimos; e a inviabilidade de dinamização dos programas alternativos (AZEVEDO, 1996).

No estudo de AZEVEDO (1996), o autor fez uma análise do financiamento de casas populares no período CEF:

- a) a substituição do BNH, um banco de fomento, pela Caixa Econômica Federal, um banco comercial, enfraqueceu via SFH a já limitada produção de casas pelos programas alternativos (mutirão, autoconstrução, gestão comunitária) que exigem maior quantidade de subsídios;
- b) a privatização dos programas tradicionais de habitação popular da COHAB elitizou ainda mais a clientela desses programas, que antes atuavam no atendimento às famílias com renda de três a cinco salários mínimos, passam a atender às famílias com renda superior a cinco salários mínimos, dificultando ainda mais o acesso das famílias de baixa renda;
- c) o programa SEAC do Governo Sarney, baseado na autoconstrução e fora do SFH, apesar do bom desempenho (550 mil unidades habitacionais financiadas em dois anos), baseou-se em critérios clientelistas na distribuição das verbas, e a falta de uma fonte de recursos estáveis transformou o programa numa iniciativa de curto prazo;
- d) a partir da Nova República, houve a coexistência de duas políticas federais conflitantes, uma via SFH, com prazo de financiamento de 25 a 30 anos e com retorno do capital investido, e outra fora do SFH, altamente subsidiada com verbas do tesouro federal. Isso acarretou uma desigualdade de tratamento gritante para uma mesma clientela popular;
- e) nos dois anos do Governo Collor, não houve mudança substancial da política habitacional, e os recursos continuaram sendo alocados através de critérios clientelistas, desobedecendo às recomendações do Conselho Curador do FGTS;

- f) no Governo Itamar Franco, ocorreu, do ponto de vista conceitual, uma mudança qualitativa na política habitacional ao falar-se em descentralização e incentivar a criação de Fundos e Conselhos estaduais e municipais. Entretanto, devido ao rombo do SFH, estimado em 20 bilhões de dólares, poucas mudanças ocorreram;
- g) o Governo Fernando Henrique apresenta uma nova política ao tratar a habitação no âmbito do desenvolvimento urbano, através de ação conjunta com os Estados e Municípios, de forma a garantir o uso e ocupação do solo urbano e a função social das cidades. Cabe ressaltar que a análise realizada por AZEVEDO sobre o Governo Fernando Henrique refere-se apenas aos primeiros anos de governo, de modo que não representa uma opinião conclusiva do autor sobre todo o período de governo.

Para SANTOS (1999), a intervenção governamental no setor habitacional no SFH como: *(i)* esgotado, em virtude das crescentes dificuldades com a captação líquida das suas fontes de recursos (FGTS); *(ii)* regressivo, por ter beneficiado principalmente as camadas de renda média e média alta com elevados subsídios; e *(iii)* insuficiente, porque durante 30 anos o SFH produziu apenas 5,6 milhões do total de 31,6 milhões de novas moradias produzidas no País, o equivalente a 17,7%.

Para SANTOS (1999), é possível dividir as ações e os programas da Política Nacional de Habitação em três grandes grupos, apesar do risco de simplificação excessiva: *(i)* atuação no financiamento (a fundo perdido ou subsidiado) a Estados e Municípios para reurbanização de áreas habitacionais degradadas e melhoria de infra-estrutura para famílias com renda inferior a três salários mínimos; *(ii)* atuação na provisão de financiamentos de longo prazo para a construção ou melhoria de habitações destinadas principalmente à população de renda mensal de até doze salários mínimos; e *(iii)* políticas voltadas para a melhoria da performance do mercado habitacional, tanto na reformulação da legislação quanto no desenvolvimento institucional e tecnológico do setor.

Os resultados quantitativos da produção habitacional da CEF foram apresentados juntamente com os programas habitacionais desenvolvidos pelo Governo Federal no período pós-BNH.

### **2.1.3.1 Programas Habitacionais no período CEF:**

Os programas habitacionais desenvolvidos pelo Governo Federal, já sob a responsabilidade de operacionalização da Caixa Econômica Federal a partir de 1986, após a extinção do BNH, mostraram que alguns programas habitacionais tentaram envolver a participação dos Municípios, mas observou-se a continuidade do predomínio dos recursos para as construtoras e a dificuldade de acesso das famílias de baixa renda ao financiamento habitacional, como no período BNH.

No período da Nova República (1985-1989), no Governo Sarney, destacou-se um programa alternativo, fora do SFH, que operou com recursos do Orçamento Geral da União e cujos financiamentos eram a fundo perdido às famílias com renda de até 3 salários mínimos não atendidas pelos programas tradicionais. Trata-se do **Programa Nacional de Mutirões Comunitários** da Secretaria Especial de Ação Comunitária – SEAC.

No seu pequeno período de existência, as principais características que marcaram o Programa do SEAC foram: o impacto obtido, pois, pela primeira vez na história da política brasileira, um programa alternativo apresentou melhor desempenho quantitativo que o convencional, porque programa se propunha a financiar cerca de 550.000 unidades habitacionais pela SEAC e 150.000 pelo SFH; e a falta de uma política clara de aplicação dos recursos o qual possibilitou a prática de clientelismo (AZEVEDO, 1996).

Sobre a prática do clientelismo, AZEVEDO (1996) cita que a SEAC, assim como a atuação da Fundação Casa Popular no período populista, mostrou que, historicamente, os programas habitacionais altamente subsidiados e que permitem um grau muito alto de liberdade na alocação de recursos prejudicam os Estados com menor influência política junto ao Governo Federal. Como exemplo, o autor cita que apenas 15,6% dos recursos do Programa Nacional de Mutirões Habitacionais foram alocados para a região Nordeste, que possui 35% da população brasileira.

Em 1990, no Governo Collor, foi lançado o **Plano de Ação Imediata para a Habitação – PAIH**, com recursos do FGTS e com juros reais de 3,5% a 5,5% ao ano para os mutuários finais constituídas por famílias com renda média de 5 salários

mínimos. Estima-se que no PAIH foram construídas cerca de 210 mil unidades; entretanto, ocorreram problemas com o plano que não seguiu a alocação de recursos definidos pelo Conselho Curador do FGTS (AZEVEDO, 1996).

Em 1992, após o *impeachment* de Collor, no Governo Itamar Franco, os programas de financiamento habitacional sofreram consideráveis alterações. Basicamente, passaram a exigir a participação de conselhos comunitários e contrapartida financeira dos governos locais nos investimentos realizados pelo Governo Federal. Também foi criado o plano de amortização baseado no comprometimento da renda em substituição ao Plano de Equivalência Salarial.

Os programas **Habitar-Brasil** e o **Morar-Município** foram os de maior destaque do Governo Itamar Franco. O Habitar-Brasil, inclusive, foi mantido na gestão posterior (Governo Fernando Henrique Cardoso), e o programa tinha por objetivo apoiar o Poder Público na melhoria das condições de habitabilidade e de qualidade de vida das famílias com renda mensal de até 3 salários mínimos.

Os recursos financeiros do Habitar-Brasil são originários do Orçamento Geral da União – OGU, e do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, e o valor do financiamento não pode ultrapassar R\$ 7.000,00 por família atendida.

No programa Habitar-Brasil, o ator social que obtém o financiamento federal, é o poder público estadual ou municipal. Os públicos-alvo desse programa são as famílias com renda de até três salários mínimos, que vivem em áreas degradadas, de risco, insalubres e impróprias para moradia. As modalidades previstas são: a Urbanização de Áreas-Ocupadas por Sub-habitações; a Urbanização de Áreas Não-Ocupadas; e o Desenvolvimento Comunitário (WERNA et al, 2001).

Estima-se que, no Governo Itamar, foram concluídos cerca de 260.000 financiamentos habitacionais até meados de 1994, relativos aos financiamentos iniciados pelo Governo anterior, por meio dos financiamentos tradicionais (FGTS).

No período de 1995 a 1998, o Habitar-Brasil investiu cerca de R\$ 1 bilhão, atendendo a 437.524 famílias (SANTOS, 1989) e 4.241 municípios.

O **Programa Pró-Moradia** foi criado no Governo Cardoso, cujo objetivo era o de atender às famílias com renda de até três salários mínimos, principalmente as que moravam em áreas degradadas, de risco, insalubres e impróprias para moradia. Os recursos eram provenientes do FGTS, com juros de 5% ao ano, e da contrapartida dos mutuários, que seria de, no mínimo, 10% do valor investido.

As modalidades e os valores máximos para financiamentos por famílias são: Urbanização de Áreas, R\$7.000,00; Aquisição e/ou Produção de Lotes Urbanizados, R\$4.500,00; Infra-estrutura em Conjuntos Habitacionais, R\$8.500,00 (WERNA et al., 2001).

No programa Pró-Moradia, os mutuários podem ser: o poder público local ou estadual, empresas públicas, empresas de economia mista, autarquias e demais órgãos da Administração direta ligados à área de Habitação e de Saneamento, que também são os agentes promotores. O agente financeiro é a CEF, que realiza a análise de capacidade de pagamento e da viabilidade econômico-financeira, técnica e jurídica; carta-consulta padrão; e seleção das propostas.

Assim como no Habitar-Brasil, no Pró-Moradia, foram investidos cerca de R\$ 1 bilhão no período de 1995 a 1998, atendendo a 285.000 famílias e 1.175 municípios (SANTOS, 1989).

Criado em 1995, o **Programa Carta de Crédito Individual** é um programa de concessão de financiamento habitacional diretamente ao mutuário. A Carta de Crédito Individual é um documento que garante o valor do financiamento nele estipulado, sendo entregue pelo Agente Financeiro credenciado diretamente ao interessado. As modalidades previstas são a aquisição de lote urbanizado e a aquisição, construção, ampliação, reforma ou melhoria da unidade habitacional (WERNA et al., 2001).

Os recursos são provenientes de recursos próprios da CEF, do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, do FGTS e da contrapartida dos mutuários.

O valor do financiamento varia de acordo com o valor de avaliação do imóvel e pela análise da capacidade de pagamento dos mutuários. Até R\$ 8.000,00, na aquisição de lote urbanizado (recursos FGTS); a R\$ 40.140,00, na aquisição de imóvel residencial e

na aquisição de terreno e construção (recursos FGTS); a R\$ 180.000,00, na aquisição de imóvel residencial (recursos próprios da CEF ou do FAT).

O **Programa Carta de Crédito Associativo** foi criado a fim de atender à demanda por financiamento para a construção de unidades habitacionais e produção de lotes urbanizados para grupos de pessoas físicas. Esses grupos podem estar constituídos em Condomínios, Sindicatos, Cooperativas, Associações ou Pessoas Jurídicas que visem à produção habitacional (WERNA et al., 2001).

Os recursos são provenientes do FGTS, e os valores do financiamento dependem de avaliação realizada por funcionários e técnicos da CEF.

A CEF é o agente financeiro que analisa e autoriza o empreendimento, libera os recursos financeiros para obra e financia as unidades habitacionais aos mutuários. Nesse processo, está existindo um grande desvirtuamento da proposta original de dirigir o financiamento para Associações, Sindicatos e Cooperativas, pois as construtoras têm dominado esse programa, realizando o papel de agente promotor, adquirindo a área, elaborando e executando os projetos do loteamento, garantindo a demanda para a comercialização e construindo as unidades habitacionais.

Deve-se registrar o Programa de Financiamento para **Material de Construção** que, apesar de não ter sido encontrado na literatura, se desenvolve no âmbito da CEF, destinado às famílias com renda de 10 salários mínimos mensais, no qual se financia até R\$ 7 mil para compra do material de construção às famílias que possuam terreno urbanizado próprio. O Programa opera com recursos do FGTS.

Em 1999, foi criada uma modalidade alternativa ao financiamento habitacional, denominada **Programa de Arrendamento Residencial – PAR**, cujo objetivo básico é o atendimento à necessidade de moradia da população com renda familiar de até 6 salários mínimos, concentrada nos grandes centros urbanos, por meio de um arrendamento do imóvel, com opção de compra ao final de 15 anos.

Inicialmente, o PAR foi implantado prioritariamente nas regiões metropolitanas e em todas as capitais dos Estados e no Distrito Federal. Devido à necessidade de novas habitações no interior do País e a busca em melhorar o desempenho das contratações no

PAR, foi aprovada, no 2º semestre de 2001, a extensão do programa para mais 112 municípios com população superior a 100 mil habitantes.

Os recursos financeiros do PAR são originados do Fundo de Arrendamento Residencial – FAR, que é um fundo financeiro privado gerido pela Caixa Econômica Federal, criado em 01-06-1999 por meio da Medida Provisória nº. 1.823, de 29-04-1999, convertida na Lei nº. 10.118, de fevereiro de 2001.

O valor da aquisição de cada unidade habitacional no PAR foi fixado em R\$22.400,00 (vinte e dois mil e quatrocentos reais). A exceção pode ocorrer nos municípios que integram as Regiões Metropolitanas de São Paulo e do Rio de Janeiro, onde o valor da aquisição da unidade habitacional pode ser elevado para R\$28.000,00.

No PAR, as famílias são arrendatárias pelo prazo de 10 a 15 anos e, ao final desse período, possuem a opção de compra do imóvel sem resíduos. A taxa inicial de arrendamento é igual a 0,7% do valor de aquisição do imóvel.

Como resultados, nos anos de 1999 e 2000, foram contratados no PAR 316 empreendimentos, representando 37.950 unidades habitacionais e um valor total de R\$ 739 milhões. No ano de 2001, foram contratados 164 empreendimentos, representando 20.253 unidades habitacionais e um investimento de R\$ 419 milhões<sup>10</sup>.

É interessante notar o surgimento do agente administrador no PAR, representado por empresas terceirizadas responsáveis pela administração dos empreendimentos e operacionalização de parte do programa. No PAR, cabe destacar a função dos agentes: gestor, administrador e empreendedor.

*Agente Gestor:* Caixa Econômica Federal. A CEF gere os recursos financeiros do Fundo de Arrendamento Residencial - FAR e auferem remuneração de 15% da arrecadação mensal efetiva das taxas de arrendamento para cobertura dos custos de administração e de arrendamento dos imóveis, a título de risco de inadimplência e de ociosidade de ocupação das unidades residenciais.

---

<sup>10</sup> CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Relatório de Gestão – Prestação de Contas – FAR – exercício de 2001.**

*Agente Administrador:* Os imóveis do PAR, bem como os contratos de arrendamento, são administrados por empresas terceirizadas, responsáveis pela administração dos empreendimentos e pela operacionalização do processo de contratação e de substituição dos arrendatários e pela cobrança das taxas de arrendamento.

*Agente Empreendedor:* Uma Empresa de Construção Civil adquire a área (ou faz parceria com o proprietário da área), elabora os projetos, realiza o parcelamento do solo e a devida legalização junto ao Cartório de Registro de Imóveis para submeter à análise e à aprovação da CEF. Após a aprovação, a empresa realiza a construção das unidades habitacionais e a execução da infra-estrutura (rede de abastecimento de água, rede coletora de esgotos, drenagem, energia elétrica, guia, sarjeta, asfalto e arborização).

Ainda no Governo Cardoso, foi criado o **Programa de Subsídio à Habitação – PSH**. Trata-se de um programa de subsídio do Governo Federal, criado pela Medida Provisória nº.2.212, de 30 de agosto de 2001 e regulamentado pelo Decreto nº.4.156, de 11 de março de 2002, o qual tem o objetivo de viabilizar o acesso à moradia para os segmentos de renda familiar alcançados pelos programas de financiamentos habitacionais de interesse social, operados por instituições financeiras autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil.

Os recursos financeiros do PSH são originados do Orçamento Geral da União, por meio da Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República (SEDU), que anunciou recursos da ordem de R\$ 45 milhões para subsidiar 10.000 novos financiamentos.

Para participar do PSH, o Governo Federal exige como contra-partida do Município os terrenos urbanizados e devidamente registrados no Cartório de Imóveis.

#### **2.1.4. Breve histórico dos recursos financeiros do Governo Federal para o financiamento da habitação social e as propostas do novo governo**

##### **2.1.4.1. Recursos financeiros do Governo Federal para o financiamento da habitação social**

Os recursos financeiros de origem pública constituíram-se em um fator importante para a viabilização do financiamento habitacional desde o período do BNH – Banco Nacional da Habitação (de 1964 a 1986), até os dias atuais.

A literatura mostra que as principais fontes de recursos financeiros disponíveis para os financiamentos habitacionais no período BNH foram (FINEP, 1983):

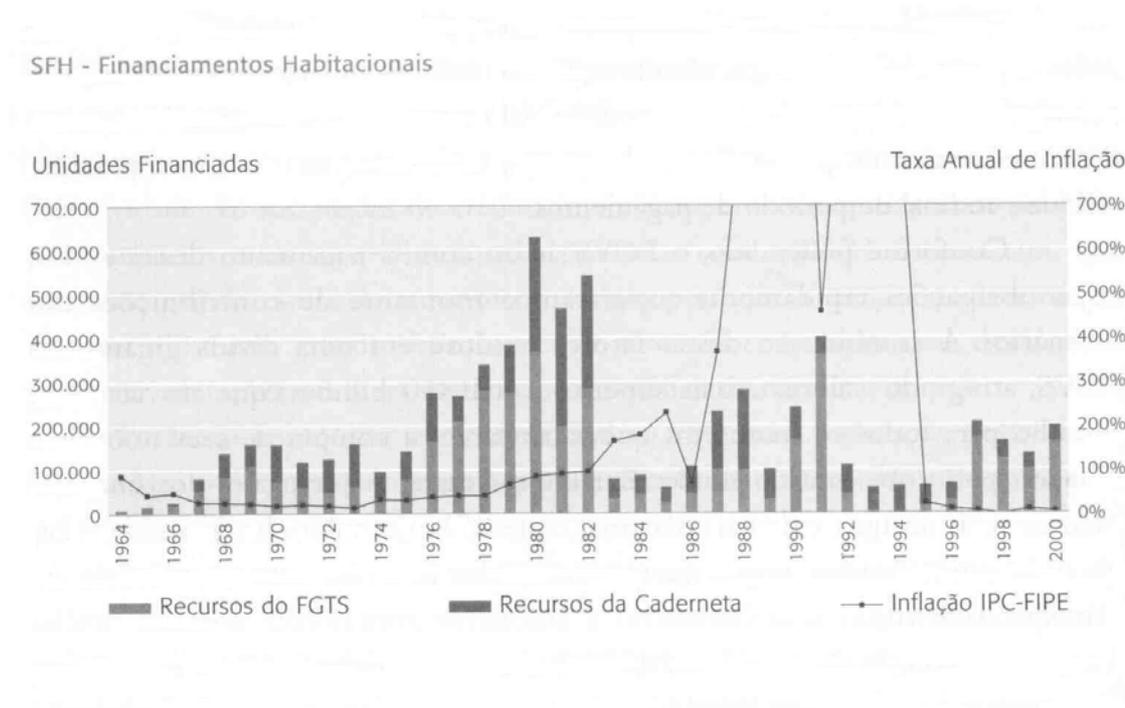
- Inicialmente, o recolhimento compulsório de 1% dos salários dos trabalhadores abrangidos pelo regime CLT – Consolidação das Leis Trabalhistas;
- Caderneta de Poupança (poupança voluntária);
- Doações e empréstimos internos e externos;
- Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, criado em 1966, trata-se de uma contribuição obrigatória de 8% dos salários dos trabalhadores subordinados ao regime da CLT.

Historicamente, o FTGS e a Caderneta de Poupança sempre foram as duas principais fontes de recursos financeiros para habitação desde o período BNH. Atualmente, os financiamentos habitacionais do Governo Federal têm como principais fontes de recursos:

- FGTS;
- Orçamento Geral da União – OGU;
- Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, e Banco Mundial (empréstimos externos);
- Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT;
- Recursos próprios da Caixa Econômica Federal e Cadernetas de Poupança.

Em 1999, surgiu como alternativa aos financiamentos habitacionais o Programa de Arrendamento Residencial – PAR, que utiliza recursos do Fundo de Arrendamento Residencial – FAR, gerido pela Caixa Econômica Federal.

No GRÁFICO 1, extraído de CARNEIRO & VALPASSOS (2003), é possível verificar a evolução do número de unidades habitacionais financiadas pelo SFH no período de 1964 a 2000. Os dados em barra estão desagregados em recursos oriundos dos depósitos de caderneta de poupança e do FGTS. Esses dados são relacionados com uma série histórica em linha que representa a taxa de inflação ao consumidor calculada pela FIPE.



**GRÁFICO 1** - A relação entre o número de unidades financiadas, a fonte de recursos e a taxa de inflação.

Fonte: CARNEIRO & VALPASSOS (2003)

Na obra de CARNEIRO & VALPASSOS (2003), os autores fazem uma análise econômica sobre o financiamento à habitação, mostrando a relação entre o número de unidades produzidas pelo SFH e a forte relação existente entre depósitos de poupança e recursos do FGTS com ciclos econômicos: nos períodos recessivos, ocorre o problema de descasamento de prazo entre o ativo dos agentes, composto de fontes de curto prazo, e o passivo, caracterizado por títulos de longo prazo. De forma prática, significa que, nos momentos em que a taxa de inflação aumenta, o número de unidades financiadas diminui e vice-versa, devido à vinculação dos financiamentos com a fonte de recursos.

Observando-se o GRÁFICO 1, verifica-se que, de 1964 a 1982, ocorre um crescimento quase contínuo de unidades financiadas, atingindo-se o auge de 627 mil em 1980.

Porém, com a degradação do sistema, causada pela elevação abrupta da inflação nos anos posteriores e o colapso do Fundo de Compensação de Variações Salariais -FCVS, houve redução drástica no montante financiado, atingindo número médio inferior a 150 mil unidades por ano entre 1983 e 1996. Mesmo com a estabilidade monetária vivida a partir da implantação do Plano Real, o número médio de unidades financiadas foi de 175 mil (CARNEIRO & VALPASSOS, 2003).

Para CARNEIRO & VALPASSOS (2003), a análise da composição do crédito destinado a financiamentos imobiliários indica uma atual situação de escassez de recursos para o setor habitacional. Segundo os dados apresentados pelos autores, em abril de 2001, do total de R\$ 53,7 bilhões de créditos pendentes para habitação, somente 18% foram oriundos de fontes autônomas. Os R\$ 43,6 bilhões restantes foram fornecidos através de operações com taxas de juros administradas, sendo a CEF a grande responsável por esta parcela. Dado o caráter oneroso do financiamento imobiliário sob altas taxas de juros, qualquer expansão do financiamento nessas circunstâncias implica o agravamento da situação patrimonial da CEF.

A seguir, foram elaboradas algumas considerações sobre as principais fontes de recursos financeiros para habitação no Brasil.

*a) Recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS*

A gestão do FGTS pelo BNH iniciou-se a partir de 1967 e passou a constituir a principal fonte de recursos financeiros do banco. Com a extinção do BNH em 1986, a gestão do FGTS passou a ser de responsabilidade da Caixa Econômica Federal (CEF).

Apesar de o FGTS ser um recurso advindo da poupança compulsória do trabalhador, verificou-se que os trabalhadores de menor renda vêm, gradativamente, tendo menor acesso aos financiamentos habitacionais, pois o percentual de recursos estabelecido para as famílias de baixa renda diminuiu ao longo dos anos.

No final de 1989, foi criado o Conselho Curador do FGTS, composto por representantes do Governo Federal, dos empregadores e dos empregados. Foi estabelecido, nesta ocasião, que, no mínimo, 60% dos recursos do Fundo seriam destinados a programas de

habitação de interesse social, e a taxa média mínima de juros para os financiamentos era de 3% ao ano (CHERKEZIAN, 2002).

A partir de 1998, a taxa de juros foi fixada em 6% ao ano. As normas também evoluíram em direção contrária aos interesses das famílias de baixa renda, pois o percentual mínimo dos recursos destinados às famílias com renda de até 2 salários mínimos diminuiu para 42% (CHERKEZIAN, 2002).

Atualmente, o percentual mínimo estabelecido é de 20% para atendimento às famílias com renda de até 6 salários mínimos (CHERKEZIAN, 2002).

Os dados apontam para um direcionamento dos financiamentos habitacionais com recursos do FGTS para a demanda de mercado, em detrimento do perfil de distribuição do déficit. Segundo a FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (2001), 84% do déficit habitacional no Brasil é composto de famílias com renda de até 3 salários mínimos. A evidência deste direcionamento pode ser verificada por meio dos financiamentos realizados. No período de 1995 a 2000, as contratações para a faixa de até 3 salários mínimos utilizaram cerca de 11% dos recursos; a faixa de 3 a 5 salários mínimos, 12%; a faixa de 5 a 8 salários mínimos, 28%; e a faixa acima de 8 salários mínimos, 49% (CHERKEZIAN, 2002).

Os números mostram uma distribuição de renda às avessas. A utilização do FGTS para financiar a construção de moradias já havia sido criticada por BLAY (1978) na década de 70: “para a construção e venda de casas particulares, mobilizou-se um bem comum a todos e, ainda, elegeu-se uma reduzidíssima camada de futuros proprietários pela movimentação de um bem gerado pelo trabalho de todos”.

Apesar das controvérsias, o FGTS tem sido a principal fonte, em volume de recursos financeiros, para os financiamentos habitacionais, mesmo com algumas oscilações sofridas em virtude de problemas, como o desemprego, e devido a momentos de instabilidade vividos pelo País.

No período de 1990 a 1995, houve uma queda na arrecadação líquida do FGTS verificada pelo índice saque total/arrecadação bruta. Em 1990, este índice foi de 43% e, em 1995, de 94%. Os principais causadores dessa queda foram a descapitalização do

sistema devido ao baixo retorno dos empréstimos concedidos aos mutuários que receberam subsídios implícitos acumulados no Fundo de Compensação de Variações Salariais – FCVS, e o aumento de saques no período (VASCONCELOS & CÂNDIDO JR., 1996).

Os dados mostram a magnitude das aplicações do FGTS na área de habitação, que foram de US\$ 1.507 milhões em 1991 e US\$ 1.442 milhões em 1992. Porém a má administração desses recursos comprometeu os dois anos seguintes (1993 e 1994), quando os montantes aplicados em habitação foram de US\$ 509 milhões e US\$ 293 milhões, respectivamente. Em 1995, houve uma retomada nas aplicações do FGTS em programas habitacionais destinados às famílias com renda de até 12 salários mínimos, passando a US\$ 1.357 milhões (VASCONCELOS & CÂNDIDO JR., 1996).

Em 1997, as contratações de financiamentos habitacionais com recursos do FGTS foram da ordem de R\$ 3,5 bilhões; em 1998, cerca de R\$ 2,7 bilhões; em 1999 foram R\$ 2,2 bilhões; e em 2000, as contratações chegaram a R\$ 3,4 bilhões<sup>11</sup>.

#### *b) Caderneta de Poupança e Recursos próprios da Caixa Econômica Federal*

A partir de 1967, o BNH começou a estimular a criação de Sociedades de Crédito Imobiliário com o objetivo de montar o Sistema Brasileiro de Poupança e Crédito - SBPE. Assim, o BNH passou a ter uma fonte adicional de recursos financeiros através da captação da poupança popular. Em 1975, os recursos da poupança superaram os originados do FGTS, tornando o BNH menos dependente da poupança compulsória (FINEP, 1983).

O estudo do Grupo de Arquitetura e Planejamento da FINEP (1983) indica que houve dificuldades na aplicação destes recursos, pois “tanto os do FGTS como os do SBPE deveriam sofrer correção monetária e render juros, periodicamente: tratava-se de um dinheiro caro, que exigia uma rentabilidade suficiente para custear o BNH e todo o Sistema. E também os recursos cresciam numa velocidade maior do que o BNH poderia colocá-los por meio de seus programas, obrigando-o a soluções nem sempre as mais adequadas”.

---

<sup>11</sup> Relatórios de Administração da Caixa. Exercícios de 1997, 1998, 1999 e 2000.

Nos anos de 1993, 1994 e 1995, a oferta de poupança disponível para empréstimos também foi maior que a demanda devido às incertezas sobre os níveis de emprego, renda e preços da economia se manterem em uma condição de estabilidade a longo prazo (VASCONCELOS & CÂNDIDO JR., 1996).

Os dois exemplos citados anteriormente mostram como os fatores macroeconômicos do País (regras sobre a correção monetária e a taxa de juros e incertezas sobre a estabilidade da economia) interferem nos financiamentos habitacionais, nestes casos dificultando a aplicação dos recursos oriundos da Caderneta de Poupança.

Atualmente, os recursos da Caderneta de Poupança são direcionados para os financiamentos às famílias com renda superior a 10 salários mínimos. Nos relatórios administrativos da Caixa Econômica Federal – CEF, os recursos da Caderneta de Poupança não vêm separado dos demais recursos, supondo-se que estejam vinculados aos recursos próprios da CEF.

#### *c) Recursos Orçamentários da União (OGU)*

No Governo Itamar Franco, a origem dos recursos era o Fundo de Desenvolvimento Social – FDS, e parcela do Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira – IPMF, mas como a prioridade do IPMF era equilibrar o déficit público e credibilidade ao Plano Real, o recurso acabou sendo menor que o previsto (VASCONCELOS & CÂNDIDO JR., 1996). Os Recursos Orçamentários, atualmente chamados de recursos do Orçamento Geral da União (OGU), representam uma fonte adicional de recursos para o setor habitacional, mas a ausência de regras claras para aplicação destes recursos dá margem a suspeitas de usos clientelísticos, uma vez que são liberados por meio de emendas aprovadas no Congresso Nacional.

#### *d) Recursos do BID e do Banco Mundial*

Trata-se de recursos de instituições internacionais obtidos por empréstimos externos, em dólar, e a taxas de juros superiores às do FGTS e da Caderneta de Poupança. Normalmente, são complementados por recursos do OGU e repassados a Estados e Municípios a fundo perdido mediante contrapartida.

*e) Recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT*

Os recursos do FAT, assim como os da Caderneta de Poupança, são direcionados às famílias com renda superior a 10 salários mínimos.

Analisando-se brevemente os recursos financeiros para habitação social verificou-se que a principal fonte continua sendo o FGTS, apesar de os estudos mostrarem que a maior parte destes recursos (49%), no período de 1995 a 2000, foram direcionados para as famílias com renda superior a 8 salários mínimos e apenas 11% para as famílias com renda de até 3 salários mínimos.

Para finalizar este tópico, o QUADRO 1 mostra a evolução do Crédito Imobiliário no Brasil, relacionando as políticas do Governo, a captação (fonte de recursos) e a gestão, desde os anos 50 aos anos 90.

**QUADRO 1 - A evolução do Crédito Imobiliário no Brasil.**

	Anos 50	Anos 60	Anos 70	Anos 80	Anos 90
<b>Governo</b>	Caixas Econômicas com prejuízo. Sem correção monetária.	Criação do SFH e do BNH. Com correção monetária.	Crescimento das cadernetas de poupança e FGTS.	Fim do BNH. Subsídios aos mutuários	Bloqueio das Cadernetas de Poupança. Juros altos.
<b>Captação</b>		FGTS; Orçamento da União; Letras hipotecárias	Cadernetas de Poupança e FGTS.	Cadernetas de Poupança; FGTS; Recurs.próprios; Fundos imobil.	Cadernetas de Poupança e FGTS
<b>Gestão</b>	Caixas Econômicas e Institutos de Previdência	BNH; Caixas Econômicas; SCIs e APes.	BNH, Caixas Econômicas; COHABs; Agentes do SBPE.	Caixas Econômicas e Bancos múltiplos repassadores	Caixas Econômicas e Bancos múltiplos repassadores

Fonte: ABECIP *apud* RUDGE & AMENDOLARA (1997)

**2.1.4.1. As fontes de recursos financeiros para habitação propostas pelo novo governo**

O novo governo, que tomou posse em 2003, apresentou à sociedade as propostas para a Política Habitacional Brasileira no documento denominado PROJETO MORADIA (2000). As propostas contidas no PROJETO MORADIA foram amplamente discutidas com especialistas e setores representativos da sociedade durante o período da campanha eleitoral.

Segundo o PROJETO MORADIA (2000), ocorre no Brasil um paradoxo surpreendente: “falta moradia e sobra dinheiro”. A explicação para este fenômeno, segundo o documento, está no fato de que a maioria absoluta da população não dispõe de renda suficiente para atender às condições de financiamento, de forma que a questão da moradia para as populações excluídas jamais será solucionada enquanto prevalecerem às condições de mercado, ou seja, a produção de habitações com base na capacidade de pagamento da demanda.

No PROJETO MORADIA (2000), o Estado deve subsidiar maciçamente as famílias de baixa renda baseado em dois pressupostos principais: o acesso à moradia como direito de cidadania e a correção de injustiças históricas. Para que se possam aplicar os subsídios dentro de limites precisos, o documento propõe duas fontes distintas de recursos para os financiamentos: onerosos (isto é, a serem pagos) e públicos, destinados exclusivamente a adequar a capacidade de pagamento da família beneficiária ao custo do financiamento, levando em conta tanto a renda *per capita* com o custo de vida local.

A principal fonte de recurso oneroso proposto é o FGTS, que seria da ordem de R\$3,1 bilhões de reais por ano. Já as fontes de recursos públicos seriam: dotações do Orçamento Geral da União (OGU) e parcelas dos recursos das rolagens da dívida dos Estados e Municípios, para os quais se estima que a necessidade seja de R\$ 1,4 bilhão de reais por ano, projetando-se uma atuação desses recursos para subsídio a um prazo de 15 anos.

Segundo o PROJETO MORADIA (2000), estes recursos constituirão o Fundo Nacional de Moradia, que terá a Caixa Econômica Federal como agente operador. Dentro da filosofia de descentralização, o Fundo Nacional de Moradia deverá repassar os recursos para os Fundos Estaduais de Moradia. Analogamente, os Estados repassarão os recursos dos Fundos Estaduais de Moradia diretamente aos Municípios, desde que estes estruturarem os Fundos Municipais.

Segundo esta estrutura, os Fundos Estaduais teriam como principais fontes de recursos: recursos originários do orçamento do FGTS, repassados pelo Fundo Nacional; parcela dos recursos das Rolagens de Dívida dos Estados e Municípios, repassados pelo Fundo

Nacional; recursos orçamentários originários do ICMS; e outros recursos orçamentários dos Estados e Municípios.

Em relação a utilização do ICMS para aplicação na área habitacional, o projeto baseia-se no modelo implantado no Estado de São Paulo, que aprovou o aumento da alíquota de ICMS em 1 ponto percentual e que resultou em um aumento de arrecadação de, aproximadamente, R\$ 670 milhões em 1996. O PROJETO MORADIA (2000) prevê que este modelo possa ser estendido para os demais Estados, resultando em recursos da ordem de R\$ 1,6 bilhão por ano.

Para os Fundos Municipais, são previstos, além dos repasses do Fundo Estadual, recursos do orçamento do Município e bens imóveis (terrenos ou edificações).

Segundo o projeto, todos os fundos terão os Conselhos de Desenvolvimento Urbano compostos por membros representativos da sociedade, os quais estabelecerão os critérios para a distribuição e a aplicação dos recursos do fundo, tendo como critério básico atender prioritariamente às áreas mais atingidas pelo déficit habitacional.

Obviamente, os mecanismos operacionais de funcionamento e do subsídio são mais complexos do que o exposto nesse trabalho, pois o PROJETO MORADIA prevê ainda a criação do Fundo de Aval, do Fundo de Subsídios e do Fundo de Equalização de Taxas, além das exigências de contrapartida de recursos fiscais aos Estados e Municípios. Entretanto, o objetivo do trabalho consistiu em verificar as propostas sobre as fontes de recursos para habitação do novo governo que se iniciou em 2003, ou seja, há pouco mais de 6 meses sendo prematura qualquer análise.

Da mesma forma que para estudar-se a Política Habitacional do Município é importante a verificação da atuação do Governo Federal procedeu-se também o estudo sobre a atuação do Governo do Estado de São Paulo na Política de Financiamento Habitacional, de forma a melhor entender o contexto na qual está inserido o objeto empírico que é o Município de Jaboticabal.

## **2.2. A atuação do Governo do Estado de São Paulo na Política de Financiamento Habitacional**

### **2.2.1. O processo de autonomização da Política Habitacional no Estado de São Paulo**

A partir de 1986, com a extinção do BNH, iniciou-se um novo período de atuação do Governo do Estado de São Paulo caracterizado por um processo de autonomização dos recursos financeiros e a adoção de políticas próprias de financiamento, formulação e implementação de programas de provisão habitacional.

O processo de autonomização dos recursos financeiros destinados à habitação no Estado de São Paulo pode ser dividido em dois momentos históricos: o 1º. Período, de 1967 a 1985, foi caracterizado pela predominância dos recursos da Caixa Econômica do Estado de São Paulo – CEESP (1967-1979) e do BNH (1980-1985); e o 2º. Período, a partir de 1986, caracterizado pela predominância de recursos próprios do Estado através do Tesouro do Estado (1986-1989) e do ICMS<sup>12</sup>(a partir de 1990).

O ano de 1967 marca a atuação efetiva da então Caixa Estadual de Casas para o Povo – CECAP, como Agente Promotor da Habitação no Estado de São Paulo, utilizando recursos financeiros da Caixa Econômica do Estado de São Paulo – CEESP, que cumpria o papel de Agente Financeiro. O Banco Nacional da Habitação – BNH, era o responsável pelas normas que orientavam as operações de captação de recursos, comercialização de unidades e retorno de créditos.

O período de 1979 a 1985 foi caracterizado pela atuação da CECAP como tomadora de recursos do BNH, afirmando-se como Agente Promotor e Financeiro. O BNH definia todas as normas reguladoras das operações de repasse para a produção, financiamento ao mutuário e retorno de créditos, no âmbito do Plano Nacional de Habitação Popular - PLANHAP.

Em 1986, foi criada a Loteria da Habitação, regulamentada pelo Decreto Nº. 25.963, de 23-09-86, com o objetivo de mobilizar recursos financeiros para concessão de linhas de crédito subsidiado para financiamento da habitação popular e instalação de infra-

---

<sup>12</sup> Pesquisa no *site* [www.cdhu.sp.gov.br](http://www.cdhu.sp.gov.br) Consultado em 21/09/2001.

estrutura básica. Dos recursos advindos da Loteria da Habitação, 50% dos resultados líquidos deveriam ficar com os governos municipais, dentro da perspectiva de fortalecimento dos municípios (ARRETCHE & CARVALHO, 1990).

A partir da Lei nº. 6.556 de 30 de novembro de 1989, foi instituído o ICMS-HABITAÇÃO, na qual o Governo do Estado de São Paulo elevou a alíquota de ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) em um ponto percentual, ou seja, passou de 17% para 18% (LEX, 1989). Esta lei determinou que os recursos financeiros referentes a esse aumento fossem destinados, obrigatoriamente, aos programas habitacionais de interesse da população do Estado.

O Artigo 7º. da Lei 6.556/89 enuncia que “os programas habitacionais serão destinados para famílias de baixa renda, priorizando as que possuem renda familiar até o limite de 5 (cinco) salários mínimos, cujas prestações não poderão ultrapassar 20% (vinte por cento) da referida renda.

Parágrafo único. Os adquirentes a que se refere este artigo, terão prestações substancialmente subsidiadas, na forma que dispuser o Regulamento” (LEX, 1989).

Apesar de citados no Parágrafo único do Artigo 7º., o Regulamento e as suas regras não se encontram especificadas na Lei 6.556/89, dificultando-se a análise sobre o subsídio mencionado.

Entretanto, a Lei nº. 6.556/89 marca a instituição de recursos estaduais contínuos por meio do ICMS, destinados aos programas habitacionais do Estado de São Paulo.

Para alguns autores como ARRETCHE, citado por ROYER (2000), a institucionalização de uma fonte vinculada de recursos é extremamente importante para a existência de um sistema habitacional e não menos importante é a consolidação de instituições especificamente voltadas para tal fim.

A partir de 1990, o ICMS tornou-se a fonte predominante de recursos financeiros para habitação no Governo do Estado de São Paulo. Os recursos financeiros do ICMS-HABITAÇÃO são geridos pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano

do Estado de São Paulo – CDHU, que é o agente operacional e financeiro para programas habitacionais no Estado de São Paulo.

Dois fatores destacam-se como os principais impulsionadores da autonomização financeira da política habitacional do Estado, até então centralizada no BNH: a crise econômica e o processo de redemocratização do País (ARRETCHE & CARVALHO, 1990).

A crise econômica vivida pelo País provocou impacto negativo no SFH devido à origem dos recursos financeiros e à forma de reajuste das prestações. O sistema perdeu a estabilidade em decorrência da diminuição dos recursos financeiros, culminando na extinção do BNH em 1986.

O processo de redemocratização do País, como a escolha dos governadores pelo voto direto em 1982, implicou novos arranjos de poder decorrentes de compromissos políticos estabelecidos com a sociedade: “os governos estaduais paulistas eleitos em 1982 e 1986 buscam novas alternativas de solução ao problema de habitação. As soluções propostas procuram redesenhar o quadro político institucional que lhe dá sustentação, identificando-se mudanças na condução do processo decisório, na estrutura administrativa e nos procedimentos de financiamento, considerados necessários à execução da política no âmbito do estado” (ARRETCHE & CARVALHO, 1990).

### **2.2.2. A importância do ICMS-HABITAÇÃO para Política Habitacional no Estado de São Paulo**

Atualmente, a origem dos recursos financeiros da CDHU é, predominantemente, do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS, arrecadado pelo Estado de São Paulo.

No período de 1995 a 1998, os recursos financeiros da CDHU apresentaram a seguinte origem: 83% corresponderam a ingressos de ICMS; 16% corresponderam a arrecadação de recursos próprios (prestação dos mutuários da CDHU) e 1% corresponderam as demais fontes (loteria e caução) (BONDUKI & RODRIGUES, 2001).

No período de 1999 a 2001, os recursos financeiros da CDHU apresentaram a seguinte origem: 70% corresponderam a ingressos de ICMS; e 30% corresponderam a arrecadação de recursos próprios, referente ao pagamento da prestação dos mutuários à CDHU (BONDUKI & RODRIGUES, 2001).

A arrecadação através de recursos próprios aumentou devido ao incremento no total de mutuários. Em 1995, a CDHU possuía 136.000 mutuários e, em 2001, 238.997 mutuários. Comparando-se os dados, houve um acréscimo de 75% no número de mutuários de 1995 para 2001 (BONDUKI & RODRIGUES, 2001).

O histórico da produção habitacional confirma a importância de uma fonte vinculada de recursos para habitação, pois, no período de 15-03-79 a 14-06-89 foram construídas 38.744 unidades habitacionais, enquanto no período de 15-06-89 a 31-12-98 foram construídas 229.746 unidades<sup>13</sup>.

Os reflexos do ICMS-HABITAÇÃO podem ser verificados logo nos primeiros anos em que foi instituído, pois, nos primeiros dois anos do Governo Orestes Quéricia (1987-1988), foram construídas 7.641 unidades habitacionais e, no período seguinte (1989-1990), após a implementação do ICMS-HABITAÇÃO, foram construídas 20.041 unidades habitacionais<sup>14</sup>.

Entretanto, o número de unidades habitacionais produzidas no primeiro mandato do Governador Mário Covas (1995-1998) foi de 120.091 U.H. e, no segundo mandato (1999-posição até 2001), foram produzidas apenas 21.309 U.H., quantidade bem abaixo do primeiro período mencionado.

Levando-se em consideração que os recursos financeiros da CDHU no primeiro período do Governo Mário Covas foi superior a 2,3 bilhões de reais em quatro anos e, no segundo período, de 1999 até a posição em 2001, já ultrapassou 2,0 bilhões de reais, verifica-se que o desempenho na produção de novas unidades habitacionais diminuiu apesar do relativo aumento de recursos financeiros (BONDUKI & RODRIGUES, 2001).

---

<sup>13</sup> Pesquisa no site [www.cdhu.sp.gov.br](http://www.cdhu.sp.gov.br) Consultado em 21/09/2001.

<sup>14</sup> Pesquisa no site [www.cdhu.sp.gov.br](http://www.cdhu.sp.gov.br) Consultado em 21/09/2001.

Os dados apresentados mostram a importância da fonte vinculada de recursos para habitação no Estado de São Paulo, como ressaltou ARRETCHE, mas indicam também que a fonte permanente de recursos não é condição suficiente para resolver o problema habitacional. Os dados pesquisados ainda são insuficientes para afirmar o porquê de a fonte de recursos permanentes (ICMS-HABITAÇÃO) não ser suficiente para resolver o problema habitacional, e um aprofundamento sobre o assunto se faz necessário.

Apesar dessa controvérsia, a existência do ICMS-HABITAÇÃO foi uma conquista do Estado de São Paulo que mereceu referências no PROJETO MORADIA (2000) do Governo Federal, como modelo a ser expandido aos outros Estados.

### **2.2.3. A política de distribuição espacial das unidades habitacionais produzidas no Estado de São Paulo**

A política de distribuição espacial de unidades habitacionais produzidas pela CDHU, no Estado de São Paulo, é totalmente aleatória e não segue critérios técnicos devido à ausência de um diagnóstico preciso sobre as necessidades habitacionais de cada região do Estado.

Segundo documentos produzidos pela CDHU disponível em sua página na Internet, a “premissa subjacente é que a demanda social por habitação é diretamente proporcional à distribuição e crescimento da população”. Entretanto, a CDHU admite que, no leste paulista, há maior concentração de famílias e maior crescimento populacional, mas que os investimentos foram direcionados ao eixo oeste paulista.

Segundo a CDHU, esta “tendência de espacialização dos empreendimentos, verificada principalmente na última década, atendeu ao escopo de uma política deliberada do Estado de enfrentamento do déficit nos municípios onde o volume da demanda habitacional era pequeno, podendo ser facilmente zerada”.

Outro argumento utilizado pela CDHU foi que “a oferta de terrenos de baixo custo é maior nos municípios onde a pressão demográfica é menor, representando elemento facilitador da contrapartida municipal”.

Como se pode observar, a CDHU não teve uma política de enfrentamento das carências habitacionais, pelo contrário, optou por buscar os elementos facilitadores em municípios onde a oferta de terrenos de baixo custo era maior, a demanda por moradias era menor e a pressão demográfica também era menor.

A literatura mostra que os critérios de regionalização se distinguem em dois planos (ARRETCHE & CARVALHO, 1990). O primeiro, relacionado à falta de conhecimento e de reconhecimento do problema tal como se apresenta, pois não há diferenciação por região ou município, como se o problema habitacional estivesse presente uniformemente em todo o Estado de São Paulo. Em segundo plano, identificam-se algumas diferenciações macroespaciais entre a área metropolitana, com destaque para o município de São Paulo, e o interior do Estado, de forma que contribui para a distinção da implementação das propostas de programas habitacionais que se aplicam diferentemente na região metropolitana e no interior.

A ausência de diagnósticos sobre as necessidades habitacionais de cada região do Estado, além de dificultar a implementação de propostas condizentes com a realidade dos municípios e das regiões, favorece a prática de uma política clientelista baseada em interesses políticos, como citam ARRETCHE & CARVALHO (1990) e BONDUKI & RODRIGUES (2001).

Segundo BONDUKI & RODRIGUES (2001), a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) e a Região da Baixada Santista (RBS) foram prejudicadas pela distribuição regional da produção de novas unidades habitacionais no Estado, pois, segundo os autores, a ação da CDHU seguiu critérios políticos e não técnicos.

No Capítulo 5 estão sistematizadas as informações de demanda e de produção habitacional por região realizada pela CDHU nos últimos anos, que poderão esclarecer as críticas verificadas na literatura.

#### **2.2.4. O dimensionamento das necessidades habitacionais no Estado de São Paulo**

O dimensionamento das necessidades habitacionais atuais e futuras é essencial para o estabelecimento das metas a serem alcançadas e para a previsão de recursos necessários para enfrentar o problema da moradia (PROJETO MORADIA, 2000).

Nos anos 90, a Fundação João Pinheiro desenvolveu um novo conceito no dimensionamento das necessidades habitacionais, considerando não só a produção de novas unidades (déficit quantitativo) como também a melhoria da qualidade das já existentes (déficit qualitativo).

Segundo ARRETCHE & CARVALHO (1990), a diretriz do déficit habitacional foi estabelecida em quadro brevemente diagnosticado, de crescimento da população residente em habitações subnormais no País e no Estado, especialmente nos grandes centros. A autora apresenta a estimativa referente a 1987, baseada em BRANCO<sup>15</sup>, de 2 milhões de habitações para o Estado de São Paulo.

Dados apresentados por BONDUKI & RODRIGUES (2001), no 7º Encontro Estadual de Moradia Popular, indicam que a necessidade habitacional do Estado de São Paulo era de 3.204.391 unidades habitacionais, das quais, 1.161.757 novas unidades habitacionais (déficit quantitativo) e outras 2.042.634 unidades habitacionais que necessitavam de algum tipo de melhoria (déficit qualitativo).

A metodologia de cálculo da Fundação SEADE (2001), com base nos dados da Pesquisa de Condições de Vida – PCV de 1998, concluiu que a necessidade de moradias no Estado é de 3,169 milhões de unidades habitacionais. Destas, 242 mil moradias precisam ser substituídas (déficit habitacional) e 2,927 milhões de moradias foram classificadas como inadequadas, ou seja, apresentavam problemas como: falta de infraestrutura de serviços urbanos; comprometimento excessivo da renda com aluguel (mais de 30% da renda); congestionamento (mais de 2 pessoas por quarto e onde sala ou cozinha é ocupada para dormir); espaço interno insuficiente (domicílio não dispõe de

---

<sup>15</sup> BRANCO, A.M. **Habitação e Transportes nas Cidades do Futuro**. Congresso das Cidades do Futuro. São Paulo, 1 a 21/08/87; BRANCO, A.M. **A Estratégia Habitacional do Governo Quéricia**. São Paulo, 15/03/88.

composição mínima de quarto, sala, cozinha e banheiro); cortiço; e casas de alvenaria e apartamento em favela.

A população –alvo da PCV é composta pelas famílias moradoras na Região Metropolitana de São Paulo, Região Metropolitana de Santos e demais municípios do interior, cuja população urbana seja maior ou igual a 50 mil habitantes, de acordo com a Contagem da População realizada pelo IBGE em 1996. Os municípios foram divididos em sete domínios, baseando-se em critérios geográfico e socioeconômico: Região Metropolitana de São Paulo, Região Metropolitana de Santos e Aglomerados Central, Leste, Norte, Oeste e Vale do Paraíba (SEADE, 2001).

A pesquisa da Fundação SEADE calculou também a Demanda Potencial da CDHU, que é a demanda que apresenta as seguintes características:

- Renda familiar total entre 1 e 10 salários mínimos (de setembro de 1998, corrigidos pelo ICV-Diese);
- Não é proprietária de imóvel urbano;
- Chefe de família mora no município há pelo menos três anos; e
- Chefe de família tem menos de 55 anos de idade.

Segundo a Fundação SEADE, a Demanda Potencial da CDHU é de 1,464 milhão de famílias, sendo 1,069 milhão na Região Metropolitana de São Paulo e 395 mil no interior.

Como é possível observar, as estimativas da necessidade habitacional divergem de acordo com a metodologia utilizada, sendo que dois autores indicaram que a necessidade habitacional é de aproximadamente 3 milhões de unidades habitacionais no Estado de São Paulo, que possui um total de 7,792 milhões de domicílios.

### 2.2.5. Os Programas de Financiamento Habitacional do Estado de São Paulo

Nos anos de 1988 e 1989, os dois programas mais expressivos foram: o **Programa Habitacional para a Região Metropolitana de São Paulo - SH1** e o **Programa Habitacional para o Interior - SH2**. Ambos incorporaram subsídios diferenciadamente, no programa destinado ao interior (SH2), verificando-se preferencialmente o subsídio indireto sob a forma dos custos públicos de infra-estrutura e terrenos não repassados ao mutuário final. No caso SH1, houve o esforço de implementação de uma política de bonificação, buscando institucionalizar o subsídio direto ao mutuário de baixa renda (ARRETCHE & CARVALHO, 1990).

**O Programa Habitacional - SH3** iniciou-se em 1990, após a implementação do ICMS-Habitação. A diferença entre o SH3 em relação ao programa anterior, SH2, foi a centralização da operacionalização na CDHU que assumiu a responsabilidade de desenvolver os projetos, licitar e acompanhar as obras e administrar os recursos, funções estas que, pelo SH2, eram de responsabilidade das Prefeituras. A justificativa destas mudanças foi a necessidade de agilização na execução do programa, para que fosse compatível ao tempo político disponível (ARRETCHE & CARVALHO, 1990). Às prefeituras municipais cabia a aquisição dos terrenos para doação à CDHU e implantação da infra-estrutura.

Em 1995, surge o **Programa Habitacional – SH4**, nos mesmos moldes do SH3. Segundo informações dos próprios técnicos da CDHU, a nova denominação está mais relacionada com a mudança de Governo do que com alterações no programa.

Também por volta de 1996, foi lançado o **Programa Chamamento Empresarial**, que foi desenvolvido em parceria com a iniciativa privada e visa a dar maior agilidade pela eliminação de alguns procedimentos burocráticos. Neste caso, o Estado identifica uma área para a construção de um empreendimento habitacional, especificando o número de unidades, o tipo, a localização e o valor. Essas características são divulgadas num edital, cabendo à iniciativa privada entrar com a área, os projetos, a infra-estrutura e a construção das unidades, que são vendidas para a CDHU, que efetua o repasse para a população de baixa renda (WERNA et al., 2001).

O Programa Chamamento Empresarial foi alvo de acusações de irregularidades apontadas pelo Ministério Público. O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo julgou ilegal pelo menos 80 contratos do programa. A principal acusação é a compra dos terrenos por preços superiores aos praticados pelo mercado. Além disso, a Promotoria sustenta que a exigência de fornecimento do terreno pela empreiteira é cláusula que fere a competitividade e diz que houve modificação dos contratos com o objetivo de antecipar o pagamento dos terrenos, o que frustra a legalidade das licitações (FOLHA DE SÃO PAULO, 13-10-2002).

Em 1996, foi lançado o **Programa Sonho Meu**. A diferença deste programa é o surgimento da modalidade **Habiteto**, que é o programa Mutirão para o interior. Anteriormente, o programa Mutirão existia apenas para a Capital.

Em todos os Programas (SH1, SH2, SH3, SH4, Chamamento Empresarial e Sonho Meu), a modalidade que mais se destacou foi o **Empreitada Global**. Segundo CASTRO (1999), o Empreitada Global, que se constitui na construção de moradias através de empreiteiras, foi responsável por 70% das moradias entregues no período entre 1995 e 1998, no Estado de São Paulo.

O Empreitada Global propõe parceria entre o Estado e a iniciativa privada na execução de empreendimentos habitacionais para atender à população de baixa renda. Tal parceria visa a propiciar uma ação conjunta da CDHU com empresas da construção civil que se proponham a executar empreendimentos habitacionais a serem executados em terrenos de suas propriedade, ou que sejam adquiridos para tal finalidade<sup>16</sup> (Governo do Estado de São Paulo).

No Empreitada Global, a CDHU fornece o terreno, contrata os projetos, faz uma licitação para a construção por empreiteira, que recebe os recursos de acordo com as medições. Pronta a obra, a CDHU, que também a financia, repassa as habitações às famílias cadastradas, que serão os futuros mutuários. A diferença entre este programa e o Chamamento Empresarial é que, aqui, o papel da CDHU é mais abrangente, atingindo

---

<sup>16</sup> GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Programa Sonho Meu – Edital de Empreitada Global e Edital de Empreitada Integral**. Secretaria da Habitação. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo – CDHU. São Paulo.

maior número de etapas, como a aquisição do terreno, a contratação dos projetos e o acompanhamento do andamento da obra (WERNA, 2001).

Outra modalidade de parceria entre o Estado e a iniciativa privada é o **Empreitada Integral**. Neste programa, a CDHU propõe-se a contratar a execução, mediante procedimento licitatório, de unidades habitacionais que serão produzidas por um preço que já inclua terreno, urbanização, infra-estrutura, pavimentação, paisagismo e todos os serviços que condicionem a habitabilidade.

No Empreitada Integral, o valor do terreno não pode ultrapassar 15% do valor global do empreendimento, sendo, na Capital do Estado e na região da Grande São Paulo, 8% do valor global do empreendimento nos municípios com mais de 100 mil habitantes e 5% nos demais municípios do Estado, tomando-se por base a contagem do Censo de 1996<sup>17</sup>.

Recentemente, em 2002, foi lançado o **Programa Pró-Lar**. Dentre as novas modalidades do programa, destacam-se: o Pró-Lar crédito Habitacional (autoconstrução em grupos de 50 famílias); o Pró-Lar Microcrédito Habitacional por meio do Banco do Povo; o Pró-Lar Rural, destinado aos financiamentos habitacionais na zona rural; Pró-Lar Atuação em Cortiços. No Programa Pró-Lar continuam as modalidades Empreitada Global, Empreitada Integral, Mutirão e Habiteto.

Após estudar a atuação dos Governos Federal e Estadual na Política de Financiamento Habitacional, verificou-se de uma forma genérica a atuação dos municípios.

### **2.3. A atuação do Poder Público Municipal na Política de Financiamento Habitacional**

#### **2.3.1. A transição para um novo ideário de enfrentamento do problema habitacional: o poder público local**

Na década de 80, observou-se uma sucessão de fatos que colaboraram para a transição do modelo central-desenvolvimentista para um novo modelo de enfrentamento do problema habitacional: o poder público local. Dentre esses fatos podem-se destacar: a crise do SFH, que culminou com a extinção do BNH (1986); o processo de

---

<sup>17</sup> GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Programa Sonho Meu – Edital de Empreitada Global e Edital de Empreitada Integral**. Secretaria da Habitação. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo – CDHU. São Paulo.

redemocratização do País (eleições diretas para a escolha dos representantes do poder executivo e do legislativo); o surgimento de movimentos sociais organizados; e a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Segundo CARDOSO & RIBEIRO, na pesquisa *Municipalização das Políticas Habitacionais: uma avaliação da experiência recente (1993-1996)*, na qual foram avaliados o desempenho de 45 municípios, os autores afirmam que o BNH possuía ações falhas em muitos pontos, mas, após a sua extinção, a moradia popular ficou órfã, passando por vários ministérios sem que se fosse definido um padrão claro de política habitacional e, a partir daí, a habitação persiste como um bem inatingível ou “mercadoria impossível” para grande parcela dos brasileiros. Nesse ínterim, os municípios, acompanhados por poucos governos estaduais, assumiram, na prática, o desenvolvimento de ações na área da moradia popular.

Vários autores (BONDUKI, 2000; CARDOSO & RIBEIRO) destacam a importância das novas mudanças ocorridas com a promulgação da nova Constituição Federal, que ampliou as responsabilidades dos municípios e redefiniu as competências e a distribuição dos recursos públicos entre os vários níveis de poder.

Segundo BONDUKI (2000), “a consolidação da democracia e das eleições livres tornaram o município o principal interlocutor dos movimentos e o responsável imediato pelo equacionamento das demandas sociais, por estar mais diretamente em contato com os problemas da população carente”.

O crescimento dos movimentos sociais da luta por terra e moradia também está ligado ao processo de maior participação do município na questão da habitação, interferindo na política nacional de desenvolvimento urbano e habitação, através das já tradicionais caravanas a Brasília e da criação de canais de articulação nacionais, como o Movimento Nacional de Luta por Moradia e a União Nacional dos Movimentos de Moradia. Mas, sobretudo, é no embate ou na parceria cotidianos com o poder local que tem sido possível avançar na formulação da política habitacional (BONDUKI<sup>18</sup>, 1998).

---

<sup>18</sup> BONDUKI, Nabil G. **O Novo Papel do Município na Questão da Habitação**. Artigo publicado na revista **PROPOSTA**. Nº 77. FASE. Rio de Janeiro. Junho/Agosto de 1998.

No seu estudo, SANTOS (2002) destaca a discussão ocorrida dentro do Partido dos Trabalhadores – PT, sobre o formato de relacionamentos das suas administrações municipais com os movimentos sociais. Essa discussão interna do PT se justifica, segundo o autor, porque vários dos integrantes do PT surgiram desses movimentos; a proposta do partido desde a sua fundação estabelecia a ampliação da democracia representativa; e o crescimento do partido, conquistando várias prefeituras e capitais deram visibilidade ao seu modelo participativo de gestão.

Outros autores (CARDOSO & RIBEIRO) também ressaltam a “iniciativa dos governos municipais progressistas, comprometidas com políticas sociais e com a democratização da gestão local, que assumiram o vácuo deixado pela não-política federal, gerando um novo padrão descentralizado de política pública, com alto grau de inovação, que vem se firmando como uma alternativa válida e desejável”.

Para BONDUKI<sup>19</sup> (1998), não há dúvidas de que a participação do município na formulação e na implantação da política habitacional é positiva e muito bem-vinda. Mas o autor ressalta que a mudança não pode ser acompanhada pela desresponsabilização do Governo Federal e que o poder local necessita de uma base técnica, financeira, administrativa e política compatível com essa nova atribuição.

Associada aos processos de descentralização e redemocratização do País, ao surgimento dos governos municipais progressistas e às reivindicações dos movimentos populares, ocorre a crise econômica, a política de contingenciamento de despesas como estratégia do Governo Federal para enfrentar o déficit público e a redução de recursos para o financiamento habitacional.

Segundo BONDUKI (1998), foi para fazer frente a essa situação que um número crescente de municípios, alguns Estados e mesmo a União deram início aos programas ou projetos alternativos com recursos próprios ou de fontes alternativas de financiamento, o que o autor caracterizou como uma nova fase na política habitacional brasileira.

---

<sup>19</sup> BONDUKI, Nabil G. **O Novo Papel do Município na Questão da Habitação**. Artigo publicado na revista **PROPOSTA**. Nº 77. FASE. Rio de Janeiro. Junho/Agosto de 1998.

BONDUKI (1997) relata que as grandes experiências inovadoras foram desenvolvidas no Brasil, a partir de meados dos anos 80 e, sobretudo nos anos 90. Dentre as principais características do novo ideário, o autor cita: a gestão descentralizada e democrática, com destaque para o papel do poder local; criação de canais de participação popular; parcerias entre poder público e organizações não-governamentais em projetos; busca do barateamento da produção através de novas formas de gestão e do financiamento direto para o usuário final; e compatibilização entre implantação de projetos urbanos e preservação ambiental.

BONDUKI (1998) destaca o desenvolvimento de novas formas de gestão, através da parceria do poder público com organizações não-governamentais e do estímulo à autogestão e co-gestão, a que o autor denomina de gestão pública não-estatal. Segundo o autor, essa nova forma de gestão tem sido adotada na perspectiva de uma terceira via na polarização que o neoliberalismo tem estabelecido entre a estatização (considerada ineficaz) e a privatização, cujos objetivos de lucros são incompatíveis com políticas sociais.

Muitos municípios ainda continuam dependentes do modelo centralizador, sem iniciativas e sem projetos, pois a formulação desse novo ideário em políticas urbanas é longa e demorada, e somente se consolidará depois que muitas práticas e experiências nesta perspectiva forem conhecidas, avaliadas e aperfeiçoadas (BONDUKI, 1997). Para o autor, o novo modelo de enfrentamento do problema habitacional pelo poder local não foi totalmente consolidado. A apresentação de experiências exitosas de municípios no Habitat II evidenciou a tendência para esse novo modelo.

Ainda sobre a “municipalização” das políticas habitacionais, na pesquisa realizada por CARDOSO & RIBEIRO, foram apresentadas algumas conclusões que merecem ser destacadas:

- ✓ O número de municípios que dispõem de estruturas administrativas aparentemente mais organizadas, seja através de órgãos de administração direta, seja através de secretarias de habitação, coincide com o dos municípios com melhor desempenho, ou seja, mostra a necessidade de um esforço organizacional, através da

criação de órgãos específicos no interior da estrutura administrativa das prefeituras para o desenvolvimento das ações habitacionais.

✓ Existe uma razoável iniciativa local em programas habitacionais, com vários municípios atingindo resultados surpreendentes em termos de escala e de diversidade de programas, com forte impacto sobre o quadro de carências locais. Existe também um outro contingente cuja escala e características da atuação parecem reproduzir práticas fragmentadas, de cunho clientelístico (CARDOSO<sup>20</sup>, 1999);

✓ Não se confirmou a hipótese de alguns autores que ressaltaram que os limites da ação local tenderiam a concentrar-se em experiências de cunho clientelista ou permaneceriam dependentes de recursos federais, pois os resultados mostraram que, em várias cidades, a produção por iniciativa municipal independeu de recursos externos e teve forte abrangência e diversidade.

✓ Os estudos revelaram uma maior concentração de problemas nas grandes cidades do Norte e do Nordeste. Os municípios destas regiões apresentaram os piores indicadores relativos às condições de moradia e os piores indicadores de desempenho das políticas. Significa que, os municípios mais pobres que mais precisariam desenvolver políticas eficazes são os que contam com menor autonomia na formulação e implementação de políticas e menor capacidade de alavancagem de recursos;

✓ A descentralização das políticas habitacionais (por ausência) revela-se perversa: apenas os municípios mais ricos ou com maior capacidade administrativa conseguem desenvolver programas mais efetivos, seja com recursos próprios, seja com recursos externos.

Segundo CARDOSO<sup>21</sup> (1999), essa última conclusão sugere um redirecionamento das políticas estaduais e federal, visando à ampliação da sua capacidade redistributiva, a partir de critérios alocativos que privilegiem as necessidades locais.

---

<sup>20</sup> CARDOSO, Adauto C. **Municipalização das Políticas Habitacionais: uma avaliação da experiência recente**. Artigo apresentado no VIII Encontro da ANPUR - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. Porto Alegre. 1999.

<sup>21</sup> *Ibid.*

Cabe ressaltar que as conclusões apresentadas na pesquisa de CARDOSO & RIBEIRO se referem aos 45 maiores municípios brasileiros, de tal forma os problemas levantados tendem a ser agravados se forem analisados os municípios de pequeno e médio portes, pois poucos possuem estrutura administrativa organizada. Além disso, os municípios analisados são os que dispõem de maior capacidade financeira para investimento, de forma que a hipótese da dependência dos municípios em relação aos recursos federais deve ser melhor analisada.

Segundo BOVO<sup>22</sup> (2001), na sua pesquisa sobre os gastos sociais dos municípios ocorridos no processo de descentralização, ao analisar 42 municípios do Estado de São Paulo, todas sedes de regiões de governo, verificou-se uma tendência ao agravamento das dificuldades financeiras dos municípios. O autor resalta que a tendência de centralização dos recursos e de continuidade da descentralização dos encargos, verificada no período de 1994 a 1996, colabora para o agravamento do conflito federativo.

Para BOVO (2001), a implementação das políticas públicas encontra dois obstáculos: a crise financeira do Estado, resultante da política econômica sustentadora do Plano Real; e o neoliberalismo, que, em nome da ampliação da democracia e do livre mercado, se opõe frontalmente à regulação econômica pelo Estado e à intervenção social. A estratégia do Estado mínimo, de oposição à intervenção do Estado acentua as tendências inerentes ao capitalismo, isto é, a polarização, a segmentação e a exclusão econômica e social do País.

Na pesquisa de BOVO (2001), foi realizada uma comparação dos gastos sociais dos municípios entre dois períodos: 1984-88 e 1989-94. O resultado mostrou que as despesas com a função saúde e saneamento cresceu 119,3%; a função educação e cultura, 46,9% e sendo que, dentre todas as funções analisadas, a habitação e o urbanismo foram as únicas que diminuíram em 5,0%.

A pesquisa de BOVO (2001) apontou ainda que, entre 1984 e 1994, 92% do aumento da receita efetiva dos municípios foi gasto na área social. Para o autor, numa situação em

---

<sup>22</sup> BOVO, José M. **Gastos sociais dos municípios e desequilíbrio financeiro**. In: Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro. Jan/Fev de 2001.

que todo o ganho de receita é despendido em algumas funções, embora elas tradicionalmente constituam as principais fontes de gasto, é de se esperar que outras áreas da administração fiquem descobertas com a redução dos gastos ou que, caso esta redução não ocorra, progressivamente, os municípios incorram em déficits orçamentários.

### **2.3.2. O papel dos municípios e a política habitacional proposta pelo novo governo**

Segundo o PROJETO MORADIA (2000), as diretrizes mais importantes para a política habitacional são: a descentralização e a participação da sociedade, com a participação essencial e estratégica dos municípios.

Para isso, o município precisa preparar-se. O Projeto propõe a estruturação institucional de um setor de política urbana e habitacional nos municípios, capacitado para responder pela questão, ou seja, um setor técnico (secretaria ou departamento) capaz de reunir e analisar dados e informações, elaborar diagnósticos, formular propostas, desenvolver projetos e se articular-se com outras instâncias de governos e outros municípios da região. A estrutura administrativa deve prever, também, a criação do Fundo e do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano.

Para a formulação de uma nova política urbana, o PROJETO MORADIA (2000) propõe algumas iniciativas básicas a serem tomadas pelos municípios:

- Traçar diagnóstico da situação urbana do município, com destaque para a identificação do déficit habitacional (qualitativo, quantitativo e a demanda demográfica).
- Criar uma base de informações imobiliárias cadastrais, com registro de propriedades públicas e privadas, com nome de ruas e logradouros e georreferenciados.
- Elaborar um plano urbanístico (Plano Diretor ou Plano de Ação) que compreenda a política imobiliária e fundiária, visando a dar alternativas aos problemas de habitação, saneamento, transporte, meio ambiente e saúde.
- Operacionalizar várias ações municipais a serem promovidas: reconceituar a atividade de controle urbanístico (garantindo a fiscalização efetiva do uso e da ocupação

do solo, com combate à corrupção); tornar mais ágil a aprovação e a emissão de alvarás para projetos arquitetônicos e criar um grupo especial para aprovação de projetos de habitação social; estimular a promoção imobiliária via parceria com diversos agentes; administrar e manter o parque construído naquilo que for de responsabilidade do poder público.

O PROJETO MORADIA (2000) prevê ainda a formulação de um Plano Municipal de Habitação articulado ao Plano Diretor e às outras políticas sociais. O Plano Habitacional deve especificar a demanda e quantificar as metas dos programas a serem desenvolvidos, de acordo com a situação habitacional local. O plano deve ainda estimar custos e prazos e fixar indicadores sociais e urbanísticos para possibilitar um adequado acompanhamento da sua evolução.

Na elaboração do Plano Municipal de Habitação, deve-se prever a definição das fontes de recursos, incluindo uma composição dos fundos públicos e a participação do setor privado no atendimento a setores sociais que podem ser objeto de financiamento de mercado; garantir os mecanismos para atendimento de todas as faixas de renda; observar a destinação de subsídios para as famílias que realmente necessitam; cuidar para que não seja reproduzido o processo corrente no mercado habitacional, onde a produção de habitação social acaba sendo desviada para segmentos de maior renda.

Resumidamente, foram apresentadas as principais propostas para a formulação das Políticas Municipais de Habitação do novo governo.

#### **2.4. Conclusões**

A literatura pesquisada mostra que a atuação do Governo Federal no período BNH destinou cerca de um terço das unidades habitacionais financiadas para às famílias de baixa renda (até 5 salários mínimos). Durante o período CEF, poucos dados foram encontrados na literatura sobre a produção habitacional, mas os estudos que trataram do assunto indicaram uma tendência ainda maior da elitização do atendimento aos financiamentos habitacionais.

Para alguns pesquisadores o termo elitização dos financiamentos habitacionais não é correto, uma vez que os financiamentos sempre atenderam a elite, mesmo no período

BNH. Entretanto, há indícios de que as famílias de baixa renda foram ainda mais excluída dos financiamentos habitacionais no período CEF.

Os dados da literatura indicam ainda que houve, a partir da Constituição Federal de 1988, uma “municipalização” da Política Habitacional, na qual os municípios passaram a ter mais responsabilidades, sem estarem preparados financeira e estruturalmente, pois os recursos continuaram centralizados no Governo Federal e a maneira da atuação do BNH fizeram com que os municípios não investissem na capacitação dos funcionários na área da habitação.

Nesse capítulo foi possível verificar os contextos nas quais se desenvolveram a atuação Política de Financiamento Habitacional nos três níveis de Governo e a compilação das análises realizadas pelos pesquisadores. Entretanto, para uma análise mais objetiva foi proposta a utilização de indicadores, de forma a possibilitar, ao Poder Público e ao cidadão comum, o monitoramento ao longo do tempo do desempenho da Política de Financiamento Habitacional.

Desta forma, no próximo capítulo serão abordados os aspectos conceituais dos indicadores de financiamento para habitação social que serão aplicados neste trabalho, no município de Jaboticabal, no Estado de São Paulo e no Brasil.

### **CAPÍTULO 3**

## **INDICADORES DE FINANCIAMENTO PARA HABITAÇÃO SOCIAL**

---

Para analisar a tendência de financiamento público para habitação social optou-se pela utilização de indicadores, de modo que fosse possível elaborar uma série histórica de dados que pudessem ser monitorados ao longo do tempo e que possibilitassem a identificação de uma tendência.

O processo de escolha dos indicadores iniciou-se pelo levantamento dos aspectos conceituais. Em seguida, foi realizada uma análise dos indicadores de financiamento habitacional existentes na literatura. Finalmente, com base nos aspectos conceituais e na análise dos indicadores existentes na literatura realizou-se um procedimento para a seleção dos indicadores a serem utilizados neste trabalho.

### **3.1. Aspectos conceituais sobre os indicadores**

Ao se iniciar a utilização de indicadores para análise da atuação do Estado na política de financiamento para habitação social observou-se a necessidade de se conhecer alguns aspectos conceituais sobre os indicadores.

O primeiro aspecto conceitual é a diferenciação entre dados, indicadores e índices que muitas vezes são usadas indiferentemente ocasionando confusões que precisam ser esclarecidas.

Segundo MILANEZ (2002), dados são informações brutas, sem nenhum tratamento. Os indicadores, por sua vez, apresentam um certo grau de sistematização e, os índices consistem em um grupo especial de indicadores. Os índices podem ser obtidos algebricamente através da combinação de diferentes indicadores de acordo com o objetivo das pessoas que o formulam.

O segundo aspecto conceitual refere-se à importância do indicador. Para MILANEZ (2002), “o uso dos indicadores está relacionado à necessidade de medição de um

fenômeno, tanto para simples conhecimento, quanto para que decisões sejam tomadas ou intervenções realizadas. Os indicadores permitem o conhecimento de uma realidade, a tomada de decisão e o monitoramento de sua evolução”.

Ainda em referência a importância dos indicadores, JANUZZI (2001) alerta para uma reflexão sobre o mau uso dos indicadores sociais no processo de formulação e avaliação de políticas públicas municipais. Segundo o autor, não se deve superestimar o papel e a função dos sistemas de indicadores sociais, e sim, conhecer os seus limites e potencialidades que pode ser de grande utilidade para os agentes e instituições envolvidos na definição das prioridades sociais e alocação de recursos.

Para JANUZZI (2001), “um indicador consistente deve estar referido a um modelo teórico ou a um modelo de intervenção social mais geral, em que estejam explicitados as variáveis e categorias analíticas relevantes e o encadeamento causal ou lógico que as relaciona”.

Um terceiro aspecto conceitual pesquisado diz respeito aos critérios de avaliação dos indicadores. No trabalho de MILANEZ (2002), são elencados alguns critérios utilizados na avaliação dos indicadores de sustentabilidade: coerência com a realidade local; relevância; clareza na comunicação; pró-atividade; facilidade para definição de metas; construção participativa; monitoramento participativo; complementariedade à ação comunitária; capacidade de ser quantificável; capacidade de ser qualificável; tangibilidade; consistência científica; acessibilidade dos dados; confiabilidade da fonte; amplitude geográfica adequada; padronização; sensibilidade a mudança no tempo; estabilidade no tempo; adequabilidade a mudanças da realidade; preditividade (possibilidade de antecipar as condições futuras a partir de condições históricas e atuais); abrangência das decisões; e capacidade de síntese.

Como o objetivo deste trabalho não foi o de avaliar indicadores, mas sim utilizar indicadores para análise de tendência não foi possível realizar um estudo detalhado sobre os critérios de escolha dos indicadores. Entretanto, esses critérios serviram de base para a escolha dos indicadores de financiamento habitacional.

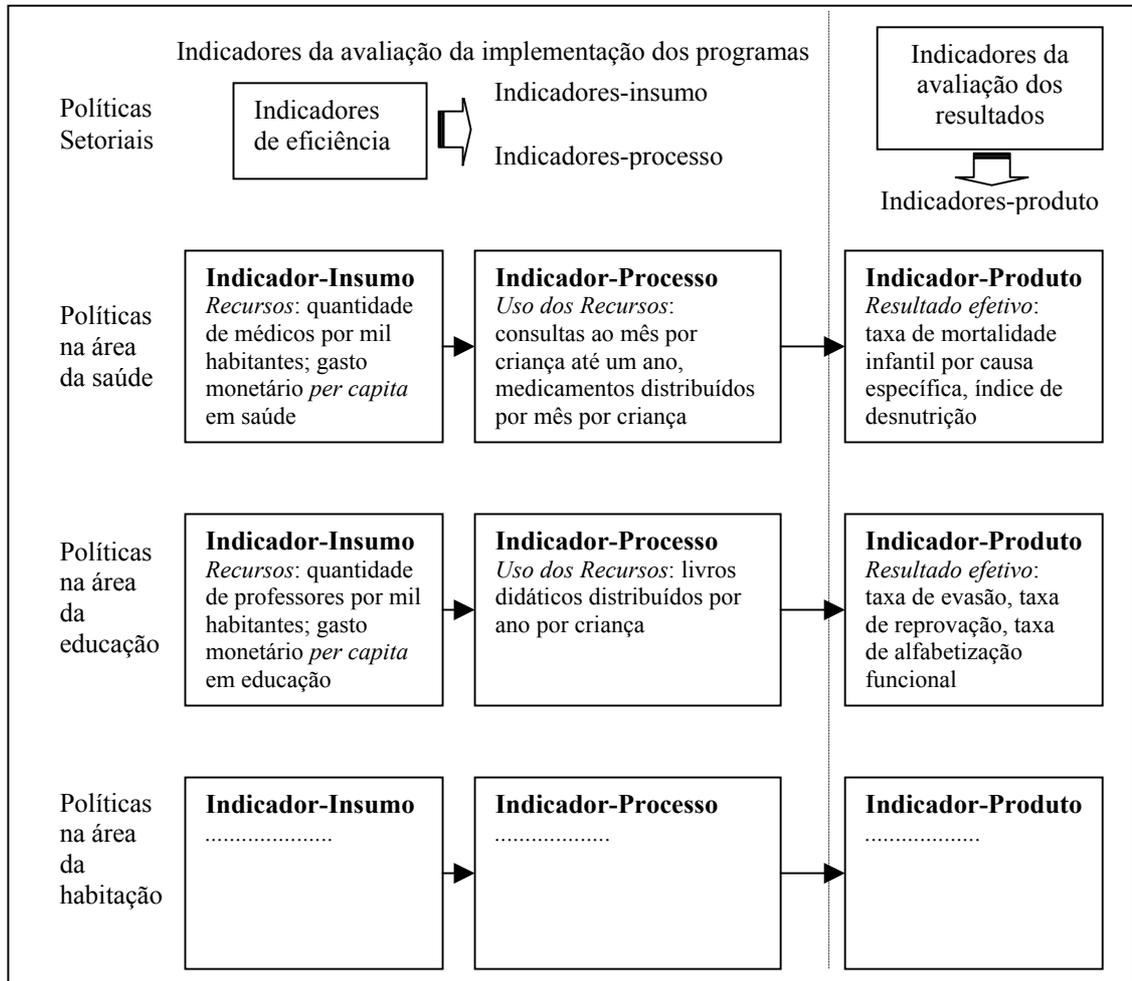
Outra classificação que contribui para análise e formulação de políticas sociais é a diferenciação dos indicadores quanto à natureza do ente indicado (Carley *apud* JANNUZZI, 2001): se recurso (indicador-insumo), realidade empírica (indicador-produto) ou processo (indicador-processo).

Os indicadores-insumo correspondem às medidas associadas à disponibilidade de recursos humanos, financeiros ou equipamentos alocados para um processo ou programa que afeta uma das dimensões da realidade social.

Os indicadores-produto são aqueles vinculados às dimensões empíricas da realidade social, representam o resultado de processos sociais. Enquanto os indicadores-insumo quantificam os recursos disponibilizados, os indicadores-produto retratam os resultados efetivos dessas políticas.

Os indicadores-processo são indicadores intermediários que traduzem em medidas quantitativas o esforço operacional de alocação de recursos humanos, físicos e financeiros para obtenção de melhorias.

A FIGURA 3 mostra um exemplo de uma matriz de indicadores sociais contemplando indicadores relativos às diferentes políticas setoriais e às distintas fases do processo conforme a sua classificação.



**FIGURA 3** - Exemplo de uma matriz de indicadores sociais.  
 Fonte: JANNUZZI (2001).

### 3.2. Indicadores para habitação

Na pesquisa realizada na literatura foram encontradas poucos indicadores para habitação. No âmbito internacional, verificou-se existência do programa de indicadores para habitação do Banco Mundial e do Habitat, no qual são utilizados quatro fatores que permitem a medição da eficiência alocativa e operativa dos sistemas de provisão geral de habitação (WERNA et al., 2001):

- Qualidade da habitação: expressa por meio do tamanho das unidades pelo número de pessoas, área/habitante, pessoa/quarto, quartos/unidade habitacional; a qualidade da

construção em relação a existência do serviço de energia elétrica, abastecimento de água, coleta de esgoto e drenagem.

- Posse da habitação: refere-se à proporção de famílias que são reconhecidas como proprietárias ou inquilinas legais das suas unidades, e têm proteção contra a expulsão arbitrária ou súbita.
- Carência de habitação geral pelo número de famílias.
- Acessibilidade à habitação: refere-se à proporção de pessoas que pode comprar, alugar, ou de alguma outra maneira assegurar abrigo.

Os indicadores de habitação do Banco Mundial e do Habitat foram escolhidos para atender aos objetivos e a análise desses órgãos internacionais. No entanto, para a análise de tendência para financiamentos habitacionais esses indicadores não foram considerados os mais adequados.

O indicador de carência habitacional pelo número de famílias apesar de não ter sido encontrado a definição na fonte pesquisada é o indicador que mais se aproxima do conceito de necessidades habitacionais e de déficit habitacional utilizado amplamente no Brasil.

Segundo a FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (2001), o déficit habitacional do Brasil é estimado em 6.656.526 de novas moradias. Dentro do conceito mais amplo das *necessidades habitacionais*, o estudo da FJP identifica o *déficit habitacional* e a *inadequação dos domicílios*. Como *déficit habitacional* se entende a necessidade de construção de novas moradias, seja em função de reposição do estoque de domicílios existente, seja em função do incremento desse estoque, detectada em um determinado momento. O conceito de *moradias inadequadas* reflete problemas na qualidade de vida dos moradores não relacionados ao dimensionamento do estoque de habitações, e sim a especificidades internas de um estoque dado.

O conceito de déficit habitacional conforme a metodologia aplicada pela FJP devido a sua importância e ampla divulgação foi considerado como um importante indicador de demanda para os financiamentos habitacionais.

### **3.3. Indicadores de financiamento para habitação**

No trabalho de WERNA et al. (2001) foram encontrados indicadores de provisão habitacional, dentre eles fazem parte os indicadores de financiamento habitacional, pois segundo os autores a “provisão corresponde ao conjunto de ações necessárias para que a produção propriamente dita aconteça. Assim, a provisão envolve decisões sobre políticas e critérios de serviços, sobre arranjos organizacionais, coordenação, *financiamento*, autorização e regulamentação de produtores”.

O financiamento como uma das etapas da provisão pode ocorrer em dois momentos do processo de provisão de habitação: no financiamento da construção e no financiamento ao mutuário (WERNA et al., 2001).

Entende-se por financiamento da construção quando um determinado agente ou instituição recorre a um agente financeiro para solicitar recursos financeiros com a finalidade de viabilizar a construção das unidades habitacionais.

Os indicadores do financiamento utilizados por WERNA et al. (2001) foram:

1. Origem dos recursos;
2. Instituição responsável pela gestão dos recursos;
3. Forma da realização da gestão. Se indiferenciada em relação a outros recursos da instituição ou de forma isolada;
4. Existência ou não de participação do mutuário na gestão dos recursos. Forma de participação;
5. Com relação ao financiamento da obra, detalhes do financiamento: tipo, possibilidade de retorno a partir do financiamento aos mutuários e a relação entre as taxas de retorno envolvidas em cada uma das etapas do processo;
6. Valor total dos recursos envolvidos por unidade habitacional;
7. Composição de custos para a obra; e

8. Informação sobre o tempo que o processo de financiamento representa na realização da obra, ou se ele é realizado de forma a viabilizar o máximo aproveitamento de tempo possível.

No trabalho de WERNA et al. (2001) não foram apresentados os resultados da aplicação dos indicadores de financiamento da obra, ou seja, os dados obtidos através dos indicadores propostos. Como resultados foram tecidas apenas algumas considerações, não muito objetivas, a respeito da análise de seis modos de provisão de habitação: Mutirão/CDHU, Mutirão/COHAB-SP, Cingapura/Habi-SP, Empreitada Global/CDHU, Plano Empresário/COHAB-SP e Cooperativa Paulicoop. Segundo a pesquisa, a etapa do financiamento da construção foi considerada complexa no processo de Mutirão com base nas respostas obtidas junto aos mutirantes, onde se observou uma confusão entre financiamento da construção e financiamento ao mutuário. Ainda segundo os autores, poder-se-ia apenas avaliar a forma de financiar a obra, já que em tempo e em recursos não é uma etapa essencial.

Através do resultado apresentado, é possível observar que alguns indicadores utilizados por WERNA *et al* são difíceis de serem obtidos e nem todos podem ser mensurados por um valor ou podem ser definidos de maneira clara e objetiva.

Em relação aos indicadores do financiamento ao mutuário utilizados por WERNA *et al* (2001) foram:

1. Maneira pela qual é feito o financiamento da compra do imóvel pelo mutuário;
2. Existência da necessidade de comprovação de renda para acesso ao financiamento. Caso exista, o valor mínimo necessário. Verificação da renda familiar ou de só um membro da família. Caso seja inexistente, maneira como é verificada a viabilidade de pagamento da dívida;
3. Prazo para pagamento da dívida;
4. Maneira em que se baseia o sistema de correção da dívida e das prestações;
5. Existência de finalização da dívida por morte do proprietário;
6. Existência de finalização da dívida depois de um determinado tempo estabelecido;

7. Modo de pagamento por parte dos mutuários;
8. Informação sobre se o retorno do financiamento volta ao sistema e sob que forma;
9. Taxa de inadimplência verificada;
10. Tempo gasto no processo burocrático de concessão de financiamento;
11. Existência de seguro para o caso de perda de emprego do mutuário; e
12. Existência de seguro para o caso de morte do mutuário.

Como resultado WERNA et al. (2001) analisou que três indicadores são importantes para avaliação da etapa de financiamento ao mutuário: a faixa de renda atendida, o tempo máximo de pagamento e o nível de inadimplência.

Os autores ainda fizeram quatro considerações a respeito do financiamento ao mutuário, de acordo com os seis modos de provisão anteriormente mencionados.

1<sup>a</sup>.) Nos mutirões o acesso ao financiamento ao mutuário é mais facilitado, pois as unidades habitacionais são destinadas às famílias com renda de até 3 (três) salários mínimos no Mutirão COHAB-SP e para as famílias com renda de até 10 (dez) salários mínimos no Mutirão CDHU-SP. O acesso é facilitado pela existência de um valor máximo de renda e não por um valor mínimo como ocorre na maioria dos financiamentos.

2<sup>a</sup>.) No caso da cooperativa Paulicoop não há agentes financiadores da compra ou da construção das unidades. A construção é paga com recursos próprios dos futuros moradores.

3<sup>a</sup>.) Os autores admitem como uma lacuna do trabalho a falta de dados para os períodos e as taxas de retorno do financiamento das unidades que não permitiram uma avaliação precisa de aspectos como o Orçamento Anual de algumas instituições provedoras e da sua eficiência financeira.

4<sup>a</sup>.) Os autores defendem a ampla participação do setor privado fortemente controlada pelo Estado. Assim, como o resultado do estudo revelou que a parceria entre o Estado e

o Setor Privado deu certo no modo Empreitada Global da CDHU, os autores propõem uma parceria entre o Estado e Bancos Privados como tentativa de combater a ineficácia financeira da CDHU, constatada no estudo.

Na pesquisa de WERNA et al. (2001) foram apresentados alguns indicadores sobre a provisão habitacional de uma maneira geral, sendo que para os indicadores das etapas de financiamento não foram apresentadas as informações obtidas com cada indicador, apenas foram feitas considerações.

Levando-se em consideração que o estudo foi desenvolvido sobre o município de Jaboticabal, complementadas por algumas informações obtidas sobre o financiamento habitacional no Estado de São Paulo, os principais critérios utilizados para escolha dos indicadores de financiamento para habitação no presente trabalho foram: disponibilidade e acessibilidade dos dados, capacidade de quantificação, possibilidade de monitoramento e preditividade.

Devido a dificuldade na obtenção de indicadores para financiamento habitacional buscou-se construir alguns indicadores que atendessem aos critérios anteriormente mencionados.

O processo de construção dos indicadores de financiamento para habitação social levou em consideração os dados disponíveis na literatura e foi iniciado a partir de um processo de elaboração de perguntas e hipóteses, com o objetivo de identificar um indicador que pudesse responder ao questionamento levantado.

Nesse processo foram elaboradas três planilhas, uma referente a cada nível de governo: federal, estadual e municipal. Em cada uma delas foram identificados os fatos históricos mais importantes e as suas respectivas datas.

O processo de construção dos indicadores de financiamento para habitação está descrito no Anexo A.

Assim, os indicadores de financiamento habitacional escolhidos foram:

- ✓ Número de unidades habitacionais financiadas por faixa de renda por ano;

- ✓ Volume de recursos financeiros aplicados nos financiamentos habitacionais de acordo com a fonte de recursos;
- ✓ Número de unidades habitacionais financiadas por ano por programa habitacional;
- ✓ Número de unidades habitacionais financiadas por ano;
- ✓ Déficit Habitacional.

### **3.4. Conclusões**

O presente trabalho tinha por objetivo utilizar os indicadores de financiamento habitacional existentes na literatura, mas os poucos indicadores encontrados são questionáveis em relação aos critérios de disponibilidade e acessibilidade dos dados, capacidade de quantificação, possibilidade de monitoramento e preditividade.

Assim, com o objetivo de atender aos critérios acima expostos foi desenvolvido nesse trabalho um processo de construção de indicadores de financiamento habitacional. Os indicadores escolhidos podem não ser os ideais, mas espera-se ao menos que o trabalho possa contribuir para a abertura de uma discussão mais ampla sobre os indicadores de financiamento habitacional.

Nos próximos capítulos, esses indicadores foram aplicados para análise dos financiamentos públicos para Habitação Social do Governo Federal, do Governo do Estado de São Paulo e do Município de Jaboticabal.

## CAPÍTULO 4

### ANÁLISE DOS INDICADORES DE FINANCIAMENTO PÚBLICO PARA HABITAÇÃO SOCIAL: GOVERNO FEDERAL

---

Neste capítulo, são apresentados e analisados os indicadores relacionados à atuação do Governo Federal na política de financiamento público para habitação social.

#### **4.1. Os Indicadores de financiamento habitacional do Governo Federal**

Os indicadores analisados neste item referem-se aos dados obtidos na literatura e às informações levantadas junto à Caixa Econômica Federal, tanto no Escritório de Negócios em Ribeirão Preto, por meio da assessoria de imprensa, como nos relatórios disponibilizados pela CEF na *Internet*.

##### **4.1.1. Percentual de unidades habitacionais financiadas destinadas às famílias de baixa renda**

O indicador desejado para analisar as mudanças ocorridas nos financiamentos em relação às faixas de renda atendidas havia sido o *número de unidades habitacionais financiadas por faixa de renda por ano*; entretanto, devido à dificuldade de obter-se este indicador, optou-se por utilizar outro indicador: o *percentual de unidades habitacionais financiadas destinadas às famílias de baixa renda*.

Verificou-se que, no início da atuação do BNH, mais precisamente no período de 1964 a 1969, 40,7% das unidades habitacionais financiadas foram destinadas para baixa renda (até 3 salários mínimos). Esse percentual diminuiu para 12%, no período de 1970 a 1974. Esse indicador não foi obtido para o período de 1975 a 1986 que corresponde ao restante do período do BNH. De forma geral, segundo AZEVEDO & ANDRADE (1982), apenas 33,5% das unidades produzidas em todo o período BNH foram destinadas às famílias de baixa renda (a partir de 1974, o BNH ampliou a faixa de renda social de 3 para 5 salários mínimos).

No período da Caixa Econômica Federal, a informação encontrada foi em relação aos dois principais programas da CEF: o Programa Carta de Crédito Individual, que destinou somente 5,2% das unidades produzidas entre 1995 a 2000, para as famílias de

baixa renda (até 3 salários mínimos); e o Programa Carta de Crédito Associativo, que não destinou nenhuma unidade para a baixa renda (CHERKEZIAN, 2002).

#### 4.1.2. Volume de recursos aplicados e número de unidades financiadas por ano de acordo com a fonte de recursos

Dados recentes indicam que o Governo Federal aplicou um montante de R\$ 20,3 bilhões em financiamentos habitacionais, no período de 1997 a 2000, como mostra a TABELA 1. A maior parte desses recursos, quase 59%, foi proveniente do FGTS. Observa-se, no entanto, que os recursos da Caixa foram os que mais cresceram nesse período, assim como os recursos do Fundo de Arrendamento Residencial – FAR, que, apesar do pouco tempo de existência (apenas um ano), superou o volume de recursos investidos pelo Pró-Moradia nos quatro anos.

**TABELA 1** - Fonte e volume dos recursos financeiros destinados aos financiamentos habitacionais pelo Governo Federal, no período de 1997 a 2000.

Fonte de recursos	1997		1998		1999		2000		TOTAL		
	Valor em milhão (R\$)	U.H.	Valor Médio R\$/U.H.								
Recursos FGTS	3.522	161.900	2.728	175.707	2.236	187.430	3.430	268.476	<b>11.916</b>	<b>793.513</b>	15.016,77
Recursos CAIXA	763	24.223	1.503	46.489	1.681	57.900	2.456	61.567	<b>6.403</b>	<b>190.179</b>	33.668,28
Recursos FAR	-	-	-	-	-	-	612	31.132	<b>612</b>	<b>31.132</b>	19.658,23
Pró-Moradia (FGTS)	115	sem dados	389	sem dados	-	-	59	4.830	<b>563</b>	<b>sem dados</b>	-
Habitar Brasil (OGU/BID)	261	sem dados	214	sem dados	108	39.500	220	23.519	<b>803</b>	<b>sem dados</b>	-
<b>Total</b>	<b>4.661</b>	<b>186.123</b>	<b>4.834</b>	<b>222.196</b>	<b>4.025</b>	<b>284.830</b>	<b>6.777</b>	<b>389.524</b>	<b>20.297</b>	<b>1.082.673</b>	18.747,12

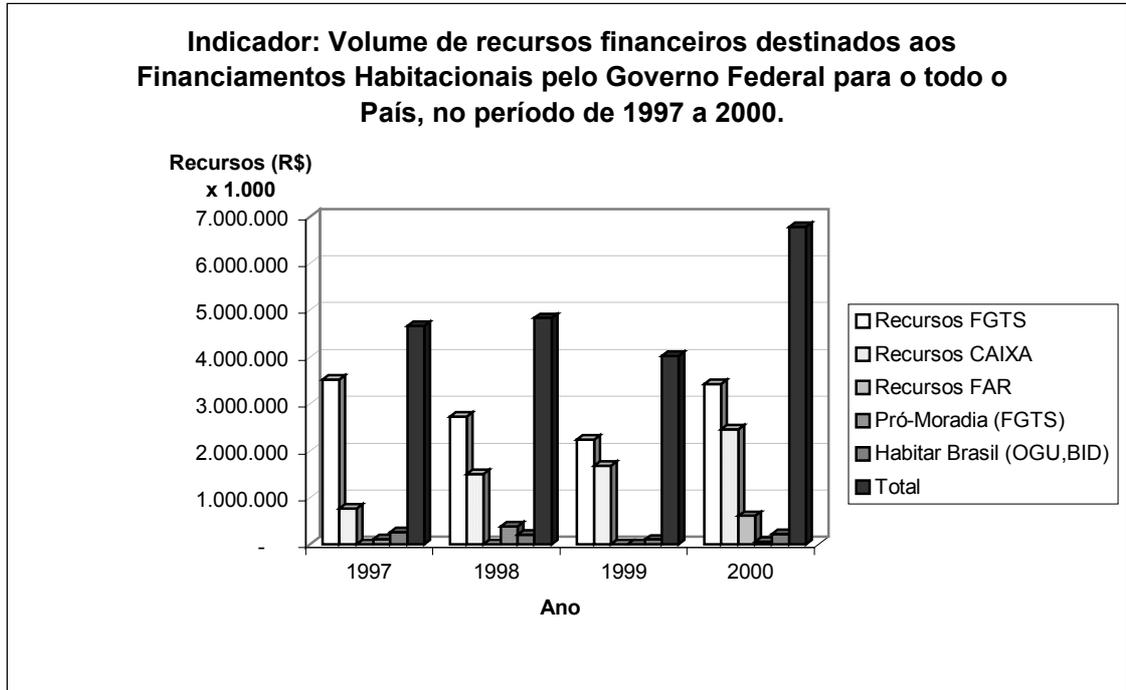
Fonte: CEF - Relatório da Administração - exercício 1997, 1998, 1999 e 2000.

Recursos FGTS: Programa Carta de Crédito Associativo e Individual; Material de Construção.

Recursos CAIXA: Carta de Crédito.

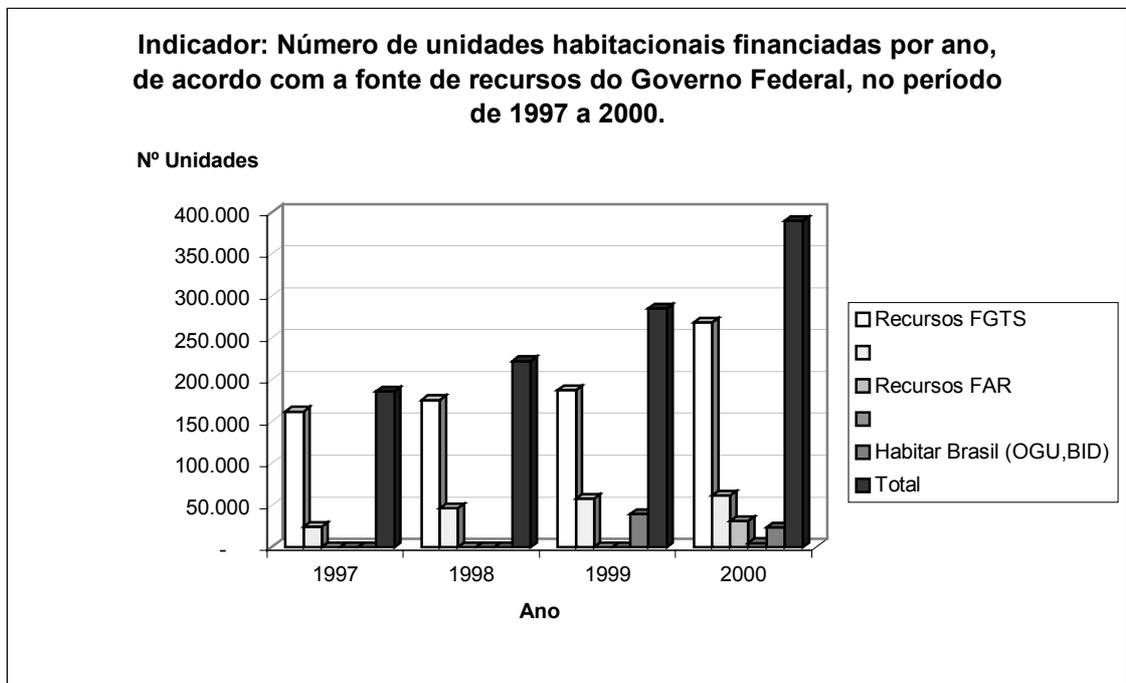
Recursos FAR: Programa de Arrendamento Residencial.

O GRÁFICO 2 ilustra o volume de recursos financeiros destinados ao financiamento habitacional pelo Governo Federal, no período de 1997 a 2000. Por meio deste gráfico, a tendência que se pode verificar, é o crescimento gradativo da aplicação de recursos próprios da CEF (recursos CAIXA). Apesar de o volume de recursos do FGTS aplicados nos financiamentos não ter aumentado tanto em relação ao número de unidades habitacionais, o crescimento foi significativo no período de 1997 a 2000, como pode ser visto no GRÁFICO 3.



**GRÁFICO 2** - Volume dos recursos financeiros destinados aos financiamentos habitacionais pelo Governo Federal, no período de 1997 a 2000.

Fonte: CEF - Relatório da Administração - exercício 1997, 1998, 1999 e 2000.



**GRÁFICO 3** - Número de unidades habitacionais financiadas por ano, de acordo com a fonte de recursos do Governo Federal, no período de 1997 a 2000.

Fonte: CEF - Relatório da Administração - exercício 1997, 1998, 1999 e 2000.

A comparação entre os GRÁFICOS 2 e 3 permite verificar que a fonte de recursos CAIXA destina-se claramente às classes média e alta, pois, apesar de o volume de recursos ter aumentado significativamente (de R\$ 763 milhões em 1997, passou a ser de R\$ 2,456 bilhões em 2000), observou-se que o número de unidades habitacionais financiadas teve o crescimento relativo não equivalente ao do volume de recursos (de 24.223 unidades em 1997, passou a 61.567 em 2000), o que significa que o valor médio da unidade habitacional aumentou de R\$ 31,5 mil, em 1997, para R\$ 39,9 mil, em 2000. Nesse período de 1997 a 2000, o valor médio dos financiamentos com recursos da CAIXA foi de R\$ 33,6 mil reais e foram destinados às famílias com renda mensal acima de 10 salários mínimos.

Já o volume de recursos do FGTS diminuiu no período de 1997 a 1999, recuperando-se em 2000. Mesmo assim, o volume de recursos em 1997 foi da ordem R\$ 3,5 bilhões e, em 2000, R\$ 3,4 bilhões. Apesar das oscilações em relação ao volume de recursos do FGTS aplicado nos financiamentos habitacionais, o número de unidades cresceu gradativamente a cada ano: em 1997, foram financiadas 161.900 unidades habitacionais e, em 2000, 268.476. O valor médio dos financiamentos realizados no período de 1997 a 2000 foi de R\$ 15 mil.

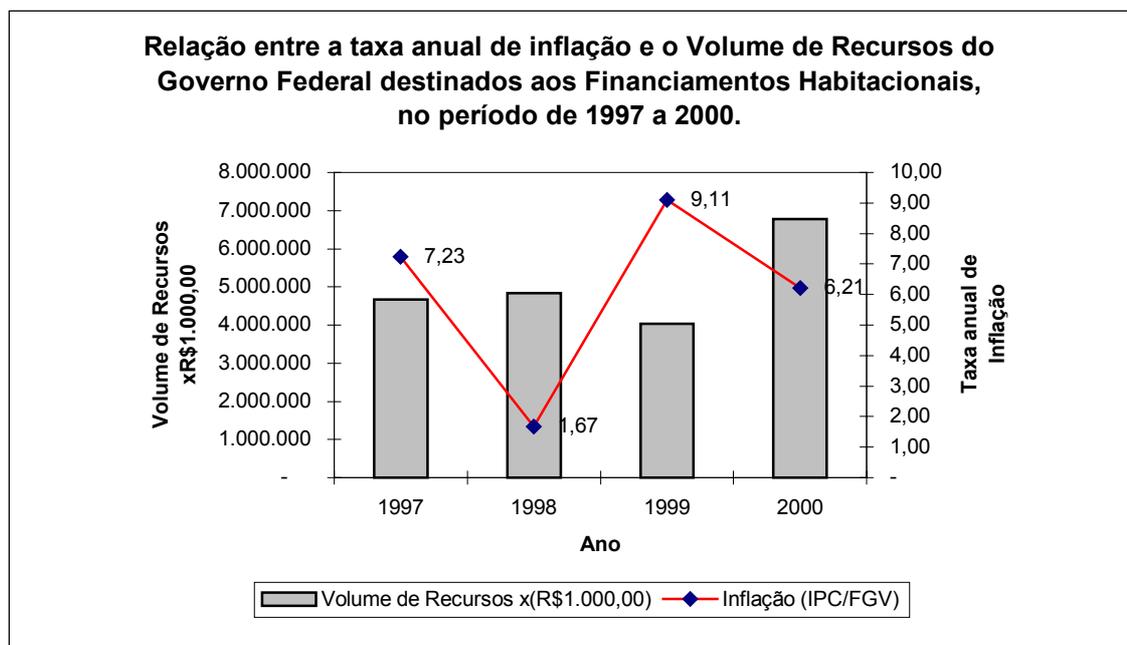
Ao Programa de Arrendamento Residencial, com recursos do FAR, destinado às famílias com renda de até 6 salários mínimos, o valor médio financiado foi de R\$ 19,6 mil reais.

Quanto aos aspectos macroeconômicos, foi verificada uma relação entre a taxa anual de inflação e o volume de recursos financeiros aplicados no financiamento habitacional. De modo geral, observou-se que, quando os índices da inflação se elevam, o número de unidades habitacionais financiadas diminui. Essa afirmação foi verificada na relação entre os índices de inflação e o volume de recursos aplicados pelo Governo Federal, no período de 1997 a 2000. Em 1997, a inflação foi de 7,23%, e o volume de recursos da ordem de R\$ 4,6 bilhões; em 1998, a inflação diminuiu para 1,67%, e o volume de recursos aumentou para R\$ 4,8 bilhões; em 1999, a inflação aumentou para 9,11%, e o volume de recursos diminuiu R\$ 4,0 bilhões; e em 2000, a inflação voltou a diminuir para 6,21%, e o volume de recursos voltou a aumentar, desta vez para R\$ 6,7 bilhões (GRÁFICO 4). Certamente, a inflação não é a única variável que interfere no volume de

recursos aplicados, mas o que se tentou verificar neste momento, foi a existência dessa relação.

Entretanto, essa constatação difere da obtida por CARNEIRO & VALPASSOS (2003) em que tal relação foi verificada entre a taxa anual de inflação e o número de unidades financiadas.

A relação entre a taxa anual de inflação e o volume de recursos parece ser mais coerente, uma vez que o número de unidades habitacionais pode variar em função do valor financiado de cada unidade, de forma que, com o mesmo recurso, se pode financiar um número muito maior ou menor de unidades de um ano para o outro.



**GRÁFICO 4** - Relação entre a taxa de inflação e o volume de recursos do Governo Federal destinados aos financiamentos habitacionais, no período de 1997 a 2000.

Fontes: CEF - Relatório da Administração - exercício 1997, 1998, 1999 e 2000.  
IOB – Informações Objetivas Publicações Jurídicas Ltda.

Deve-se ressaltar que as unidades habitacionais mencionadas na TABELA 1 não se referem necessariamente à construção de unidades novas, principalmente porque os Programas Carta de Crédito (recursos do FGTS e da CAIXA) também financiam a compra de imóveis usados. Segundo a matéria publicada na Revista Construção

Mercado (junho de 2003), 69,86% (R\$ 3,479 bilhões) de um total de R\$ 4,980 bilhões da verba advinda do FGTS em 2002 foi empregada na aquisição de imóveis usados.

#### **4.1.3. Número de unidades habitacionais financiadas por ano**

No período BNH, foi dada ênfase na construção de unidades habitacionais novas, representando um aumento significativo no estoque de habitações. Entre 1964 e 1986 foram construídas 4,5 milhões de unidades, ou seja, uma média de 204 mil unidades habitacionais por ano.

Após o período BNH, com o surgimento das cartas de crédito da CEF, o número de unidades habitacionais financiadas passou a ser composta por construção de unidades novas e compra de imóveis usados. Desta forma, esse indicador não representa verdadeiramente o incremento no estoque de moradias. Mesmo assim, verificou-se que o número médio de unidades financiadas anualmente, no período de 1994 a 2000, foi de 175.000 unidades (CARNEIRO & VALPASSOS, 2003).

Através da TABELA 1, é possível verificar que o número de unidades habitacionais financiadas teve crescimento anual gradativo no período de 1997 a 2000. Houve um aumento de 19,4% de 1997 a 1998, 28,2% de 1998 para 1999, e de 36,7% de 1999 a 2000.

#### **4.1.4. Número de unidades habitacionais financiadas por ano por programa habitacional**

Assim como houve dificuldade na obtenção do indicador de número de unidades habitacionais financiadas por ano no Brasil, neste item, a dificuldade foi ainda maior para definir o número de unidades por ano por programa habitacional.

Devido à indisponibilidade de dados recentes, a verificação da tendência foi prejudicada. Entretanto, os dados estão sistematizados no QUADRO 2.

#### **4.1.5. Déficit Habitacional no Brasil**

A FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (2000), para realizar o confronto das estimativas do déficit habitacional de 1991 e 2000, calculou o *déficit habitacional ajustado*, que uniformiza as metodologias utilizadas nos dois momentos, com o déficit sendo definido

como a soma da coabitação familiar, das habitações precárias e do ônus excessivo com aluguel.

No contexto brasileiro, enquanto em 1991 havia a demanda por 5.374.380 novas moradias, em 2000, esse número sobe para 6.539.528 unidades habitacionais, representando acréscimo de 21,7% no decurso de quase uma década, a uma taxa de crescimento de 2,2% ao ano. A elevação do grau de urbanização brasileiro fez com que o déficit habitacional urbano ajustado crescesse consideravelmente, em 1,5 milhão de moradias, enquanto sua estimativa em áreas rurais sofreu redução absoluta, em quase 400 mil unidades (FJP, 2000).

Houve incremento absoluto do déficit ajustado em todas as regiões brasileiras, mantendo-se o padrão de acréscimo mais significativo em áreas urbanas e retração absoluta nas rurais. A maior parcela do déficit habitacional urbano concentra-se na Região Sudeste, 44,7%, em 1991, e 41,2%, em 2000, enquanto a Região Nordeste é responsável pela maior parcela do déficit rural, com participação crescente no período de 70,5%, em 1991, para 72,7%, em 2000.

Segundo a FJP (2000), em termos de rendimentos das famílias afetadas pelo déficit habitacional, há concentração significativa nos estratos inferiores de rendimentos em ambos os momentos analisados: 55,2% das famílias que se encontram em situação de déficit habitacional, recebiam até dois salários mínimos em 1991, passando para 63,9% em 2000 (nas Regiões Metropolitanas esses percentuais eram, respectivamente, de 50,7% e 58,5%), sendo Na Região Nordeste onde se encontram os piores indicadores, 70%, em 1991, e 78,7%, em 2000.

A FJP (2000) divulgou ainda que o estudo detectou uma defasagem estimada de 6.656.526 novos domicílios no país, em 2000, E registrou também um elevado número de domicílios vagos. São domicílios que, na data do recenseamento realizado pelo IBGE, em 2000, estavam desabitados, não havendo mais nenhuma informação sobre os mesmos. Tomando como referência apenas os domicílios urbanos, em 1991, foram encontrados 2.962.815 vagos no Brasil, sendo 1.084.873 nas regiões metropolitanas. Esses números cresceram, em 2000, para 4.450.147 e 1.757.595, respectivamente (10,3% e 10,8% do total de domicílios particulares). Quando se estima um déficit

habitacional urbano, em 2000, de 5.414.944 domicílios, vê-se que grande parte deles poderia ser equacionada através da ocupação desses domicílios vagos. Não se sabe, porém, quais as condições em que se encontram esses imóveis, por que estão vagos, sua exata localização, e a que segmento da sociedade se destinariam.

A partir dos estudos realizados, a FJP (2000) levantou uma reflexão crítica do que se tem feito em prol do equacionamento dos problemas de qualidade de vida habitacional durante a última década e do que se tem pela frente a resolver. Segundo a FJP, “a concentração da população-alvo em segmentos de baixa renda faz perceber o ataque às Necessidades Habitacionais como uma faceta do combate à pobreza, uma vez que se pode esperar pouco como contrapartida financeira a partir de uma renda familiar minguada, na maioria das famílias afetadas. Esta população dispõe apenas de sua própria força de trabalho, que pode ser usada como forma de pagamento de benefícios obtidos, através de serviços comunitários prestados em regime de mutirão, horas de trabalho não remuneradas em dinheiro, mas contabilizadas como tal. A criatividade deve vir em auxílio do planejador, de modo a viabilizar a superação de entraves legais/burocráticos e a baratear os custos das obras, principalmente as de menor porte, através de inovações tecnológicas e de gestão viáveis”.

#### **4.2. Análise das tendências para o financiamento da habitação social no Brasil**

Para realizar-se a análise de tendência, é sempre importante obter uma série histórica do indicador e entender as variáveis que interferem no seu comportamento.

Antes de iniciar a análise de tendência, os indicadores foram sistematizados de acordo com as perguntas elaboradas durante o processo de construção dos indicadores e as respectivas hipóteses elaboradas, como mostra o QUADRO 2.

Os indicadores obtidos para cada pergunta serão utilizados para verificar as hipóteses formuladas e espera-se que possibilitem analisar a tendência do financiamento da habitação social.

**QUADRO 2 - FINANCIAMENTO PÚBLICO HABITACIONAL – POLÍTICA PÚBLICA DO GOVERNO FEDERAL**

Fatos históricos importantes:

1964 – Criação do BNH;

1986 – Extinção do BNH e incorporação das suas atividades pela CEF;

1986 aos dias atuais – CEF como agente financeiro/promotor da Política Habitacional Brasileira.

**Pergunta Geral:** *Quais mudanças ocorreram nos financiamentos públicos para habitação no período BNH para o da CEF em relação aos seguintes aspectos:*

Aspectos	Hipóteses	Evidências	Indicador
<b>faixa de renda atendida?</b>	No período BNH, as unidades habitacionais financiadas foram destinadas predominantemente para as classes média e alta (famílias com renda mensal superior a 5 salários mínimos). No período CEF, houve uma elitização ainda maior dos financiamentos.	<u>Período BNH (1964-1986):</u> Em todo o período BNH, foram produzidas 4,5 milhões de unidades habitacionais, mas apenas 33,5% do total foram destinadas à classe popular; e quase a metade, ou seja, 48,8% das unidades produzidas foram para as classes média e alta (AZEVEDO & ANDRADE, 1982). <b>1964-69:</b> 178.227 unidades habitacionais, ou seja, 40,7% das moradias produzidas neste período foram destinadas à baixa renda (até 3 s.m.); <b>1970-74:</b> 76.746 unidades habitacionais, ou seja, 12,0% das moradias produzidas neste período foram destinadas à baixa renda (até 3 s.m.); <b>1975-80:</b> 749.911 unidades produzidas para baixa renda (até 5 s.m.).  <u>Período CEF (1986-2002):</u> <b>1995-2000:</b> 5,2% das unidades pelo Programa Carta de Crédito Individual foram produzidas para baixa renda (até 3 s.m.); <b>1995-2000:</b> 0,0% das unidades pelo Programa Carta de Crédito Associativo foram produzidas para baixa renda (até 3 s.m.); Fonte: CHERKEZIAN (2002).	Número de unidades habitacionais financiadas por faixa de renda por ano.  Percentual de unidades habitacionais destinadas às famílias de baixa renda.
<b>fonte e volume de recursos financeiros?</b>	<u>Período BNH (1964-1986):</u> Fonte de recursos predominantes: Caderneta de Poupança e FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (a partir de 1966). <u>Período CEF (1986-2002):</u> Fonte de recursos predominantes: FGTS; Recursos próprios da CEF; OGU/BID;	<u>Período de 1997 a 2000:</u> Recursos FGTS: R\$ 12,480 bilhões Recursos CEF: R\$ 6,404 bilhões OGU/BID: R\$ 803 milhões Recursos FAR : R\$ 612 milhões Fonte: CEF - Relatório da Administração - exercício 1997, 1998, 1999 e 2000.	Volume de recursos financeiros aplicados nos financiamentos habitacionais de acordo com a fonte de recursos

Continuação do QUADRO 2			
Aspectos	Hipóteses	Evidências	Indicador
<b>programas habitacionais?</b>	Os programas habitacionais da CEF seguem os mesmos modelos do BNH: - modelo empresarial: recursos financeiros públicos e execução por agentes privados. - programas habitacionais alternativos em menor escala no período CEF.	<p><u>Período BNH (1964-1986):</u> <b>Programa de Desfavelamento em Massa:</b> produziu 178.227 u.h. no período de 1964-1969 (AZEVEDO &amp; ANDRADE, 1982);</p> <p><i>Modelo empresarial:</i> <b>Plano Nacional de Habitação Popular - PLANAP:</b> produziu 1.118.059 u.h. no período de 1973-1983 (FINEP, 1983);</p> <p><i>Programas alternativos:</i> <b>Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados – PROFILURB:</b> produziu 42.908 lotes no período de 1975-1980 (SILVA E SILVA, 1989); <b>PROMORAR:</b> financiou 490 mil u.h. no período de 1979-1984 (SILVA E SILVA, 1989); <b>Programa de Financiamento da Construção ou Melhoria da Habitação de Interesse Social – FICAM:</b> sem dados; <b>Projeto João de Barro:</b> sem dados.</p> <p><u>Período CEF (1986-2002):</u> <i>Modelo empresarial:</i> <b>Carta de Crédito Associativo:</b> sem dados; <b>Programa de Arrendamento Residencial – PAR:</b> foram construídas e arrendadas 58.203 u.h. no período de 1999-2001 (CEF, 2001);</p> <p><i>Programas alternativos</i> <b>Programa Nacional de Mutirões Comunitários da SEAC:</b> produziu 550.000 u.h. no período de 1986-1990 (AZEVEDO, 1996); <b>Plano de Ação Imediata para Habitação – PAIH:</b> produziu 210.000 u.h. no período de 1991-1992 (AZEVEDO, 1996); <b>Habitar-Brasil:</b> produziu 437.524 u.h. no período de 1995-1998 (SANTOS, 1999); <b>Pró-Moradia:</b> produziu 285.000 u.h. no período de 1995-1998 (SANTOS, 1999); <b>Financiamento do material de construção:</b> sem dados;</p>	Número de unidades habitacionais financiadas por ano por programa habitacional.

Continuação do QUADRO 2			
Aspectos	Hipóteses	Evidências	Indicador
<i>provisão habitacional?</i>	A média anual da provisão de moradias no período BNH foi maior que no período CEF.	<p><u>Período BNH (1964-1986):</u> Média de 204.000 unidades habitacionais por ano. Fonte: AZEVEDO &amp; ANDRADE, 1982.</p> <p><u>Período CEF:</u> Média de 175.000 unidades habitacionais por ano (período de 1994 a 2000). Fonte: CARNEIRO &amp; VALPASSOS, 2003.</p>	Número de unidades habitacionais financiadas por ano.
<i>déficit habitacional?</i>	O déficit habitacional aumentou no período CEF, mas a instituição não tem qualquer preocupação em reduzir o déficit habitacional.	<p><b>1991:</b> Déficit habitacional de 5,4 milhões de unidades habitacionais (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1995).</p> <p><b>2000:</b> Déficit habitacional calculado em 6,6 milhões de unidades habitacionais (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2001).</p>	Déficit habitacional

*Análise do Indicador 1: Percentual de unidades habitacionais destinadas às famílias de baixa renda*

Através das evidências levantadas no QUADRO 2, verifica-se que a hipótese se confirma, ou seja, no período BNH, os financiamentos habitacionais atenderam às faixas de renda média e alta (48,8% do total de financiamentos) e, no período da CEF, a elitização foi ainda maior, fato comprovado pelos dados de CHERKEZIAN (2002) e pela redução dos valores destinados pelo Conselho Curador do FGTS para aplicação em habitação de interesse social ao longo dos anos: em 1989, exigia-se a aplicação mínima de 60% dos recursos do FGTS, em 1998, houve uma redução desse percentual para 42% e, atualmente, exige-se que apenas 20% seja aplicado em habitação de interesse social. Além disso, a faixa de renda considerada para habitação social em 1989 era de 2 salários mínimos e, atualmente, são as famílias com renda mensal de 6 salários mínimos.

A tendência apontada pelos indicadores é a de que os financiamentos habitacionais continuem atendendo a uma faixa elitizada. Os financiamentos habitacionais às famílias com renda mensal de até 3 salários mínimos só serão possíveis através de uma política de subsídios.

*Análise do Indicador 2: volume de recursos financeiros aplicados nos financiamentos habitacionais de acordo com a fonte de recursos*

A hipótese elaborada diz respeito à predominância dos recursos financeiros que continuam sendo o FGTS e os recursos da CEF, confirmado pelas evidências obtidas, pois em 2002, 50,6% do total de recursos foram provenientes do FGTS e 36,2% de recursos próprios da CEF. Verificou-se também a existência de uma relação entre o volume de recursos financeiros aplicados nos financiamentos habitacionais e a taxa anual de inflação. De forma geral, observou-se que, quando os índices da inflação se elevam, o número de unidades habitacionais financiadas diminui. As principais fontes de recursos (FGTS e recursos CEF, que inclui a poupança) possuem um forte vínculo com a inflação: a questão do descasamento do prazo dos ativos dos agentes e do passivo, nos períodos de recessão; a redução da oferta de recursos do FGTS devido à diminuição do saldo líquido, causado principalmente pelas demissões que ocorrem

quando a economia entra em recessão; e, também, porque o período inflacionário inibe a participação das famílias no financiamento.

Através dos indicadores utilizados no período de 1997 a 2000, não é possível verificar uma tendência tendo em vista a oscilação do volume de recursos financeiros e das taxas anuais de inflação.

*Análise do Indicador 3: número de unidades habitacionais financiadas por ano*

Apesar de ter sido verificada a hipótese de que a média de unidades habitacionais financiadas por ano, no período BNH, foi maior que no período CEF, há indicativos de que, no período BNH, deu-se maior prioridade à construção de novas unidades, enquanto no período CEF existem dados indicando que 69% das unidades financiadas sejam imóveis usados. Essa discussão não foi abordada com profundidade nesse trabalho, mas salienta-se a influência da construção de novas unidades na geração de emprego e no aumento do estoque de unidades construídas com financiamento público.

Independentemente da discussão sobre financiamento da construção de novas unidades ou de imóveis usados, no período de 1997 a 2000, verificou-se um aumento do número de unidades habitacionais financiadas. Deve-se ressaltar que a política de manutenção dos baixos índices de inflação, a qualquer custo adotado pelo Governo Federal, tem como uma das conseqüências a redução de investimentos em políticas sociais. Assim, mesmo com o aumento do número de unidades habitacionais financiadas, é razoável supor que esses financiamentos não estejam sendo direcionados às famílias de baixa renda, pois, para viabilizar o acesso dessas famílias aos financiamentos habitacionais da CEF, é necessária uma política de subsídios do Estado.

*Análise do Indicador 4: número de unidades habitacionais financiadas por ano por programa habitacional*

A análise desse indicador ficou prejudicada pela falta de dados.

*Análise do Indicador 5: déficit habitacional*

Não foi possível obter o déficit habitacional no período BNH, mas através da metodologia utilizada pela Fundação João Pinheiro, em números absolutos, o déficit habitacional aumentou em 1,5 milhão de unidades, de 1991 a 2000.

A ausência de políticas públicas de financiamento habitacional para famílias de baixa renda reforça a tendência do aumento do déficit habitacional a cada ano. Afinal, 62% do déficit habitacional é de famílias com renda mensal de até 2 salários mínimos e estas não estão tendo acesso aos financiamentos habitacionais.

Ainda é prematuro avaliar as tendências do financiamento para habitação social sob a perspectiva da nova gestão de Governo que se iniciou em 2003. Nos primeiros seis meses de governo, não foram verificadas mudanças significativas, sendo que a única delas foi a substituição da Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República pelo Ministério das Cidades, criado pelo novo governo para tratar das questões urbanas e da habitação. Em relação aos recursos orçamentários, a notícia é negativa em virtude do corte de 85% do orçamento do Ministério das Cidades no ano de 2003.

Deve-se reconhecer que outras variáveis interferem na tendência do financiamento público para habitação, dentre as quais, as principais são as decisões políticas e a incorporação de subsídios para as famílias de baixa renda.

Entretanto, através dos indicadores analisados, verifica-se que os financiamentos habitacionais através da CEF continuam atendendo a uma classe privilegiada da população que tem acesso ao crédito por atenderem às exigências do banco.

## **CAPÍTULO 5**

### **ANÁLISE DOS INDICADORES DE FINANCIAMENTO PÚBLICO PARA HABITAÇÃO SOCIAL: GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO**

---

Neste capítulo, são apresentados e analisados os indicadores relacionados à atuação do Governo do Estado de São Paulo na política de financiamento público para habitação social.

#### **5.1. Os Indicadores de financiamento habitacional do Governo do Estado de São Paulo**

O processo de escolha e análise dos indicadores de financiamento habitacional do Governo do Estado de São Paulo foi análogo ao realizado para análise do Governo Federal (Capítulo 4). O processo de escolha dos indicadores está descrito no Anexo A. No caso do Estado de São Paulo, analisou-se também a distribuição espacial dos financiamentos habitacionais pelo Estado. Os dados foram obtidos na literatura, nos Escritórios Regionais da CDHU em Araraquara e Ribeirão Preto, e na CDHU em São Paulo.

##### **5.1.1. Percentual de unidades habitacionais financiadas por faixa de renda**

Não foi possível obter o percentual de unidades habitacionais financiadas por faixa de renda. Entretanto, de acordo com os materiais de divulgação dos programas habitacionais da CDHU, são atendidas pela companhia as famílias com renda mensal de 1 a 10 salários mínimos.

##### **5.1.2. Volume de recursos aplicados nos financiamentos habitacionais de acordo com a fonte de recursos**

Anualmente, a CDHU possui um orçamento anual da ordem de R\$ 650 milhões para investimentos em programas habitacionais destinados às famílias com renda mensal entre 1 e 10 salários mínimos. A principal fonte de recursos da CDHU é o ICMS, com cerca de 70% (BONDUKI & RODRIGUES, 2001).

Através da TABELA 2, pode-se observar que a CDHU tem investido maior volume de recursos financeiros nas modalidades Empreitada Integral e Empreitada Global. Segundo o Programa Pró-Lar, lançado no ano de 2002, as modalidades Empreitada Integral e Empreitada Global representaram, juntas, mais de 62% dos recursos aplicados pela CDHU. Ambas as modalidades representam o modelo empresarial, ou seja, com a participação da iniciativa privada em várias etapas da obra, cujos resultados são os altos valores por unidade: R\$ 29 mil no Empreitada Integral e R\$ 24,2 mil no Empreitada Global.

**TABELA 2** - Número de unidades habitacionais contratadas (em produção e/ou em comercialização) e o volume de recursos aplicados pela CDHU, por meio do Programa Pró-Lar. Posição em março/2003.

MODALIDADE	U.H.	Percentual	Valor (R\$)	Percentual	Valor R\$/Unidade
1. HABITETO (mutirão no interior)	15.123	24,7%	140.655.489,29	11,0%	9.300,77
2. Núcleo Habit. por EMP. INTEGRAL	16.373	26,7%	477.038.963,74	37,1%	29.135,71
3. Núcleo Habit. por EMP. GLOBAL	13.611	22,2%	329.393.890,72	25,7%	24.200,57
4. MUTIRÃO ASSOCIATIVO	14.309	23,3%	282.017.537,06	22,0%	19.709,10
5. PROJETOS ESPECIAIS	1.908	3,1%	55.070.175,44	4,3%	28.862,78
5.1 Programa Atuação em Cortiços	28	0,1%	485.663,47	0,0%	17.345,12
5.2 Cartas de Crédito	1.343	2,2%	41.146.675,86	3,2%	30.637,88
5.3 Programa de Moradia Indígena	137	0,2%	2.122.232,82	0,2%	15.480,75
5.4 Protocolo de Intenções	400	0,7%	11.315.603,29	0,9%	28.289,01
<b>TOTAL</b>	<b>61.324</b>	<b>100,0%</b>	<b>1.284.176.056,25</b>	<b>100,0%</b>	<b>20.940,84</b>

Fonte: site [www.cdhu.sp.gov.br](http://www.cdhu.sp.gov.br) consultado em 14-07-2003.

As modalidades que incorporam o sistema de Mutirão (Mutirão Associativo na Capital e Habiteto nos municípios do interior), receberam 33% dos investimentos. A vantagem destas modalidades verifica-se na redução do custo da unidade: no Mutirão Associativo, o custo por unidade é de R\$ 19,7 mil e, no Habiteto, R\$ 9,3 mil.

Não foi possível obter uma série histórica do volume de recursos aplicados nos financiamentos habitacionais por fonte de recursos, pois a CDHU não disponibilizou os dados referentes aos anos anteriores. Entretanto, as informações sobre o número de unidades habitacionais foram fornecidas mais detalhadamente.

### **5.1.3. Número de unidades habitacionais financiadas por ano por programa habitacional**

Pôde-se observar que os programas habitacionais normalmente são modificados quando ocorre uma mudança de governo, uma espécie de estratégia que os governadores utilizam para dar visibilidade aos seus projetos e para deixar as suas marcas administrativas para a população.

A TABELA 3 mostra que, no 1º Governo Covas (1995-1998), a produção habitacional foi de 120.091 unidades habitacionais. Nesse período, houve predominância absoluta da modalidade Empreitada Global, que foi responsável pela construção de 97.849 unidades habitacionais, ou seja, 81,5% do número total de unidades financiadas nesse período.

Através da modalidade mutirão, foram construídas 9.668 unidades habitacionais na capital e 6.705 no interior. Juntos, os mutirões representaram 13,7% das unidades construídas.

No 2º Governo Covas/Alckmin (1999-2002), a produção habitacional diminuiu drasticamente e foram construídas apenas 45.517 unidades habitacionais. No segundo mandato de Covas/Alckmin, ocorreu a predominância da modalidade mutirão, superando a Empreitada Global. Através da modalidade mutirão foram construídas 26.428 unidades habitacionais (58,0% do total), sendo 10.762 unidades na Capital, 15.626 no interior e 40 no Programa de Atuação em Cortiços. A modalidade Empreitada Global financiou 21.937 unidades, ou seja, 48,2% do total.

O GRÁFICO 5 ilustra o desempenho anual dos programas habitacionais em relação ao número de unidades habitacionais financiadas no período de 1995 a 2002.

**TABELA 3** - Número de unidades habitacionais financiadas por ano por programa pela CDHU, no período de 1995 a 2000.

Programa	Modalidade	Governo Covas (1995-1998)						Governo Covas/Alckmin (1999-2002)						TOTAL	Percentual
		1995	1996	1997	1998	Total	Percentual	1999	2000	2001	2002	Total	Percentual		
Chamamento Empresarial	EG	-	1.117	6.761	18.965	<b>26.843</b>	22,4%	3.320	884	-	40	<b>4.244</b>	9,3%	<b>57.930</b>	<b>20,3%</b>
Mutirão	MT	-	1.477	3.445	4.746	<b>9.668</b>	8,1%	2.328	1.372	2.341	4.721	<b>10.762</b>	23,6%	<b>30.098</b>	<b>10,5%</b>
SH3	EG	8.335	7.657	3.932	51	<b>19.975</b>	16,6%	-	-	-	-	-	0,0%	<b>39.950</b>	<b>14,0%</b>
SH4	EG	881	11.211	20.284	16.716	<b>49.092</b>	40,9%	496	96	87	-	<b>679</b>	1,5%	<b>98.863</b>	<b>34,6%</b>
SONHO MEU	EG	-	-	-	760	<b>760</b>	0,6%	-	1.030	5.440	9.156	<b>15.626</b>	34,3%	<b>17.146</b>	<b>6,0%</b>
SONHO MEU	HA	-	985	1.790	3.930	<b>6.705</b>	5,6%	1.887	2.247	2.296	6.187	<b>12.617</b>	27,7%	<b>26.027</b>	<b>9,1%</b>
SONHO MEU	PMI	-	-	-	-	-	0,0%	-	-	-	27	<b>27</b>	0,1%	<b>27</b>	<b>0,0%</b>
Atuação em Cortiços	CCR	-	-	-	-	-	0,0%	-	-	-	3	<b>3</b>	0,0%	<b>3</b>	<b>0,0%</b>
Atuação em Cortiços	EG	-	-	-	-	-	0,0%	-	-	-	160	<b>160</b>	0,4%	<b>160</b>	<b>0,1%</b>
Atuação em Cortiços	MT	-	-	-	-	-	0,0%	-	-	40	-	<b>40</b>	0,1%	<b>40</b>	<b>0,0%</b>
Guarapiranga	EG	-	-	-	59	<b>59</b>	0,0%	-	-	81	384	<b>465</b>	1,0%	<b>583</b>	<b>0,2%</b>
México 70	EG	-	-	-	96	<b>96</b>	0,1%	160	-	191	212	<b>563</b>	1,2%	<b>755</b>	<b>0,3%</b>
Mutirão	EG	-	-	-	1.024	<b>1.024</b>	0,9%	-	-	-	-	-	0,0%	<b>2.048</b>	<b>0,7%</b>
Outros		28	13	8	5.820	<b>5.869</b>	4,9%	-	-	-	-	-	0,0%	<b>11.738</b>	<b>4,1%</b>
Polícia Militar	CCR	-	-	-	-	-	0,0%	-	-	-	131	<b>131</b>	0,3%	<b>131</b>	<b>0,0%</b>
Protocolo de Intenções	EG	-	-	-	-	-	0,0%	-	-	-	200	<b>200</b>	0,4%	<b>200</b>	<b>0,1%</b>
	<b>TOTAL</b>	<b>9.244</b>	<b>22.460</b>	<b>36.220</b>	<b>52.167</b>	<b>120.091</b>	<b>100,0%</b>	<b>8.191</b>	<b>5.629</b>	<b>10.476</b>	<b>21.221</b>	<b>45.517</b>	<b>100,0%</b>	<b>285.700</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: CDHU - Gerência de Controle de Informações - SPE – Vice-Presidência (11-07-2003)

Legenda: EG - Empreitada Global

MT - Mutirão

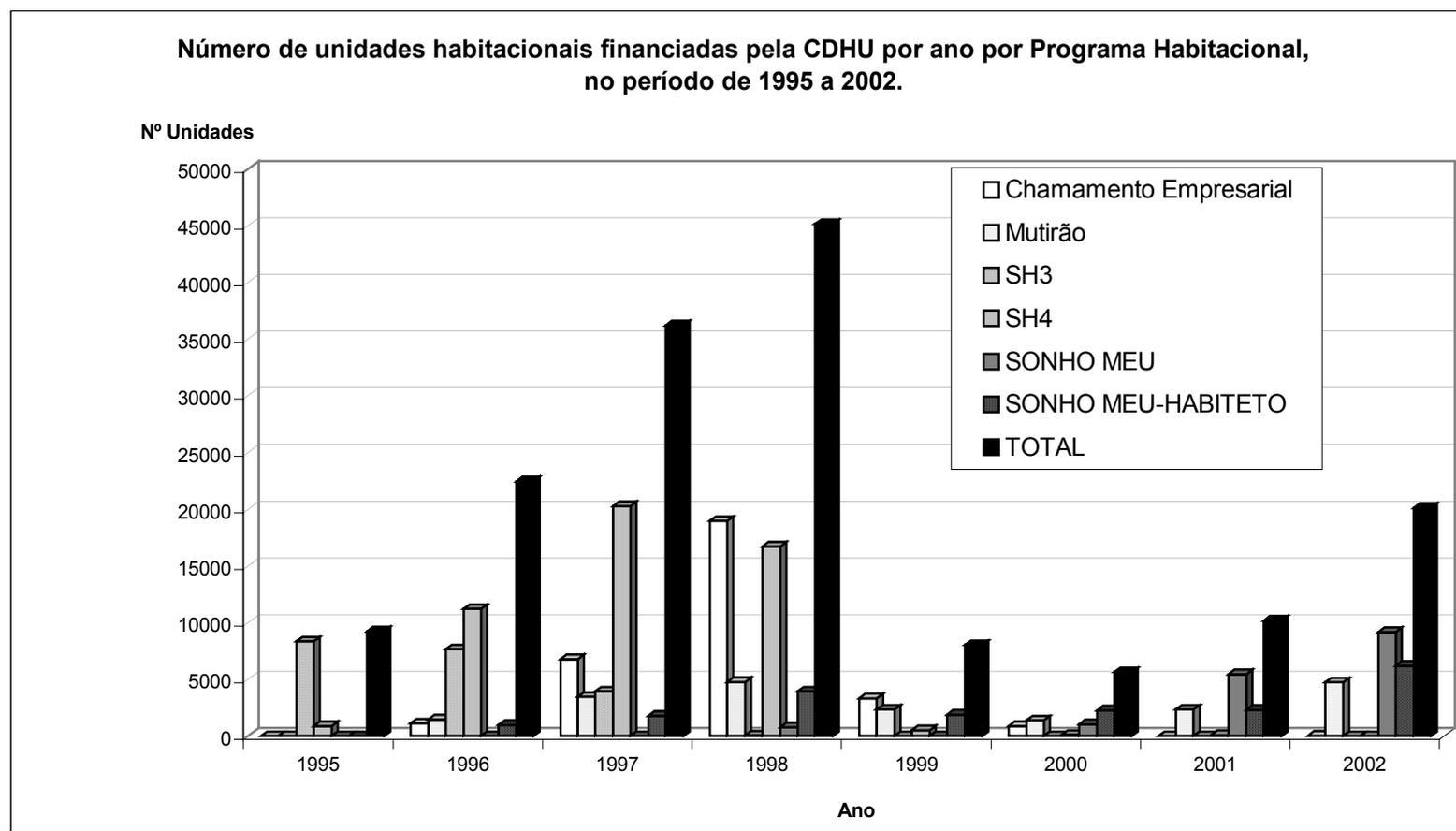
HA - Habiteto

CCR - Cartas de Crédito

PMI - Programa de Moradia Indígena

Outros - Áreas do Ipesp adquiridas e regularizadas pela CDHU, Lotes Próprios e cartas de crédito

Mutirão EG - Empreendimentos Iniciados por Empreitada Global e concluídos por mutirão



**GRÁFICO 5** - Número de unidades habitacionais financiadas pela CDHU por ano por programa habitacional, no período de 1995 a 2002.

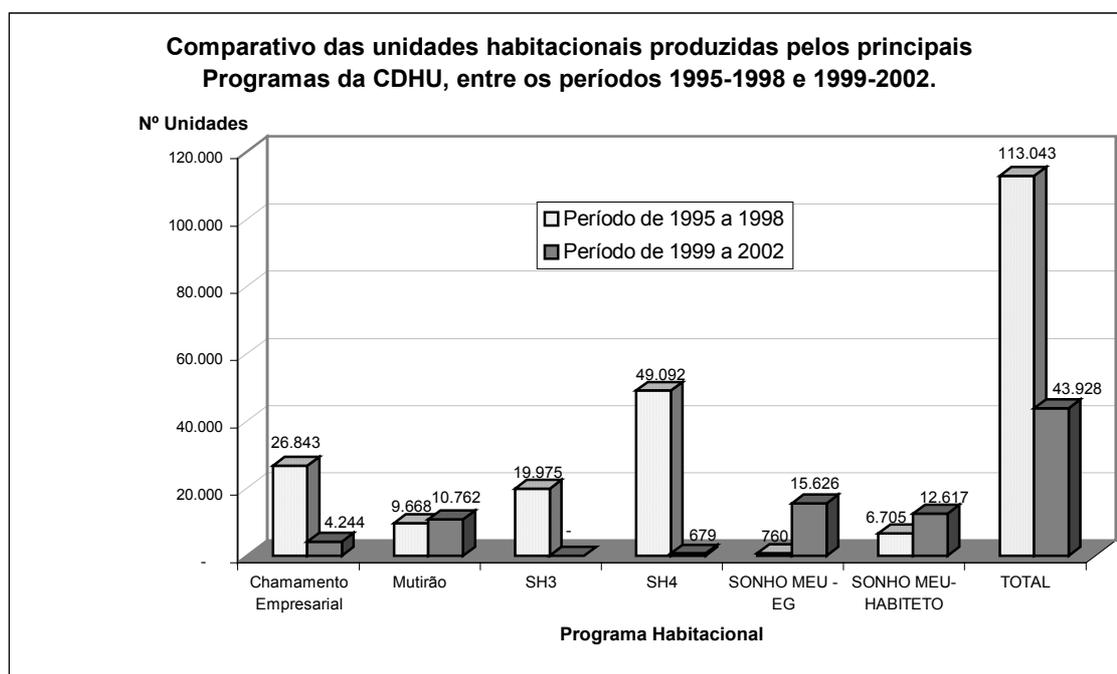
Fonte: CDHU - Gerência de Controle de Informações - SPE - Vice Presidência (11/07/2003)

Através do GRÁFICO 5, é possível verificar como diminuiu a produção habitacional da CDHU no período de 1999 a 2002. Também é possível observar que os picos de construção de unidades aconteceram nos anos de eleição.

O GRÁFICO 6, construído a partir da TABELA 3, mostra um comparativo entre os períodos de 1995-1998 e 1999-2002, em relação ao número de unidades produzidas pela CDHU por Programa Habitacional.

Nota-se que os programas SH3, SH4 e Chamamento Empresarial, todos da modalidade Empreitada Global, que foram os programas que mais construíram unidades no primeiro período, foram praticamente extintos no período de 1999-2002. Esses programas foram substituídos pelo Programa Sonho Meu (Empreitada Global – EG) no segundo período.

Os programas Mutirão e Habiteto foram os únicos que “resistiram” nos dois períodos de governo e que ainda aumentaram a produção de moradias.



**GRÁFICO 6** - Comparativo das unidades habitacionais produzidas pelos Programas da CDHU, entre os períodos 1995-1998 e 1999-2002.

Fonte: CDHU - Gerência de Controle de Informações - SPE – Vice-Presidência (11-07-2003)

O baixo desempenho da CDHU no período 1999-2002, apenas 45.517 unidades habitacionais construídas em quatro anos, levantou a possibilidade de estar ocorrendo

sobra de recursos, e o Governo foi alvo de muitas críticas em relação à gestão dos recursos pela CDHU.

Os dados apresentados por BONDUKI & RODRIGUES (2001), no 7º Encontro Estadual de Moradia Popular, reforçam a hipótese de sobra de recursos na CDHU, pois mostraram que os recursos financeiros da CDHU aumentaram. No período 1995-1998, os recursos foram da ordem de R\$ 2,3 bilhões em quatro anos, enquanto no período de 1999-2001, os recursos foram de pouco mais de R\$ 2 bilhões em apenas três anos, conforme se pode observar através da TABELA 4.

**TABELA 4 - Recursos financeiros da CDHU disponíveis anualmente.**

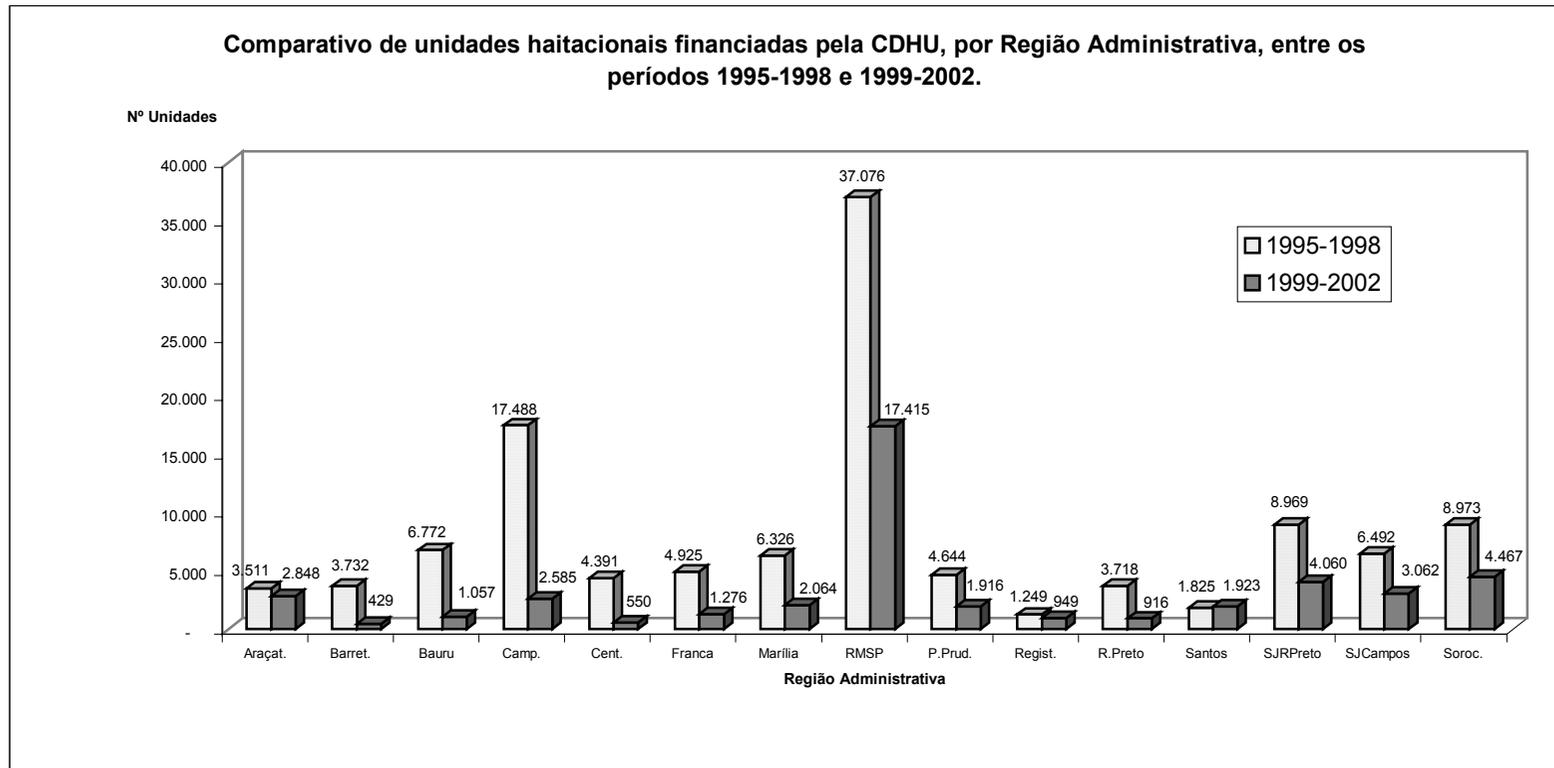
Ano	Recursos financeiros (em milhões R\$)	Subtotal (em milhões R\$)
1995	513,6	2.318,5
1996	629,2	
1997	597,7	
1998	578,0	
1999	639,1	2.089,8
2000	779,4	
2001	671,3	
<b>TOTAL</b>	<b>4.408,3</b>	<b>4.408,3</b>

Fonte: BONDUKI & RODRIGUES (2001)

#### **5.1.4. Distribuição espacial das unidades habitacionais financiadas pela CDHU e da Demanda Potencial no Estado de São Paulo**

Um indicador possível de ser analisado, devido à disponibilização dos dados pela CDHU, foi a distribuição espacial das unidades habitacionais financiadas pela CDHU no Estado de São Paulo.

O GRÁFICO 7 mostra um comparativo do número de unidades habitacionais produzidas pela CDHU, no período de 1995 a 2002, nas 15 Regiões Administrativas do Estado de São Paulo: Araçatuba, Barretos, Bauru, Campinas, Central, Franca, Marília, Região Metropolitana de São Paulo, Presidente Prudente, Registro, Ribeirão Preto, Santos, São José do Rio Preto, São José dos Campos e Sorocaba.



**GRÁFICO 7** - Comparativo das unidades habitacionais produzidas pela CDHU, por Região Administrativa, entre os períodos 1995-1998 e 1999-2002.

Fonte: CDHU - Gerência de Controle de Informações - SPE – Vice-Presidência (11-07-2003)

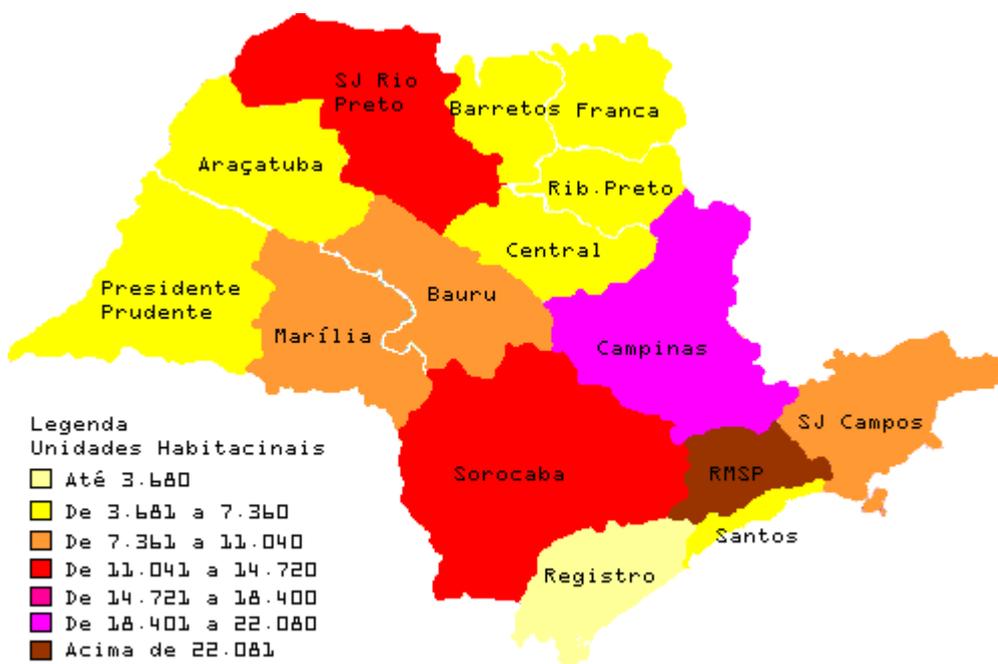
O GRÁFICO 7 mostra que, em todas as Regiões Administrativas, o número de unidades habitacionais financiadas diminuiu, exceto na Região Administrativa de Santos, onde houve um ligeiro aumento.

O GRÁFICO 7 foi construído a partir da TABELA 13, que se encontra no Anexo B. Por meio da TABELA 13, é possível verificar que a Região Metropolitana de São Paulo – RMSP, foi a região em que a CDHU mais financiou unidades habitacionais, pois foram financiadas 54.491 unidades habitacionais, ou seja, 32,9% do total financiado pela CDHU, nesses oito anos. Dividindo-se o período em gestões de governo, verifica-se que, no período 1995-1998, 30,9% das unidades habitacionais financiadas foram para a RMSP, enquanto no período 1999-2000, esse percentual se elevou para 38,3%.

Esses dados podem ser melhor analisados quando distribuídos espacialmente pelas Regiões Administrativas do Estado de São Paulo e comparados com a Demanda Potencial da CDHU (SEADE, 2001).

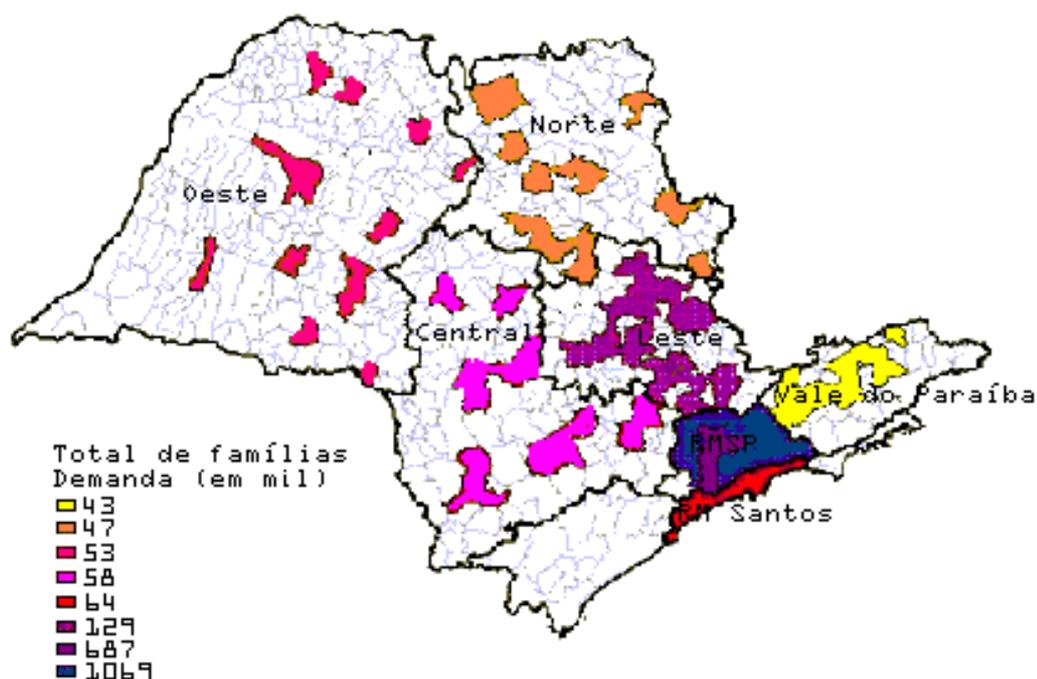
A FIGURA 4 mostra um mapa do Estado de São Paulo dividido em Regiões Administrativas, segundo o Instituto Geográfico e Cartográfico (IGC), com a distribuição espacial das unidades habitacionais financiadas pela CDHU, no período de 1995 a 2002.

Já a FIGURA 5 traz o mapa do Estado de São Paulo elaborado pela Fundação SEADE, com a Demanda Potencial da CDHU calculada em números absolutos. O mapa da Demanda Potencial da CDHU indica que a maior demanda ocorre na RMSP, com 1,069 milhão de famílias, o que representa 73,1% do total da demanda do Estado. A segunda maior demanda ocorre no agrupamento Leste, que corresponde de forma aproximada à Região Administrativa de Campinas, com 129 mil famílias, ou seja, 8,8% do total da demanda do Estado. Os demais agrupamentos do interior apresentam demandas entre 43 mil (Vale do Paraíba) e 64 mil (RM Santos) e, juntas, representam uma demanda de 18,1% do total do Estado.



**FIGURA 4** - Mapa com a distribuição das unidades habitacionais financiadas pela CDHU nas Regiões Administrativas, no período de 1995 a 2002.

Fonte: CDHU - Gerência de Controle de Informações - SPE – Vice-Presidência (11-07-2003) e IGC.



**FIGURA 5** - Mapa da Demanda Potencial da CDHU.

Fonte: SEADE (2001)

A partir da comparação visual entre as FIGURAS 4 e 5, e com o auxílio das TABELAS 13 e 14 (Anexo B), é possível fazer-se algumas análises:

- A RMSP possui a maior Demanda Potencial do Estado (73,1% do total), segundo critérios da CDHU, mas apenas 32,9% das unidades habitacionais financiadas pela CDHU foram direcionadas para essa região, no período entre 1995 a 2002.
- Segundo a Demanda Potencial da CDHU, a região de Santos é a quarta com maior demanda (64 mil famílias, ou 4,4% do total) e, no entanto, apenas 3.748 unidades habitacionais foram financiadas nessa região, o que corresponde a 2,3% do total financiado no Estado, no período de 1995 a 2002, ou menos de 6% da demanda.
- Na Região de Santos, observa-se que existe um esforço, ainda tímido, da CDHU em atender à demanda daquela região, pois foi a única do Estado em que o número de unidades habitacionais financiadas aumentou entre os períodos 1995-1998 e 1998-2002.
- Dentre as regiões do interior, a região de Campinas (Aglomerado Leste) apresenta a maior Demanda Potencial, com 129 mil famílias. Porém o que se observa é que o número de unidades habitacionais financiadas na região de Campinas diminuiu tanto em números absolutos como em números relativos. No período de 1995 a 1998, foram financiadas 17.488 unidades (14,6% do total) e, no período de 1999 a 2002, foram financiadas 2.585 unidades (5,7% do total).

Independentemente das divergências sobre o cálculo das necessidades habitacionais no Estado de São Paulo, o mapeamento da Demanda Potencial da CDHU pode indicar à companhia as regiões que necessitam dos investimentos da empresa nos próximos anos.

## **5.2. Análise das tendências para o financiamento da habitação social no Estado de São Paulo**

Após a coleta dos dados, os indicadores foram sistematizados de acordo com as perguntas elaboradas durante o processo de construção dos indicadores e as respectivas hipóteses formuladas, como mostra o QUADRO 3.

**QUADRO 3 - FINANCIAMENTO PÚBLICO HABITACIONAL – POLÍTICA PÚBLICA DO GOVERNO ESTADUAL**

Fatos históricos importantes:

Década de 80 – processo de redemocratização e autonomização das políticas do Estado.

1989 – Instituição do ICMS-Habitação no Estado de São Paulo (autonomia dos recursos financeiros para habitação).

**Pergunta Geral:** *Quais mudanças ocorreram nos financiamentos públicos para habitação no Estado de São Paulo após a instituição de uma fonte de recursos permanente, o ICMS-Habitação, em relação aos seguintes aspectos:*

Aspectos	Hipóteses	Evidências	Indicador
<b>faixa de renda atendida?</b>	Após a instituição do ICMS-Habitação, o Governo do Estado de S. Paulo, por meio da CDHU, conseguiu atender às famílias com renda mensal entre 1 e 10 salários mínimos. O ICMS-Habitação é uma fonte de recursos não-onerosa e permite a aplicação de subsídios.	No município de Jaboticabal, foram construídos 2 conjuntos habitacionais pela CDHU: um pelo Programa Habitacional SH4 (Empreitada Global) e outro pelo Programa Sonho Meu (Habiteto). 1996: Programa Habitacional SH4 – 604 unidades habitacionais atendendo às famílias com renda mensal entre 1 e 10 salários mínimos. 1999-2000: Programa Sonho Meu – 45 unidades habitacionais atendendo às famílias com renda mensal entre 1 e 3 salários mínimos.	Número de unidades habitacionais financiadas por faixa de renda por ano.  Percentual de unidades habitacionais destinadas às famílias de baixa renda.
<b>fonte de recursos financeiros?</b>	Antes do ICMS-Habitação, os recursos eram oriundos do BNH, posteriormente CEESP e, em seguida recursos do tesouro estadual. Após o ICMS-Habitação, a fonte predominante de recursos financeiros da CDHU passou a ser o ICMS.	<b>1967-1979:</b> predomínio de recursos da CEESP – Caixa Econômica do Estado de São Paulo, que financiou 15.967 u.h.; <b>1980-1985:</b> predomínio de recursos do BNH, que financiou 27.248 u.h.; <b>1985-1989:</b> predomínio de recursos do Tesouro do Estado, que financiou 15.224 u.h.; <b>a partir de 1990:</b> predomínio de recursos do ICMS. Fonte: <a href="http://www.cdhu.sp.gov.br">site www.cdhu.sp.gov.br</a> consultado em 21-09-2001.  <b>1995-1998:</b> 83% recursos do ICMS; 16% recursos próprios (retorno de prestações); e 1% loteria da habitação: financiaram 120.091 u.h.; <b>1999-2002:</b> 70% recursos do ICMS; e 30% recursos próprios: financiaram 45.517 u.h.. Fonte: BONDUKI & RODRIGUES (2001). O volume de recursos financeiros do CDHU é de R\$ 650 milhões/ano.	Volume de recursos financeiros aplicados nos financiamentos habitacionais por ano de acordo com a fonte de recursos  Número de unidades habitacionais financiadas por ano de acordo com a fonte de recursos

Continuação do QUADRO 3			
Aspectos	Hipóteses	Evidências	Indicador
<b>programas habitacionais?</b>	Os programas habitacionais que seguem o modelo empresarial continuam predominando em relação ao número de unidades habitacionais financiadas, tanto na capital como no interior.	<p>Período de 1995 a 2002:</p> <p><i>Modelo Empresarial: 117.219 u.h. produzidas, sendo:</i></p> <p><b>Programa Habitacional – SH3 (Empreitada Global):</b> 19.975 u.h. produzidas – média de 2.496 u.h./ano;</p> <p><b>Programa Habitacional – SH4 (Empreitada Global):</b> 49.771 u.h. produzidas – média de 6.221 u.h./ano;</p> <p><b>Chamamento Empresarial (Empreitada Global):</b> 31.087 u.h. produzidas – média de 3.885 u.h./ano;</p> <p><b>Sonho Meu (Empreitada Global):</b> 16.386 u.h. produzidas – média de 2.048 u.h./ano;</p> <p><i>Programas alternativos: 39.752 u.h. produzidas, sendo:</i></p> <p><b>Mutirão (na capital):</b> 20.430 u.h. produzidas – 2.553 u.h./ano;</p> <p><b>Sonho Meu (Habiteo – mutirão no interior):</b> 19.322 u.h. produzidas – média de 2.415 u.h./ano.</p> <p>Fonte: CDHU – Gerência de Controle de Informações</p>	Número de unidades habitacionais financiadas por ano por programa habitacional.
<b>provisão habitacional?</b>	O número de novas moradias produzidas aumentou significativamente após a instituição do ICMS-Habitação, mas o número de unidades habitacionais financiadas diminuiu significativamente no período de 1999 a 2002 (2ª Gestão do Governo Covas/Alckmin).	<p>Período de 1967 a 1997:</p> <p><b>1983-1987:</b> 10.035 u.h. financiadas – Governo Montoro;</p> <p><b>1987-1991:</b> 37.682 u.h. financiadas – Governo Quéricia;</p> <p><b>1991-1994:</b> 89.614 u.h. financiadas – Governo Fleury;</p> <p><b>1995-1998:</b> 120.091 u.h. financiadas – Governo Covas;</p> <p><b>1999-2002:</b> 45.517 u.h. financiadas – Governo Covas/Alckmin.</p> <p>(Fonte: site <a href="http://www.cdhu.sp.gov.br">www.cdhu.sp.gov.br</a> consultado em 21/09/2001)</p> <p>1998-2002:</p> <p><u>Antes do ICMS-Habitação (1967-1989):</u> 2.540 u.h./ano.</p> <p><u>Após do ICMS-Habitação (1991-2000):</u> 25.522 u.h./ano.</p> <p>Fonte: site <a href="http://www.cdhu.sp.gov.br">www.cdhu.sp.gov.br</a> consultado em 21/09/2001.</p>	Número de unidades habitacionais financiadas por ano.
<b>déficit habitacional?</b>	Apesar do aumento da produção habitacional após a criação do ICMS-Habitação o déficit habitacional vem aumentando gradualmente, principalmente nos grandes centros urbanos do Estado (RMSP e Campinas) e na região da Baixada Santista.	<p><b>1987:</b> Estimativa de déficit de 2 milhões de unidades habitacionais (BRANCO <i>apud</i> SILVA E SILVA, 1989);</p> <p><b>2000:</b> Necessidades habitacionais calculado em 3,2 milhões de unidades, dos quais: 1.161.757 unidades (Déficit quantitativo) e 2.042.634 unidades (Déficit qualitativo). (BONDUKI &amp; RODRIGUES, 2001)</p>	Déficit habitacional

*Análise do Indicador 1: Percentual de unidades habitacionais destinadas às famílias de baixa renda*

O Estado de São Paulo possui uma vantagem em relação ao Governo Federal por poder contar com uma fonte de recursos não-onerosa, o ICMS. A existência dessa fonte de recursos possibilita ao Governo Estadual implementar uma política de subsídios ao financiamento habitacional para as famílias de menor renda.

Apesar de não ter sido obtido o indicador de percentual de unidades habitacionais destinadas às famílias de baixa renda no Estado de São Paulo, os exemplos ocorridos no município de Jaboticabal mostram que os financiamentos têm atendido às famílias com renda entre 1 e 10 salários mínimos, verificando-se a hipótese elaborada.

*Análise do Indicador 2: volume de recursos financeiros aplicados nos financiamentos habitacionais de acordo com a fonte de recursos.*

Os dados coletados na literatura (capítulo 2) mostram que, no período de 1967-1979, o predomínio de recursos foi da Caixa Econômica do Estado de São Paulo, quando foram produzidas 15.967 unidades habitacionais; no período de 1980-1985, os recursos eram predominantemente do BNH, e a produção foi de 27.248 unidades; no período 1985-1989, houve a predominância de recursos do Tesouro do Estado, e produziram-se 15.224 unidades; no período de 1995-1998, com recursos do ICMS, o Estado atingiu a marca de 120.091 unidades habitacionais produzidas; entretanto, no período 1999-2001, também com recursos predominantes do ICMS, a produção declinou para 45.517 unidades.

Nesse caso, o indicador utilizado foi o de número de unidades habitacionais produzidas de acordo com a fonte de recursos, e o que se observou foi o aumento do potencial da CDHU a partir do momento em que o ICMS foi incorporado como fonte de recurso para financiamentos habitacionais.

*Análise do Indicador 3: número de unidades habitacionais financiadas por ano*

Observou-se que o número de unidades habitacionais financiadas apresenta um “ciclo” caracterizado por uma queda nos financiamentos no primeiro ano após a mudança de

gestão, que, em seguida, cresce gradativamente até atingir o auge no último ano da gestão.

*Análise do Indicador 4: número de unidades habitacionais financiadas por ano por programa habitacional*

A hipótese de que o modelo empresarial continua predominando em relação ao número de unidades habitacionais financiadas, foi verificada na primeira gestão Covas (1995-1998) e parece ter sido retomado na atual gestão Alckmin (2003-2006). Na segunda gestão Covas/Alckmin (1999-2002), verificou-se o predomínio do sistema de mutirão.

Analisando-se os primeiros dados da nova gestão 2003-2006, o modelo empresarial deverá continuar predominando em número de unidades habitacionais financiadas por ano através das modalidades Empreitada Global e Empreitada Integral. Uma opção alternativa para atender às famílias de baixa renda continuará sendo o Programa de Mutirão (na Capital) e o Habiteto (no interior).

*Análise do Indicador 5: déficit habitacional*

A literatura traz dois estudos que indicam o déficit habitacional no Estado de São Paulo em dois momentos diferentes: o primeiro traz a estimativa de que o déficit habitacional, em 1987, era de 2 milhões de unidades (BRANCO *apud* SILVA E SILVA, 1989); o segundo, bem mais recente, calcula em 3,2 milhões de unidades habitacionais no ano 2000 (BONDUKI & RODRIGUES, 2001).

A análise realizada pela Fundação SEADE aponta para uma demanda potencial para a CDHU (diferente de déficit habitacional, pois a metodologia e os conceitos são distintos) de 2,150 milhões de unidades habitacionais.

A partir estudo de Demanda Potencial da CDHU, elaborada pela Fundação SEADE, seria mais coerente se o Governo interviesse nas regiões com maior demanda, ou seja, priorizando-se a Região Metropolitana de São Paulo, Região de Campinas e Baixada Santista.

## **CAPÍTULO 6**

### **ANÁLISE DOS INDICADORES DE FINANCIAMENTO PARA HABITAÇÃO SOCIAL NO MUNICÍPIO DE JABOTICABAL**

---

Neste capítulo, são apresentados e analisados os indicadores relacionados à atuação do Município de Jaboticabal na política de financiamento público para habitação social.

O município de Jaboticabal foi escolhido para análise por possuir ações relevantes na área da habitação social, sendo inclusive objeto de estudo de outras dissertações de Mestrado (ITALIANO, 1997; KAGEYAMA, 2001) e devido à maior facilidade na obtenção dos dados junto à Empresa Municipal de Urbanização de Jaboticabal – EMURJA, uma vez que o pesquisador é funcionário da empresa.

A análise da política de financiamento habitacional de Jaboticabal está inserida em um contexto de fatos históricos importantes que ocorreram na Política Habitacional Brasileira, na década de 80, e refletiram em mudanças nos programas habitacionais de vários municípios.

Primeiramente, ocorreu a extinção do BNH em 1986, principal órgão gestor da Política Habitacional do País, sendo as suas atividades incorporadas pela Caixa Econômica Federal. Após a extinção do BNH, houve o enfraquecimento das COHABs. A COHAB-RP, por exemplo, que financiou 4.554 unidades habitacionais por ano na década de 80, passou a financiar 1.768 unidades por ano na década de 90 e apenas 654 unidades por ano no período de 2000 a 2002 (COHAB-RP).

Outro fato importante ocorrido na década de 80 foi a retomada das propostas da Reforma Urbana e a ampla discussão ocorrida na sociedade brasileira, cujos princípios estabeleceram uma inovação na maneira de pensar a questão urbana: o direito à cidade; a gestão democrática da cidade, e a função social da cidade e da propriedade. A conquista do Movimento da Reforma Urbana foi a inclusão da função social da

propriedade e da cidade na Constituição Federal de 1988, artigos 182 e 183, institucionalizando o direito à cidade, o direito à moradia e à regularização fundiária.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu também, no artigo 23, a ampliação das responsabilidades dos municípios na promoção de programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.

No âmbito estadual, a principal mudança foi o processo de autonomização da política habitacional do Estado de São Paulo. A partir de 1986, observou-se a predominância de recursos próprios do Estado nos investimentos em habitação. Em 1989, foi sancionada a Lei 6.556/89, na qual foram determinados a elevação em um ponto percentual na alíquota de ICMS e que os recursos referentes a esse aumento seriam utilizados nos programas habitacionais. Assim, a CDHU pôde aumentar significativamente a quantidade de unidades habitacionais produzidas no Estado.

A análise da tendência dos financiamentos públicos para habitação social, no município de Jaboticabal, foi realizada a partir desse contexto de transformações da política habitacional nos âmbitos federal e estadual utilizando-se os indicadores de financiamento habitacional.

### **6.1. Os indicadores de financiamento habitacional do Município de Jaboticabal**

A tendência de financiamento para habitação social no município de Jaboticabal foi analisada a partir de cinco indicadores principais, escolhidos conforme procedimento descrito no Anexo A: número de unidades habitacionais financiadas por faixa de renda; volume de recursos financeiros aplicados nos financiamentos habitacionais por ano, de acordo com a fonte de recursos; número de unidades habitacionais financiados por programa; número de unidades habitacionais financiados por ano, e déficit habitacional.

Para aplicar os indicadores propostos, foi realizado um levantamento de todos os financiamentos públicos para construção de habitações sociais realizados no município a partir da década de 90. Os conjuntos habitacionais construídos com financiamentos públicos, a partir da década de 90, foram: Parque Primeiro de Maio, C. H. Ulysses Guimarães, Jardim Petrassi, C. H. Yukio Nakagi, Residencial Jaboticabal e unidades habitacionais construídas através do Programa Autoconstrução Assistida.

Entretanto, apesar de não terem sido obtidos dados detalhados, também foram analisados os financiamentos das décadas de 70 e 80, realizados pela Companhia Habitacional de Ribeirão Preto – COHAB/RP.

Com o objetivo de realizar uma análise mais completa, os dados serão apresentados em ordem cronológica, e, a partir de 1988, os financiamentos foram separados por gestão de governo para tentar verificar-se a influência da decisão política nos financiamentos habitacionais.

### **6.1.1. Percentual de unidades habitacionais financiadas por faixa de renda**

#### **6.1.1.1. Décadas de 70 e 80: conjuntos habitacionais da COHAB e faixa de renda entre 3 e 5 salários mínimos**

No final da década de 70 e nos anos 80, foram construídos três conjuntos habitacionais no município de Jaboticabal, totalizando 1.391 unidades habitacionais. Todos os três conjuntos foram construídos com recursos do BNH, por meio da Companhia Habitacional Regional de Ribeirão Preto – COHAB-RP.

Nos anos de 1978-79, a COHAB-RP construiu o primeiro conjunto habitacional em Jaboticabal, denominado Hugo Lacorte Vitalli I, onde foram construídas 442 unidades habitacionais. Em seguida, nos anos de 1983-84, foi construído o Conjunto Habitacional Margarida Berchieri, constituído de 662 unidades. Nos anos de 1987-88, foram construídas mais 287 unidades no Conjunto Habitacional Hugo Lacorte Vitalli II.

Nos três conjuntos habitacionais construídos pela COHAB-RP, no município de Jaboticabal, verificou-se a adoção do modelo empresarial, ou seja, o setor público foi o órgão financiador e o setor privado foi responsável pela implantação do empreendimento. Todas as unidades habitacionais foram construídas por empresas construtoras contratadas pela COHAB-RP.

A COHAB-RP não informou a faixa de renda atendida, adotou-se que, por meio das informações da literatura (SILVA E SILVA, 1989), as COHABs tinham como público-alvo o mercado popular, ou seja, as famílias com renda de 3 a 5 salários mínimos.

Através de fotografias (FOTOS 1, 2, 3 e 4) recentes realizadas nos conjuntos habitacionais da COHAB, no município de Jaboticabal, observou-se que várias unidades

não sofreram qualquer modificação ou ampliação, e continuam com as mesmas características do projeto inicial, demonstrando o baixo poder aquisitivo das famílias que, mesmo depois de mais de 20 anos, não conseguiram realizar melhorias significativas em seus imóveis.

Outra evidência que reforça a hipótese de que as famílias sejam de baixa renda são os valores das prestações dos financiamentos, cerca de R\$ 125,00. Segundo as regras do Sistema Financeiro de Habitação, o comprometimento com a prestação não pode ser superior a 30% da renda familiar.



**FOTO 1** – Unidade Habitacional do Conjunto Hugo Lacorte Vitalli I “COHAB 1”.



**FOTO 2** – Unidade Habitacional do Conjunto Margarida Berchieri “COHAB 2”.



**FOTO 3** – Unidade Habitacional do Conjunto Hugo Lacorte Vitalli II “COHAB 3”.



**FOTO 4** – Unidade Habitacional do Conjunto Hugo Lacorte Vitalli II “COHAB 3”.

Fonte: Secretaria de Planejamento da Prefeitura Municipal de Jaboticabal (2003).

#### **6.1.1.2. Gestão 1989-1992: atendimento às famílias com renda de até 3 salários mínimos**

A administração 1989-92, sob a gestão do Prefeito José Giácomo Baccarin, do Partido dos Trabalhadores, foi marcada por uma iniciativa inovadora em Jaboticabal: a construção de 507 unidades habitacionais em Regime de Ajuda Mútua (Mutirão) com recursos próprios do município.

Segundo ITALIANO (1997), as principais dificuldades da administração 1989-92 eram: inexistência de dotação orçamentária para investimentos em programas habitacionais; o município não dispunha de área para o desenvolvimento de projetos; e não era conhecida a demanda por habitação no município.

Com base nessas dificuldades, o município desenvolveu as seguintes ações para equacionar a questão da habitação: a intenção política de desenvolver programas habitacionais; a viabilização do terreno para a construção do conjunto; a elaboração e aprovação de legislação; o cadastramento e seleção das famílias; a organização das famílias no processo de gestão do programa; a viabilização dos recursos; a comercialização das unidades; e a gestão tecnológica do empreendimento (ITALIANO, 1997).

Em relação à comercialização das unidades, em março de 1990, realizou um cadastramento das famílias para conhecer a demanda por moradias. Os pré-requisitos exigidos para a inscrição das pessoas interessadas foram determinados pelo Artigo 10 da Lei nº. 1913, de 12 de julho de 1990, que trata da Concessão do Direito Real de Uso, que foram:

- a) o interessado deveria enquadrar-se em uma das seguintes condições:
  - ser casado e ter esposa e/ou filhos sob sua dependência econômica;
  - ser viúvo, separado ou divorciado e possuir ascendentes, descendentes ou colaterais, legítimos ou não sob dependência econômica;
  - ser solteiro e arrimo de família;
  
- b) o interessado deveria residir em Jaboticabal, com seus dependentes econômicos, há mais de 5 (cinco) anos;

c) os dependentes com mais de 18 (dezoito) anos deveriam ser eleitores inscritos em Jaboticabal;

d) o interessado ou seus dependentes não poderiam possuir imóvel, no município ou fora dele, comprovado através de certidão expedida pelo cartório de registro de imóveis local e declaração firmada pelo interessado, e

e) o interessado deveria assinar uma declaração de que se comprometia a auxiliar na construção das residências, através do sistema de mutirão, quando for o caso.

De acordo com os critérios estabelecidos pela Lei nº. 1.913/90, 1.532 famílias foram classificadas como aptas a participarem do programa habitacional. O critério de seleção e a classificação dos inscritos foram definidos pelo Artigo 14 da Lei nº. 1913/1990:

I. Menor renda *per capita*;

Havendo empate, o segundo critério definido pela Lei foi:

II. Maior tempo de residência no município;

Persistindo empate, o terceiro critério foi:

III. Maior número de dependentes;

Por fim, o quarto critério de desempate:

IV. Existência de dependentes portadores de doença física ou mental.

Segundo ITALIANO (1997) das 507 famílias selecionadas, 491 tinham renda de até 3 salários mínimos, ou seja, 96,8%. A renda *per capita* máxima das famílias selecionadas foi de 0,89 salários mínimos.

#### **6.1.1.3. Gestão 1993-1996: atendimento às famílias com renda entre 1 e 10 salários mínimos**

A administração do Prefeito Adail Aléssio de Simoni (1993-1996), do PMDB, deu prosseguimento à construção do Parque Primeiro de Maio devido à pressão popular exercida pelos mutirantes. A marca da gestão Adail no campo da habitação foi a construção do Conjunto Habitacional Ulysses Guimarães, em convênio firmado entre a Prefeitura e a CDHU.

O Ulysses Guimarães foi iniciado em 1995 e concluído em 1996, através do Programa Habitacional SH4, modalidade Empreitada Global da CDHU. No conjunto, foram construídas inicialmente 500 unidades habitacionais e, posteriormente, foram aditadas mais 104 unidades, totalizando 604 moradias.

A seleção das famílias foi realizada após a inscrição das pessoas interessadas mediante apresentação de documentos de identificação, comprovantes de renda e preenchimento de uma ficha socioeconômica da CDHU. Os critérios para habilitação das famílias foram definidos pela CDHU, órgão responsável pelo financiamento das unidades habitacionais. Segundo as normas do programa, as famílias com renda entre 1 e 10 salários mínimos foram divididas por faixa de renda e foi estabelecido um número de unidades habitacionais para cada faixa de renda. Como o número de inscritos era maior que a quantidade de moradias ofertadas, realizou-se um sorteio público para definir os contemplados e os suplentes.

#### **6.1.1.4. Gestão 1997-2000: diversidade de programas habitacionais e atendimento a várias faixas de renda**

A primeira administração da prefeita Maria Carlota Niero Rocha, do Partido dos Trabalhadores, período de 1997-2000, foi caracterizado pela diversidade de programas habitacionais (Mutirões, Autoconstrução Assistida e parceria com a iniciativa privada) financiados com recursos públicos (Caixa Econômica Federal e CDHU).

A prefeita fez parte da administração 1989-92 e participou da construção das unidades habitacionais do Parque Primeiro de Maio como Secretária de Educação do município de Jaboticabal. Essa experiência pode ter influenciado na decisão da construção de moradias em Regime de Ajuda Mútua (Mutirão).

Na gestão 1997-2000, foram construídos dois conjuntos habitacionais em Regime de Ajuda Mútua (Jardim Petrassi e Conjunto Habitacional Yukio Nakagi), um conjunto habitacional em parceria com a iniciativa privada (Residencial Jaboticabal) e o Programa Autoconstrução Assistida, para os terrenos particulares vazios no município.

*Jardim Petrassi: famílias com renda entre 2 e 4 salários mínimos*

O processo de comercialização das unidades do Jardim Petrassi seguiu os critérios da CEF, que exigia das famílias interessadas as seguintes condições:

- a) não ser proprietário de imóvel;
- b) ser casado, amasiado ou arrimo de família;
- c) não possuir restrições de cadastro (SPC, SERASA);
- d) apresentar comprovação de renda por meio de holerite e declaração do empregador;
- e) responder ao questionário socioeconômico da CEF, e
- f) ser aprovado no sistema de cadastro de mutuários – CAD/MUT da CEF.

Apesar de as famílias interessadas terem sido encaminhadas à CEF pela EMURJA, a sua seleção foi realizada pela CEF. Além dos critérios estabelecidos, não pode ser descartada a hipótese de que as famílias com melhores condições financeiras foram as selecionadas, devido à preocupação do banco com uma futura carteira de inadimplentes.

A dificuldade na seleção das famílias pôde ser comprovada pelo fato de que, na primeira etapa, apenas 25 famílias foram aprovadas. Para que mais 22 famílias pudessem ser aprovadas na segunda etapa, foi necessário diminuir o valor do financiamento do material de construção de R\$ 3.561,70 para R\$ 3.400,00.

Diante destes critérios, as famílias selecionadas foram as que apresentaram renda familiar mensal entre 2 e 4 salários mínimos.

*Conjunto Habitacional Yukio Nakagi: famílias com renda mensal de 1 a 3 salários mínimos*

O processo de comercialização das unidades seguiu os procedimentos e critérios estabelecidos pela CDHU. Após a verificação da demanda, a CDHU realizou a habilitação das famílias. Para o Conjunto Habitacional Yukio Nakagi, foram habilitadas 49 famílias para 45 unidades habitacionais.

Neste caso, foram escolhidas 45 famílias através de sorteio público, sendo que as outras 4 ficaram como suplentes em caso de desistência de alguma das famílias sorteadas. As famílias sorteadas assinaram um termo de compromisso com a CDHU para a construção das unidades habitacionais em regime de mutirão (Ajuda Mútua).

Os critérios para a habilitação das famílias interessadas definidos pela CDHU foram:

- a) não ser proprietário de imóvel;
- b) ser casado, amasiado ou arrimo de família, e
- c) apresentar renda familiar entre 1 e 10 salários mínimos.

Através destes critérios e com o valor da prestação de R\$ 25,00, foi possível atender às famílias com renda mensal de 1 a 3 salários mínimos, a maioria delas constituída de trabalhadores da zona rural.

*Residencial Jaboticabal: renda familiar entre 5 e 10 salários mínimos mensais*

Para a formação dos grupos de pessoas físicas, exigência do Programa Carta de Crédito Associativo da CEF, a Construtora firmou uma parceria com a EMURJA, que, por intermédio do seu cadastro, realizou contatos com as famílias para verificar o interesse das mesmas em participar do programa.

A EMURJA realizou a montagem dos processos das famílias interessadas para análise e aprovação da CEF. Os principais critérios para a aprovação do financiamento, divulgados pela CEF, foram: não ser proprietário de imóvel; ser casado, amasiado ou arrimo de família; não possuir restrições de cadastro (SPC, CERASA); apresentar comprovação de renda por meio de holerite e declaração do empregador; responder ao questionário socioeconômico da CEF; ser aprovado no sistema de cadastro de mutuários – CAD/MUT da CEF; e possuir renda familiar mínima de R\$ 700,00 mensais (5 salários mínimos – 1999). Dessa forma, o programa atendeu às famílias com renda entre 5 e 10 salários mínimos mensais.

Apesar das críticas recebidas pela administração por apoiar um projeto de construção de moradias para famílias com renda superior a 5 salários mínimos, a justificativa

fundamentou-se no estudo da demanda, na qual 28% das famílias cadastradas estavam nessa faixa de renda.

*Programa Autoconstrução Assistida: renda familiar entre 2 e 10 salários mínimos*

Criado em abril de 2000, o Programa Autoconstrução Assistida atende às famílias com renda entre 2 e 10 salários mínimos, que possuem terreno e desejam construir ou reformar a moradia por meio do financiamento do material de construção através da Caixa Econômica Federal.

Segundo informações da EMURJA, o programa surgiu a partir do Diagnóstico do Plano Diretor realizado no Município de Jaboticabal, no ano de 2000, onde se constatou a existência de mais de 5.000 terrenos vazios servidos de infra-estrutura urbana: rede de abastecimento de água, rede coletora de esgoto, rede de energia elétrica, pavimentação e coleta domiciliar de resíduos sólidos.

Esta quantidade significativa de terrenos vazios (cerca de 15% do total de imóveis do município) estava gerando dois problemas básicos ao município: 1º.) ociosidade da infra-estrutura instalada; e 2º.) expansão da cidade em direção às regiões periféricas, aumentando custos com a instalação de infra-estrutura, como: demanda por transporte coletivo, aumento do trajeto de coleta de resíduos sólidos, aumento das redes de abastecimento de água, de coleta de esgoto e de energia elétrica.

A partir dessa constatação e da necessidade do Poder Público em diminuir o déficit habitacional sem aumentar os gastos com infra-estrutura, foi que a EMURJA desenvolveu um programa visando a financiar o material de construção para as famílias proprietárias de terrenos vazios dotados de infra-estrutura.

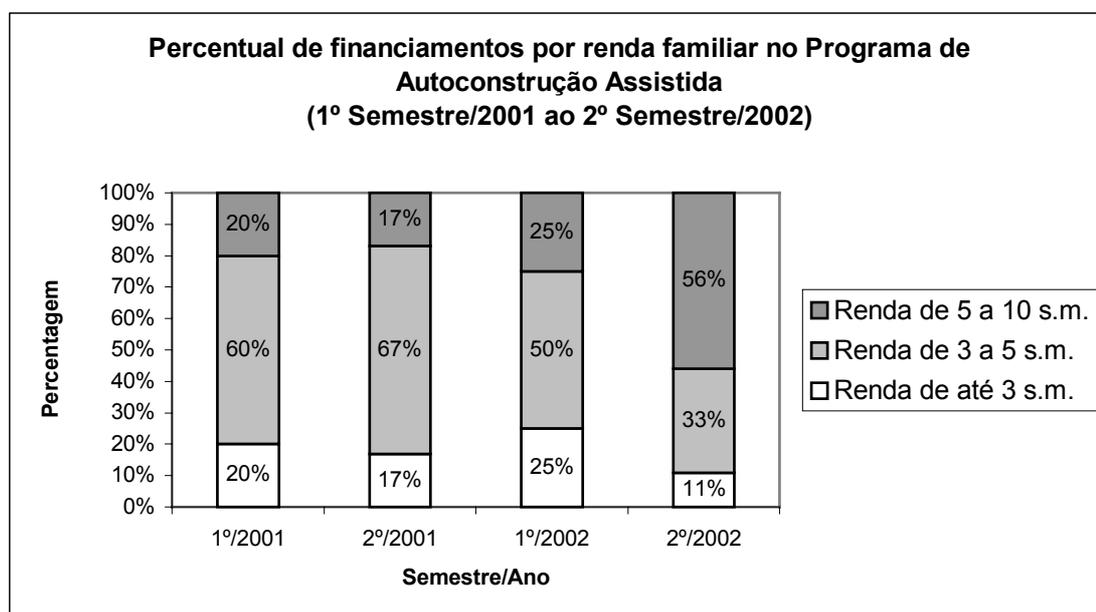
No programa Autoconstrução Assistida, a família interessada pode solicitar gratuitamente a planta popular à Prefeitura Municipal. A elaboração do processo para a obtenção do financiamento e o acompanhamento da obra fica sob responsabilidade da EMURJA.

No primeiro ano do Programa, o valor financiado foi de R\$ 3.500,00 e, de acordo com os contratos assinados, as famílias atendidas tinham renda mensal entre 2 e 4 salários mínimos.

#### **6.1.1.5. Gestão 2001-2004: atendimento às famílias com renda entre 1 e 10 salários mínimos**

No ano de 2000, a Prefeita Maria Carlota Niero Rocha foi escolhida pela população de Jaboticabal para administrar o Município por mais quatro anos. Na segunda gestão, as informações parciais mostram que o executivo não está conseguindo obter os mesmos resultados da primeira gestão, pois apenas o financiamento através do Programa Autoconstrução Assistida foi desenvolvido.

Através dos dados da EMURJA, foi possível verificar a faixa de renda atendida pelo Programa Autoconstrução Assistida nos anos de 2001 e 2002. Observou-se um aumento significativo de financiamentos para as famílias com renda entre 5 e 10 salários mínimos em detrimento dos financiamentos para famílias com renda de até 5 salários mínimos. No primeiro semestre de 2001, 80% dos financiamentos foram para famílias com renda mensal de até 5 salários mínimos. No segundo semestre de 2002, 44% dos financiamentos foram para famílias com renda de até 5 salários mínimos, e a maioria (56%) foi para famílias com renda entre 5 e 10 salários mínimos (GRÁFICO 8).



**GRÁFICO 8-** Percentual de financiamentos por faixa de renda familiar no Programa de Autoconstrução Assistida, do 1º Semestre de 2001 até o 2º Semestre de 2002.

Fonte: EMURJA - Contratos firmados entre as famílias e a Caixa Econômica Federal

Uma possível explicação para a tendência ao atendimento às famílias com renda entre 5 e 10 salários mínimos foi o fato de que o valor financiado para aquisição do material de construção aumentou de R\$ 3.500,00 para R\$ 7.000,00, em meados de 2001, conseqüentemente a exigência da renda familiar acompanhou esse aumento.

### **6.1.2. Volume de recursos financeiros aplicados nos financiamentos habitacionais de acordo com a fonte de recursos**

Segundo estudo do BNDES, publicado pelo Boletim da Caixa Econômica Federal – agosto de 1999, afirma-se que, para cada R\$ 1 milhão investido na construção civil, surgem 161 postos de trabalho: 42 diretos, 29 indiretos e 90 do efeito-renda (dinheiro colocado em circulação). Essa informação mostra a importância do setor da construção civil que, além de oferecer moradia para as famílias, gera postos de trabalho.

A informação do volume de recursos para financiamento habitacional por ano, em números absolutos, pode indicar o surgimento de postos de trabalho, de acordo com o estudo do BNDES, de forma que, quanto maior o volume de recursos, mais postos de trabalhos surgem e melhor a avaliação do indicador.

#### **6.1.2.1. Décadas de 70 e 80: recursos financeiros do BNH**

Não foi possível obter os dados de volume de recursos financeiros aplicados pela COHAB nos conjuntos habitacionais construídos em Jaboticabal, nas décadas de 70 e 80. Entretanto, a fonte dos recursos financeiros foi o BNH, segundo informações da COHAB-RP.

#### **6.1.2.2. Gestão 1989-1992: recursos financeiros do Orçamento Municipal**

Diferentemente das décadas de 70 e 80, em que houve o predomínio absoluto da construção de conjuntos habitacionais financiados pela COHAB-RP no município de Jaboticabal, a década de 90 foi marcada pela busca de novas fontes de recursos para os financiamentos à habitação social.

Entretanto, da mesma forma como ocorre atualmente, as linhas de crédito governamental federal e estadual no período em estudo, pressupunham a obrigatoriedade da propriedade de terrenos para a liberação de recursos para construção de conjuntos habitacionais, como relata ITALIANO (1997).

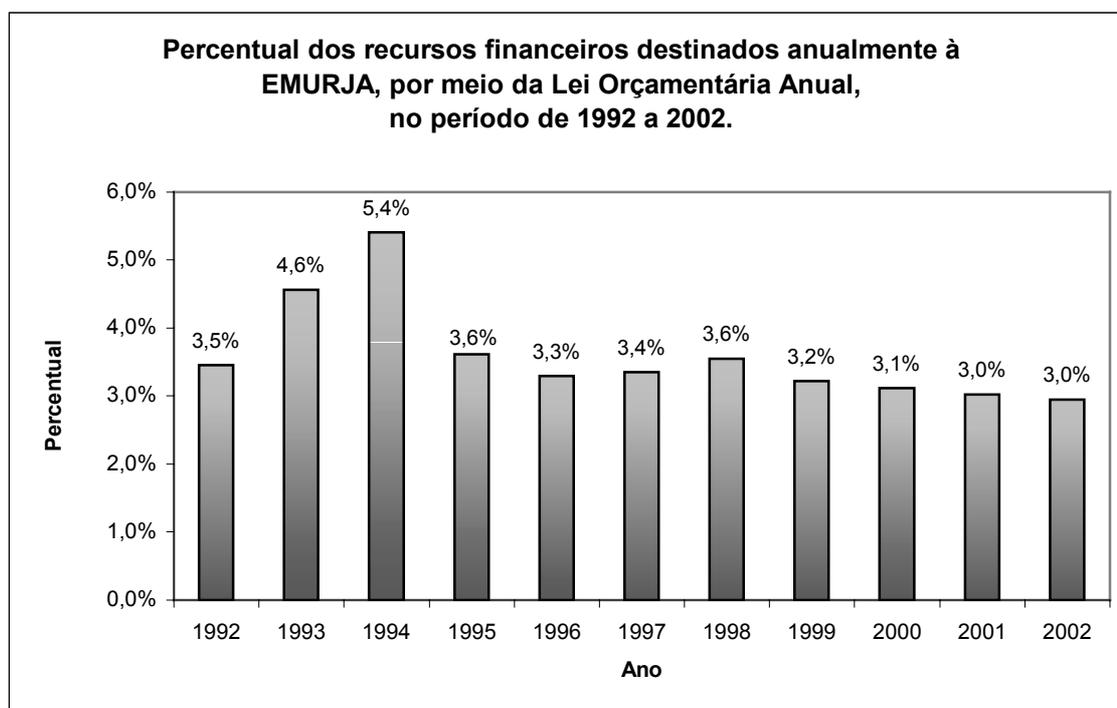
A alternativa escolhida pelo governo municipal foi a destinação de recursos próprios do orçamento para a viabilização do programa de habitação: aquisição da área e do material de construção, implantação da infra-estrutura, implantação do canteiro de obras e remuneração da equipe técnica.

Segundo ITALIANO (1997), nos dois últimos anos de governo, foi enviada, na Lei do Orçamento Municipal, proposta de destinação de 4% da receita, repassada à Empresa Municipal de Urbanização de Jaboticabal – EMURJA, para a viabilização do programa habitacional.

Por meio de um levantamento realizado na EMURJA e na Prefeitura Municipal de Jaboticabal, verificou-se o percentual de recursos destinados anualmente à EMURJA, através da Lei Orçamentária Anual, no período de 1992 a 2002. Através do levantamento, verificou-se que, nos dois últimos anos da administração 1989-92, foram destinados 3,5% e 4,6%, respectivamente, das receitas municipais para a EMURJA.

Deve-se ressaltar que a Lei Orçamentária Anual reflete a previsão dos gastos e investimentos do município para o ano seguinte. Apesar de ser um valor programado, os

recursos destinados à EMURJA podem ser um indicativo do planejamento de investimentos da Prefeitura na área de habitação social. O GRÁFICO 9 ilustra o percentual de recursos financeiros destinados anualmente à EMURJA.



**GRÁFICO 9** - Percentual de recursos destinados anualmente à EMURJA, por meio da Lei Orçamentária Anual, no período de 1992 a 2002.

Fonte: Leis Orçamentárias Anuais (LOA) do Município de Jaboticabal: Lei 2.045/1991; Lei 2.141/1992; Lei 2.235/1993; Lei 2.342/1994; Lei 2.414/1995; Lei 2.508/1996; Lei 2.599/1997; Lei 2.692/1998; Lei 2.786/1999; Lei 2.862/2000; Lei 2.971/2001.

O GRÁFICO 9 permite verificar, ainda, que o repasse para a EMURJA, no ano de 1994, teve o maior percentual (5,4%) no período analisado. Mas, no ano seguinte, houve uma redução de, aproximadamente, 40%, e o percentual repassado diminuiu para 3,6%. Nos anos subsequentes, houve pequena oscilação nos repasses até praticamente estabilizar-se nos 3,0%.

Uma questão surgida ao analisar esses dados refere-se ao entendimento de como foi possível o município construir as unidades habitacionais com recursos próprios com 3,5% (em 1992) e 4,6% (em 1993), uma vez que esse tipo de experiência não conseguiu ser reproduzido novamente nas administrações posteriores. Há de considerar-se que o

percentual de repasse diminuiu nos anos seguintes, mas a média foi de 3,3% no período de 1996 a 2002, pouco inferior ao ano de 1992 (3,5%).

Não foi possível precisar o volume de recursos aplicados em função das mudanças de moedas ocorridas no período de 1990 até os dias atuais. Entretanto, pode-se afirmar que todas as unidades foram construídas com recursos próprios do Município. Segundo ITALIANO (1997), a administração conseguiu concluir 3 grupos (68; 69; 68 unidades, respectivamente) totalizando 205 unidades habitacionais. Considerando-se o valor de R\$ 6.831,73 por unidade e, ainda, que os grupos foram construídos em 2 anos, o volume de recursos aplicados anualmente foi da ordem de R\$ 700.000,00.

O custo de cada unidade habitacional foi calculado em US\$ 2.397,10 (ITALIANO, 1997). Considerou-se a cotação do dólar em R\$ 2,85 (FOLHA DE SÃO PAULO, 17-07-2003), obteve-se o valor atualizado de R\$ 6.831,73.

No custo apresentado estão incluídos o lote urbanizado, o material de construção, a infra-estrutura e a assessoria técnica realizada pela Universidade Federal de São Carlos – UFSCar.

### **6.1.2.3. Gestão 1993-1996: recursos financeiros da CDHU**

Para a construção das unidades habitacionais, a Prefeitura firmou convênio com a CDHU, modalidade Empreitada Global. Nessa modalidade, a CDHU ficou responsável por contratar a construtora para a edificação das moradias, realizar a fiscalização das obras e liberar os recursos financeiros.

Segundo informações obtidas no Escritório Regional da CDHU de Araraquara, o valor pago pela Companhia à construtora para a edificação das 604 unidades habitacionais foi de R\$ 3.688.213,91. Dividindo-se o valor total pelo número de unidades, verificou-se que o valor médio de cada unidade foi de R\$ 6.106,31. Como a entrega das unidades habitacionais ocorreu em março/1996, realizou-se a correção do valor segundo os índices da inflação do IPC/FGV para fevereiro/2003, e o valor obtido foi de R\$10.378,93.

Foram adotadas 3 tipologias diferentes de unidades habitacionais com área construída de 33,29 m<sup>2</sup>, 35,72 m<sup>2</sup> e 43,18 m<sup>2</sup>, em terrenos de 200 m<sup>2</sup>.

Quanto a aquisição da área, as informações obtidas junto a EMURJA não foram suficientes para descobrir o valor e a forma de aquisição. A hipótese mais provável é que a área tenha sido desapropriada pela Prefeitura e, em seguida, doada à CDHU.

#### **6.1.2.4. Gestão 1997-2000: várias fontes de recursos financeiros (Caixa Econômica Federal, CDHU, recursos da EMURJA e da Prefeitura Municipal)**

Assim como havia sido colocado por ITALIANO (1997), as linhas de crédito governamental federal e estadual continuavam exigindo dos municípios a obrigatoriedade da propriedade de terrenos para o estabelecimento de convênios e parcerias para construção de unidades habitacionais.

##### *Jardim Petrassi: recursos financeiros do Município e da CEF*

Em 1997, foi iniciado um contato entre a EMURJA e a Caixa Econômica Federal com o objetivo de estabelecer-se uma parceria para construção de moradias.

A EMURJA e a Prefeitura Municipal, com base na exitosa experiência da construção de 507 unidades habitacionais em Regime de Ajuda Mútua no Parque Primeiro de Maio, escolheram esse mesmo regime para atender às famílias do Distrito de Córrego Rico.

A CEF, por sua vez, não possuía nenhum programa de financiamento para construção de moradias em Regime de Ajuda Mútua. A saída encontrada foi realizar uma “adaptação” do programa de financiamento de material de construção individual para um sistema de financiamento coletivo, viabilizado por meio de convênio entre a CEF e a EMURJA.

Para a viabilização da construção das 47 unidades habitacionais do Jardim Petrassi foi necessário um somatório de esforços e de recursos dos órgãos da administração municipal (EMURJA, Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Jaboticabal – SAAEJ, Secretaria de Obras e Serviços Públicos) e da Caixa Econômica Federal.

A EMURJA responsabilizou-se pela aquisição da área, contratação de serviços topográficos e projeto urbanístico, instalação da rede de energia elétrica, instalação e gerenciamento do canteiro de obras e fornecimento da equipe técnica.

O SAAEJ, autarquia municipal, elaborou os projetos e a execução das redes de abastecimento de água e das redes coletoras de esgoto doméstico.

A Secretaria de Obras e Serviços Públicos realizou as obras de terraplenagem, abertura de ruas e forneceu máquinas, equipamentos e ferramentas para a construção das moradias.

A Caixa Econômica Federal – CEF, através do Programa de Financiamento para Materiais de Construção - recursos do FGTS, viabilizou recursos financeiros para a aquisição dos materiais de construção. Na época, em setembro de 1998, o valor financiado pela CEF aos mutuários foi de R\$ 3.561,70 por unidade habitacional. Para efeito de comparação, o valor financiado foi corrigido para a data de fevereiro/2003, utilizando-se dos índices da inflação calculados através do IPC/FGV. O valor financiado para a aquisição dos materiais de construção atualizado e corrigido foi de R\$ 4.617,39.

Considerando-se a área construída de 51,1 m<sup>2</sup>, o custo do metro quadrado da área construída obtido no Jardim Petrassi foi de R\$ 91,42. O custo do terreno de 225 m<sup>2</sup> com a infra-estrutura (exceto pavimentação) foi de R\$ 3.057,87. Portanto, o custo final da unidade por metro quadrado foi de R\$ 150,20.

Com esse valor foi possível construir moradias de 51,1 m<sup>2</sup> de área, compostas por dois quartos, sala, cozinha e banheiro. Os mutuários pagam para a CEF prestações médias de R\$ 70,00, e o prazo de amortização determinado foi de 8 anos. Nas prestações, foi incluído o seguro por morte ou invalidez. Houve um prazo de carência de 6 meses para o início da cobrança das prestações. A taxa de juros do financiamento do material de construção foi de 6% a.a.

Em relação aos terrenos, a EMURJA iniciou a cobrança após 5 anos da entrega das unidades por dois motivos principais: primeiro, para que não houvesse uma sobrecarga das famílias com as prestações que já pagavam o financiamento do material de construção; e segundo, por questões legais que atrasaram o registro do loteamento no cartório de imóveis.

A composição dos custos de produção das unidades habitacionais do Jardim Petrassi está demonstrada na TABELA 5. Deve-se ressaltar que os valores já foram atualizados

para a data de fevereiro de 2003, através da aplicação dos índices de inflação do IPC/FGV.

**TABELA 5-** Composição dos custos de produção das unidades habitacionais do Jardim Petrassi.

Item	Custo por unidade s/ subsídios (R\$)	Percentual	Custo por unidade c/ subsídios (R\$)	Percentual
1. Terreno	766,81	10,5%	366,19	6,0%
2. Infra-estrutura urbana	2.291,06	31,4%	1.098,56	18,1%
2.1 Projetos/Estudos	65,25	0,9%	31,28	0,5%
2.2 Terraplenagem	273,58	3,6%	131,13	2,2%
2.3 Rede de energia elétrica	546,18	7,1%	261,79	4,3%
2.4 Rede de água e esgoto	1.406,05	18,3%	673,94	11,1%
3. Material de construção	4.617,39	58,2%	4.617,39	75,9%
<b>TOTAL</b>	<b>7.675,26</b>	<b>100,0%</b>	<b>6.082,14</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: EMURJA

Através da TABELA 5, é possível observar que, excetuando-se o item material de construção, que foi financiado pela CEF, houve um subsídio de 52% nos itens terreno e infra-estrutura urbana. Este subsídio ocasionou uma redução de 20,7% no custo global da unidade habitacional.

O item terreno representou 10,5% do custo global, valor que pode ser considerado baixo se comparado com o Parque Primeiro de Maio, onde o terreno representou 30,5% (ITALIANO, 1997). Essa diferença pode ser explicada porque o Jardim Petrassi está localizado em um distrito de Jaboticabal, acerca de 5 km da sede. Além disso, o Parque Primeiro de Maio possui uma localização privilegiada no Município.

Segundo a EMURJA, uma das principais vantagens da parceria com a CEF foi o sistema de liberação mensal de recursos financeiros de acordo com o cronograma preestabelecido. Esse sistema possibilitou que as compras fossem realizadas pela EMURJA, por meio de processo licitatório, de forma coletiva e com pagamento à vista.

Como houve uma política da realização das compras no comércio local com a finalidade de dinamizar a economia do município e gerar arrecadação de impostos no próprio município (ICMS), este fato fez com que as lojas de materiais de construção

participassem ativamente do processo licitatório e, conseqüentemente, contribuiu para a queda dos preços dos materiais.

Outro fator que contribuiu para a redução dos custos foi a participação da UFSCar na racionalização do processo produtivo e no gerenciamento do canteiro de obras. Na oportunidade a UFSCar participou com um engenheiro civil, que foi contratado pela EMURJA, e com mais quatro estagiários.

*Conjunto Habitacional Yukio Nakagi: recursos financeiros do Município e da CDHU*

Devido à dificuldade de aquisição de área na sede do município de Jaboticabal, a administração municipal continuou a investir na construção de moradias nos distritos. Desta vez, foram construídas 45 unidades em Regime de Ajuda Mútua no Conjunto Habitacional Yukio Nakagi, no Distrito de Lusitânia.

Para a construção das unidades habitacionais, a Prefeitura celebrou um convênio com a CDHU, por meio do Programa Habiteto – Cesta de Materiais de Construção. O convênio, assinado em julho de 1998, estabelecia um repasse de R\$ 3.984,39 por unidade, sendo: R\$ 3.706,41 (93%) destinado à aquisição do material de construção; R\$ 185,32 (4,7%) referente à taxa de administração; e R\$ 92,66 (2,3%) para a compra de ferramentas e equipamentos.

Para efeito de análise, o valor financiado pela CDHU ao mutuário correspondente a R\$ 3.984,39 de julho de 1998 (data da assinatura do Convênio) para fevereiro/2003, utilizando-se dos índices da inflação calculados pelo IPC/FGV, sendo que o valor corrigido calculado foi de R\$ 5.205,20.

Os valores correspondentes para aquisição dos materiais de construção eram repassados para a Prefeitura que, por meio de processo licitatório, realizava os procedimentos legais para as compras dos materiais. Os recursos financeiros eram liberados de acordo com as condições estabelecidas no convênio e através de medições mensais realizadas por uma empresa contratada pela CDHU.

Devido ao sistema de repasse de recursos estar vinculado às medições mensais, as compras eram realizadas com prazo de pagamento de 30 dias após a entrega dos

materiais na obra. Além disso, os lojistas levavam em consideração a distância de 10 km para a entrega dos materiais no local da obra. Esses dois fatores colaboraram para que os custos de aquisição fossem maiores se comparados com os do Jardim Petrássi, por exemplo.

Já os custos com a instalação da infra-estrutura urbana (rede de abastecimento de água, rede coletora de esgotos domésticos, rede de energia elétrica e iluminação pública) foram assumidos pela Prefeitura através de recursos próprios.

#### *Residencial Jaboticabal: recursos financeiros da CEF*

Ainda na administração da Prefeita Maria Carlota Niero Rocha (1997-2000), foi realizada a construção de 596 unidades habitacionais no Residencial Jaboticabal, com recursos financeiros da Caixa Econômica Federal – Programa Carta de Crédito Associativo, e a execução através da Construtora Engindus de Ribeirão Preto.

A Prefeitura apoiou o empreendimento, uma vez que a EMURJA, empresa pública municipal, realizou o contato com as pessoas existentes no seu banco de dados do cadastramento e disponibilizou o escritório da empresa para a realização das inscrições e montagens dos processos que foram encaminhados à CEF.

Neste empreendimento, a construtora adquiriu a área, executou a instalação de toda a infra-estrutura (rede de abastecimento de água, rede coletora de esgoto sanitário, drenagem, rede de energia elétrica, iluminação pública, guia, sarjeta e asfalto) e construiu as unidades habitacionais.

Através do Programa Carta de Crédito Associativo, a Construtora Engindus organizou um grupo de pessoas físicas para obter o financiamento para produção de lotes urbanizados e construção das unidades habitacionais.

A prática da utilização do Programa Carta de Crédito Associativo pelas construtoras é comum e existe um sistema de avaliação realizado periodicamente pela CEF, conhecido como GERIC, no qual a construtora precisa ser aprovada, sem o que fica impossibilitada de realizar financiamentos através do programa.

A inserção das construtoras no Programa Carta de Crédito Associativo mostra a reprodução do sistema de articulação entre o setor público e a iniciativa privada existente no período BNH, onde o setor público faz o papel de financiador principal, e a iniciativa privada, o papel da intermediação e da execução.

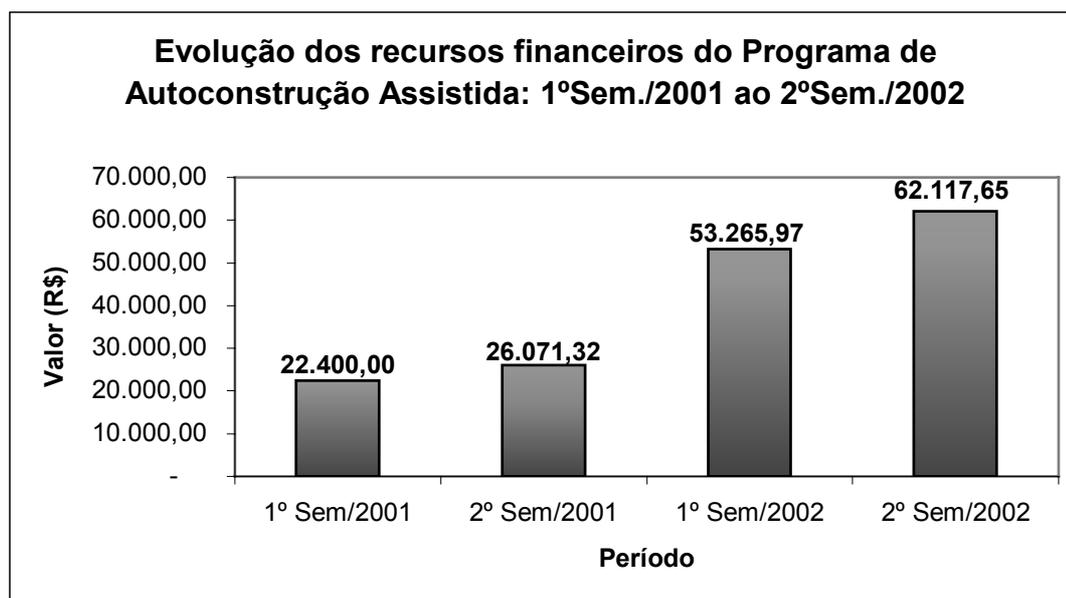
No empreendimento de Jaboticabal, o custo total da construção das unidades habitacionais e dos lotes urbanizados foi de R\$ 9.442.786,00 (assessoria de imprensa do Escritório de Negócio da CEF – Ribeirão Preto). Como foram construídas 596 unidades, o custo médio de cada unidade habitacional foi de R\$ 15.843,60. Atualizando-se o valor da unidade a partir da data de entrega, novembro/1999, até fevereiro/2003 pelos índices da inflação calculados pelo IPC/FGV, o valor obtido foi de R\$ 19.022,82.

Considerando-se que cada unidade habitacional possui área construída de 50,0 m<sup>2</sup>, o custo por metro quadrado foi de R\$ 380,45.

#### **6.1.2.5. Gestão 2001-2004: recursos financeiros da CEF**

##### *Programa Autoconstrução Assistida: recursos financeiros da CEF*

Existe uma tendência no município de Jaboticabal de aumento de recursos financeiros para o Programa Autoconstrução Assistida através do financiamento do material de construção da CEF, conforme pode ser verificado no GRÁFICO 10. Essa tendência é reforçada pela informação da EMURJA da inexistência de estoque de terras de propriedade do Município para a construção de conjuntos habitacionais.



**GRÁFICO 10** - Evolução dos recursos financeiros do Programa de Autoconstrução Assistida, do 1º Semestre de 2001 até o 2º Semestre de 2002.

Fonte: EMURJA - Contratos firmados entre as famílias e a Caixa Econômica Federal.

A TABELA 6 mostra o volume de recursos financeiros aplicados por ano nos financiamentos habitacionais, no município de Jaboticabal, no período de 1995 a 2002, associando-o à origem dos recursos. Os dados da TABELA 6 indicam que 71,6% dos recursos para construção de unidades habitacionais em Jaboticabal foram provenientes do Governo Federal e 28,4% vieram do Governo do Estado.

O total de recursos investidos em financiamentos habitacionais no município de Jaboticabal, no período de 1996 a 2002, foi de R\$ 13.640.244,90, o que significa uma média de R\$ 1.705.030,61 por ano.

Os programas que mais unidades habitacionais construíram, foram a Carta de Crédito Associativo da Caixa Econômica Federal e o Programa SH4 do Governo Estadual. Juntos, esses programas foram responsáveis por 96,3% do total de financiamentos. Deve-se ressaltar que estes programas funcionaram em parceria com empresas construtoras.

**TABELA 6-** Volume e origem dos recursos financeiros utilizados para os financiamentos habitacionais no município de Jaboticabal, no período de 1996 a 2002.

Ano	Origem dos Recursos Financeiros				Total
	Governo Federal (Caixa Econômica Federal)		Governo Estadual (CDHU)		
	Carta de Crédito Associativo	Material de Construção	Programa SH4	HABITETO Mutirão	
1996	-	-	3.688.213,91 (C.H. Ulysses Guimarães)	-	3.688.213,91
1997	-	-	-	-	-
1998	-	166.092,50 (Jardim Petrassi)	-	-	166.092,50
1999	9.442.786,00 (Residencial Jaboticabal)	-	-	-	9.442.786,00
2000	-	-	-	179.297,55 (C.H. Yukio Nakagi)	179.297,55
2001	-	48.471,32 (Autoconstrução Assistida)	-	-	48.471,32
2002	-	115.383,62 (Autoconstrução Assistida)	-	-	115.383,62
<i>Subtotal</i>	<i>9.442.786,00</i>	<i>329.947,44</i>	<i>3.688.213,91</i>	<i>179.297,55</i>	<i>13.640.244,90</i>
<b>TOTAL</b>	<b>9.772.733,44</b>		<b>3.867.511,46</b>		<b>13.640.244,90</b>

Fontes:

Levantamento do Escritório de Negócios da Caixa Econômica Federal (2001) e Contratos de Financiamento de Material de Construção da Caixa Econômica Federal.

Superintendência de Construção Civil da CDHU-Araraquara - Relatório 04/2001

Relatórios Anuais da Diretoria da Empresa Municipal de Urbanização de Jaboticabal.

Deve-se ressaltar que o Governo Municipal teve uma iniciativa relevante no período de 1991 a 1994, que foi a construção de 507 unidades habitacionais com recursos próprios, mas, devido às mudanças da moeda brasileira, não foi possível obter os valores em Real, sob o risco de cometer-se erro nas conversões.

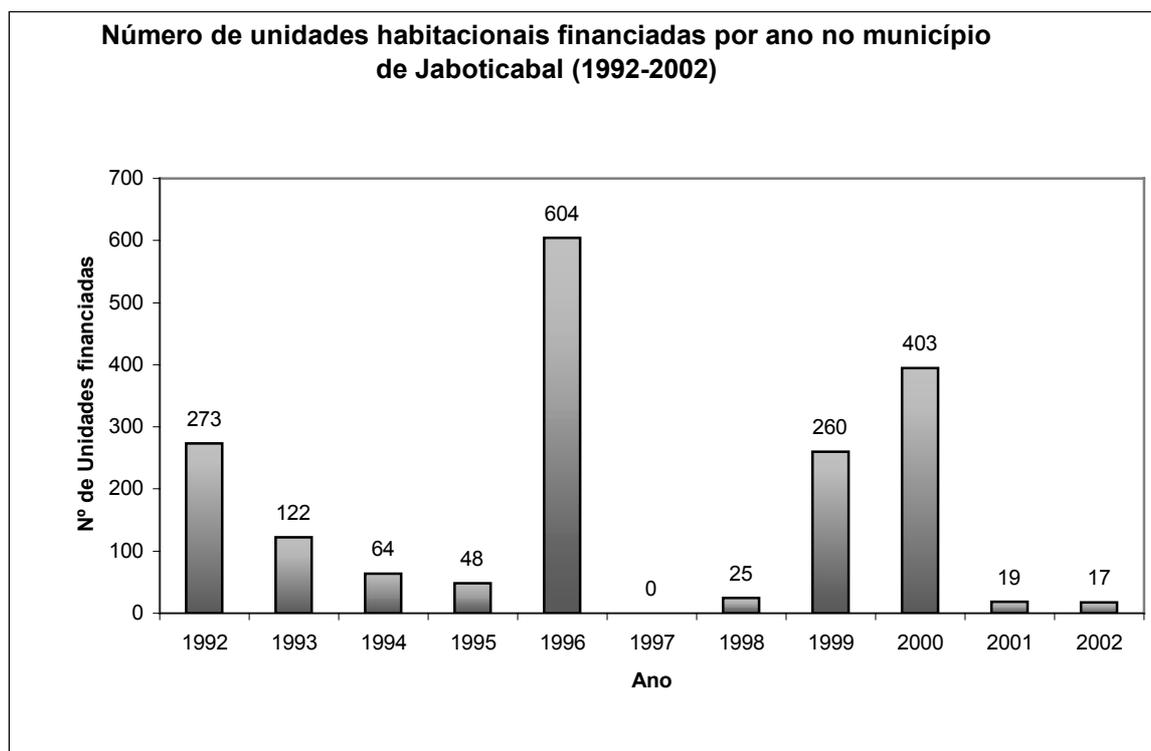
Através da TABELA 6 e do GRÁFICO 10 verifica-se que a tendência do Município é o aumento de financiamentos habitacionais no Programa Autoconstrução Assistida financiadas com recursos da CEF/FGTS.

### 6.1.3. Número de unidades habitacionais financiadas por ano

Um indicador de resultado utilizado pelos agentes municipais na análise do desempenho da política habitacional municipal é o número de financiamentos habitacionais realizados por ano. Por meio deste indicador, é possível verificar a atuação do poder público na viabilização de financiamentos habitacionais no Município.

O GRÁFICO 11 mostra que, no período de 1992 a 2002, com exceção de 1997, em todos os anos, houve financiamento habitacional no município de Jaboticabal. Esse indicador evidencia a existência de ações do Município na construção de novas moradias com financiamentos públicos.

Entretanto, o número de financiamentos habitacionais realizados por ano em Jaboticabal assumiu valores que oscilaram muito aleatoriamente, de forma que não foi possível verificar uma tendência apenas analisando este indicador isoladamente.



**GRÁFICO 11-** Número de unidades habitacionais financiadas por ano no município de Jaboticabal, no período de 1992 a 2002.

Fontes:

Levantamento do Escritório de Negócios da Caixa Econômica Federal (2001) e Contratos de Financiamento de Material de Construção da Caixa Econômica Federal.

Superintendência de Construção Civil da CDHU-Araraquara - Relatório 04/2001

Relatórios Anuais da Diretoria da Empresa Municipal de Urbanização de Jaboticabal.

Obs.: O ano refere-se à data de entrega das unidades habitacionais.

Os dados apresentados no GRÁFICO 11 referem-se a:

1992 - Parque Primeiro de Maio: 273 unidades habitacionais construídas em Regime de Mutirão;

1993 - Parque Primeiro de Maio: 122 unidades habitacionais;

1994 - Parque Primeiro de Maio: 64 unidades habitacionais;

1995 - Parque Primeiro de Maio: 48 unidades habitacionais;

1996 – C. H. Ulysses Guimarães: 604 unidades habitacionais;

1998 - Jardim Petrassi: 25 unidades habitacionais;

1999 - Jardim Petrassi: 22 unidades habitacionais; e Residencial Jaboticabal: 238 unidades;

2000 - Residencial Jaboticabal: 358 unidades habitacionais; C. H. Yukio Nakagi: 37 unidades; e Autoconstrução Assistida: 8 unidades;

2001 - C.H. Yukio Nakagi: 8 unidades habitacionais; e Autoconstrução Assistida: 11 unidades;

2002 - Autoconstrução Assistida: 17 unidades habitacionais.

Através do GRÁFICO 11 não é possível verificar uma tendência em relação ao número de unidades habitacionais financiadas por ano, mas de maneira semelhante ao verificado no Governo do Estado de São Paulo, nos anos de eleição ocorrem os “picos” com maior número de unidades habitacionais.

#### **6.1.4. Número de unidades habitacionais financiadas por ano por programa habitacional**

Os programas habitacionais do município de Jaboticabal não estão institucionalizados como os do Governo Federal e Estadual. Em Jaboticabal, é possível identificar três tipos de “programas”: Mutirão, Autoconstrução Assistida e Parceria com a Iniciativa Privada.

##### *Programa de construção de moradias em Regime de Ajuda Mútua “Mutirão”*

- ✓ Parque Primeiro de Maio (1991-1995): foram construídas 507 unidades habitacionais por meio de recursos próprios do orçamento municipal;
- ✓ Jardim Petrassi (1998-1999): foram construídas 47 unidades habitacionais, com financiamento do material de construção através da CEF e o financiamento do terreno pela EMURJA, e

- ✓ Conjunto Habitacional Yukio Nakagi (1999-2001): foram construídas 45 unidades habitacionais em Convênio com a CDHU, através do Programa Habiteto;

#### *Parceria com a Iniciativa Privada*

- ✓ C. H. Ulysses Guimarães (1995-1996): através do Programa Habitacional SH4, modalidade Empreitada Global da CDHU. No conjunto, foram construídas inicialmente 500 unidades habitacionais e, posteriormente, foram aditadas mais 104 unidades, totalizando 604 moradias, e
- ✓ Residencial Jaboticabal (1999-2000): 596 unidades habitacionais construídas em quatro etapas: 101; 137; 254 e 104. A primeira e segunda etapas foram concluídas em novembro e dezembro de 1999, respectivamente, e a terceira e quarta etapas foram concluídas em setembro de 2000. Os recursos foram provenientes do Programa Carta de Crédito Associativo da CEF e a construção das unidades foi realizada pela Construtora Engindus de Ribeirão Preto;

#### *Programa Autoconstrução Assistida*

O Programa Autoconstrução Assistida conta com o financiamento do material de construção através da CEF e o acompanhamento técnico da EMURJA.

O Programa de Autoconstrução Assistida financiou material de construção para 8 famílias em 2000, para 11 em 2001, e para 17 em 2002.

Verifica-se que a modalidade de construção de moradias através do modelo empresarial, em parceria com construtoras, apresenta um resultado em número de unidades muito superior aos programas alternativos.

A única exceção que fugiu a esta regra foi o Parque Primeiro de Maio, que foi um mutirão de 507 unidades. Em todos os outros programas o número de unidades habitacionais construídas foi inferior a 50 unidades.

### **6.1.5. Déficit Habitacional em Jaboticabal**

O Município não possui estudo de déficit habitacional de acordo com uma metodologia específica, como a da Fundação João Pinheiro, mas já foram realizados três cadastramentos de famílias que permitem verificar a demanda habitacional no Município.

#### **6.1.5.1. Décadas de 70 e 80: não há dados sobre o déficit habitacional**

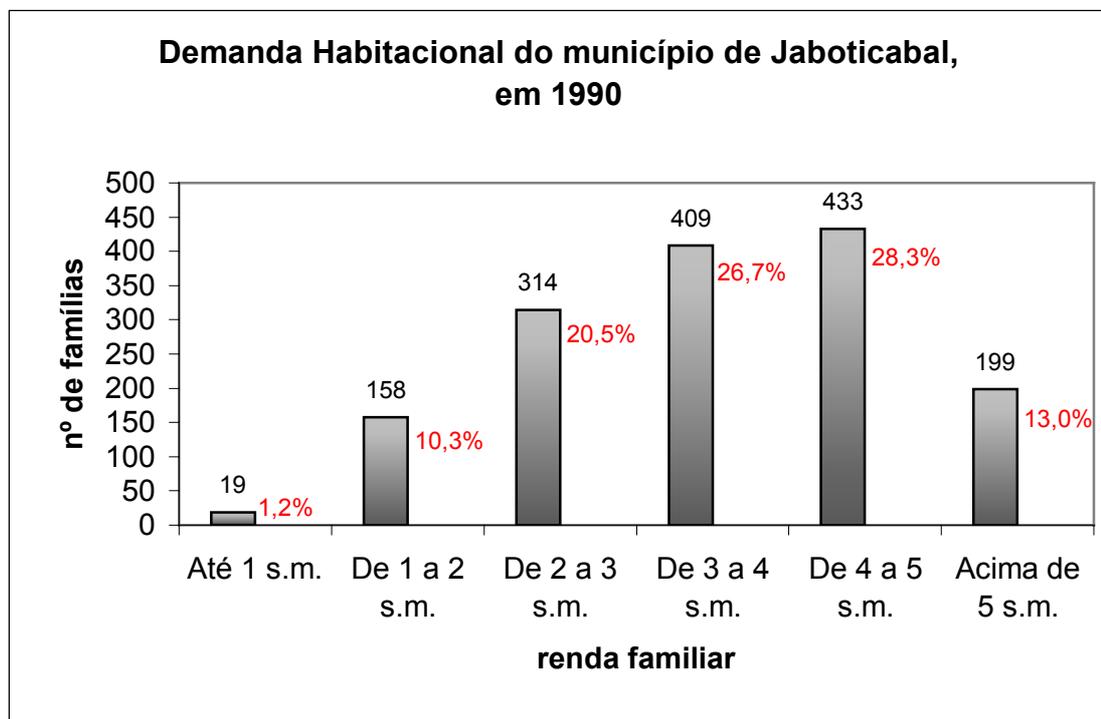
Não foi encontrado nenhum registro de déficit habitacional em Jaboticabal nesse período.

#### **6.1.5.2. Gestão 1989-1992: demanda de 2.235 habitações**

Em Março de 1990, a administração realizou um cadastramento para conhecer-se o déficit habitacional, e o resultado foi a inscrição de 2.235 famílias (ITALIANO, 1997).

A partir da análise desses critérios, foram escolhidas as 507 famílias participantes do programa habitacional. O cadastramento foi chamado de déficit habitacional; entretanto, nesse trabalho, optou-se por utilizar o termo demanda habitacional, devido ao fato de tratar-se de um cadastramento de pessoas interessadas em adquirir uma casa própria e não um estudo de acordo com os conceitos de déficit habitacional proposto pela Fundação João Pinheiro.

Das 1.532 famílias classificadas pelo critério de seleção estabelecido na Lei 1913/90, verificou-se que 32% das famílias tinham renda mensal de até 3 salários mínimos. O GRÁFICO 12 mostra a demanda habitacional por faixa de renda familiar, no município de Jaboticabal, no ano de 1990.



**GRÁFICO 12-** Demanda Habitacional do município de Jaboticabal, em 1990.

Fonte: Prefeitura Municipal de Jaboticabal *in* ITALIANO (1997).

#### **6.1.5.3. Gestão 1993-1996: demanda de 4.103 habitações**

Em 1995, a EMURJA realizou o cadastramento de 4.103 famílias em conjunto com a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo – CDHU, para a construção das 604 unidades habitacionais do Conjunto Habitacional Ulysses Guimarães (Relatório de Diretoria – exercício de 1995).

#### **6.1.5.4. Gestão 1997-2000: demanda de 3.375 habitações**

Antes de iniciar a construção dos conjuntos habitacionais, a primeira ação do executivo municipal foi a realização de um novo cadastramento de famílias com o objetivo de caracterizar a demanda habitacional do município de Jaboticabal, a fim de fornecer subsídios para a elaboração da Política Habitacional do novo governo que estava sendo iniciado. Assim, em 1997, a EMURJA cadastrou 3.375 famílias.

Neste cadastramento, foram contempladas não apenas o número de famílias com necessidade de moradia própria, mas também informações complementares, como valor da renda familiar, situação das famílias quanto à comprovação da renda, situação das famílias quanto à atual moradia e número de componentes das famílias, entre outras.

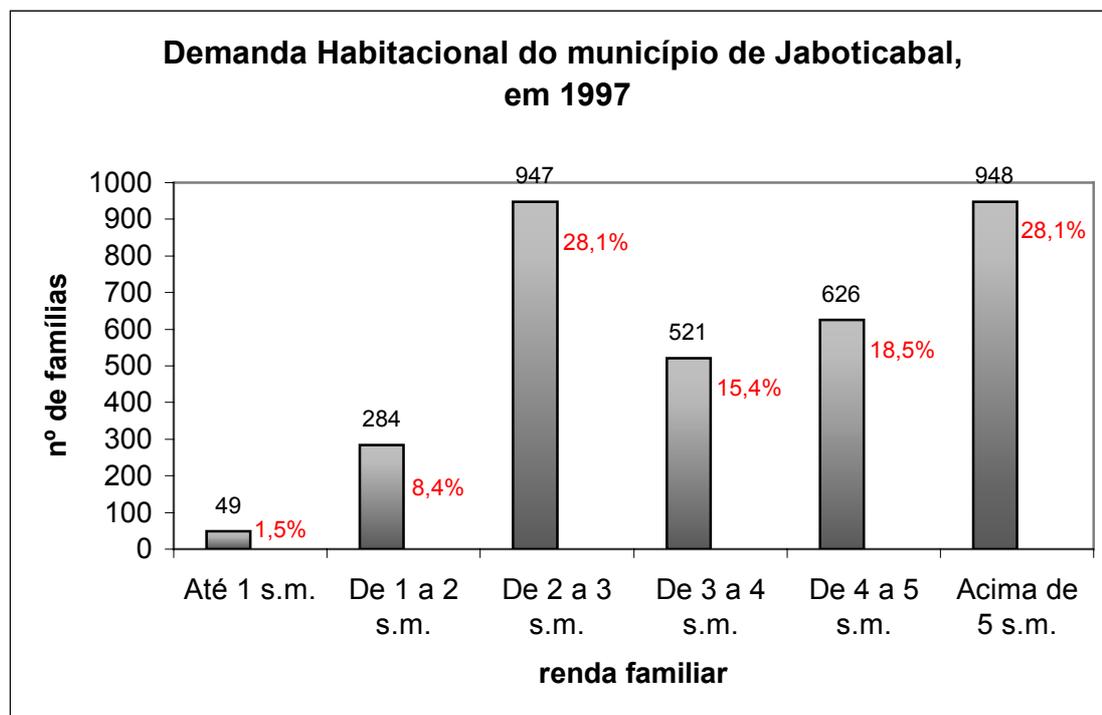
A TABELA 7 mostra a demanda habitacional em Jaboticabal, obtida através do cadastramento de 1997, dividida em faixas de renda familiar. O resultado mostra que 38% da demanda, ou seja, 1.280 famílias recebem até 3 salários mínimos mensais de renda familiar. Aproximadamente, 72% da demanda habitacional é composta por famílias com renda de até 5 salários mínimos.

**TABELA 7** - Demanda habitacional de Jaboticabal por faixa de renda.

Renda familiar	Nº de famílias	Percentual	Percentual acumulado
Até 1 s.m.	49	1,5%	1,5%
De 1 a 2 s.m.	284	8,4%	9,9%
De 2 a 3 s.m.	947	28,1%	38,0%
De 3 a 4 s.m.	521	15,4%	53,4%
De 4 a 5 s.m.	626	18,5%	71,9%
Acima de 5 s.m.	948	28,1%	100,0%
<b>TOTAL</b>	<b>3.375</b>	<b>100,0%</b>	

Fonte: EMURJA.

O GRÁFICO 13 ilustra a demanda habitacional por faixa de renda e mostra que a faixa das famílias com renda entre 2 e 3 salários mínimos e das famílias com renda superior a 5 salários mínimos foi a que apresentou maior número de famílias cadastradas.



**GRÁFICO 13** - Demanda habitacional do município de Jaboticabal, em 1997.

Fonte: EMURJA – 2000.

Outra informação importante, principalmente para os financiamentos habitacionais realizados em parceria com a Caixa Econômica Federal - CEF, diz respeito à situação das famílias quanto à comprovação da renda. Nos financiamentos da CEF, exige-se das famílias a comprovação de renda através da apresentação de holerite, declaração do empregador e carteira de trabalho registrada.

No cadastramento, verificou-se que 72,8% das famílias declararam que possuíam renda comprovada e, desta forma, atendiam a um dos critérios da CEF para participar do financiamento habitacional (TABELA 8). Por outro lado, 918 famílias (27,2%) declararam que não possuíam renda comprovada e estariam excluídas dos programas de financiamento habitacional da CEF.

**TABELA 8** - As famílias cadastradas quanto à comprovação de renda.

Renda familiar	Renda comprovada	Percentual de famílias com renda comprov.	Renda não comprovada	Percentual de famílias sem renda comprov.	Total de famílias
Até 1 s.m.	10	0,3%	39	1,2%	49
De 1 a 2 s.m.	156	4,6%	128	3,8%	284
De 2 a 3 s.m.	654	19,4%	293	8,7%	947
De 3 a 4 s.m.	384	11,4%	137	4,1%	521
De 4 a 5 s.m.	471	14,0%	155	4,6%	626
Acima de 5 s.m.	782	23,2%	166	4,9%	948
<b>TOTAL</b>	<b>2.457</b>	<b>72,8%</b>	<b>918</b>	<b>27,2%</b>	<b>3.375</b>

Fonte: EMURJA – 2000.

Por meio do cadastramento, foi possível verificar ainda que 52,9% das famílias cadastradas moravam em casas alugadas e 46,3% em casas cedidas (TABELA 9). O conceito de moradia cedida adotado no cadastramento foi o de famílias que moram “de favor” em casas que não lhes pertencem ou as famílias que dividem uma moradia com outra família.

**TABELA 9** - As famílias cadastradas quanto à situação de moradia.

Renda familiar	Famílias em Moradia alugada	Percentual de famílias em moradia alugada	Famílias em Moradia cedida	Percentual de famílias em moradia cedida	Sem informação	TOTAL
Até 1 s.m.	24	0,7%	23	0,7%	2	49
De 1 a 2 s.m.	132	3,9%	151	4,5%	1	284
De 2 a 3 s.m.	482	14,3%	459	13,6%	6	947
De 3 a 4 s.m.	259	7,7%	257	7,6%	5	521
De 4 a 5 s.m.	357	10,6%	264	7,8%	5	626
Acima de 5 s.m.	533	15,8%	408	12,1%	7	948
<b>TOTAL</b>	<b>1.787</b>	<b>52,9%</b>	<b>1.562</b>	<b>46,3%</b>	<b>26</b>	<b>3.375</b>

Fonte: EMURJA – 2000.

#### 6.1.5.5. Gestão 2001-2004: sem dados novos

Não havia sido realizada nenhuma nova pesquisa de demanda até agosto de 2003.

Analisando-se as informações do cadastramento de 1990, 1995 e 1997, que registraram uma demanda de 2.235, 4.103 e 3.375, respectivamente, não é possível generalizar e muito menos tirar-se uma tendência, sendo necessário realizar-se uma série histórica desse indicador com espaço de tempo regular, pois existem algumas possíveis explicações para a diminuição da demanda apontada pelo indicador.

Nos anos de 1995 e 1996, foi viabilizada a construção de 604 unidades habitacionais por meio da CDHU. Essa foi uma ação pontual que pode ter colaborado para a redução do número de famílias com necessidade por moradia própria de 1995 para 1997.

Uma segunda possibilidade refere-se à metodologia utilizada para o cadastramento das famílias nos dois casos: forma de divulgação, local e forma de atendimento às famílias e finalidade do cadastramento, entre outros fatores.

Apesar das deficiências desse indicador, ele é muito utilizado pelos dirigentes municipais para a formulação da política habitacional do Município.

#### 6.1.6. Outros indicadores

Durante a pesquisa de levantamento de dados no município de Jaboticabal surgiram outros indicadores: aquisição da área, o valor das prestações e o prazo de amortização, e o índice de inadimplência.

### **6.1.6.1. Aquisição da área**

#### *Parque Primeiro de Maio: desapropriação*

Segundo ITALIANO (1997), o processo de aquisição da área iniciou-se em meados de 1989 após a análise de algumas áreas. Os critérios envolvidos na escolha da área foram: topografia plana, existência de um posto médico e creche, facilidade de acesso ao transporte coletivo urbano e existência de infra-estrutura urbana (rede de abastecimento de água, rede coletora de esgotos, iluminação pública e drenagem) nos limites da gleba, permitindo a contigüidade e continuidade da malha urbana. Como não foi possível acordo com o proprietário em relação ao preço, o executivo decretou a área como de utilidade pública, através do Decreto nº. 2.248 de 02-10-1989.

O executivo municipal requereu a emissão da posse da área em 24-01-1990, a qual foi concedida pelo juiz em 06-02-1990, permitindo à administração o desenvolvimento do programa habitacional. A sentença do juiz foi dada em 21-02-1992 e fixou o valor da desapropriação em US\$ 924.602,62 para os 7,29 alqueires, ou US\$ 126.831,63 por alqueire ou, ainda, US\$ 5,24 por metro quadrado (ITALIANO, 1997).

Considerando-se a cotação do dólar em R\$ 2,85 (FOLHA DE SÃO PAULO, 17-07-2003), o valor pago foi de R\$ 361.470,14 por alqueire ou R\$ 14,93 por metro quadrado.

#### *Conjunto Habitacional Ulysses Guimarães: sem dados*

As informações obtidas junto a EMURJA não foram suficientes para descobrir o valor e a forma de aquisição. A hipótese mais provável é que a área tenha sido desapropriada pela Prefeitura e, em seguida, doada à CDHU.

#### *Jardim Petrassi: desapropriação*

Em 09 de outubro de 1997, por meio de uma desapropriação amigável, a EMURJA adquiriu uma gleba de 33.668 metros quadrados no Distrito de Córrego Rico. O valor pago na época foi de R\$ 40.500,00, ou seja, R\$ 1,20 por metro quadrado. Dos 33.668 m<sup>2</sup>, houve um aproveitamento de 16.137,64 m<sup>2</sup> em lotes, o equivalente a 66 lotes, sendo a maioria deles de 225 m<sup>2</sup>. O custo do terreno urbanizado foi calculado em R\$ 6,51 por metro quadrado, com os subsídios.

*Conjunto Habitacional Yukio Nakagi: desapropriação*

O processo da aquisição da área foi iniciado em 19 de março de 1992, quando foi sancionada a Lei Municipal nº2.061, na qual o imóvel foi declarado de utilidade pública a fim de ser desapropriado por via amigável ou judicial, destinando-se à construção de habitação popular no Distrito de Lusitânia.

A desapropriação da área de 30.880 metros quadrados ocorreu em 20 de outubro de 1993, através de um processo de desapropriação amigável com dação em pagamento.

Em 28 de agosto de 1997, foi sancionada a Lei Municipal nº 2.557, na qual foi autorizada a alienação do imóvel por doação à Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo – CDHU.

Amparada pela Lei Municipal nº 2.174 de 26 de maio de 1993, que autoriza o Poder Executivo a firmar Convênio e/ou Contrato com a CDHU, a Prefeita Maria Carlota Niero Rocha assinou, em 1º de julho de 1998, um Convênio com a CDHU visando ao repasse de recursos financeiros para a produção de unidades habitacionais.

O fato que chama a atenção no breve histórico acima descrito foi o tempo gasto desde o processo de aquisição da área até a entrega das unidades habitacionais que, somado, chegou a quase 10 anos e passou por 4 administrações (iniciado no final da gestão 1989-1992, passou pelas gestões 1993-1996 e 1997-2000 e somente foi concluído na gestão 2001-2004).

*Residencial Jaboticabal: área adquirida pela Construtora*

Diferentemente dos conjuntos habitacionais anteriores, em que o executivo municipal realizou a desapropriação da área, nesse empreendimento, não houve a participação da Prefeitura, e a viabilização da área foi através de uma parceria entre a Construtora e o proprietário da área.

Nessa parceria, não foram divulgados os valores, pois foi uma negociação realizada entre particulares. Entretanto, a hipótese mais provável é a de ter ocorrido um acordo entre a construtora e o proprietário, de forma que o proprietário ficaria com cerca de 37% dos lotes urbanizados e a construtora com o restante (67%).

Esse tipo de negociação é vantajoso para ambos, pois o valor referente ao lote urbanizado é pago pela CEF de acordo com o cronograma de execução das obras de terraplenagem e instalação da infra-estrutura. Assim, a construtora pode executar a terraplenagem e a infra-estrutura com recursos da CEF e, ao término da urbanização dos lotes, ainda poderá ter lucro sem ter utilizado o seu capital, pois a área “nua” será paga ao proprietário de acordo com o percentual de lotes urbanizados, e a valorização dos demais lotes decorrentes da urbanização será suficiente para o pagamento das obras de infra-estrutura.

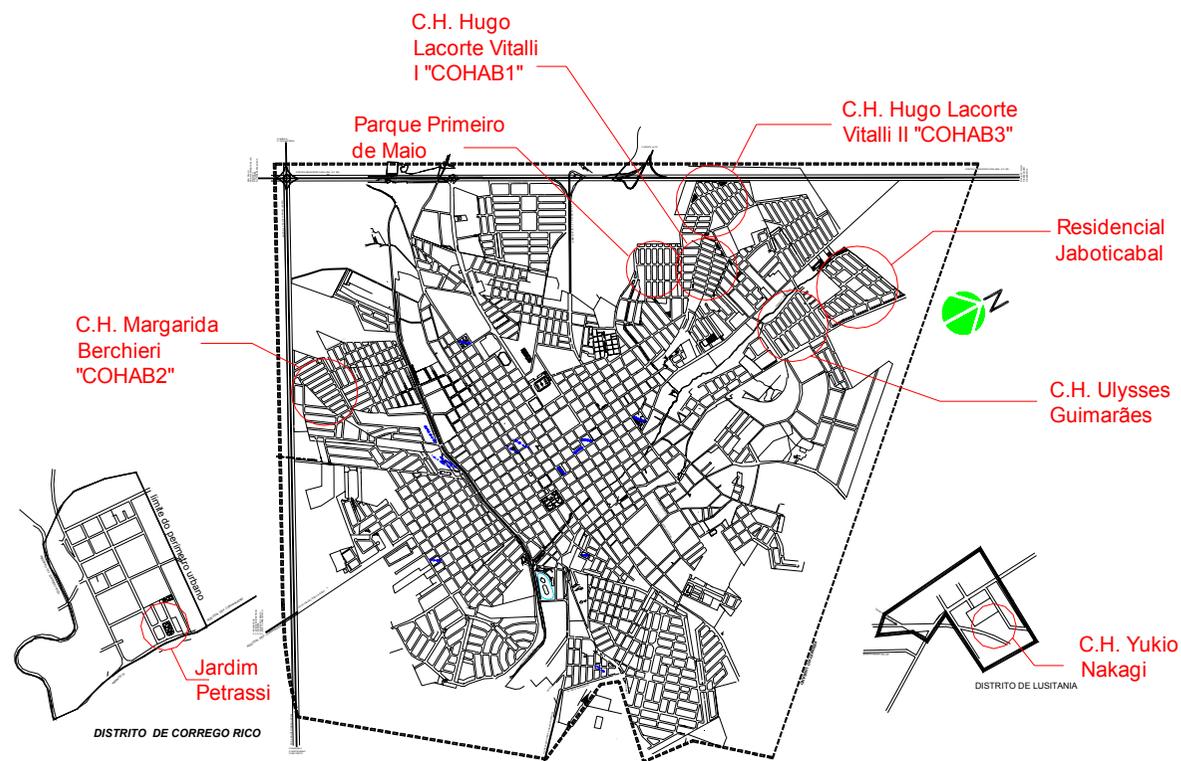
Segundo informações da CEF – agência de Jaboticabal, o valor pago por lote urbanizado foi de, aproximadamente, R\$ 3.000,00. Os lotes do Residencial Jaboticabal possuem dimensões de 8,0 x 20,0 m, ou seja, 160,0 m<sup>2</sup>. Assim, o custo do terreno urbanizado foi calculado em R\$ 18,75 por metro quadrado.

#### *Programa Autoconstrução Assistida*

A opção pelo desenvolvimento do Programa Autoconstrução Assistida está associada ao fato do Município não ter estoque de terras. No Programa Autoconstrução Assistida o terreno é de propriedade da família, apenas o material de construção é financiado.

Segundo levantamento realizado pela EMURJA, o Programa conseguiu viabilizar financiamentos em diferentes bairros de Jaboticabal: Jardim Santo Antônio, Jardim das Rosas, COHAB 1, Recreio dos Bandeirantes, Planalto Itália, Royal Park, Colina Verde, Recanto do Barreiro, Solar do Cedro, Jardim Santa Rosa e no distrito de Córrego Rico.

A FIGURA 6 ilustra a localização espacial dos conjuntos habitacionais construídos através de financiamentos públicos no Município de Jaboticabal.



**FIGURA 6** – Mapa do Município de Jaboticabal com a localização dos Conjuntos Habitacionais construídos com Financiamentos Públicos.

Fonte: Secretaria de Planejamento da Prefeitura Municipal de Jaboticabal.

### 6.1.6.2. Valor das prestações e prazo de amortização

#### COHABs

A COHAB-RP foi contactada por telefone e por questionário e, através do responsável pelo setor de engenharia, informaram-se alguns dados técnicos sobre os empreendimentos realizados em Jaboticabal, conforme TABELA 10.

**TABELA 10** - Financiamentos realizados pela COHAB-RP em Jaboticabal.

Bairro	Nº de u.h.	Valor Financiado (R\$)	Valor da Prestação (R\$)	Prazo de Amortização (meses)	Taxa de juros
C.H. Hugo Lacorte Vitalli 1	442	5.126,08	28,27	300	2,2 a 3,0% a.a.
C.H. Margarida Berchieri	622	9.045,00	73,83	300	4,5 a 5,3% a.a.
C.H. Hugo Lacorte Vitalli 2	287	19.244,72	125,54	300	4,3 a 4,7% a.a.
<b>TOTAL</b>	<b>1.351</b>				

Fonte: COHAB-RP

Observação: nos C. H. Hugo Lacorte Vitalli 1 e Margarida Berchieri a maioria das prestações já foram quitadas através dos benefícios estabelecidos pela Medida Provisória nº 1981.

#### Parque Primeiro de Maio

Em valores atualizados (2003), os mutuários pagam, em média, prestações de R\$ 35,00 mensais, incluindo o terreno e o material de construção. As moradias possuem área de 48,22 m<sup>2</sup>, e os terrenos variam de 160,0 a 250,0 m<sup>2</sup>.

Segundo ITALIANO (1997), as regras para a elaboração do plano de financiamento foram as seguintes: 1<sup>a</sup>) exceto o item material de construção, houve um subsídio de 40% nos demais itens; 2<sup>a</sup>) o índice de reajuste das prestações foi o IPC – Índice de Preços ao Consumidor, sendo o reajuste semestral; 3<sup>a</sup>) não foram fixadas taxas administrativas, de juro e seguro quanto à morte, invalidez e danos físicos ao imóvel; 4<sup>a</sup>) o vencimento das parcelas foi determinado como até o 15º dia de cada mês, sendo que sobre parcelas pagas em atraso incidiriam a TR (taxa de referência) do período em atraso, mais 10% de multa; 5<sup>a</sup>) o plano de financiamento definido foi de 5 a 15 anos, e 6<sup>a</sup>) a transferência de propriedade só seria possível mediante a quitação do saldo devedor.

### *Conjunto Habitacional Ulysses Guimarães*

O prazo de financiamento foi variável de acordo com a capacidade de pagamento de cada mutuário, mas o prazo máximo foi de 25 anos e a taxa de juros anual, de 2%. O valor da prestação para a opção de financiamento em 25 anos é, atualmente, de aproximadamente R\$ 60,00.

### *Jardim Petrassi*

Os mutuários pagam para a CEF prestações médias de R\$ 70,00, e o prazo de amortização determinado foi de 8 anos. Nas prestações, foi incluído o seguro por morte ou invalidez. Houve um prazo de carência de 6 meses para o início da cobrança das prestações. A taxa de juros do financiamento do material de construção foi de 6% a.a.

### *Conjunto Habitacional Yukio Nakagi*

O valor das prestações é, em média, de R\$ 25,00 mensais, e o prazo de financiamento foi estabelecido em 25 anos. Com esse valor de prestação, foi possível atender às famílias com renda mensal de 1 a 3 salários mínimos.

As moradias construídas possuem área de 40,0 m<sup>2</sup>, constituídas por dois quartos, sala/cozinha conjugados e banheiro. E os terrenos possuem dimensão média de 250 m<sup>2</sup>.

### *Residencial Jaboticabal*

O valor médio referente ao pagamento das prestações dos mutuários à CEF é de R\$ 160,00 e o prazo de amortização, de 20 anos. A taxa nominal de juros é de 6% a.a. Nas prestações, foram incluídos o seguro do imóvel e o seguro por morte ou invalidez.

### *Programa Autoconstrução Assistida*

O valor das prestações na Autoconstrução Assistida para o financiamento de R\$ 3.500,00 é de, aproximadamente, R\$ 65,00 no prazo de 8 anos.

A partir de 2001, esse valor foi elevado para até R\$ 7.000,00 e as parcelas para, aproximadamente, R\$115,00 mensais. Segundo informações da EMURJA, com o valor

atual, é possível construir-se uma residência de 40 m<sup>2</sup>, composta por 2 quartos, sala/cozinha e banheiro.

A taxa de juros do financiamento é de 6% a.a. mais TR para famílias com renda mensal de até R\$ 1.000,00 e de 8,16% a.a. mais TR para famílias com renda entre R\$ 1.000,00 e R\$ 2.000,00.

A importância dos planos de financiamento, que envolve o valor das prestações e o prazo de amortização, está diretamente relacionada com a faixa de renda atendida, pois o SFH determina que o comprometimento máximo das famílias com o valor da prestação deve ser de 30% da renda familiar.

#### **6.1.6.3. Índice de Inadimplência**

A inadimplência dos mutuários é um aspecto que tem sido levado em consideração no cálculo das prestações dos financiamentos habitacionais, principalmente na forma de cobrança de juros por pagamento em atraso ou na forma de seguro.

Quando a inadimplência é cobrada na forma de juros por pagamento em atraso, o único prejudicado é o inadimplente, mas quando o agente financeiro cobra um seguro contra inadimplência nas prestações, os adimplentes acabam pagando pelos inadimplentes, pois os seguros são cobrados nas prestações de todos.

Segundo CARNEIRO & VALPASSOS (2003), o principal indicador da probabilidade de inadimplência do mutuário é a relação entre o valor da prestação e a renda familiar, pois quaisquer variações desta relação, por mais breves e temporárias que sejam, podem levar os compradores à interrupção dos pagamentos e, a médio prazo, ao colapso do sistema.

#### *Parque Primeiro de Maio*

Os mutuários do Parque 1º. de Maio pagam suas prestações desde 1993. No levantamento realizado em novembro de 2002, ou seja, após 9 (nove) anos, a situação

das famílias em relação ao pagamento das prestações mostrou que 72% dos mutuários estavam inadimplentes, como pode ser verificado na Tabela 6.08.

A TABELA 11 mostra, ainda, que 56% dos mutuários estavam inadimplentes por mais de 60 dias, o que significa que os mutuários possuíam mais de 2 prestações em atraso.

**TABELA 11** - Percentual de inadimplentes no Parque 1º de Maio.

Situação das famílias	Qde. famílias	Percentual
Quitadas	64	12,6%
Adimplentes	74	14,6%
Inadimplentes - até 60 dias	83	16,4%
Inadimplentes - mais de 60 dias	286	56,4%
<b>TOTAL</b>	<b>507</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: Relatório de Controle de Inadimplência da EMURJA - novembro/2002.

#### *Jardim Petrassi*

Os mutuários do Jardim Petrassi começaram a pagar as parcelas do financiamento em 1998. A situação das famílias em relação ao pagamento das prestações na data do levantamento (novembro/2002), ou seja, decorridos 4 (quatro) anos após a primeira parcela do financiamento, mostrou que 60% das famílias apresentam problemas de atraso no pagamento das parcelas, como pode ser verificado na TABELA 12.

Entretanto, verificou-se que aproximadamente 50% dos mutuários estavam inadimplentes por menos de 60 dias e, cerca de 10% dos mutuários estavam inadimplentes por mais de 60 dias. A situação das famílias inadimplentes em até 60 dias é tolerável pela CEF. Já os mutuários inadimplentes por mais de 60 dias recebem a visita da empresa de cobrança.

**TABELA 12** - Percentual de inadimplentes no Jardim Petrassi.

Situação das famílias	Qde. famílias	Percentual
Quitou o financiamento	4	7,3%
Adimplentes	18	32,7%
Inadimplentes - até 60 dias	27	49,1%
Inadimplentes - mais de 60 dias	6	10,9%
<b>TOTAL</b>	<b>55</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: Levantamento realizado por funcionário da EMURJA junto à Caixa Econômica Federal em novembro/2002.

#### 6.1.6.4. Considerações sobre a dinâmica populacional do município de Jaboticabal

Segundo a Fundação João Pinheiro (1995), o estudo sobre a problemática habitacional passa por uma análise da dinâmica populacional da área focalizada com o objetivo de identificar a demanda potencial por unidades domiciliares.

O município de Jaboticabal tinha, em 1991, uma população de 59.133 habitantes (Censo do IBGE, 1991), em 1996, 62.774 habitantes (Contagem Populacional, 1996) e, em 2000, um total de 67.129 habitantes, ou seja, houve um aumento de 13,5% do número de habitantes, no período de 1991 a 2000 (Censo do IBGE, 2000).

O QUADRO 4 mostra que a taxa de crescimento populacional aumentou gradativamente no período de 1960 a 1991 e sofreu uma queda significativa no período de 1991 a 2000. É possível observar, também, que a taxa de crescimento populacional urbano apresentou percentuais cada vez menores no período de 1960 a 2000. Já a taxa rural, que sempre apresentava crescimento negativo, ou seja, redução populacional, foi positiva no período de 1991 a 2000, com crescimento de 2,9%.

**QUADRO 4** - Dinâmica populacional e taxas de crescimento urbano e rural do Município de Jaboticabal, no período de 1960 a 2000.

ANO	População TOTAL	Taxa de Crescimento	Taxas de Crescimento da população: Urbana e Rural			
			Pop. Urbana	Tx. Urbana	Pop. Rural	Tx. Rural
1.960	33.722	-	20.610	-	13.162	-
1.970	39.531	17,2%	30.199	46,5%	9.332	-29,1%
1.980	46.812	18,4%	40.869	35,3%	5.943	-36,3%
1.991	59.133	26,3%	53.942	32,0%	5.191	-12,6%
2.000	67.129	13,5%	61.783	14,5%	5.346	2,9%

Fonte: Secretaria de Planejamento da Prefeitura Municipal de Jaboticabal.

Em relação ao grau de urbanização, o município de Jaboticabal tinha 61,1% das pessoas vivendo na área urbana em 1960. Este índice subiu para 76,4% em 1970; 87,3% em 1980; 91,2% em 1991; e 92,0% em 2000, acompanhando o processo de crescimento acentuado de urbanização vivido pelos municípios brasileiros a partir da década de 60.

Os dados mostram, entretanto, que houve queda no ritmo de crescimento do grau de urbanização, pois enquanto, no período 1960/1970, o índice aumento 15 pontos

percentuais, comparativamente, no período 1991/2000, o aumento foi de menos de 1 ponto percentual.

Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, o município de Jaboticabal possuía 15.375 domicílios em 1991 e esse número aumentou para 19.071, em 2000, o que representa um incremento de 24% no número de domicílios (Censo do IBGE, 1991 e 2000).

Comparando-se os dados do número de domicílios e da dinâmica populacional, verifica-se que o incremento percentual do estoque de moradias (24%) foi maior que o percentual do crescimento da população (13,5%). A relação do número de pessoas por domicílio diminuiu de 1991 a 2000, pois, em 1991, o número médio de pessoas por domicílio era de 3,85, enquanto, em 2000, a média diminuiu para 3,52. Segundo a FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (1995), a média brasileira é de 3 a 4 moradores por domicílio, de forma que o município de Jaboticabal se encontra dentro dessa média.

Segundo os dados da Prefeitura Municipal de Jaboticabal (2000), as regiões com maior número médio de pessoas por domicílio são: Parque Primeiro de Maio (6,0 pessoas por domicílio), área rural (4,9 pessoas por domicílio), Conjunto Habitacional Ulysses Guimarães, Boa Vista e Solar Corintiano (4,4 pessoas por domicílio). Ainda, segundo o levantamento da Prefeitura, mais de 65% das famílias que residem nessas regiões, possuem renda mensal de até 5 salários mínimos.

## **6.2. Síntese dos financiamentos habitacionais com recursos públicos realizados no município de Jaboticabal, no período de 1978 a 2002**

Após a descrição das ações empreendidas pelo município de Jaboticabal para viabilizar o acesso a moradias às famílias de baixa renda, foram elaborados 2 quadros-síntese com o objetivo de facilitar o entendimento dos números e dados apresentados anteriormente. Desta forma, os QUADROS 4 e 5 apresentaram uma síntese dos financiamentos habitacionais realizados no município de Jaboticabal, no período de 1978 a 2002.

**QUADRO 5** - Síntese dos financiamentos habitacionais com recursos públicos no município de Jaboticabal, no período de 1978 a 2002.

Bairro	Ano	Nº. Moradias	Fonte de recursos	Agente Financeiro	Programa/ Projeto	Forma de construção	Faixa de renda atendida	Valor Financiado (R\$)	Valor da Prestação (R\$)	Prazo (meses)	Taxa de juros
C.H. Hugo Lacorte Vitalli 1	1978-1979	442	Governo Federal	BNH	COHAB	Construtora	de 3 a 5 s.m.	5.126,08	-*	300	2,2 a 3,0% a.a.
C.H. Margarida Berchieri	1983-1984	662	Governo Federal	BNH	COHAB	Construtora	de 3 a 5 s.m.	9.045,00	73,83	300	4,5 a 5,3% a.a.
C.H. Hugo Lacorte Vitalli 2	1987-1988	287	Governo Federal	BNH	COHAB	Construtora	de 3 a 5 s.m.	19.244,72	125,54	300	4,3 a 4,7% a.a.
Parque 1º. de Maio	1992-1995	507	Tesouro Municipal	Prefeitura	Mutirão Habitacional	Mutirão	até 3 s.m.	6.831,73	35,00	180	IPC/FGV
Conj.Hab. Ulysses Guimaraes	1996	604	Governo Estadual	CDHU	SH3	Construtora	de 1 a 10 s.m.	10.378,93	60,00	300	2,0% a.a.
Jardim Petrassi	1998-1999	47	Governo Federal	CEF	Material de Construção	Mutirão	de 2 a 4 s.m.	6.082,14	70,00	96	6,0% a.a.
Residencial Jaboticabal	1999-2000	596	Governo Federal	CEF	Carta de Crédito Associativo	Construtora	de 5 a 10 s.m.	19.022,82	160,00	240	1,5% a.a.
Conj. Habitacional Yukio Nakagi	1999-2001	45	Governo Estadual	CDHU	HABITETO	Mutirão	de 1 a 4 s.m.	5.205,20	25,00	300	6,0% a.a.
Diversos	2000-2002	36	Governo Federal	CEF	Material de Construção	Autoconstrução	de 2 a 10 s.m.	7.000,00	115,00	96	6,0 a 8,16% a.a.

Fontes:

- Levantamento do Escritório de Negócios da Caixa Econômica Federal (2001) e Contratos de Financiamento de Material de Construção da Caixa Econômica Federal.
- Superintendência de Construção Civil da CDHU-Araraquara - Relatório 04/2001
- Relatórios Anuais da Diretoria da Empresa Municipal de Urbanização de Jaboticabal.
- COHAB/RP – 11-04-2003
- Boletos de pagamento CDHU
- Contrato de financiamento do material de construção – CEF
- EMURJA – controle de prestações do Parque 1º de Maio
- Os mutuários tiveram as suas prestações quitadas pela Medida Provisória 1981.

**QUADRO 6 - Síntese dos financiamentos habitacionais com recursos públicos realizados no município de Jaboticabal, no período de 1978 a 2002.**

Gestão de Governo e Partido	Período	Bairro	Nº. Moradias	Valor Financiado (R\$)	Área construída (m <sup>2</sup> )	Valor da unidade R\$/m <sup>2</sup>	Valor da Prestação (R\$)	Faixa de renda atendida (valor médio estimado em R\$)	Relação Prestação/Salário	Percentual de inadimplência)	Etapas compreendidas no valor financiado
Baccarin (PT)	1989-1992	Parque 1º. de Maio	507	6.831,73	48,22	141,68	35,00	250,00	14,0%	56,4%	Material de construção e terreno
Adail (PMDB)	1993-1996	Conj.Hab. Ulysses Guimarães	604	10.378,93	35,72	290,56	60,00	600,00	10,0%	Sem dados	Material de construção e mão-de-obra (construtora)
Carlota (PT)	1997-2000	Jardim Petrassi	47	6.082,14	51,00	119,26	70,00	480,00	14,5%	10,9%	Material de construção e terreno
		Residencial Jaboticabal	596	19.022,82	50,00	380,46	160,00	1.000,00	16,0%	Sem dados	Material de construção, mão-de-obra, terreno e infraestrutura
		Yukio Nakagi	45	5.205,20	40,00	130,13	25,00	480,00	5,2%	Sem dados	Material de construção
Carlota (PT)	2001-2004	Diversos (Autoconstrução)	42	7.000,00	40,00	175,00	115,00	720,00	16,0%	Sem dados	Material de construção

Fontes:

- Levantamento do Escritório de Negócios da Caixa Econômica Federal (2001) e Contratos de Financiamento de Material de Construção da Caixa Econômica Federal.
- Superintendência de Construção Civil da CDHU-Araraquara - Relatório 04/2001
- Relatórios Anuais da Diretoria da Empresa Municipal de Urbanização de Jaboticabal.
- Boletos de pagamento CDHU
- Contrato de financiamento do material de construção – CEF
- EMURJA – controle de prestações do Parque 1º de Maio

### **6.3. Análise dos indicadores de financiamento habitacional no município de Jaboticabal**

Após a coleta dos dados, os indicadores foram sistematizados de acordo com as perguntas elaboradas durante o processo de construção dos indicadores e as respectivas hipóteses formuladas, como mostra o QUADRO 7.

Verificou-se que o município de Jaboticabal apresenta a tendência de desenvolver o Programa de Autoconstrução Assistida, utilizando-se dos recursos financeiros disponibilizados pela Caixa Econômica Federal para o Financiamento do Material de Construção.

Após a experiência da construção do Parque 1º de Maio, em Regime de Mutirão e com recursos próprios do orçamento municipal, atualmente, o município de Jaboticabal está totalmente dependente de recursos financeiros e dos programas habitacionais dos Governos Federal e Estadual.

Apesar da falta de recursos financeiros para a implementação da Política Municipal de Habitação, o Município conta com uma estrutura organizacional privilegiada através da sua empresa municipal de urbanização - EMURJA. Essa estrutura dá suporte técnico ao Município para a viabilização do Programa Autoconstrução Assistida e possibilita a busca por recursos financeiros.

**QUADRO 7 - FINANCIAMENTO PÚBLICO HABITACIONAL – POLÍTICA PÚBLICA DO GOVERNO MUNICIPAL DE JABOTICABAL.**

Fatos históricos importantes:

1988 – Promulgação da Constituição Federal, transferindo mais responsabilidade aos municípios

1991/92 – Destinação de 4% do Orçamento Municipal para Habitação.

1991-1994 – Construção de 507 moradias em regime de mutirão com recursos do tesouro municipal – Parque 1º de Maio

**Pergunta Geral: Quais mudanças ocorreram nos financiamentos públicos para habitação no Município de Jaboticabal nos anos 90 em relação aos seguintes aspectos:**

Perguntas	Hipóteses	Evidências	Indicador
<b>faixa de renda atendida?</b>	No início dos anos 90, o Município teve uma experiência inovadora de mutirão com recursos próprios atendendo às famílias com renda de até 3 s.m. De meados da década de 90 até os dias atuais, os financiamentos habitacionais, mesmo nos sistemas de mutirão, atenderam às famílias com renda de 1 a 4 s.m. e os demais programas por construtoras atenderam às famílias com renda de 1 a 10 s.m. (CDHU) e acima de 5 s.m. (CEF).	<b>Faixa de renda:</b> <i>Parque 1º de Maio:</i> até 3 s.m. <i>C.H. Ulysses Guimarães:</i> de 1 a 10 s.m. <i>Jardim Petrassi:</i> de 2 a 4 s.m. <i>Residencial Jaboticabal:</i> acima de 5 s.m. <i>C.H. Yukio Nakagi:</i> de 1 a 4 s.m. <i>Autoconstrução Assistida:</i> de 2 a 10 s.m.	Número de unidades habitacionais financiadas por faixa de renda por ano.  Percentual de unidades habitacionais destinadas às famílias de baixa renda.
<b>fonte de recursos financeiros?</b>	No início dos anos 90, o Município destinou 4% do orçamento próprio para aplicação em habitação. Após esta experiência, o município construiu unidades habitacionais com recursos da CDHU e da Caixa Econômica Federal.	<b>Volume de recursos financeiros:</b> <b>1991-94:</b> Recursos próprios do Município (Parque 1º de Maio); <b>1996:</b> Recursos da CDHU - R\$ 3.688.213,91 (C.H. Ulysses Guimarães); <b>1998:</b> Recursos da CEF - R\$166.092,50 (Jardim Petrassi); <b>1999:</b> Recursos da CEF - R\$9.442.786,00 (Resid. Jaboticabal); <b>2000:</b> Recursos da CDHU - R\$179.297,55 (C.H. Yukio Nakagi); <b>2001:</b> Recursos da CEF - R\$48.471,32 (Autoconstrução Assist.); <b>2002:</b> Recursos da CEF - R\$115.383,62 (Autoconstrução Assist.)	Volume de recursos financeiros aplicados nos financiamentos habitacionais por ano, de acordo com a fonte de recursos.

## Continuação do QUADRO 7

Perguntas	Hipóteses	Evidências	Indicador
<b>programas habitacionais?</b>	Os governos progressistas que administraram o município, optaram pelos programas de Mutirão e de Autoconstrução Assistida. Entretanto, até mesmo no governo progressista, ocorreu programa de construção de habitações no modelo empresarial.	<u>Programas de Mutirão:</u> <b>1991-94:</b> 507 unidades habitacionais (Parque 1º de Maio); <b>1998:</b> 45 unidades habitacionais (Jardim Petrassi); <b>2000:</b> 47 unidades habitacionais (C.H. Yukio Nakagi).  <u>Programa de Autoconstrução Assistida:</u> <b>2000:</b> 08 unidades habitacionais; <b>2001:</b> 11 unidades habitacionais; <b>2002:</b> 17 unidades habitacionais.  <u>Programa por construtora:</u> <b>1996:</b> 604 unidades habitacionais (C.H. Ulysses Guimarães); <b>1999:</b> 596 unidades habitacionais (Residencial Jaboticabal).	Número de unidades habitacionais financiadas por programa
<b>provisão habitacional?</b>	A provisão habitacional é inconstante se verificado o número de unidades habitacionais produzidas por ano. Isso ocorre devido à dependência de recursos do Governo Federal e do Governo do Estado de São Paulo para a implementação da Política Municipal de Habitação.	<u>Produção habitacional:</u> <b>1991-94:</b> 507 unidades habitacionais (Parque 1º de Maio); <b>1996:</b> 604 unidades habitacionais (C.H. Ulysses Guimarães); <b>1998:</b> 45 unidades habitacionais (Jardim Petrassi); <b>1999:</b> 596 unidades habitacionais (Residencial Jaboticabal); <b>2000:</b> 47 unidades habitacionais (C.H. Yukio Nakagi). <b>2001:</b> 11 unidades habitacionais; <b>2002:</b> 17 unidades habitacionais.	Número de unidades habitacionais financiadas por ano.
<b>Déficit habitacional?</b>	Apesar das ações realizadas pelo Município, o déficit habitacional deve ter aumentado em números absolutos de 1990 para 2000.	<u>Demanda potencial:</u> <b>1990:</b> 2.235 famílias; <b>1995:</b> 4.103 famílias; <b>1997:</b> 3.375 famílias, sendo 71,9% com renda mensal inferior a 5 salários mínimos.	Déficit habitacional

*Análise do Indicador 1: Percentual de unidades habitacionais destinadas às famílias de baixa renda*

Através das evidências levantadas no QUADRO 7, verifica-se, de uma maneira geral, que os financiamentos habitacionais em Programas de Mutirão (Parque Primeiro de Maio, Jardim Petrassi e C.H. Yukio Nakagi) atenderam às famílias de menor renda, enquanto que os financiamentos realizados em parceria com a iniciativa privada atenderam a uma faixa de renda mais elevada (normalmente entre 5 e 10 salários mínimos).

Os dados do capítulo mostram também que o único caso em que o Município determinou os critérios para a seleção das famílias ocorreu no Parque Primeiro de Maio, que foi o único conjunto construído inteiramente com recursos próprios do orçamento municipal. Nos demais casos os critérios de seleção das famílias foram definidos ou pela CDHU ou pela CEF.

*Análise do Indicador 2: volume de recursos financeiros aplicados nos financiamentos habitacionais de acordo com a fonte de recursos*

Com exceção do Parque Primeiro de Maio, construído totalmente com recursos próprios do Município, os demais financiamentos contaram com a predominância de recursos financeiros do Governo Federal ou Estadual.

Isso mostra a dependência do Município aos recursos da CDHU e da CEF. No único programa em andamento na Prefeitura de Jaboticabal, o Programa Autoconstrução Assistida, o Município não aplica nada de recursos financeiros diretamente, pois os terrenos são dos moradores e o material de construção é financiado pela CEF.

Entretanto, o grau de dependência é tal que se a CEF suspender o Programa Autoconstrução Assistida, o Município corre o risco de não ter nenhum programa habitacional em andamento.

*Análise do Indicador 3: número de unidades habitacionais financiadas por ano*

O número de unidades habitacionais financiadas por ano mostra um fenômeno que acontece no Governo do Estado de São Paulo, na qual nos anos de eleição esse indicador apresenta um “pico”.

Apesar desse indicador ser puramente quantitativo, é possível verificar o número de unidades habitacionais financiadas por gestão de Governo. Enquanto que no Governo Baccarin houve a construção de 507 unidades habitacionais; no Governo Adail foram 604 unidades; no primeiro Governo Carlota foram 700 unidades, e no segundo Governo Carlota foram apenas 28 unidades, no período de 2001 a 2002.

Por ser um indicador apenas quantitativo verifica-se que é um indicador ruim, pois as 507 unidades habitacionais do Governo Baccarin foram construídas com recursos próprios da Prefeitura, não apenas recursos financeiros, mas também de pessoal, máquinas e equipamentos. No Governo Adail, as 604 unidades foram construídas por construtora, sendo que o município entrou apenas com a área de forma que não foi exigida nenhuma mobilização por parte da Prefeitura. Já o primeiro Governo Carlota, houve diversos programas que envolveram a estrutura da Prefeitura, mas das 700 unidades, 596 foram construídas por construtora na qual o município não participou ativamente. No segundo Governo Carlota, em andamento, a dificuldade na aquisição da área levou o município a desenvolver um programa alternativo na qual o resultado quantitativo é baixo, entretanto do ponto de vista de planejamento urbano o programa utiliza as infra-estruturas já instaladas no Município e ocupa os vazios urbanos.

#### *Análise do Indicador 4: número de unidades habitacionais financiadas por ano por programa habitacional*

Como o Município encontra-se dependente de recursos financeiros do Governo Federal e do Governo Estadual, o número de unidades habitacionais financiadas por programa está vinculado a viabilização de convênios com a CDHU ou com a CEF.

#### *Análise do Indicador 5: déficit habitacional*

A pesquisa mais recente realizada pela EMURJA aponta para uma demanda de 3.375 habitações, o que representa cerca de 17% do número de domicílios do Município.

*Análise dos outros Indicadores: aquisição da área, valor da prestação e índice de inadimplentes*

*Aquisição da área*

Na maioria dos programas habitacionais desenvolvidos pelo Município de Jaboticabal na década de 90 a aquisição da área ocorreu por meio de desapropriação. A única exceção foi o Residencial Jaboticabal em que a área foi adquirida diretamente pela construtora.

Observou-se que tem sido uma constante a Prefeitura subsidiar o custo da área. Nos financiamentos realizados em parceria com o Governo do Estado de São Paulo (C.H. Ulysses Guimarães e C.H. Yukio Nakagi) o subsídio da área foi total, pois o município teve que doa-la ao CDHU. No Parque Primeiro de Maio houve um subsídio de 40% no custo da área urbanizada e, no Jardim Petrassi, o subsídio da área urbanizada chegou a 52%.

Em qualquer Programa Habitacional do Governo do Estado de São Paulo a contrapartida exigida do município é a doação da área urbanizada. Diante dessa situação, surge a seguinte questão:

Por que o município é obrigado a subsidiar a área urbanizada, sem retorno dos seus investimentos, e o material de construção financiado pelo Governo do Estado retorna à CDHU por meio dos pagamentos dos mutuários? Nos exemplos ocorridos em Jaboticabal, a área urbanizada representou 41,9% no Jardim Petrassi e 52,77% no Parque Primeiro de Maio (ITALIANO, 1997). Além disso, o Governo do Estado possui muito maior capacidade financeira que o município.

Na relação com o Governo Federal a situação é análoga, pois no recém lançado Programa de Subsídio à Habitação – PSH, a contra-partida exigida ao município é a área urbanizada. A diferença do PSH, é que nesse caso ambos, Governo Federal e Municipal, entram com subsídio a fundo perdido, ou seja, sem retorno dos investimentos aplicados.

Como se observa, a aquisição da área é fundamental para o município desenvolver seus programas de financiamento habitacional de forma que o acesso aos recursos financeiros do Governo Federal e Estadual está limitado aos municípios que possuam estoque de terra pública ou que possuam recursos financeiros para aquisição de áreas.

O valor do metro quadrado da terra depende de vários fatores como topografia, localização, acesso aos serviços urbanos, existência de especulação imobiliária, sendo difícil a análise desse indicador.

#### *Valor da Prestação*

O valor da prestação tem representado, em média, de 10 a 16% do salário dos mutuários que participaram dos financiamentos habitacionais no município de Jaboticabal.

Constatou-se que o maior valor de prestação é o do Residencial Jaboticabal onde não houve nenhum tipo de subsídio e a faixa de renda atendida foi o de famílias com renda superior a 5 salários mínimos.

#### *Índice de Inadimplência*

O índice de inadimplência pôde ser verificado no Parque Primeiro de Maio e no Jardim Petrassi. No primeiro, a inadimplência é de 56,4% e, no segundo, de 10,9%. A relação prestação/salário em ambos é praticamente a mesma, cerca de 14%. A provável explicação para o alto índice de inadimplência do Parque Primeiro de Maio se deve ao fato de que as medidas tomadas pela Prefeitura seguem a critérios políticos e sociais, onde apenas em última circunstância ocorre o despejo. No caso do Jardim Petrassi a cobrança das prestações é realizada pela Caixa Econômica Federal que é rigorosa e toma medidas severas assim que o inadimplente chega a três prestações em atraso.

## **CAPÍTULO 7: CONSIDERAÇÃO FINAIS**

---

A política de descentralização pela qual passou o país após a Constituição Federal de 1988 transferiu mais responsabilidades aos municípios. Entre estas responsabilidades, está o desenvolvimento de uma política habitacional local. Entretanto, observou-se que a transferência de responsabilidades não foi acompanhada pela transferência de recursos, tanto de capacitação técnica às Prefeituras quanto a recursos financeiros.

Nesse novo quadro de enfrentamento do problema habitacional no nível local, o município de Jaboticabal teve uma experiência exitosa de construção de moradias com recursos próprios, no início da década de 90. Observou-se, porém, que essa experiência não conseguiu ser reproduzida novamente no município. Pelo contrário, o Município passou a ficar cada vez mais dependente dos programas habitacionais dos Governos Federal e Estadual. As evidências indicam que o município está encontrando dificuldades inclusive de viabilizar parcerias com os Governos Federal e Estadual para o financiamento habitacional, uma vez que o Município não está conseguindo atender a contra-partida exigida que é a área urbanizada.

Como a questão fundiária é a base para a produção das unidades habitacionais, dessa forma o Estado transferiu toda a responsabilidade para o Município. Confirma-se assim, uma das conclusões de CARDOSO & RIBEIRO sobre a municipalização das políticas habitacionais, na qual os autores citam que a descentralização das políticas habitacionais (por ausência) revela-se perversa: apenas os municípios mais ricos ou com maior capacidade administrativa conseguem desenvolver programas mais efetivos, seja com recursos próprios, seja com recursos externos.

Deve acrescentar-se a conclusão de CARDOSO & RIBEIRO os municípios que possuem estoque de terras públicas, além dos mais ricos ou com maior capacidade administrativa, entre aqueles que têm possibilidades de desenvolver programas de financiamento habitacional mais efetivos.

No caso de Jaboticabal, o Município não possui estoque de terras públicas e a arrecadação não permite classificá-la como um Município rico, restando apenas a capacidade administrativa que busca alternativas, como o Programa Autoconstrução Assistida, para resolver o problema habitacional do município. Apesar da tendência de crescimento do Autoconstrução Assistida esse programa tem-se mostrado insuficiente para atender a demanda do Município, pois anualmente estão sendo realizados 17 financiamentos e o déficit é de mais de 3.000 habitações.

Além da questão fundiária, a tendência dos financiamentos habitacionais sofre a interferência da vontade política de cada governante. No caso do Parque Primeiro de Maio houve uma elevação dos recursos financeiros municipais destinados à habitação, uma evidência do projeto político habitacional e priorização de investimento daquela administração.

Uma outra variável que pode estar interferindo na atuação do Município na área da habitação é a atual crise financeira associada às regras da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF. A atual crise financeira diminui a capacidade de investimento do município e a Lei de Responsabilidade Fiscal não permite mais que o Município contraia dívidas. Antes da existência da LRF, as dívidas deixadas por uma administração eram renegociadas e assumidas pela administração seguinte sem qualquer punição. Entretanto, nesse trabalho a interferência das crises financeiras dos Municípios e a LRF na atuação da Política de Financiamento Habitacional não foram analisadas, mas fica como sugestão para investigação para os próximos trabalhos.

O trabalho permitiu observar que os governos do PT em Jaboticabal apresentam uma tendência por programas alternativos de habitação que priorizam o acesso à moradia às famílias de baixa renda, como o Mutirão e a Autoconstrução. No município de Jaboticabal, verificou-se a realização de Mutirão com recursos próprios (Parque 1º de Maio), com recursos do Governo Federal (Jardim Petrassi) e com recursos do Governo Estadual (C.H. Yukio Nakagi), todos ocorridos em gestões do PT. Mas, mesmo nas administrações petistas, o processo de produção empresarial de habitações, modelo capitalista, também ocorreu (Residencial Jaboticabal).

Não há evidências suficientes para afirmar que os governos petistas em Jaboticabal tenham sido influenciados pelos ideais da Reforma Urbana. Entretanto, verificou-se que devido à ausência de movimentos sociais organizados de luta por terra e moradia no Município, os programas alternativos desenvolveram-se por iniciativa do Poder Público.

As recomendações para que o Município de Jaboticabal volte a ter uma Política Habitacional com maior autonomia, como no caso do Parque Primeiro de Maio, e para que possa atender às famílias de baixa renda são: a criação de um Fundo Municipal para Habitação Social; a viabilização de recursos financeiros para o Fundo; a criação de um estoque de terras; e a aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade para combater a especulação imobiliária e possibilitar a ampliação do acesso à moradia e à cidade.

O trabalho permite concluir que enquanto não houver uma maior interação entre as políticas de financiamento do Governo Federal, Estadual e Municipal, o problema do acesso à moradia continuará grave. O Governo Federal, através da CEF, seguirá atendendo às famílias com capacidade de pagamento aos seus financiamentos, não se importando com as famílias de baixa renda; o Governo do Estado, através da CDHU, continuará financiando moradias apenas nos municípios com estoque de terras ou com capacidade financeira para aquisição de novas áreas; e, o município de Jaboticabal, continuará buscando alternativas para atender às famílias de baixa renda, enfrentando a questão fundiária e a falta de recursos financeiros.

Espera-se que o trabalho possa ter contribuído acerca da discussão sobre a atuação do Poder Público na Política de Financiamento Habitacional, chamando a atenção para as dificuldades encontradas pelos Municípios em atender às famílias de baixa renda e ressaltando a ausência do Estado no processo de descentralização da Política Habitacional.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

- ANAIS DO VIII Encontro da ANPUR - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. Porto Alegre. 1999.
- ARRETCHE, Marta T.S. & CARVALHO, Sônia N. **São Paulo: A Política Habitacional nos Anos 80**. Caderno de Pesquisa n. 18. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – NEPP. UNICAMP. Campinas. 1990.
- AZEVEDO, Sérgio. **Política de Habitação Popular e Subdesenvolvimento: Dilemas, Desafios e Perspectivas**. Artigo. UNICAMP. Campinas.
- BLAY, E.A. **A Luta pelo Espaço. Habitação: A política e o habitante**. Textos de Sociologia Urbana. Editora Vozes Ltda. Petrópolis. 1978.
- BOLAFFI, Gabriel. **A Casa das Ilusões Perdidas: aspectos sócio-econômicos do Plano Nacional de Habitação**. Centro Brasileiro de Análise e Planejamento. Caderno 27. Editora Brasiliense. São Paulo. 1977.
- BONDUKI, Nabil. **Habitar São Paulo. Reflexões sobre a gestão urbana**. Editora Estação Liberdade. São Paulo. 2000.
- BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil. Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria**. Editora Estação Liberdade. FAPESP. São Paulo. 1998.
- BONDUKI, Nabil & RODRIGUES, Evaniza. **Programa de Governo do Estado de São Paulo: Habitação e Política Urbana (versão preliminar para debate)**. Apresentado no 7º Encontro Estadual de Moradia Popular. 2001.
- CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Relatório de Gestão – Prestação de Contas – FAR – exercício de 2001**.
- CARNEIRO, Dionísio D. & VALPASSOS, Marcus Vinícius F. **Financiamento à habitação e instabilidade econômica: experiências passadas, desafios e propostas para o futuro**. Editora FGV. Rio de Janeiro. 2003.
- CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. Coleção Pensamento Crítico. Vol. 48. Editora Paz e Terra. São Paulo. 1983.
- CARDOSO, Adauto L. & RIBEIRO, LUIZ C.Q. **Municipalização das Políticas Habitacionais: uma avaliação da experiência recente (1993-1996)**. Relatório Final – parte 1. Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal. IPPUR/UFRJ – FASE. FINEP. Rio de Janeiro, sem data.
- CASTRO, Carolina M.P. **A explosão do Autofinanciamento na Produção da Moradia em São Paulo nos anos 90**. Tese de Doutorado. FAU/USP. São Paulo. 1999.
- CHALFUN, Nelson. **Subsídios Habitacionais no Brasil**. Artigo da Revista de Administração Municipal. IBAM, ano 48, nº. 240. Março/Abril de 2003.

- CHERKEZIAN Assessoria e Consultoria Ltda/FINATEC. **Documento de Política Nacional de Habitação**. 2002. Disponível em <http://www.finatec.com.br/projetos/politicahabitacional.htm>
- ENGELS, Friederich. **A questão da Habitação**. Editora Acadêmica. São Paulo. 1988.
- FINEP. **Habitação Popular: Inventário da ação governamental**. Grupo de Arquitetura e Planejamento. Vol. 1. Rio de Janeiro. 1983.
- FINEP. **Habitação Popular: Inventário da ação governamental**. Grupo de Arquitetura e Planejamento. Vol. 2. Rio de Janeiro. 1985.
- FORTI, R. **Marxismo e Urbanismo Capitalista**. Textos críticos. Organizador. Livraria Editora Ciências Humanas. São Paulo. 1979.
- FOLHA DE SÃO PAULO. **A Caixa e o novo governo**. Artigo escrito por Jorge Mattoso no Caderno Opinião. Jorge Mattoso. Página A3. 23/04/2003.
- FOLHA DE SÃO PAULO. Caderno Brasil. Página A4. 24/04/2003.
- FOLHA DE SÃO PAULO. Caderno Brasil. Página A4. 13/10/2002
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional no Brasil 2000**. Centro de Estatísticas e Informações. Belo Horizonte. 2001.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional no Brasil**. Centro de Estatísticas e Informações. Belo Horizonte. 1995.
- GONÇALVES, M.C.V. **“Favelas Teimosas”:** Lutas por Moradia. Theasaurus Editora de Brasília Ltda. Brasília. 1998.
- GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Programa Habiteto – Cesta de Materiais de Construção**. Secretaria da Habitação. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo – CDHU. São Paulo.
- GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Programa Sonho Meu – Edital de Empreitada Global e Edital de Empreitada Integral**. Secretaria da Habitação. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo – CDHU. São Paulo.
- ITALIANO, Wilson L. **Uma Prática de Política Pública e Redução nos Custos de Habitação Social – Produção de 507 moradias pelo processo de Ajuda Mútua no município de Jaboticabal – SP, 1989/1992**. Dissertação de Mestrado. EESC/USP. São Carlos. 1997.
- JANNUZZI, Paulo de Martino. **Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais**. Artigo publicado na Revista de Administração Municipal. Rio de Janeiro. Jan./Fev. 2001.
- KAGEYAMA, Caroline V. **Análise Comparativa de Programas de Habitação Social em três municípios no interior do Estado de São Paulo realizados em Regime de Mutirão: Estratégia de atuação dos Atores Sociais envolvidos**. Dissertação de Mestrado. UFSCar. São Carlos. 2001.

- LEX. **Coletânea de Legislação e Jurisprudência**. Legislação do Estado de São Paulo e do Município de São Paulo. Lex Editora S/A. Ano LIII. São Paulo. 1989.
- MARICATO, Ermínia. **Brasil, Cidades: alternativas para crise urbana**. Editora Vozes. Petrópolis, Rio de Janeiro. 2001.
- MARICATO, Ermínia. **Habitação e Cidade**. Atual Editora Ltda. São Paulo. 1998.
- MARICATO, Ermínia (org.). **A Produção Capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. 2ª. edição. Editora Alfa-Omega. São Paulo. 1982.
- LORENZETTI, M.S.B. **A Questão Habitacional no Brasil**. Estudo de Consultoria Legislativa à Câmara do Deputados. Brasília, 2001.
- MILANEZ, Bruno. **Resíduos sólidos e sustentabilidade: princípios, indicadores e instrumentos de ação**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de São Carlos – UFSCar. São Carlos. 2002.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE JABOTICABAL. **Revisão do Plano Diretor de Jaboticabal: diagnósticos e propostas**. Jaboticabal. 2000.
- PROJETO MORADIA. Instituto da Cidadania. 2ª. edição. São Paulo. 2000.
- PROPOSTA. Revista Trimestral de Debate da FASE. Nº 77. Rio de Janeiro. Junho/Agosto de 1998.
- REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Rio de Janeiro. Jan./Fev. de 2001.
- REVISTA CONSTRUÇÃO MERCADO. **Financiamento: dinheiro para poucos**. nº 23. São Paulo. Junho de 2003
- RIBEIRO, Luiz C.Q. & CARDOSO, Adauto L. (org). **Reforma Urbana e Gestão Democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Editora Revan. IPPUR/UFRJ-FASE. Rio de Janeiro. 2003.
- RIBEIRO, Luiz C.Q. & AZEVEDO, Sérgio de. (org.) **A crise da Moradia nas Grandes Cidades: da questão da habitação à reforma urbana**. Editora UFRJ. Rio de Janeiro. 1996.
- RIBEIRO, Luiz C.Q. & PECHMAN, Robert Moses. **O que é questão da moradia**. Coleção Primeiros Passos nº. 92. Editora Brasiliense. São Paulo. 1985.
- RODRIGUES, Arlete M. **Moradia nas cidades brasileiras**. Editora Contexto. São Paulo. 1994.
- ROYER, L. **Mutirão, CDHU e a Fazenda da Juta: Habitação de Interesse Social inserida em um contexto urbano**. Anais do Seminário Internacional: Gestão da terra urbana e habitação de interesse social. Campinas. 2000.
- RUDGE, Luiz F. & AMENDOLARA, Leslie. **Desvendando a rede dos Financiamentos Imobiliários**. Editora Pini. São Paulo. 1997.
- SANTOS, Cláudio Hamilton M. **Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998**. Texto para Discussão Nº. 654. IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília. 1999.
- SANTOS JÚNIOR, Orlando A. **Democracia e Governo Local: dilemas da reforma municipal no Brasil**. Editora Revan. IPPUR/UFRJ-FASE. 2001.

- SANTOS, Mauro R. M. **Conselhos Municipais: a participação cívica na gestão das políticas públicas**. FASE – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional. Rio de Janeiro. 2002.
- SEADE. **Diagnóstico das Condições Habitacionais do Estado de São Paulo**. Pesquisa encomendada pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo – CDHU. São Paulo. Novembro de 2001.
- SECRETARIA ESPECIAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA – SEDU/PR. **Política Municipal de Habitação – Orientações para Formulação e Implementação**. Programa Habitar Brasil/BID. Brasília. 2001.
- SILVA, A.A. (org.) **Moradia e Cidadania: um debate em movimento**. PÓLIS – Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais. Nº. 20. São Paulo. 1994.
- SILVA, Maria Ozanira S. **Política Habitacional Brasileira: Verso e Reverso**. Cortez Editora. São Paulo. 1989.
- SINDUSCON. **Sistema Brasileiro de Habitação – Sistema de Aquisição da Habitação Social**. Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado de São Paulo. São Paulo. 1998.
- SOUZA, Ângela G. (org.) **Habitar Contemporâneo: novas questões no Brasil dos anos 90**. Centro de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CADCT. Universidade Federal da Bahia. Bahia. 1997.
- VASCONCELOS, José R. & CÂNDIDO JÚNIOR, José O. **O Problema Habitacional no Brasil: Déficit, Financiamento e Perspectivas**. Texto para Discussão Nº. 410. IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília. 1996.
- WERNA, Edmundo *et al.* **Pluralismo na Habitação**. Baseado nos resultados do Projeto “O Novo Papel do Estado na Oferta de Habitação: Parceria entre agentes públicos e não-públicos”. Escola Politécnica/USP. Annablume Editora. São Paulo. 2001.

Sites pesquisados:

[www.cdhu.gov.br](http://www.cdhu.gov.br)

[www.fazenda.sp.gov.br](http://www.fazenda.sp.gov.br)

[www.seade.gov.br](http://www.seade.gov.br)

## **ANEXO A: MÉTODO DE PESQUISA**

## METÓDO DE PESQUISA

---

### **Descrição do Método de Pesquisa**

O presente trabalho trata de tendência dos financiamentos públicos para Habitação Social. Os primeiros dados que deram origem a essa pesquisa foram obtidos no início de 2001, em circunstâncias do trabalho profissional enquanto assessor da Empresa Municipal de Urbanização do município de Jaboticabal.

O planejamento para obtenção dos dados de financiamentos públicos para Habitação de Interesse Social foi complexo, pois envolveu instituições dos três níveis de governo:

- A Caixa Econômica Federal, banco público responsável pela implementação dos programas de financiamento habitacional do Governo Federal;
- A Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo - CDHU, responsável pela implementação da Política Habitacional do Governo do Estado de São Paulo; e
- A Empresa Municipal de Urbanização de Jaboticabal – EMURJA, empresa pública responsável pela formulação e implementação da Política Municipal de Habitação no município de Jaboticabal.

Para viabilizar o trabalho optou-se por delimitar o universo de pesquisa e realizou-se um estudo analisando-se o município de Jaboticabal.

O município de Jaboticabal foi escolhido devido ao fato do município registrar ações relevantes na área da Habitação Social sendo inclusive objeto de estudo de outras dissertações de Mestrado (ITALIANO, 1997; KAGEYAMA, 2001) e pela maior facilidade na obtenção dos dados junto a Empresa Municipal de Urbanização de Jaboticabal – EMURJA, responsável pela formulação e implementação da Política Municipal de Habitação no município de Jaboticabal.

## **Planejamento da Coleta**

O planejamento da coleta dos dados foi elaborado a partir da identificação do tipo de informação desejada, a determinação das fontes de informação a serem pesquisadas e a definição do procedimento de coleta.

Para se identificar a tendência do financiamento habitacional houve a necessidade de se realizar um levantamento de vários tipos de informação descritos a seguir:

**a) Tipo de informação:** Indicadores do financiamento público de Habitação Social realizado pelo Poder Público nos anos 90.

- Número de unidades habitacionais financiadas por ano;
- Número de unidades habitacionais financiadas por programa por ano;
- Valor investido anualmente nos financiamentos habitacionais;
- A faixa de renda da população beneficiada;

- **Fontes:**

- Relatório de Cadastro de Empreendimentos da CDHU obtido Superintendência de Construção Civil da CDHU em Araraquara;
- *Releases* da assessoria de imprensa do Escritório de Negócios da Caixa Econômica Federal em Ribeirão Preto;
- Relatórios de Diretoria da EMURJA; e
- Informações da COHAB-Ribeirão Preto.

- **Procedimento da coleta:**

### **a.1) Coleta dos dados da CDHU**

Foi realizada uma visita à Superintendência de Construção Civil da CDHU em Araraquara sobre os resultados dos programas habitacionais desenvolvidos pela

companhia na região de Ribeirão Preto. A Superintendência forneceu o Relatório de Cadastro de Empreendimentos da CDHU que possui dados dos financiamentos realizados pela companhia nos 58 municípios da região de Ribeirão Preto, no período compreendido entre 1990 a Abril de 2001. Dentre os dados existentes neste relatório tem-se: nome do município, nome do empreendimento, número de moradias financiadas (entregues ou em construção), valor total do investimento, empresa construtora, programa habitacional, tipologia das unidades e data da entrega das moradias.

A CDHU-SP também forneceu dados sobre os financiamentos habitacionais realizados no Estado de São Paulo de acordo com as Regiões Administrativas.

#### **a.2) Coleta dos dados da CEF**

A assessoria de imprensa da Caixa Econômica Federal disponibilizou um release sobre a quantidade de financiamentos realizados e os valores de investimentos, de acordo com a fonte de recursos (FTGS, OGU e Recursos CAIXA), no período de 1996 a 1999, nos municípios da região de Ribeirão Preto.

#### **a.3) Coleta dos dados da EMURJA**

Na EMURJA, o acesso aos dados foi facilitado devido às circunstâncias do trabalho profissional de assessoria realizado pelo pesquisador naquela empresa, onde foi possível ter acesso aos relatórios anuais de diretoria, os relatórios internos dos programas habitacionais e de planejamento da empresa.

#### **a.4) Coletas dos dados da COHAB**

Os dados da COHAB foram obtidos por meio de um prévio contato telefônico e o envio de um questionário via correio ao engenheiro da COHAB.

**b) Tipo de informação:** Identificação das mudanças ocorridas, e as possíveis explicações, nos programas de financiamento habitacional a partir do BNH até os dias atuais.

- **Fonte:** Literatura.

- **Procedimento de coleta:** Revisão da literatura.

c) **Tipo de informação:** Indicadores de financiamento habitacional no âmbito municipal (déficit habitacional, financiamentos habitacionais realizados no município, número de unidades habitacionais financiadas por ano e por programa, faixa de renda atendida e índice de inadimplência).

- **Fonte:** Relatórios de Diretoria da EMURJA, Atas de Diretoria, Relatórios internos dos programas habitacionais e de planejamento da empresa.

- **Procedimento de coleta:** Solicitação de autorização ao Presidente da Empresa para utilização dos dados.

*Outras fontes de pesquisa:*

As fontes de pesquisa utilizadas neste trabalho foram baseadas em:

- Teses e Dissertações sobre o tema;
- Artigos científicos elaborados por Pesquisadores e Instituições de Pesquisa;
- Relatórios de Instituições como: Caixa Econômica Federal, CDHU, BNH, entre outros;
- Relatórios de Órgãos e Secretarias Governamentais, entre eles a Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo; e
- Publicações referentes ao tema.

### **Organização dos dados**

A diversidade de órgãos pesquisados e as diferentes formas de apresentação dos dados solicitados exigiu uma cuidadosa organização e sistematização dos mesmos.

Para facilitar a análise, os dados foram organizados em tabelas e gráficos associados a dimensão temporal, de forma a auxiliar a verificação da tendência.

Como a pesquisa envolveu as três esferas de governo, os dados sobre os indicadores de financiamento habitacional foram divididos em governo federal, estadual e municipal.

### **Análise**

A análise foi realizada através de comparações entre os indicadores organizados e sistematizados, da seguinte forma:

- Indicadores de financiamento habitacional do município de Jaboticabal relacionados às teorias existentes na literatura;
- Relação e comparações entre os indicadores de financiamento habitacional da Caixa Econômica Federal, CDHU, COHAB e município de Jaboticabal, para se verificar a influência entre os níveis de governo.

Os indicadores foram utilizados associados a uma escala temporal para que fosse possível verificar a tendência do financiamento habitacional.

### **Descrição do processo de construção dos indicadores de financiamento para habitação social**

O processo de construção dos indicadores de financiamento para habitação social levou em consideração os dados disponíveis na literatura e foi iniciado a partir de um processo de elaboração de perguntas e hipóteses, com o objetivo de identificar um indicador que pudesse responder ao questionamento levantado.

Nesse processo foram elaboradas três planilhas, uma referente a cada nível de governo: federal, estadual e municipal. Em cada uma delas foram identificados os fatos históricos mais importantes e as suas respectivas datas.

Assim para o Governo Federal, a pergunta elaborada foi: *“quais mudanças ocorreram nos financiamentos públicos para habitação no período BNH para o da Caixa Econômica Federal em relação a: faixa de renda atendida; fontes de recursos financeiros; programas habitacionais; provisão habitacional; e necessidade de moradias?”*.

A partir da pergunta elaborada procurou-se desenvolver as hipóteses, determinou-se o tipo de informação desejada e as evidências para, então, se chegar ao indicador.

Analogamente, este processo foi realizado para o Governos Estadual por meio da pergunta: *“Quais mudanças ocorreram nos financiamentos públicos para habitação no Estado de São Paulo após a instituição de uma fonte de recursos permanente, o ICMS-Habitação, em relação aos seguintes aspectos: faixa de renda atendida; fontes de recursos financeiros; programas habitacionais; provisão habitacional; e necessidade de moradias?”*.

E também em relação ao Poder Público Local, foi elaborada a seguinte pergunta: *“Quais mudanças ocorreram nos financiamentos públicos para habitação no Município de Jaboticabal nos anos 90 em relação aos seguintes aspectos: faixa de renda atendida; fontes de recursos financeiros; programas habitacionais; provisão habitacional; e necessidade de moradias?”*.

Os resultados desses procedimentos estão sintetizados nos Quadros 8, 9 e 10.

Assim, os indicadores de financiamento habitacional escolhidos foram:

- ✓ Número de unidades habitacionais financiadas por faixa de renda por ano;
- ✓ Volume de recursos financeiros aplicados nos financiamentos habitacionais de acordo com a fonte de recursos;
- ✓ Número de unidades habitacionais financiadas por ano por programa habitacional;
- ✓ Número de unidades habitacionais financiadas por ano;
- ✓ Déficit Habitacional.

**QUADRO 8 - FINANCIAMENTO PÚBLICO PARA HABITAÇÃO – POLÍTICA PÚBLICA DO GOVERNO FEDERAL**

Fatos históricos importantes:

1964 – Criação do BNH;

1986 – Extinção do BNH e incorporação das suas atividades pela CEF;

1986 aos dias atuais – CEF como agente financeiro da Política Habitacional Brasileira.

**Pergunta Geral:** *Quais mudanças ocorreram nos financiamentos públicos para habitação no período BNH para o da CEF em relação aos seguintes aspectos:*

Perguntas	Hipóteses	Tipo de Informação	Fontes de Evidência	Indicador
<i>faixa de renda atendida?</i>	No período BNH, as unidades habitacionais financiadas foram destinadas predominantemente para as classes média e alta (famílias com renda mensal superior a 5 salários mínimos). No período CEF, houve uma elitização ainda maior dos financiamentos.	Levantamento do percentual de recursos financeiros e unidades habitacionais produzidas destinados ao financiamento da habitação social (famílias com renda de até 5 s.m.) no período BNH. Levantamento do percentual de recursos financeiros e unidades habitacionais produzidas destinados ao financiamento da habitação social (famílias com renda de até 5 s.m.) no período CEF.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Literatura (recursos habitação social / recursos orçamento do BNH)</li> <li>Relatório CEF (recursos para os programas habitação social / recursos total para habitação)</li> </ul>	número de unidades habitacionais financiadas por faixa de renda por ano.
<i>Fonte e volume de recursos financeiros?</i>	<u>Período BNH (1964-1986):</u> Fonte de recursos predominantes: Caderneta de poupança; e FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (a partir de 1966). <u>Período CEF (1986-2002):</u> Fonte de recursos predominantes: FGTS; Recursos próprios da CEF; OGU/BID;	Levantamento das fontes de recursos financeiros para os financiamentos habitacionais no período BNH e no CEF. Composição dos valores disponibilizados pelas fontes de recursos financeiros.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Literatura;</li> <li>Relatórios CEF divulgados na internet.</li> </ul>	volume de recursos financeiros aplicados nos financiamentos habitacionais por ano de acordo com a fonte de recursos
<i>programas habitacionais?</i>	Os programas habitacionais CEF seguem os mesmos modelos do BNH: - modelo empresarial: recursos financeiros públicos e execução por agentes privados. - programas habitacionais alternativos em menor escala no período CEF.	Financiamentos realizados no período BNH e CEF executadas por empresas privadas, por agentes públicos e pela própria população (mutirão, autogestão, autoconstrução).	<ul style="list-style-type: none"> <li>Literatura – dados do BNH;</li> <li>Relatórios CEF;</li> </ul>	número de unidades habitacionais financiadas por ano por programa habitacional.
<i>provisão habitacional?</i>	A média anual da provisão de moradias no período BNH foi maior que no período CEF.	Levantamento da provisão de moradias para famílias de baixa renda no período BNH e CEF.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Literatura;</li> <li>Relatórios CEF.</li> </ul>	número de unidades habitacionais financiadas por ano.

Continuação do QUADRO 8

Perguntas	Hipóteses	Tipo de Informação	Fontes de Evidência	Indicador
<b>Déficit habitacional?</b>	O déficit habitacional aumentou no período CEF, mas instituição não tem qualquer preocupação em reduzir o déficit habitacional. Deve-se levar em consideração que existem outros fatores como o crescimento urbano, a industrialização entre outros, que direta ou indiretamente interferem na quantificação do déficit.	Levantamento do déficit nos períodos BNH e CEF.	<ul style="list-style-type: none"><li>Literatura</li></ul>	Déficit habitacional.

**QUADRO 9 - FINANCIAMENTO PÚBLICO PARA HABITAÇÃO – POLÍTICA PÚBLICA DO GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Fatos históricos importantes:

Década de 80 – processo de redemocratização e autonomização das políticas do estado.

1989 – Instituição do ICMS-Habitação no Estado de São Paulo (autonomia dos recursos financeiros para habitação).

**Pergunta Geral:** *Quais mudanças ocorreram nos financiamentos públicos para habitação no Estado de São Paulo após a instituição de uma fonte de recursos permanente, o ICMS-Habitação, em relação aos seguintes aspectos:*

Perguntas	Hipóteses	Tipo de Informação	Fontes de Evidência	Indicador
<b>faixa de renda atendida?</b>	Após a instituição do ICMS-Habitação, o Governo do Estado de S. Paulo, por meio da CDHU, consegue atender as famílias com renda mensal entre 1 a 10 salários mínimos. O ICMS-Habitação é uma fonte de recursos não-onerosa e permite a aplicação de subsídios.	Levantamento dos financiamentos realizados por faixa de renda.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Literatura.</li> <li>Relatório CDHU-SP.</li> </ul>	número de unidades habitacionais financiadas por faixa de renda por ano..
<b>fonte de recursos financeiros?</b>	Antes do ICMS-Habitação os recursos eram oriundos do BNH, posteriormente CEESP e em seguida recursos do tesouro estadual. Atualmente, as fontes predominantes de recursos financeiros da CDHU são ICMS e o retorno dos financiamentos.	Levantamento das fontes de recursos financeiros para os financiamentos habitacionais no Estado de São Paulo.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Literatura;</li> </ul>	volume de recursos financeiros aplicados nos financiamentos habitacionais por ano de acordo com a fonte de recursos
<b>programas habitacionais?</b>	Os programas habitacionais que seguem o modelo empresarial continuam predominando em relação ao número de unidades habitacionais financiadas, tanto na capital como no interior.	Levantamento dos programas habitacionais (data de criação, objetivos e unidades produzidas)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Literatura;</li> <li>Relatórios CDHU.</li> </ul>	número de unidades habitacionais financiadas por ano por programa habitacional.
<b>provisão habitacional?</b>	O número de novas moradias produzidas aumentou significativamente após a instituição do ICMS-Habitação, mas o número de unidades habitacionais financiadas diminuiu significativamente no período de 1999 a 2002 (2ª Gestão do Governo Covas/Alckmin).	Levantamento da provisão de moradias.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Literatura;</li> <li>Relatórios CDHU.</li> </ul>	número de unidades habitacionais financiadas por ano.

Continuação do QUADRO 9

Perguntas	Hipóteses	Tipo de Informação	Fontes de Evidência	Indicador
<i>déficit habitacional?</i>	Apesar do aumento da produção habitacional após a criação do ICMS-Habitação a necessidade por moradias vem aumentando gradualmente, principalmente nos grandes centros urbanos do Estado (RMSP e Campinas) e na região da Baixada Santista.	Levantamento da necessidade de moradias no Estado de São Paulo.	<ul style="list-style-type: none"><li>Literatura</li></ul>	déficit habitacional.

**QUADRO 10 - FINANCIAMENTO PÚBLICO PARA HABITAÇÃO – POLÍTICA PÚBLICA DO GOVERNO MUNICIPAL DE JABOTICABAL**

Fatos históricos importantes:

1988 – Promulgação da Constituição Federal transferindo mais responsabilidade aos municípios

1991/92/93 – Destinação de 4% do Orçamento Municipal para Habitação.

1991-1995 – Construção de 507 moradias em regime de mutirão com recursos do tesouro municipal – Parque 1º de Maio

**Pergunta Geral: Quais mudanças ocorreram nos financiamentos públicos para habitação no Município de Jaboticabal nos anos 90 em relação aos seguintes aspectos:**

Perguntas	Hipóteses	Tipo de Informação	Fontes de Evidência	Indicador
<i>faixa de renda atendida?</i>	No início dos anos 90, o município teve uma experiência inovadora de mutirão com recursos próprio atendendo as famílias com renda de até 3 s.m. De meados da década de 90 até os dias atuais os financiamentos habitacionais mesmo nos sistemas de mutirão atenderam as famílias com renda de 1 a 4 s.m e os demais programas por construtoras atenderam as famílias com renda de 1 a 10 s.m. (CDHU) e acima de 5 s.m. (CEF).	Levantamento dos financiamentos realizados por faixa de renda.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Literatura.</li> <li>Relatórios: CDHU e EMURJA..</li> </ul>	número de unidades habitacionais financiadas por faixa de renda por ano..
<i>fonte de recursos financeiros?</i>	No início dos anos 90, o município destinou 4% do orçamento próprio para aplicação em habitação. Após esta experiência, o município construiu unidades habitacionais com recursos da CDHU e da Caixa Econômica Federal	Levantamento das fontes de recursos financeiros da EMURJA. Levantamento dos valores destinados a investimentos em habitação.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Relatórios de diretoria e da contabilidade da EMURJA.</li> <li>LOA – Lei Orçamentária Anual.</li> </ul>	volume de recursos financeiros aplicados nos financiamentos habitacionais por ano de acordo com a fonte de recursos
<i>programas habitacionais?</i>	Os governos progressistas que administraram o município optaram pelos programas de Mutirão e de Autoconstrução Assistida. Entretanto, até mesmo no governo progressista ocorreu programa de construção de habitações no modelo empresarial.	Levantamento dos programas habitacionais (data de criação, objetivos e unidades produzidas)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Financiamentos já realizados.</li> <li>Convênios realizados.</li> </ul>	número de unidades habitacionais financiadas por ano por programa habitacional.
<i>provisão habitacional?</i>	A provisão habitacional é inconstante se verificado o número de unidades habitacionais produzidas por ano. Isso ocorre devido a dependência de recursos do Governo Federal e do Governo do Estado de São Paulo para implementação da Política Municipal de Habitação.	Levantamento da provisão de moradias.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Relatórios da EMURJA.</li> </ul>	número de unidades habitacionais financiadas por ano.
<i>déficit habitacional?</i>	Apesar das ações realizadas pelo município o déficit habitacional deve ter aumentado em números absolutos de 1990 para 2000.	Levantamento da demanda por moradias.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Relatórios de diretoria da EMURJA.</li> </ul>	déficit habitacional.

**ANEXO B**

A TABELA 13 traz detalhadamente o número de unidades habitacionais financiadas pela CDHU em cada Região Administrativa do Estado de São Paulo, no período de 1995 a 2000.

**TABELA 13** - Número de unidades habitacionais financiadas pela CDHU por Região Administrativa por ano, no período de 1995 a 2000.

Região Administrativa	Governo Covas (1995-1998)						Governo Covas/Alckmin (1999-2002)						TOTAL	Percentual
	1995	1996	1997	1998	Total	Percentual	1999	2000	2001	2002	Total	Percentual		
Araçatuba	251	2.187	980	93	<b>3.511</b>	2,9%	99	50	908	1.791	<b>2.848</b>	6,3%	<b>6.359</b>	<b>3,8%</b>
Barretos	1.162	789	877	904	<b>3.732</b>	3,1%	150	31	-	248	<b>429</b>	0,9%	<b>4.161</b>	<b>2,5%</b>
Bauru	74	2.553	2.697	1.448	<b>6.772</b>	5,6%	160	344	135	418	<b>1.057</b>	2,3%	<b>7.829</b>	<b>4,7%</b>
Campinas	4.475	2.625	4.898	5.490	<b>17.488</b>	14,6%	92	183	935	1.375	<b>2.585</b>	5,7%	<b>20.073</b>	<b>12,1%</b>
Central	1	805	1.258	2.327	<b>4.391</b>	3,7%	-	-	52	498	<b>550</b>	1,2%	<b>4.941</b>	<b>3,0%</b>
Franca	297	519	2.392	1.717	<b>4.925</b>	4,1%	-	156	718	402	<b>1.276</b>	2,8%	<b>6.201</b>	<b>3,7%</b>
Marília	84	2.078	2.380	1.784	<b>6.326</b>	5,3%	220	524	313	1.007	<b>2.064</b>	4,5%	<b>8.390</b>	<b>5,1%</b>
RMSP	1.770	3.157	6.601	25.548	<b>37.076</b>	30,9%	5.228	1.868	3.580	6.739	<b>17.415</b>	38,3%	<b>54.491</b>	<b>32,9%</b>
P. Prudente	1	1.394	1.547	1.702	<b>4.644</b>	3,9%	273	26	353	1.264	<b>1.916</b>	4,2%	<b>6.560</b>	<b>4,0%</b>
Registro	-	132	-	1.117	<b>1.249</b>	1,0%	500	-	107	342	<b>949</b>	2,1%	<b>2.198</b>	<b>1,3%</b>
Ribeirão Preto	15	1.988	1.437	278	<b>3.718</b>	3,1%	50	107	58	701	<b>916</b>	2,0%	<b>4.634</b>	<b>2,8%</b>
Santos	480	580	109	656	<b>1.825</b>	1,5%	416	144	191	1.172	<b>1.923</b>	4,2%	<b>3.748</b>	<b>2,3%</b>
S.J. Rio Preto	316	1.413	3.695	3.545	<b>8.969</b>	7,5%	303	601	697	2.459	<b>4.060</b>	8,9%	<b>13.029</b>	<b>7,9%</b>
S.J. Campos	-	1.114	3.517	1.861	<b>6.492</b>	5,4%	526	1.097	1.050	389	<b>3.062</b>	6,7%	<b>9.554</b>	<b>5,8%</b>
Sorocaba	318	1.126	3.832	3.697	<b>8.973</b>	7,5%	174	498	1.379	2.416	<b>4.467</b>	9,8%	<b>13.440</b>	<b>8,1%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>9.244</b>	<b>22.460</b>	<b>36.220</b>	<b>52.167</b>	<b>120.091</b>	<b>100,0%</b>	<b>8.191</b>	<b>5.629</b>	<b>10.476</b>	<b>21.221</b>	<b>45.517</b>	<b>100,0%</b>	<b>165.608</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: CDHU - Gerência de Controle de Informações - SPE - Vice Presidência (11/07/2003)

**TABELA 14** - Demanda Potencial da CDHU no Estado de São Paulo - 1998.

Região	Demanda Potencial da CDHU em 1.000 famílias	Percentual	Total Estimado de Famílias em 1.000 famílias	% de Famílias na Demanda Potencial da CDHU
RMSP	1.069	73,1%	4.912	21,8%
Agrupamento Central	58	4,0%	449	12,9%
Agrupamento Leste	129	8,8%	1.017	12,7%
RM Santos	64	4,4%	378	16,9%
Agrupamento Norte	47	3,2%	446	10,5%
Agrup. Vale do Paraíba	53	3,6%	429	12,4%
Agrupamento Oeste	43	2,9%	346	12,4%
<b>TOTAL</b>	<b>1.463</b>	<b>100,0%</b>	<b>7.977</b>	<b>18,3%</b>

Fonte: SEADE (2001)

**QUADRO 11** - Valores do Planejamento Orçamentário da EMURJA e da Prefeitura de Jaboticabal.

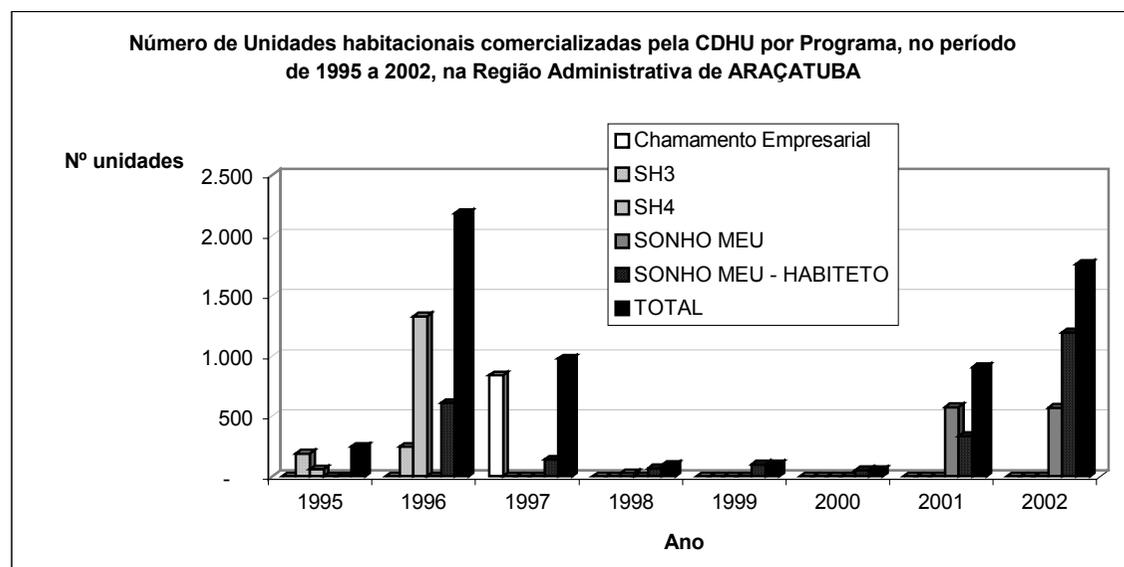
Ano	Orçamento da EMURJA	Orçamento da Prefeitura	Percentual EMURJA/Prefeitura
1992	Cr\$219.210.000,00	Cr\$6.343.000.000,00	3,46%
1993	Cr\$22.955.000.000,00	Cr\$502.815.000.000,00	4,57%
1994	CR\$1.608.000.000,00	CR\$29.730.000.000,00	5,41%
1995	R\$1.082.700,00	R\$29.923.500,00	3,62%
1996	R\$1.109.700,00	R\$33.630.000,00	3,30%
1997	R\$1.145.600,00	R\$34.130.000,00	3,36%
1998	R\$1.108.100,00	R\$31.194.300,00	3,55%
1999	R\$1.108.100,00	R\$34.400.000,00	3,22%
2000	R\$1.108.100,00	R\$35.506.700,00	3,12%
2001	R\$1.108.100,00	R\$36.663.000,00	3,02%
2002	R\$1.253.200,00	R\$42.475.000,00	2,95%

Fonte: Leis Orçamentárias Anuais (LOA) do Município de Jaboticabal: Lei 2.045/1991; Lei 2.141/1992; Lei 2.235/1993; Lei 2.342/1994; Lei 2.414/1995; Lei 2.508/1996; Lei 2.599/1997; Lei 2.692/1998; Lei 2.786/1999; Lei 2.862/2000; Lei 2.971/2001.

**TABELA 15** - Unidades habitacionais comercializadas pela CDHU por Programa, na Região Administrativa de Araçatuba, no período 1995-2002.

Programa	Modalidade	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	TOTAL	Percentual
Chamamento Empresarial	EG	-	-	840	-	-	-	-	-	840	13,2%
SH3	EG	189	246	-	-	-	-	-	-	435	6,8%
SH4	EG	58	1.330	-	27	-	-	-	-	1.415	22,3%
SONHO MEU	EG	-	-	-	-	-	-	574	569	1.143	18,0%
SONHO MEU	HA	-	611	140	66	99	50	334	1.195	2.495	39,2%
SONHO MEU	PMI	-	-	-	-	-	-	-	22	22	0,3%
Outros		4	-	-	-	-	-	-	-	4	0,1%
Polícia Militar	CCR	-	-	-	-	-	-	-	5	5	0,1%
	<b>TOTAL</b>	<b>251</b>	<b>2.187</b>	<b>980</b>	<b>93</b>	<b>99</b>	<b>50</b>	<b>908</b>	<b>1.791</b>	<b>6.359</b>	<b>100,0%</b>

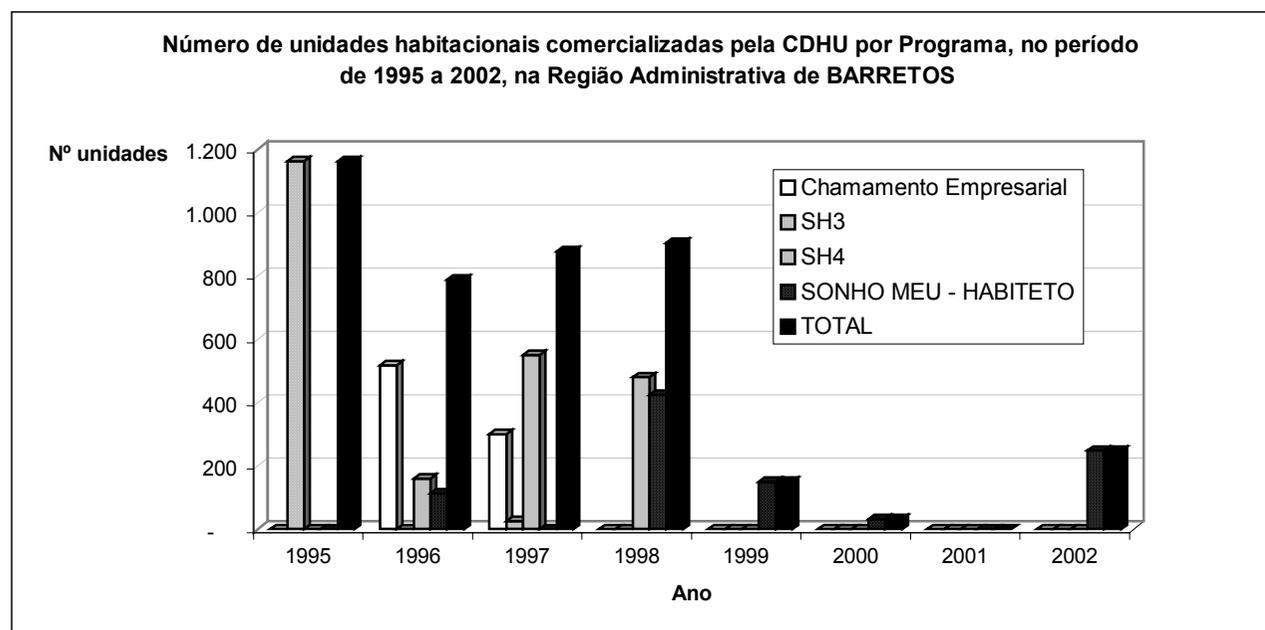
Fonte: CDHU - Gerência de Controle de Informações - SPE - Vice Presidência (11/07/2003) e IGC.



**TABELA 16** - Unidades habitacionais comercializadas pela CDHU por Programa, na Região Administrativa de Barretos, no período 1995-2002.

Programa	Modalidade	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	TOTAL	Percentual
Chamamento Empresarial	EG	-	517	300	-	-	-	-	-	817	19,6%
SH3	EG	1.162	-	26	-	-	-	-	-	1.188	28,6%
SH4	EG	-	159	551	480	-	-	-	-	1.190	28,6%
SONHO MEU	HA	-	113	-	424	150	31	-	248	966	23,2%
	<b>TOTAL</b>	<b>1.162</b>	<b>789</b>	<b>877</b>	<b>904</b>	<b>150</b>	<b>31</b>	<b>-</b>	<b>248</b>	<b>4.161</b>	<b>100,0%</b>

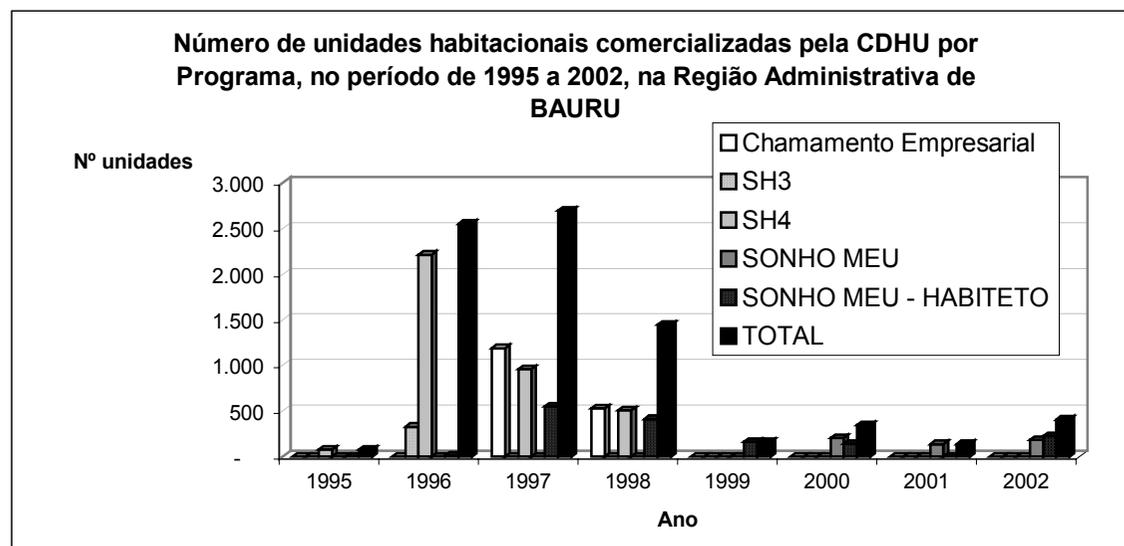
Fonte: CDHU - Gerência de Controle de Informações - SPE - Vice Presidência (11/07/2003) e IGC.



**TABELA 17** - Unidades habitacionais comercializadas pela CDHU por Programa, na Região Administrativa de Bauru, no período 1995-2002.

Programa	Modalidade	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	TOTAL	Percentual
Chamamento Empresarial	EG	-	-	1.189	530	-	-	-	-	1.719	22,0%
SH3	EG	-	328	-	-	-	-	-	-	328	4,2%
SH4	EG	74	2.214	960	506	-	-	-	-	3.754	47,9%
SONHO MEU	EG	-	-	-	-	-	205	135	181	521	6,7%
SONHO MEU	HA	-	11	548	412	160	139	-	223	1.493	19,1%
Polícia Militar	CCR	-	-	-	-	-	-	-	14	14	0,2%
<b>TOTAL</b>		<b>74</b>	<b>2.553</b>	<b>2.697</b>	<b>1.448</b>	<b>160</b>	<b>344</b>	<b>135</b>	<b>418</b>	<b>7.829</b>	<b>100,0%</b>

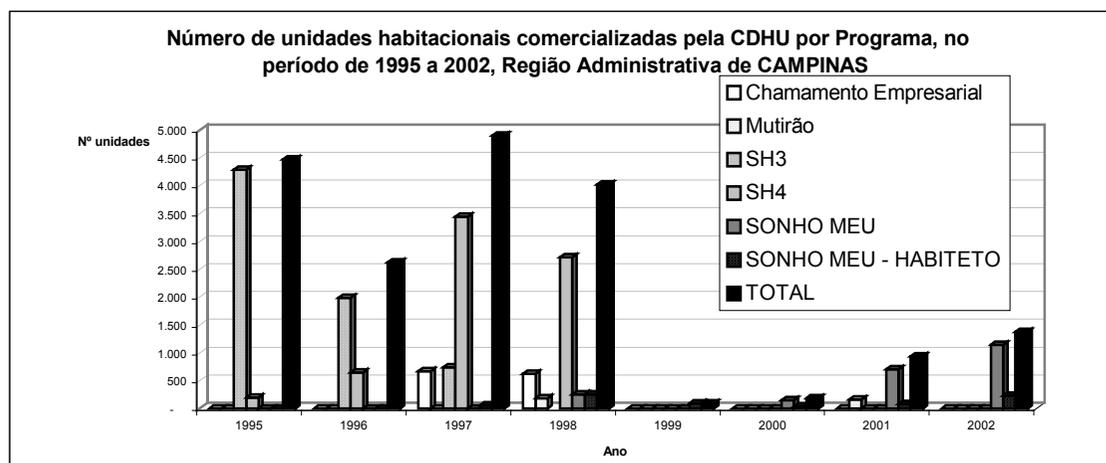
Fonte: CDHU - Gerência de Controle de Informações - SPE - Vice Presidência (11/07/2003) e IGC.



**TABELA 18** - Unidades habitacionais comercializadas pela CDHU por Programa, na Região Administrativa de Campinas, no período 1995-2002.

Programa	Modalidade	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	TOTAL	Percentual
Chamamento Empresarial	EG	-	-	670	620	-	-	-	-	1.290	6,4%
Mutirão	MT	-	-	-	184	-	-	160	-	344	1,7%
SH3	EG	4.281	1.986	738	-	-	-	-	-	7.005	34,9%
SH4	EG	194	639	3.440	2.716	-	-	-	-	6.989	34,8%
SONHO MEU	EG	-	-	-	256	-	153	700	1.138	2.247	11,2%
SONHO MEU	HA	-	-	50	249	92	30	75	234	730	3,6%
Outros		-	-	-	1.465	-	-	-	-	1.465	7,3%
Polícia Militar	CCR	-	-	-	-	-	-	-	3	3	0,0%
	<b>TOTAL</b>	<b>4.475</b>	<b>2.625</b>	<b>4.898</b>	<b>5.490</b>	<b>92</b>	<b>183</b>	<b>935</b>	<b>1.375</b>	<b>20.073</b>	<b>100,0%</b>

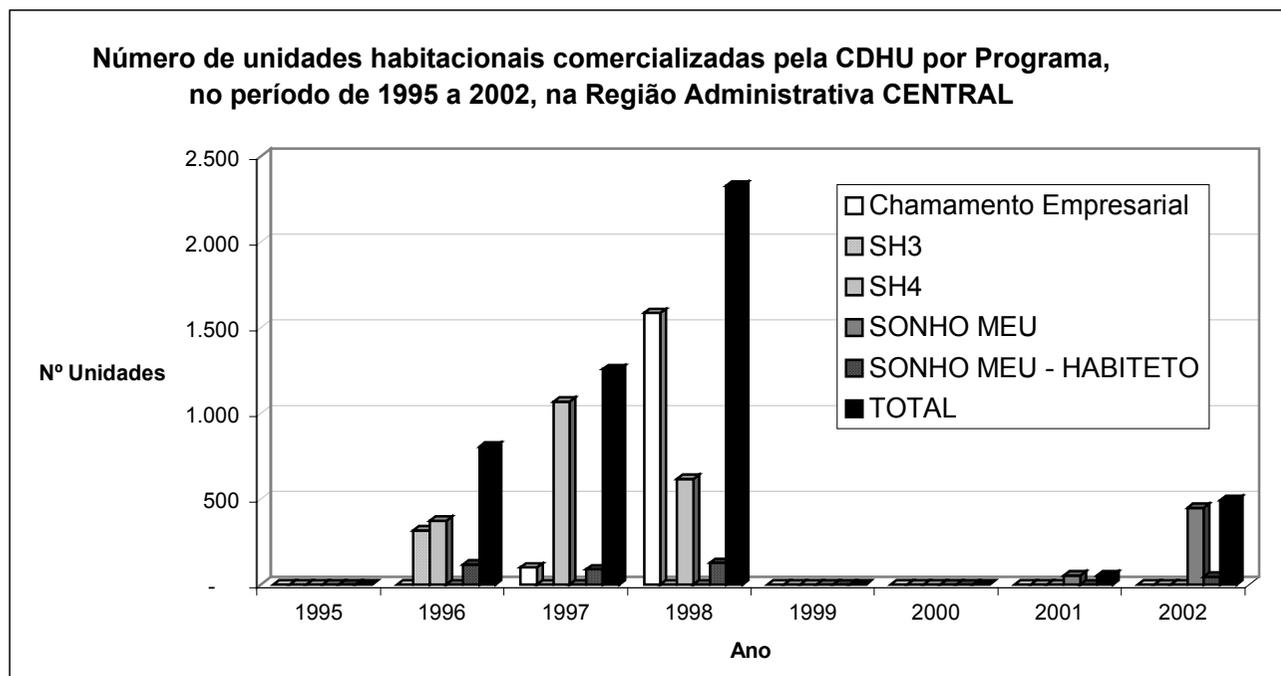
Fonte: CDHU - Gerência de Controle de Informações - SPE - Vice Presidência (11/07/2003) e IGC.



**TABELA 19** - Unidades habitacionais comercializadas pela CDHU por Programa, na Região Administrativa Central, no período 1995-2002.

Programa	Modalidade	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	TOTAL	Percentual
Chamamento Empresarial	EG	-	-	100	1.584	-	-	-	-	1.684	34,1%
SH3	EG	-	315	-	-	-	-	-	-	315	6,4%
SH4	EG	-	372	1.069	616	-	-	-	-	2.057	41,6%
SONHO MEU	EG	-	-	-	-	-	-	52	448	500	10,1%
SONHO MEU	HA	-	118	89	127	-	-	-	46	380	7,7%
Outros		1	-	-	-	-	-	-	-	1	0,0%
Polícia Militar	CCR	-	-	-	-	-	-	-	4	4	0,1%

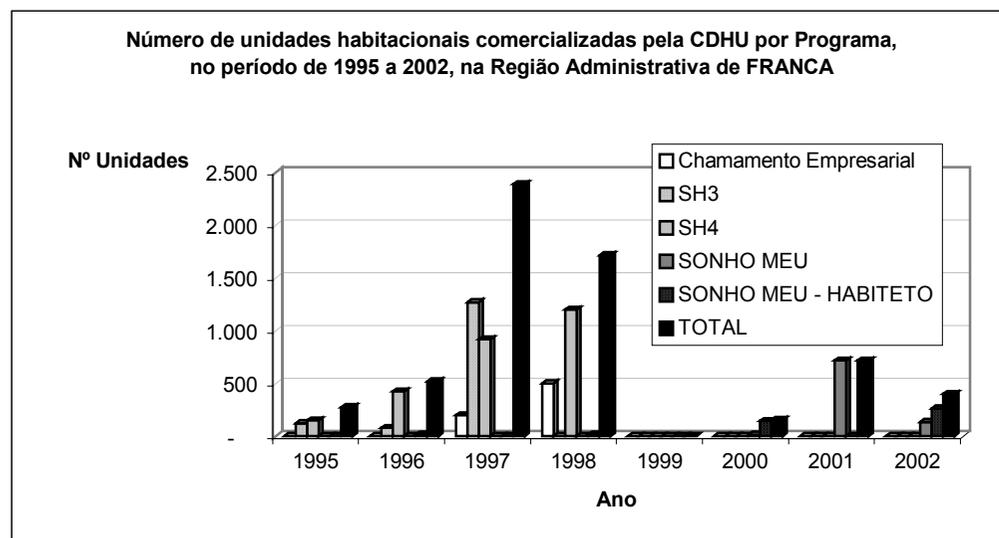
Fonte: CDHU - Gerência de Controle de Informações - SPE - Vice Presidência (11/07/2003) e IGC.



**TABELA 20** - Unidades habitacionais comercializadas pela CDHU por Programa, na Região Administrativa de Franca, no período 1995-2002.

Programa	Modalidade	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	TOTAL	Percentual
Chamamento Empresarial	EG	-	-	200	500	-	-	-	-	700	11,3%
SH3	EG	125	77	1.272	-	-	-	-	-	1.474	23,8%
SH4	EG	150	426	920	1.201	-	-	-	-	2.697	43,5%
SONHO MEU	EG	-	-	-	-	-	12	718	137	867	14,0%
SONHO MEU	HA	-	16	-	16	-	144	-	265	441	7,1%
Outros		22	-	-	-	-	-	-	-	22	0,4%
	<b>TOTAL</b>	<b>297</b>	<b>519</b>	<b>2.392</b>	<b>1.717</b>	<b>-</b>	<b>156</b>	<b>718</b>	<b>402</b>	<b>6.201</b>	<b>100,0%</b>

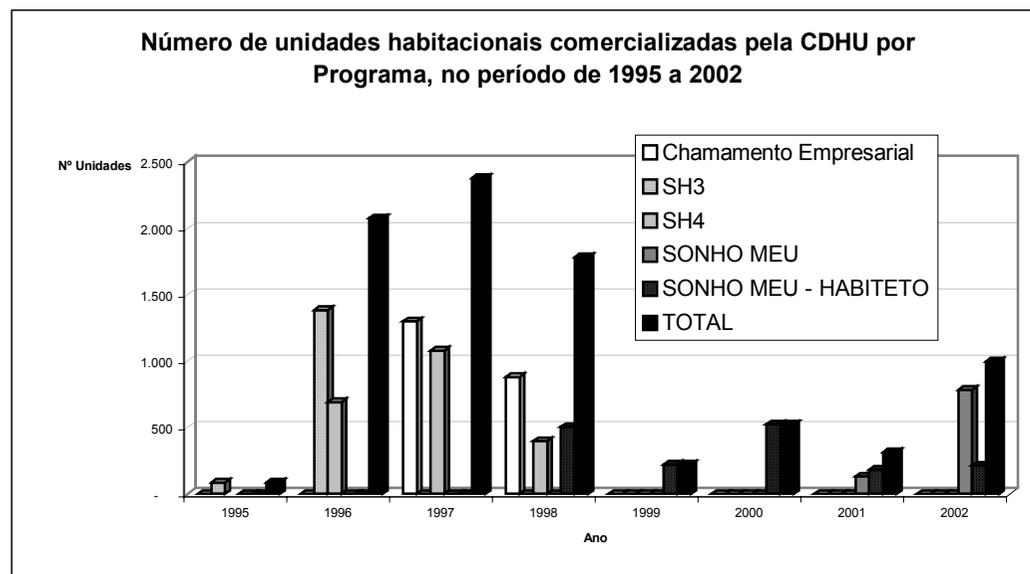
Fonte: CDHU - Gerência de Controle de Informações - SPE - Vice Presidência (11/07/2003) e IGC.



**TABELA 21** - Unidades habitacionais comercializadas pela CDHU por Programa, na Região Administrativa de Marília, no período 1995-2002.

Programa	Modalidade	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	TOTAL	Percentual
Chamamento Empresarial	EG	-	-	1.300	880	-	-	-	-	2.180	26,0%
SH3	EG	84	1.386	-	-	-	-	-	-	1.470	17,5%
SH4	EG	-	692	1.080	398	-	-	-	-	2.170	25,9%
SONHO MEU	EG	-	-	-	-	-	-	131	783	914	10,9%
SONHO MEU	HA	-	-	-	506	220	524	182	214	1.646	19,6%
Polícia Militar	CCR	-	-	-	-	-	-	-	10	10	0,1%
	<b>TOTAL</b>	<b>84</b>	<b>2.078</b>	<b>2.380</b>	<b>1.784</b>	<b>220</b>	<b>524</b>	<b>313</b>	<b>1.007</b>	<b>8.390</b>	<b>100,0%</b>

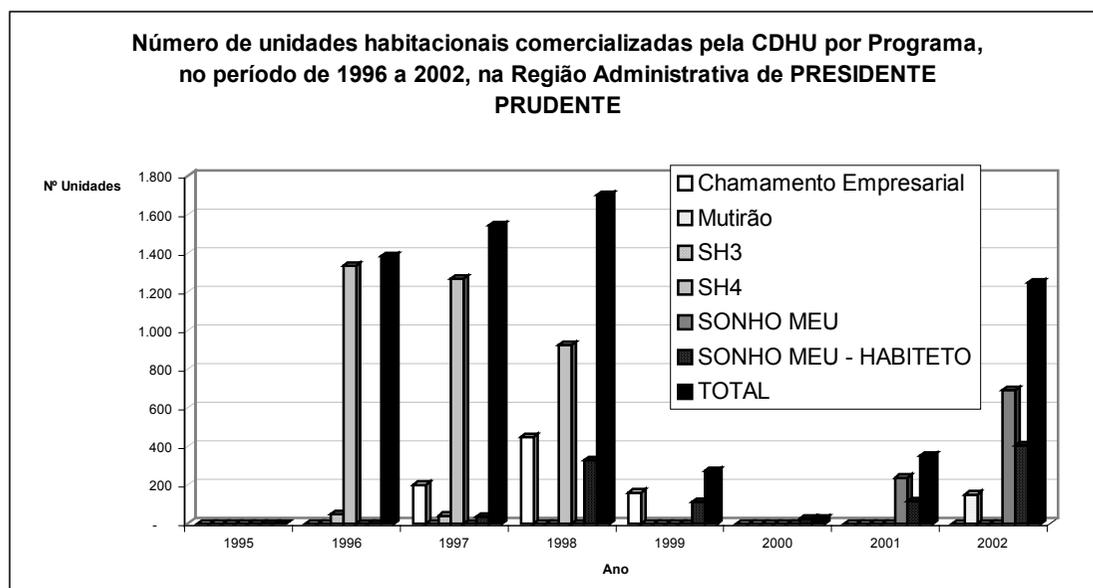
Fonte: CDHU - Gerência de Controle de Informações - SPE - Vice Presidência (11/07/2003) e IGC.



**TABELA 22** - Unidades habitacionais comercializadas pela CDHU por Programa, na Região Administrativa de Pres.Prudente, no período 1995-2002.

Programa	Modalidade	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	TOTAL	Percentual
Chamamento Empresarial	EG	-	-	200	448	160	-	-	-	808	12,3%
Mutirão	MT	-	-	-	-	-	-	-	150	150	2,3%
SH3	EG	-	50	40	-	-	-	-	-	90	1,4%
SH4	EG	-	1.336	1.269	925	-	-	-	-	3.530	53,8%
SONHO MEU	EG	-	-	-	-	-	-	237	691	928	14,1%
SONHO MEU	HA	-	-	36	329	113	26	116	406	1.026	15,6%
Outros		1	8	2	-	-	-	-	-	11	0,2%
Polícia Militar	CCR	-	-	-	-	-	-	-	17	17	0,3%
<b>TOTAL</b>		<b>1</b>	<b>1.394</b>	<b>1.547</b>	<b>1.702</b>	<b>273</b>	<b>26</b>	<b>353</b>	<b>1.264</b>	<b>6.560</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: CDHU - Gerência de Controle de Informações - SPE - Vice Presidência (11/07/2003) e IGC.



**TABELA 23** - Unidades habitacionais comercializadas pela CDHU por Programa, na Região Administrativa RMSP, no período 1995-2002.

<b>Programa</b>	<b>Modalidade</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>TOTAL</b>	<b>Percentual</b>
Chamamento Empresarial	EG	-	-	200	11.204	2.660	244	-	40	14.348	26,3%
Mutirão	MT	-	1.477	3.445	4.562	2.328	1.372	2.181	4.379	19.744	36,2%
SH3	EG	1.770	1.195	358	-	-	-	-	-	3.323	6,1%
SH4	EG	-	480	2.592	4.344	240	-	-	-	7.656	14,1%
SONHO MEU	EG	-	-	-	-	-	252	1.278	1.525	3.055	5,6%
SONHO MEU	PMI	-	-	-	-	-	-	-	5	5	0,0%
Atuação em Cortiços	CCR	-	-	-	-	-	-	-	3	3	0,0%
Atuação em Cortiços	EG	-	-	-	-	-	-	-	160	160	0,3%
Atuação em Cortiços	MT	-	-	-	-	-	-	40	-	40	0,1%
Guarapiranga	EG	-	-	-	59	-	-	81	384	524	1,0%
Mutirão	EG	-	-	-	1.024	-	-	-	-	1.024	1,9%
Outros		-	5	6	4.355	-	-	-	-	4.366	8,0%
Polícia Militar	CCR	-	-	-	-	-	-	-	43	43	0,1%
Protocolo de Intenções	EG	-	-	-	-	-	-	-	200	200	0,4%
	<b>TOTAL</b>	<b>1.770</b>	<b>3.157</b>	<b>6.601</b>	<b>25.548</b>	<b>5.228</b>	<b>1.868</b>	<b>3.580</b>	<b>6.739</b>	<b>54.491</b>	<b>100,0%</b>

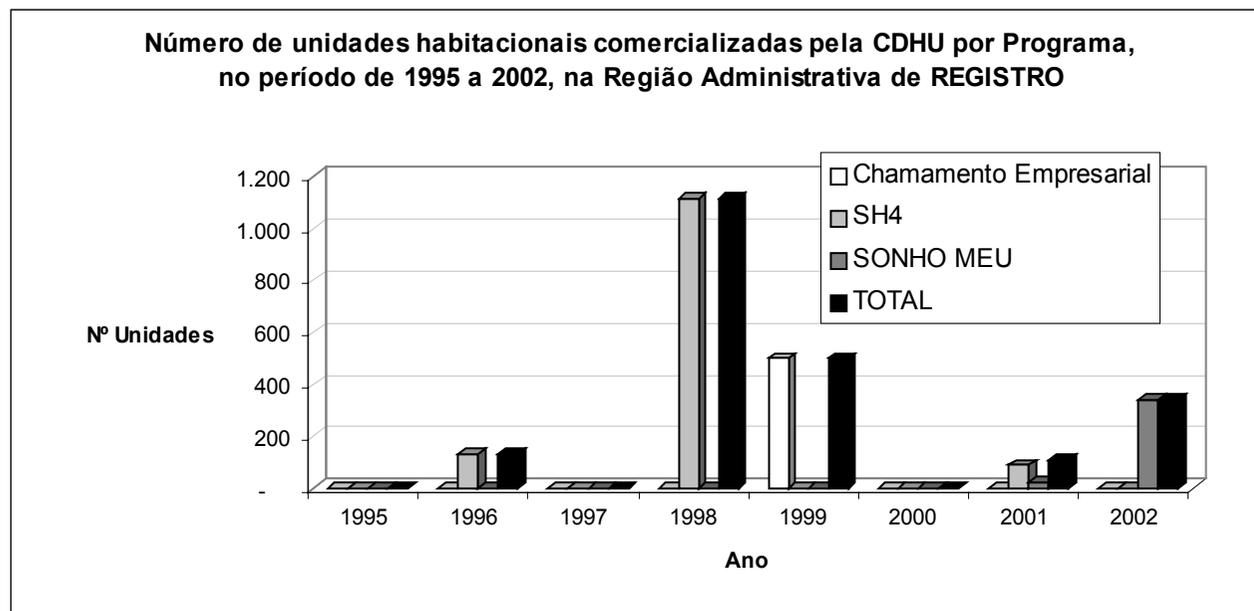
Fonte: CDHU - Gerência de Controle de Informações - SPE - Vice Presidência (11/07/2003) e IGC.



**TABELA 24** - Unidades habitacionais comercializadas pela CDHU por Programa, na Região Administrativa de Registro, no período 1995-2002.

Programa	Modalidade	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	TOTAL	Percentual
Chamamento Empresarial	EG	-	-	-	-	500	-	-	-	500	22,7%
SH4	EG	-	132	-	1.117	-	-	87	-	1.336	60,8%
SONHO MEU	EG	-	-	-	-	-	-	20	342	362	16,5%
	TOTAL	-	132	-	1.117	500	-	107	342	2.198	100,0%

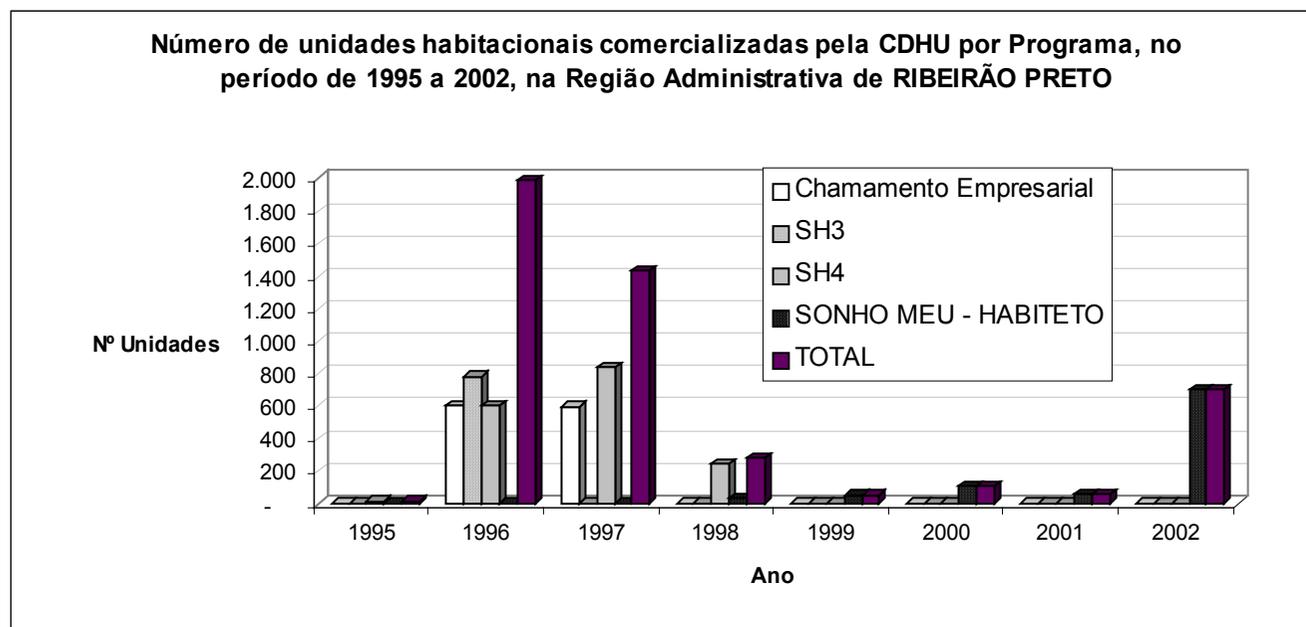
Fonte: CDHU - Gerência de Controle de Informações - SPE - Vice Presidência (11/07/2003) e IGC.



**TABELA 25** - Unidades habitacionais comercializadas pela CDHU por Programa, na Região Administrativa de Rib. Preto, no período 1995-2002.

Programa	Modalidade	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	TOTAL	Percentual
Chamamento Empresarial	EG	-	600	597	-	-	-	-	-	1.197	25,8%
SH3	EG	-	784	-	-	-	-	-	-	784	16,9%
SH4	EG	15	604	840	246	-	-	-	-	1.705	36,8%
SONHO MEU	HA	-	-	-	32	50	107	58	701	948	20,5%
	TOTAL	15	1.988	1.437	278	50	107	58	701	4.634	100,0%

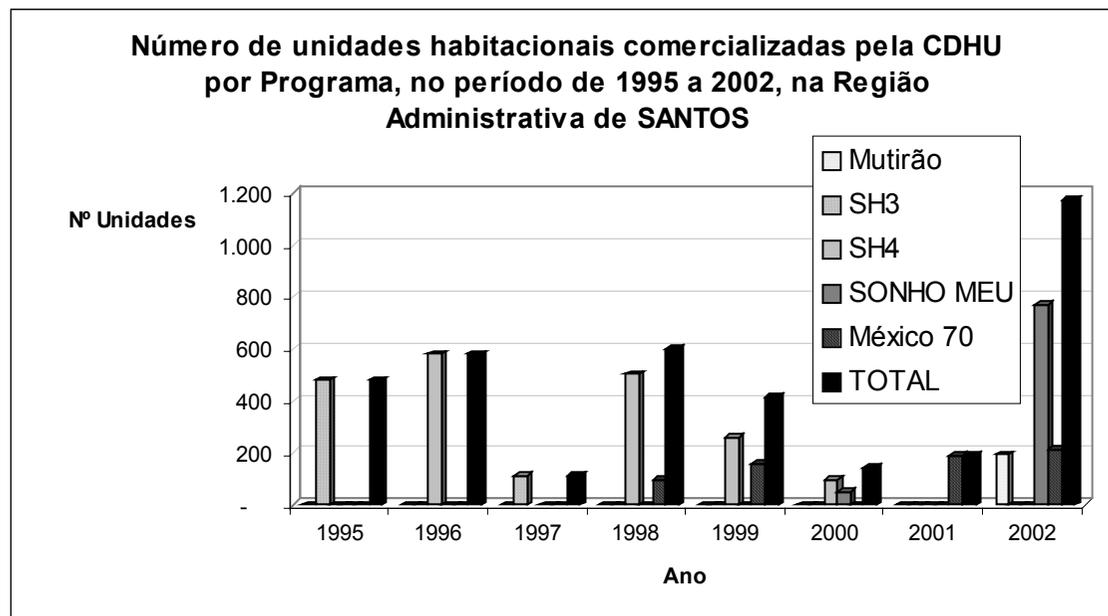
Fonte: CDHU - Gerência de Controle de Informações - SPE - Vice Presidência (11/07/2003) e IGC.



**TABELA 26** - Unidades habitacionais comercializadas pela CDHU por Programa, na Região Administrativa de Santos, no período 1995-2002.

Programa	Modalidade	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	TOTAL	Percentual
Mutirão	MT	-	-	-	-	-	-	-	192	192	5,1%
SH3	EG	480	-	109	-	-	-	-	-	589	15,7%
SH4	EG	-	580	-	504	256	96	-	-	1.436	38,3%
SONHO MEU	EG	-	-	-	-	-	48	-	768	816	21,8%
SONHO MEU	HA	-	-	-	56	-	-	-	-	56	1,5%
México 70	EG	-	-	-	96	160	-	191	212	659	17,6%
<b>TOTAL</b>		<b>480</b>	<b>580</b>	<b>109</b>	<b>656</b>	<b>416</b>	<b>144</b>	<b>191</b>	<b>1.172</b>	<b>3.748</b>	<b>100,0%</b>

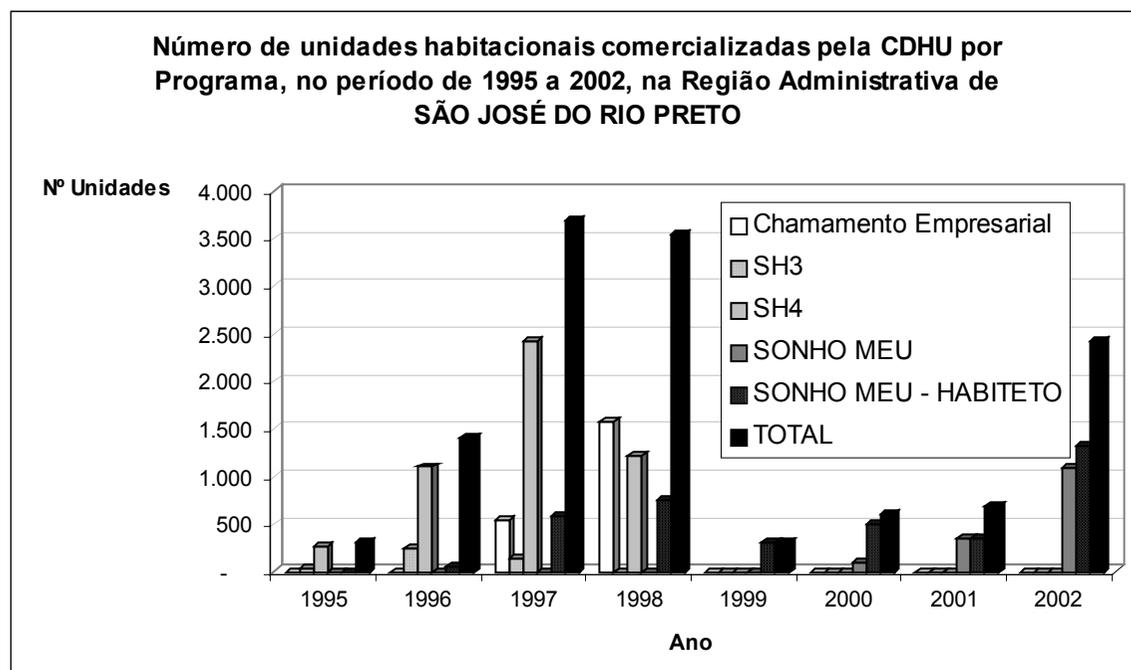
Fonte: CDHU - Gerência de Controle de Informações - SPE - Vice Presidência (11/07/2003) e IGC.



**TABELA 27** - Unidades habitacionais comercializadas pela CDHU por Programa, na Região Administrativa de S.J.Rio Preto, no período 1995-2002.

Programa	Modalidade	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	TOTAL	Percentual
Chamamento Empresarial	EG	-	-	541	1.571	-	-	-	-	2.112	16,2%
SH3	EG	39	249	142	-	-	-	-	-	430	3,3%
SH4	EG	277	1.103	2.424	1.215	-	-	-	-	5.019	38,5%
SONHO MEU	EG	-	-	-	-	-	95	351	1.094	1.540	11,8%
SONHO MEU	HA	-	61	588	759	303	506	346	1.332	3.895	29,9%
Polícia Militar	CCR	-	-	-	-	-	-	-	33	33	0,3%
TOTAL		316	1.413	3.695	3.545	303	601	697	2.459	13.029	100,0%

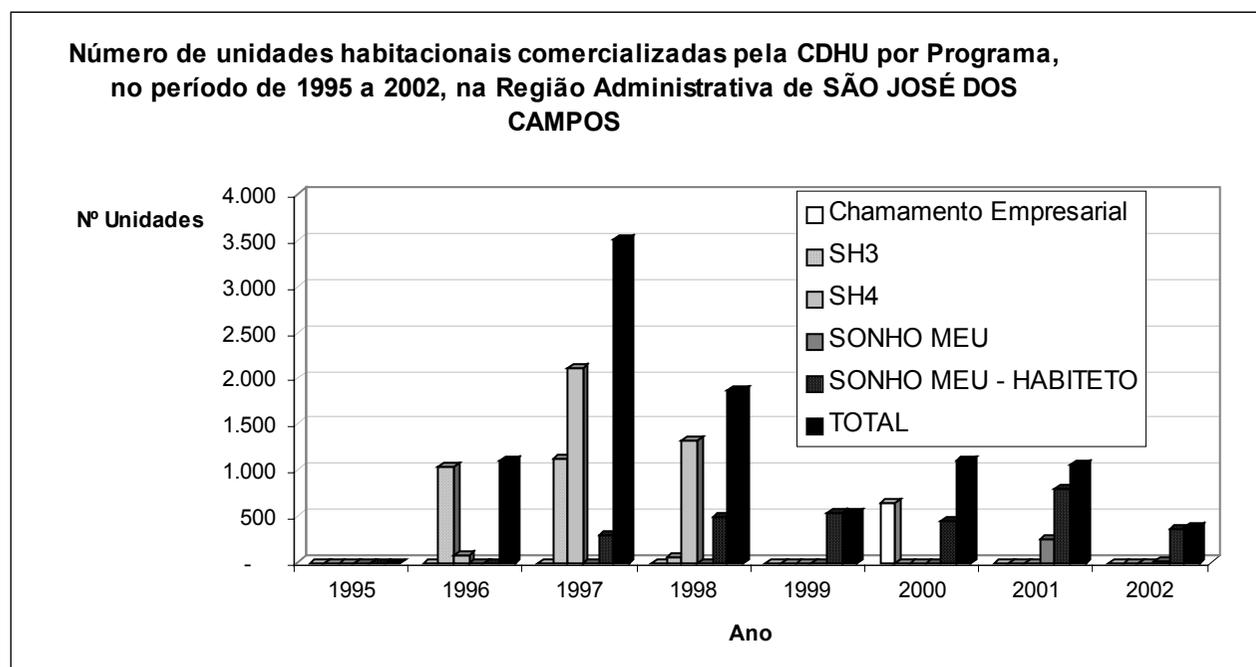
Fonte: CDHU - Gerência de Controle de Informações - SPE - Vice Presidência (11/07/2003) e IGC.



**TABELA 28** - Unidades habitacionais comercializadas pela CDHU por Programa, na Região Administrativa de S.J. Campos, no período 1995-2002.

Programa	Modalidade	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	TOTAL	Percentual
Chamamento Empresarial	EG	-	-	-	-	-	640	-	-	640	6,7%
SH3	EG	-	1.041	1.119	51	-	-	-	-	2.211	23,1%
SH4	EG	-	73	2.103	1.320	-	-	-	-	3.496	36,6%
SONHO MEU	EG	-	-	-	-	-	-	256	18	274	2,9%
SONHO MEU	HA	-	-	295	490	526	457	794	371	2.933	30,7%
TOTAL		-	1.114	3.517	1.861	526	1.097	1.050	389	9.554	100,0%

Fonte: CDHU - Gerência de Controle de Informações - SPE - Vice Presidência (11/07/2003) e IGC.



**TABELA 29** - Unidades habitacionais comercializadas pela CDHU por Programa, na Região Administrativa de Sorocaba, no período 1995-2002.

Programa	Modalidade	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	TOTAL	Percentual
Chamamento Empresarial	EG	-	-	624	1.628	-	-	-	-	2.252	16,8%
SH3	EG	205	-	128	-	-	-	-	-	333	2,5%
SH4	EG	113	1.071	3.036	1.101	-	-	-	-	5.321	39,6%
SONHO MEU	EG	-	-	-	504	-	265	988	1.462	3.219	24,0%
SONHO MEU	HA	-	55	44	464	174	233	391	952	2.313	17,2%
Polícia Militar	CCR	-	-	-	-	-	-	-	2	2	0,0%
TOTAL		318	1.126	3.832	3.697	174	498	1.379	2.416	13.440	100,0%

Fonte: CDHU - Gerência de Controle de Informações - SPE - Vice Presidência (11/07/2003) e IGC.

