



Andiara Campanhoni

**ANÁLISE COMPARADA ENTRE O PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA (PMCMV)
E O PLANO NACIONAL DE HABITAÇÃO (PLANHAB): CONTEXTO ECONÔMICO DO
LANÇAMENTO DO PROGRAMA E SEUS IMPACTOS NA EXECUÇÃO DA POLÍTICA
HABITACIONAL.**

**Brasília – DF
Abril/2019**

Andiara Campanhoni

**ANÁLISE COMPARADA ENTRE O PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA (PMCMV)
E O PLANO NACIONAL DE HABITAÇÃO (PLANHAB): CONTEXTO ECONÔMICO DO
LANÇAMENTO DO PROGRAMA E SEUS IMPACTOS NA EXECUÇÃO DA POLÍTICA
HABITACIONAL.**

Artigo apresentado como Trabalho de Conclusão de Curso, visando cumprir parte dos requisitos para obtenção do grau de Especialista em Políticas de Infraestrutura.

Autora: Andiara Campanhoni
Orientador: Ariel Cecílio Garces Pares

Brasília – DF
Abril/2019

ANÁLISE COMPARADA ENTRE O PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA (PMCMV) E O PLANO NACIONAL DE HABITAÇÃO (PLANHAB): CONTEXTO ECONÔMICO DO LANÇAMENTO DO PROGRAMA E SEUS IMPACTOS NA EXECUÇÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL.

Autora: Andiana Campanhoni

Órgão de trabalho da autora: Secretaria Nacional de Habitação do Ministério do Desenvolvimento Regional

RESUMO

O presente artigo teve como objetivo realizar uma análise comparada entre a estratégia proposta pelo Plano Nacional de Habitação (PlanHab) e a execução do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), com o propósito de compreender se a implementação do programa está sendo capaz de atender o planejamento realizado anteriormente para a política habitacional, tendo em vista o contexto econômico de seu lançamento. Para contextualização do tema, foram abordadas as premissas adotadas na elaboração do PlanHab e discutido o duplo papel assumido pelo PMCMV, atuando como uma política social e anticíclica. Após o levantamento, foram apontadas algumas divergências entre a proposta realizada para a política habitacional e as ações implementadas pelo PMCMV. Foi possível perceber que a execução do programa ficou aquém das metas físicas estimadas pelo PlanHab, apesar da projeção de recursos prevista ter se apresentado bastante aproximada, fato que pode ser atribuído, em parte, ao descompasso entre execução e planejamento.

Palavras-chave: Plano Nacional de Habitação (PlanHab), Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV); Habitação social.

1. INTRODUÇÃO

O Plano Nacional de Habitação (PlanHab) foi formulado com o objetivo de apresentar uma estratégia de longo prazo para equacionar as necessidades habitacionais brasileiras presentes e futuras, em um horizonte temporal de 15 anos (2009-2023), universalizando o acesso à moradia digna para todo cidadão do país. (BRASIL, 2009, p. 5).

As discussões que basearam a concepção do plano ocorreram entre o segundo semestre de 2007 e o final de 2008. Logo após a finalização do PlanHab, mudanças significativas de ordem macroeconômica, deflagradas pela crise internacional ocorrida em 2008, promoveram alterações em alguns dos parâmetros e cenários utilizados à época da elaboração do plano, ensejando sua atualização.

O Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), lançado em março de 2009, apesar de concebido como uma ação de enfrentamento ao déficit habitacional, facilitando o acesso à moradia para famílias de baixa renda, foi idealizado principalmente como parte do conjunto de medidas propostas pelo Governo Federal com o objetivo de mitigar os efeitos da mencionada crise econômica, assumindo o duplo papel de uma política social e anticíclica¹.

Após seu lançamento, e em função das mudanças promovidas diretamente no setor habitacional do país, tornou-se imprescindível revisar e atualizar alguns dos elementos que subsidiaram a elaboração do PlanHab. Foi proposto, então, um novo cenário de atendimento às necessidades habitacionais, com base na nova previsão de recursos direcionados à política habitacional, que resultou em um novo quadro de metas para equacionar o problema da habitação no país.

A despeito do contexto econômico no qual o PMCMV foi lançado, segundo o documento do PlanHab, o programa foi delineado em consonância com os insumos e projeções apresentados por este plano, colocando em curso um conjunto de diretrizes e ações previstas, com impacto direto na alavancagem do setor da construção civil (BRASIL, 2009, p. 192).

¹ Políticas anticíclicas, conforme defendido pelo economista inglês John Keynes, costumam ser adotadas pelos governos a fim de oferecer condições para que a economia produza efeitos compensatórios em momentos de desequilíbrios macroeconômicos. Trata-se, portanto, de uma política de natureza keynesiana.

Além disso, embora seja um programa de produção de moradias, o qual deveria fazer parte de um conjunto de iniciativas para o alcance dos objetivos da política habitacional, o PMCMV passou a exercer o papel designado à própria política, pois representa praticamente a totalidade dos recursos investidos em habitação popular que estiveram em execução desde o seu lançamento.

Tendo em vista o duplo papel assumido pelo PMCMV, atuando como uma política social e econômica, além da sua predominância nos investimentos para habitação popular, questiona-se se as medidas anticíclicas adotadas convergiram ao alcance dos objetivos estipulados para a política habitacional.

Este trabalho propõe, portanto, uma análise comparada entre a estratégia proposta pelo PlanHab e a execução do PMCMV, com o propósito de compreender se a implementação do programa foi capaz de atender o planejamento realizado anteriormente para a política habitacional, tendo em vista o contexto econômico de seu lançamento².

2. O PLANO NACIONAL DE HABITAÇÃO: PLANHAB (2009-2023)

A proposta apresentada pelo PlanHab buscou alcançar, por meio do planejamento de uma nova política habitacional, uma mudança no paradigma adotado pelas políticas anteriores, as quais acabaram privilegiando o setor privado e não tiveram grande êxito no atendimento a população de baixa renda.

Para compreender as premissas adotadas na elaboração das estratégias propostas pelo PlanHab, é importante compreender o contexto de sua elaboração, passando pelas iniciativas propostas anteriormente pelo governo e pelo legado deixado por elas.

2.1. Contextualização da questão habitacional no Brasil

A origem do problema habitacional brasileiro remonta ao processo de urbanização iniciado na década de 30, quando a crise do modelo agroexportador e a crescente industrialização culminaram em um enorme deslocamento de pessoas rumo às metrópoles, sobrecarregando os espaços urbanos. O resultado deste descompasso foi a

² Esta pesquisa não entrará nos méritos do planejamento realizado pelo PlanHab, bem como na efetividade das medidas anticíclicas adotadas. Contudo, dado o fato de o PlanHab ser fruto de anos de discussão e amadurecimento sobre o tema, será adotado como referência para a execução deste trabalho.

formação de vastas periferias nos grandes centros, nos quais a população, desprovida de acesso ao mercado formal de moradias, acabou se instalando de forma precária.

Esse panorama obrigou o governo a realizar as primeiras intervenções no setor habitacional. Dentre as ações realizadas, destacou-se a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH), fundado em 1964, o qual financiou, ao longo de 22 anos de existência, a produção de 4,46 milhões de unidades habitacionais³.

Contudo, apesar de ter sido criado para construir, prioritariamente, habitações para famílias de renda mensal entre um e três salários mínimos, deste total, apenas 33,6% foram destinadas a estas faixas, o que representa baixo êxito no atendimento aos seus objetivos (ROYER, 2009).

Os resultados apresentados pela produção do BNH para o mercado popular podem ser associados ao fato de que o enfrentamento ao problema habitacional não foi o objetivo prioritário na estruturação da política. Segundo Azevedo e Andrade (2011), a geração de novos empregos, por meio da mobilização e fortalecimento da construção civil, visando atenuar a crise econômica à época, foi um objetivo que acabou prevalecendo.

É importante destacar, ainda, que o elevado índice de inadimplência dos mutuários de baixa renda, submetidos à política de arrochos salariais e à instabilidade do emprego, bem como a necessidade de investir de forma rentável, forçou o BNH a buscar clientes com capacidade de fazer frente às dívidas corrigidas com juros e correção monetária⁴. Por fim, o BNH acabou por privilegiar a população de maior poder aquisitivo, desconsiderando o real quadro de carências das famílias de baixa renda, maioria da população brasileira (FIX, 2011).

É possível notar que o BNH apresentou um duplo objetivo, de enfrentar a problemática habitacional ao mesmo tempo em que buscou ações destinadas à geração de empregos e estímulo à economia, o que se mostrou insuficiente para resolver a questão social a contento, deslocando o foco da política. A combinação de objetivos

³ A produção do BNH representou um número significativo, principalmente se comparado aos regimes anteriores de promoção de habitação pública no país, os Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs) e Fundação da Casa Popular (FCP).

⁴ Juntamente com o BNH foi criado o Sistema Financeiro de Habitação (SFH), cujo objetivo era facilitar o acesso da população ao crédito imobiliário. O equilíbrio do SFH era consequência do retorno de suas aplicações, isto é, do pagamento das prestações pelos mutuários.

econômicos e sociais foi proposta de forma semelhante ao que ocorreu na criação do PMCMV, como será visto mais adiante.

Com a extinção do BNH, em 1986, havia uma expectativa de reestruturação do setor, de modo a surgir uma nova política habitacional para o país. No entanto, suas funções foram incorporadas pela Caixa Econômica Federal, e o setor do governo federal responsável pela gestão da política habitacional ficou subordinado, durante os próximos 10 anos, a sete ministérios ou estruturas administrativas diferentes, caracterizando descontinuidade e ausência de qualquer estratégia para enfrentar o problema habitacional (SHIMBO, 2010).

Em meados da década de 90, o padrão da política habitacional começou a ser alterado. Nesse período, foram lançados programas⁵ que apresentaram importantes resultados, além da publicação do Estatuto das Cidades, em 2001 - um significativo avanço com relação à política fundiária, contudo ainda não existia uma estratégia de planejamento definida a longo prazo.

Em 2003, com a criação do Ministério das Cidades, houve uma reestruturação do setor, reunindo em um mesmo órgão as áreas responsáveis pelo desenvolvimento urbano do país. Dessa forma, a Política Nacional de Habitação (PNH), lançada em 2004, foi elaborada em uma perspectiva de desenvolvimento urbano integrado, sendo o principal instrumento de orientação das estratégias e ações a serem implementadas pelo Governo Federal.

Dentro do processo de implementação da PNH é importante destacar a retomada do planejamento do setor habitacional, visando garantir condições institucionais para promover o acesso à moradia digna a todos os segmentos da população, especialmente os de baixa renda.

A PNH procurou segregar o atendimento habitacional em dois tipos de demanda, prevendo a destinação diferenciada de recursos por dois sistemas diferentes: o Sistema Nacional de Habitação de Mercado (SNHM) e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS). Este último, instituído pela Lei Federal nº 11.124/2005, é voltado exclusivamente para a faixa de interesse social.

⁵ Programa Pró-moradia, Habitar Brasil, Programa de Arrendamento Residencial (PAR), Programa de Subsídio a Habitação Social (PSH) e Programa Carta de Crédito. (SHIMBO, 2010)

Contudo, apesar da prerrogativa estabelecida pela PNH, do estímulo à participação privada apenas para a habitação de mercado, voltada para famílias de renda média, na prática houve a participação de agentes privados na provisão de moradia para a habitação de interesse social, como será visto no decorrer do trabalho.

Na reestruturação proposta pela PNH, foi estabelecido, como instrumento norteador para atuação do Governo Federal, o Plano Nacional de Habitação (PlanHab), também previsto na Lei 11.124/05⁶ (BRASIL, 2004).

O PlanHab, lançado então em 2009, apresentou um planejamento de longo prazo para equacionar as necessidades habitacionais do país durante os 15 anos seguintes, com previsão de revisões periódicas. Buscou articular os instrumentos de planejamento e orçamento, com o objetivo de direcionar, da melhor maneira possível, recursos para o enfrentamento das questões habitacionais do país (BRASIL, 2009).

2.2. Estruturação do PlanHab

Para que fosse possível alterar substancialmente o quadro habitacional, as estratégias propostas pelo PlanHab buscaram incorporar ações simultâneas de longo, médio e curto prazo, ponderando quatro eixos principais: (1) financiamento e subsídios; (2) arranjos e desenvolvimento institucional; (3) cadeia produtiva da construção civil; e (4) política fundiária urbana.

Com o intuito de viabilizar as ações propostas, foram definidas Linhas Programáticas de atendimento, que buscaram estruturar programas e subprogramas voltados a: (1) integração urbana de assentamentos precários informais; (2) apoio à melhoria da unidade habitacional; (3) produção de habitação; (4) desenvolvimento institucional; e (5) assistência técnica.

Cada linha apresentou objetivos específicos para nortear a utilização das fontes de recursos, oferecendo um leque de opções com vistas a mitigar tanto o déficit habitacional

⁶ Conforme o inciso III, do art. 14, da Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, que previu a elaboração do PlanHab dentre as atribuições de competência do Ministério das Cidades. Ele foi elaborado entre julho de 2007 e janeiro de 2009, sob a coordenação da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, com a consultoria do Consórcio PlanHab, formado pelo Instituto Via Pública, FUPAM (Lab-Hab/FAU-USP) e Logos Engenharia.

quantitativo quanto o qualitativo, estimado em cerca de 7,9 milhões de domicílios no ano de 2006⁷, referência inicial adotada pelo plano.

As propostas elaboradas consideraram a diversidade da problemática habitacional do país, adotando como princípios a regionalização por tipologias de município e a distribuição conforme a renda das famílias.

Como a divisão administrativa em estados ou em regiões nem sempre se mostra adequada para a análise da questão da moradia, o PlanHab adotou uma leitura regionalizada baseada na construção de uma tipologia por cidades⁸, dividida em 11 tipos de municípios, que consiste na análise e classificação dos municípios brasileiros a partir do número de habitantes, variáveis socioeconômicas, dentre outros indicadores considerados fundamentais para a definição de programas habitacionais.

Além disso, foram definidos Grupos de Atendimento, em cinco faixas distintas, de acordo com a capacidade do beneficiário acessar um financiamento. Para cada Grupo de Atendimento foi definida a renda familiar, relacionada com o *funding* adequado a cada situação, de acordo com a tabela 1 a seguir:

Tabela 1. Grupos de atendimento, conforme a proposta inicial do PlanHab.
Faixas de renda e fonte de recurso prioritária.

Capacidade Financeira		Fontes de recursos
G1	Famílias com renda líquida abaixo da linha de financiamento.	FNHIS
G2	Famílias que acessam financiamento habitacional, mas requerem subsídio de complemento e equilíbrio.	FGTS e FNHIS
G3	Famílias que podem acessar financiamento habitacional, com subsídio de equilíbrio.	FGTS
G4	Famílias com capacidade de assumir financiamento habitacional.	FGTS e SBPE
G5	Famílias com capacidade de acesso a um imóvel através de financiamento de mercado.	SBPE e mercado livre

Fonte: PlanHab 2009-2023, p.169. Adaptado pela autora.

FNHIS: Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social / FGTS: Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

SBPE: Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo.

⁷ Déficit Habitacional calculado pela Fundação João Pinheiro (FJP) para o ano 2006.

⁸ As tipologias de municípios adotadas foram adaptadas do estudo Tipologia das Cidades Brasileiras, elaborado pelo Observatório das Metrópoles para o Ministério das Cidades, em 2005.

O modelo foi estruturado em duas principais fontes de recursos, o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), conforme previsto pelo SNHIS. Por meio do FNHIS, seria composto um fundo onde seriam aportados recursos não onerosos pelas três esferas.

Com base nas estratégias propostas pelo plano, os resultados esperados foram traduzidos em metas físicas e financeiras de atendimento, que dimensionaram o quanto seria possível avançar em relação às necessidades habitacionais previstas no horizonte temporal do plano.

Para a definição de metas foram realizadas simulações, considerando premissas estabelecidas pelo PlanHab, adotando como parâmetro oito produtos habitacionais, seis urbanos e dois rurais, para os quais foram identificados custos para cada estado da federação.

Para as áreas urbanas, foram previstos como produtos: (1) Lote Urbanizado, com área de 125 m²; (2) Cesta de materiais, com assessoria técnica; (3) Lote urbanizado, juntamente com a cesta de materiais e assessoria técnica; (4) Unidade Pronta, tipo casa, a ser construída por produção privada ou autogestão; (5) Unidade Pronta, tipo apartamento, a ser construída por produção privada ou autogestão; e (6) Unidade Pronta, tipo apartamento, em área consolidada e/ou central.

Já para a área rural, foi previsto o atendimento por meio de (1) Cesta de materiais, com assessoria técnica, sem mão-de-obra contratada ou (2) com mão-de-obra contratada.

Para a distribuição das metas, inicialmente foram analisados três cenários de disponibilidade de recursos, estabelecendo metas físicas e financeiras para produção e aquisição de unidades habitacionais no decorrer do prazo de execução do PlanHab.

Contudo, logo após a finalização do documento, mudanças significativas no quadro econômico do país, deflagradas pela crise econômica internacional ocorrida em 2008, promoveram alterações em alguns dos parâmetros e cenários que foram utilizados na época da elaboração do plano, demandando sua atualização.

2.3. Alterações do PlanHab após o lançamento do PMCMV

Dentre as medidas adotadas pelo governo federal para enfrentamento da crise econômica de 2008, foi lançado o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), em março de 2009, assumindo o duplo papel de uma política social e anticíclica.

Como política social, o programa foi concebido para enfrentamento do déficit habitacional, subsidiando moradias para as famílias de baixa renda e facilitando o acesso para famílias de renda média. Contudo, não obstante a importância social do programa, este foi idealizado, principalmente, como parte do conjunto de medidas propostas pelo Governo Federal com o objetivo de mitigar os efeitos da mencionada crise econômica, a qual impactou vários setores da economia nacional, assumindo, dessa forma, o papel de política anticíclica.

Tal papel foi descrito na exposição de motivos da Medida Provisória nº 459, de 25 de março de 2009⁹, que regulamentou o programa, conforme os trechos destacados abaixo:

2. De fato, diante do cenário de crise financeira mundial com o recrudescimento de seus impactos negativos sobre a atividade econômica, renda e nível de emprego do País é premente a necessidade de **adoção de medidas de natureza anticíclicas no curto prazo**, principalmente aquelas que possam garantir a melhoria da qualidade de vida da população de baixa renda e a manutenção do nível de atividade econômica.

(...)

4. Associado a isso, há o diagnóstico de que do **déficit habitacional se concentra no segmento populacional de baixa renda**, em razão da dificuldade dessa população em acessar financiamento e outros mecanismos de aquisição de moradia que demandem comprovação, regularidade e suficiência de renda, da decadência do SFH nos anos 80 e do fenômeno da urbanização mais acelerada da última década. (grifo da autora)

Apesar do contexto econômico no qual o PMCMV foi lançado, segundo consta no documento do PlanHab, o programa foi delineado em consonância com os insumos e projeções apresentados por este plano, colocando em curso um conjunto de diretrizes e ações previstas, com impacto direto na alavancagem do setor da construção civil (BRASIL, 2009, p. 192).

⁹ Posteriormente convertida na Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009.

Em função das estratégias de enfrentamento da crise propostas, foi elaborada uma atualização do plano, com base na nova previsão de recursos direcionados à política habitacional, propondo um novo quadro de metas de atendimento.

Dentre as alterações realizadas em comparação com a proposta originalmente apresentada para o atendimento aos diferentes grupos de renda, observou-se que foram ajustados os limites de cada grupo, o que ocorreu, segundo o documento do PlanHab, em razão da redefinição dos custos da cesta de produtos habitacionais (BRASIL, 2009, p.195).

Este ajuste resultou em um aumento significativo do Grupo 1, grupo predominante dentre as famílias que compõem o déficit habitacional, e que demanda maiores subsídios e investimentos de recursos a fundo perdido. Além disso, a divisão dos grupos de atendimento foi simplificada, reunindo os Grupos 2 e 3 em um único Grupo 2, pois são semelhantes conceitualmente – famílias que têm capacidade de assumir algum financiamento, mas que precisam de subsídio parcial para adquirir sua moradia. Com esta mudança, os Grupos 4 e 5 originais do PlanHab passam a ser os novos Grupos 3 e 4.

Outra alteração importante foi a atualização do déficit habitacional utilizado anteriormente. Para a nova projeção das metas, foram empregados os resultados atualizados para o déficit habitacional, para o ano de 2007¹⁰, de 6,3 milhões de moradias¹¹. Conseqüentemente, os números da demanda futura por domicílios foram ajustados para o período compreendido entre os anos de 2008 e 2023¹², e correspondiam a uma estimativa de 25 milhões de novos domicílios que se formariam nesse período (BRASIL, 2009, p.195).

Por fim, dentre as mudanças que alteraram a implementação do plano após o lançamento do PMCMV, está a disponibilização significativamente superior de recursos orçamentários da União¹³, em comparação ao que se previa como possível para um cenário de curto prazo, na ocasião da elaboração do PlanHab.

¹⁰ Déficit Habitacional, calculado pela Fundação João Pinheiro (FJP) para o ano 2007.

¹¹ A significativa redução dos números do déficit habitacional – queda de 1,6 milhão de domicílios com relação à projeção de 2006, ocorreu devido à alteração da metodologia utilizada pela Fundação João Pinheiro (FJP), com relação ao componente coabitação familiar, que permitiu identificar e separar as famílias que deveriam ser consideradas de fato déficit habitacional daquelas onde a convivência poderia ser considerada opcional. Como consequência, portanto, apenas uma parcela das famílias conviventes foram contabilizadas como carente de moradias.

¹² Pesquisa sobre a Demanda Futura por domicílios, estudo do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (Cedeplar), em 2007.

¹³ Foi considerado um crescimento estimado do PIB de 4% ao ano e manutenção da carga tributária.

Após a atualização com relação à disponibilidade de recursos, as metas de atendimento foram igualmente atualizadas e dispostas conforme a tabela 2 a seguir:

Tabela 2. Metas de atendimento após a revisão do PlanHab:

Grupos de Atendimento				
	G1	G2	G3	G4
Características	Subsídio a famílias que não acessam financiamento	Subsídio parcial: financiamento com subsídio	SFH	Mercado
Renda	Até R\$ 797,00 <i>(municípios < 100mil hab. e área rural)</i> Até R\$930,00 <i>(RM e municípios > 100mil hab.)</i>	Mais de R\$797,00 a R\$2.790,00 <i>(municípios < 100mil hab. e área rural)</i> Mais de R\$930,00 a R\$2.790,00 <i>(RM e municípios > 100mil hab.)</i>	Mais de R\$2.790,00 a R\$4.900,00 e/ou imóvel até R\$130.000,00 <i>(municípios < 100mil hab. e área rural)</i> Mais de R\$4.900,00 e/ou imóvel até R\$500.000 <i>(RM e municípios > 100mil hab.)</i>	Renda preponderantemente acima de R\$4.900,00, financiamento acima de R\$350mil e imóvel acima de R\$500.000
Fontes de recursos	Recursos Públicos	OGU/FGTS	FGTS/SBPE	SBPE faixa livre / SFI financiamento com construtores X recursos próprios
Cesta de Produtos habitacionais	Unidade Pronta, Cesta de materiais de construção e Lote + cesta de materiais de construção	Unidade Pronta, Cesta de materiais de construção, Lote + cesta de materiais de construção e Lote Urbanizado	Unidade Pronta, Cesta de materiais de construção e Lote + cesta de materiais de construção	Unidade Pronta
Valores médios de financiamento/ subsídio ¹	Subsídio médio: R\$ 22.800 (entre R\$13.000 a R\$52.000)	Subsídio complemento: R\$ 10.000 / equilíbrio: R\$ 2.000. Financiamento: R\$ 15.000 a R\$ 45.000	Financiamento: R\$90.000 a R\$120.000	Financiamento: R\$ 300.000 (SBPE)
Estimativa de necessidades habitacionais ²	16,9 milhões de domicílios	12,4 milhões de domicílios	1,8 milhões de domicílios	0,2 milhões de domicílios
Meta de atendimento	50%	100%	100%	100%
	8,4 milhões de domicílios	12,4 milhões de domicílios	1,8 milhões de domicílios	0,2 milhões de domicílios
Meta Total	22,8 milhões de domicílios			

Fonte: PlanHab 2009-2023, p.200. Adaptado pela autora.¹⁴

1 - Os valores de financiamento e subsídio variam de acordo com a região do país (tipologia de municípios) e com a cesta de produtos ofertados.

2 - Déficit habitacional (2007) + demanda habitacional futura (2008-2023).

As metas de atendimento simuladas para o novo cenário demonstram que, se as premissas adotadas fossem validadas (recursos projetados e custos médios de atendimento, além da capacidade dos agentes financeiros e produtivos), os Grupos 2 e 3

¹⁴ Foram retirados os valores previstos para as obras de Urbanização de Assentamentos Precários, de cerca de 3,3 milhões de domicílios, dois quais um terço seriam referentes ao atendimento com novas unidades habitacionais.

poderiam ser atendidos integralmente, resolvendo-se o déficit acumulado e atendendo a demanda futura desses grupos.

Para o Grupo 1, o desafio de atendimento calculado foi enorme, tanto em termos de recursos necessários, como em termos de capacidade operacional para prover quase 17 milhões de atendimentos no período planejado. Considerando o cenário de disponibilidade de recursos projetados e de capacidade operacional de atendimento, foi proposta uma meta de atendimento razoável para 50% deste grupo. Contudo, o documento ressalta que, para além das metas do PlanHab, outras políticas sociais, como transferência de renda e geração de empregos, por exemplo, e ações que intensifiquem a melhoria das condições de renda da população tenham continuidade, evitando-se o incremento do déficit habitacional no país.

Importante destacar que a atualização realizada no PlanHab, dado o lançamento do PMCMV, ocorreu quando seu conteúdo já estava pronto, contudo ainda não publicado. Dessa forma, o lançamento do programa acabou ocorrendo antes da publicação e divulgação do próprio plano, demonstrando desconexão entre o planejamento e a elaboração das ações.

Apesar do desenho do programa ter utilizado mesmo que parcialmente os instrumentos propostos, o lançamento do PMCMV anteriormente ao PlanHab leva a crer que o PlanHab foi ajustado para encaixar-se no programa, em uma inversão de propósitos.

É importante destacar que o PlanHab não foi elaborado como uma proposta estanque, foi previsto para ser implementado em etapas, com revisões periódicas. Foram previstas atualizações a cada quadriênio, simultaneamente com a elaboração dos Planos Plurianuais (PPAs), tendo o ano de 2023 como horizonte final para a concretização das estratégias propostas.

O documento previu revisões no primeiro ano de cada ciclo governamental (2011, 2015 e 2019). Estes seriam momentos de referência para a avaliação dos resultados alcançados, revisão dos cenários definidos e das metas estabelecidas e eventuais correções de rumo.

Segundo o documento do PlanHab:

É importante destacar que o PlanHab não deve ser entendido como uma proposição definitiva, posto que lida com uma questão dinâmica. Assim, ao longo de seu horizonte temporal, novas alterações deverão ser debatidas e incorporadas nos momentos de revisão. A primeira revisão do plano, prevista para 2011, será uma oportunidade de se rever cenários e metas mais detalhadamente, bem como de se avaliar os resultados do que fora inicialmente planejado e implementado (BRASIL, 2009, p. 190).

A vinculação das revisões e avaliações do PlanHab aos PPAs demonstra a intenção de integrar o planejamento de longo e médio prazo, visando adequação do plano com relação às projeções orçamentárias realizadas a cada quatro anos. A adequação do plano durante sua execução pode ser entendida como ponto crucial para que este pudesse se sustentar como uma referência válida ao longo dos anos.

Entretanto, como o sistema orçamentário brasileiro é dominado pelas ações de curto prazo, inexistente um efetivo sistema de planejamento de médio e longo prazo para as políticas do Governo Federal.

A LOA passou a ser a peça mais importante, deixando de ser um desdobramento natural de um processo de planejamento que se inicia no PPA e passa pela LDO. O efetivo interesse do sistema político está na execução do orçamento e não na realização do planejamento pelo PPA, o qual, na prática, se tornou uma mera formalidade legal (MENDES, 2008).

Portanto, apesar da previsão de revisões periódicas do PlanHab conjuntamente com a elaboração dos PPAs, ressalta-se que tais revisões nunca ocorreram. O PlanHab não foi revisado ou avaliado, sendo, inclusive, objeto de estudo pelo Relatório de Auditoria da Controladoria-Geral da União (CGU) para o exercício de 2017¹⁵, o qual apontou como um dos problemas encontrados a “morosidade na revisão, atualização e aperfeiçoamento do Plano Nacional de Habitação”.

Dentre os motivos para o seu abandono, importa destacar o deslocamento das prioridades acordadas anteriormente para a política habitacional¹⁶, sendo impostas novas

¹⁵ Disponível em: <https://auditoria.cgu.gov.br/download/11839.pdf>

¹⁶ Segundo Guerra, Loureiro e Macário (2013) para pactuar as novas prioridades, foi necessária, inclusive, uma reforma ministerial com a mudança de comando do Ministério das Cidades.

questões, determinadas tanto pela necessidade de uma resposta rápida à crise econômica pela Casa Civil, quanto pela pressão do empresariado.

A definição de novas prioridades por meio do PMCMV sugere que houve a transformação da política habitacional em uma política com foco econômico e que a necessidade de estimular a economia acabou se sobrepondo ao objetivo social de atendimento à população de baixa renda.

3. O PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA (PMCMV)

O Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), instituído pela Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009¹⁷, foi lançado com o objetivo de enfrentamento do déficit habitacional, facilitando o acesso à moradia para famílias de baixa renda e, principalmente, como parte do conjunto de medidas propostas pelo Governo Federal para mitigar os efeitos da crise econômica de 2008.

3.1. Contextualização do lançamento do PMCMV

Em 2008, o mundo submergiu em uma profunda crise econômica que teve início nos Estados Unidos a partir dos problemas sistêmicos financeiros provocados pela crise dos mercados secundários de títulos lastreados em hipotecas, envolvendo os chamados *subprimes*¹⁸, a qual afetou todo o setor financeiro globalizado¹⁹. (CARDOSO E ARAGÃO, 2013; FIX, 2011; ROYER, 2009)

¹⁷ Conversão da Medida Provisória nº 459, de 25 de março de 2009.

¹⁸ Para viabilizar a concessão de empréstimos hipotecários para famílias ou indivíduos sem comprovação de renda ou histórico de crédito ruim, foram criados instrumentos que permitiam agregar conjuntos de hipotecas de diferentes naturezas e com diferentes graus de risco. Os *subprimes* eram créditos de risco alto vendidos como papéis seguros e que permitiam taxas elevadas de rentabilidade. A crise imobiliária, ao fazer cair abruptamente os preços e reduzir a liquidez dos imóveis, resultou em alta inadimplência, que levou vários bancos para uma situação de insolvência e repercutiu fortemente sobre as bolsas de valores de todo o mundo, deflagrando uma crise financeira a nível global.

¹⁹ Segundo Fix (2011), não havia no Brasil um mercado privado de crédito constituído, muito menos um sistema de securitização do porte daquele visto nos EUA e, portanto, os efeitos da crise relacionada ao crédito imobiliário não se propagariam tão rapidamente para outros setores da economia. Contudo, como o setor da construção civil é conhecido como grande empregador, a crise seria um argumento utilizado pelo setor e pelo governo para o lançamento do PMCMV.

Dentre as medidas de caráter anticíclico adotadas pelo governo brasileiro para enfrentamento da crise internacional, foi lançado o PMCMV, com o objetivo de ampliar o mercado habitacional para atendimento às famílias com renda de até 10 salários mínimos, ao mesmo tempo que buscou, claramente, impactar a economia através dos efeitos gerados pela indústria da construção.

Enfatiza-se que o objetivo da União, ao atuar na disponibilização de recursos para financiamento do mercado imobiliário, era influenciar outros mercados, como o mercado financeiro, refletindo em índices de crescimento no país, como o Produto Interno Bruto (PIB)²⁰.

Nesse contexto, a Casa Civil passou a assumir, juntamente com o Ministério da Fazenda e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, um papel de destaque na gestão das políticas econômicas destinadas à mitigação dos efeitos da crise de 2008, mobilizando recursos públicos para a realização de investimentos.

Tal atribuição foi assumida também no âmbito da política habitacional. A Casa Civil passou a articular a formulação de um programa de construção de moradias, ocasião em que os representantes do setor da construção participaram ativamente. Segundo Guerra, Loureiro e Macário (2013), antes mesmo do lançamento oficial do PMCMV em 2009, *“foram realizadas reuniões com empresários do setor da construção civil e já se falava na construção de 1 milhão de casas para a faixa de renda até dez salários mínimos”*.

A crise financeira ampliou a capacidade ociosa das empresas do setor da construção civil que, em função do *boom* imobiliário dos anos anteriores, haviam realizado grandes investimentos, lançando ações na bolsa e aumentado seus estoques de terrenos. Um novo programa habitacional era visto de forma muito favorável pelo empresariado, pois nele encontraria meios de escoar as unidades já em produção e garantir o retorno dos investimentos realizados. Do ponto de vista do governo, o setor da construção civil teria importante papel na dinamização da economia e na geração de emprego (Ibidem, p.17).

O PMCMV foi fortemente inspirado nas experiências chilena e mexicana que, na ocasião, foram avaliadas pelos órgãos representativos do setor empresarial como aquelas

²⁰ O Produto Interno Bruto (PIB) é um dos indicadores mais utilizados com o intuito de quantificar a atividade econômica de um país, composto pelos valores brutos adicionados dos três grandes setores da economia: Agropecuária, Indústria e Serviços.

mais adequadas para dinamizar a produção habitacional, resguardando um papel protagonista para o setor empresarial (CARDOSO E ARAGÃO, 2013; ROLNIK, 2015).

Segundo Rolnik (2015), apesar da crise ter sido motivada, em grande, parte pela financeirização da moradia, o enfrentamento da crise ocorreu, na maioria dos países, por meio de estímulos a produção de moradia pelo setor privado. Não houve quebra de paradigma, a habitação continuou sendo tratada como mercadoria e ativo financeiro, desperdiçando-se a oportunidade para a adoção de programas ou políticas habitacionais sociais não mercantilizadas, com a implementação de novos modelos de provisão de moradia.

Sobre o desenho do programa, a despeito de sua concepção ter ocorrido na esfera de decisão política, o programa atendeu aos instrumentos e ações propostas pelo PlanHab, como a distribuição dos recursos de acordo com o déficit habitacional, a regionalização do custo dos imóveis, e o atendimento de acordo com a capacidade de pagamento dos beneficiários.

Quando o PMCMV foi lançado, contudo, alguns produtos propostos pelo PlanHab foram abandonados ou adiados, como a promoção de lote urbanizado e a cesta de materiais. O contexto de estímulo ao setor da construção acabou concentrando a maior parte dos recursos investidos em habitação popular na operacionalização do PMCMV, a partir do seu lançamento.

Como consequência, embora o PMCMV seja um programa de produção de moradias, o qual deveria fazer parte de um conjunto de iniciativas para o alcance dos objetivos da política habitacional, este passou a exercer o papel designado à própria política.

Analisar a produção do PMCMV em comparação às metas previstas pelo PlanHab pode, portanto, oferecer elementos sobre o desempenho da política habitacional e auxiliar na resposta ao questionamento da pesquisa, com o propósito de compreender se a implementação do programa está sendo capaz de atender o planejamento que foi realizado anteriormente para a política habitacional.

3.2 Estrutura e operacionalização do PMCMV

O PMCMV está dividido em dois subprogramas, o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU), que tem por objetivo promover a produção ou aquisição de novas unidades habitacionais em áreas urbanas²¹; e o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), que visa subsidiar a produção ou reforma de imóveis aos agricultores familiares e trabalhadores rurais.

No âmbito do PNHU, o programa atende famílias de acordo com a renda bruta mensal e foi dividido nas seguintes modalidades: (1) **PMCMV-Empresas**, opera com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e tem como proponentes as empresas da construção civil²²; (2) **PMCMV-Entidades**, opera com os recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) e tem como proponentes associações e entidades privadas sem fins lucrativos; (3) **Oferta Pública de Recursos**, operava por meio de oferta pública de recursos (OGU) à instituições financeiras autorizadas pelo BACEN ou agentes financeiros do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), em municípios com população de até 50 mil habitantes, contudo foi suspensa²³; e (4) **Financiamento - FGTS**, opera com subvenção econômica (OGU) aos beneficiários na contratação de financiamento habitacional com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS).

Já no âmbito do PNHR o Programa atende famílias de acordo com sua renda bruta anual e opera com recursos do Orçamento Geral da União (OGU) e do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS).

Nota-se que o desenho do programa observou, mesmo que minimamente, a previsão de atendimento por tipologias de município, conforme o proposto pelo PlanHab, estabelecendo atendimentos diferenciados para municípios abaixo e acima de 50 mil habitantes, bem como a distinção de atendimento para as áreas urbana e rural.

Além da distribuição conforme os subprogramas e modalidades mencionados, o PMCMV atende famílias em diferentes grupos, de acordo com a capacidade de comprometimento de renda de cada família, premissa proposta pelo plano, conforme:

²¹ O PNHU também prevê a requalificação de imóveis urbanos, contudo foram contratadas pouquíssimas operações com este propósito.

²² Inicialmente essa modalidade foi prevista para atender principalmente municípios com população acima de 50 mil habitantes, contudo, em 2016, passou ter abrangência nacional.

²³ A modalidade foi suspensa em 2013, devido a processos de apuração de irregularidades.

- **Faixa 1:** famílias com renda abaixo da linha de financiamento, as quais recebem subsídio de até 90% do valor do imóvel. Este grupo se assemelha ao proposto para o G1 pelo PlanHab;

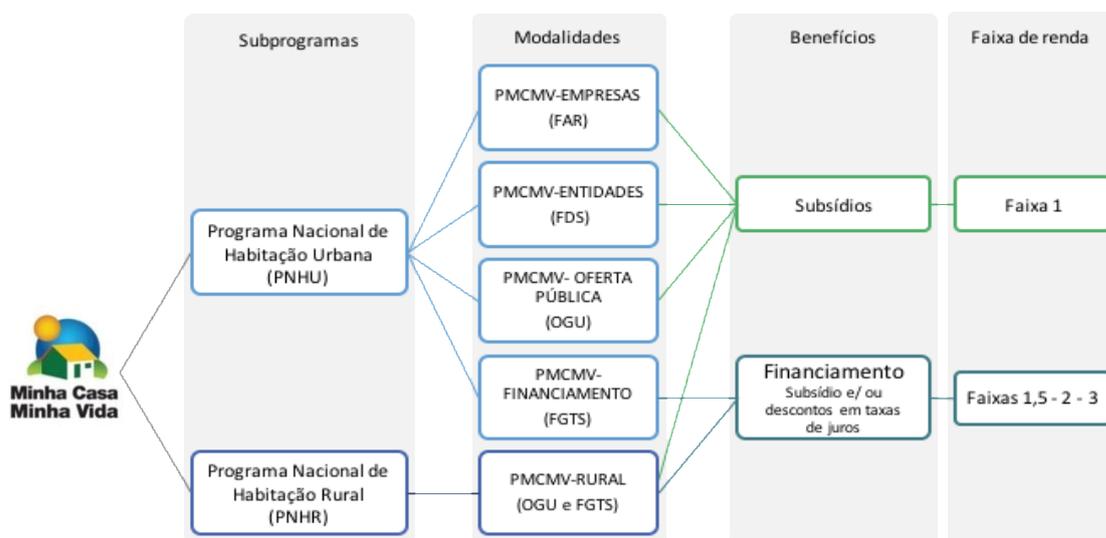
- **Faixa 1,5 e 2:** famílias que podem acessar financiamento habitacional, mas necessitam de auxílio por meio de subvenção econômica e descontos em taxas de juros (desconto complemento²⁴ e equilíbrio²⁵). Este grupo se assemelha ao proposto para o G2 pelo PlanHab; e

- **Faixa 3:** famílias que podem acessar financiamento habitacional, mas necessitam de incentivo por meio de taxas de juros mais atrativas que aquelas praticadas pelo mercado. Este grupo se assemelha ao proposto para o G3 pelo PlanHab.

A faixa 1,5 foi criada apenas em 2016,²⁶ como uma faixa intermediária, para atender a parcela da população que tinha dificuldades para acessar o programa: renda pouco superior ao máximo permitido na faixa 1, mas com dificuldades para encontrar imóveis da faixa 2 compatíveis com sua capacidade de financiamento.

Em suma, o atendimento conforme os subprogramas, modalidades e faixas de renda foi organizado de acordo com a imagem 1, a seguir:

Imagem 1. Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV).



Elaborado pela autora.

²⁴ Desconto Complemento: é realizado para fins de pagamento de parte da aquisição do imóvel financiado.

²⁵ Desconto Equilíbrio: consiste no equilíbrio financeiro da operação de financiamento pela redução do valor das prestações do mutuário mediante a cobertura do diferencial da taxa de juros e da taxa de administração.

²⁶ A fase 1 foi iniciada em 2009; a fase 2, em 2011, e a fase 3, em 2016.

Quando o programa foi lançado, a faixa 1 foi prevista para atendimento a famílias com renda bruta mensal até 3 salários mínimos; a faixa 2 para famílias com renda até 6 salários mínimos; e a faixa 3 para famílias com renda de 6 a 10 salários mínimos.

Neste momento, a faixa 1 é voltada para famílias com renda bruta mensal de até R\$ 1.800,00; a faixa 1,5 atende famílias com renda de até R\$ 2.600,00; a faixa 2, até R\$ 4.000,00; e a faixa 3, por sua vez, é voltada para famílias com renda entre R\$ 4.000,00 e R\$ 9.000,00.

Em termos de operacionalização, destaca-se o arranjo institucional que foi construído para a modalidade Empresas²⁷, responsável por 74% das contratações da faixa 1²⁸, no qual as construtoras são responsáveis pela apresentação de propostas para a contratação de empreendimentos.

Na modelagem estruturada, os entes públicos, prefeituras ou governo de estado, são os responsáveis pela indicação das famílias que irão residir nos novos imóveis, além de serem responsáveis pela provisão de infraestrutura e serviços para o atendimento à população. Contudo, como os proponentes para a contratação de empreendimentos nesta modalidade são as empresas da construção civil²⁹, estão sujeitos ao interesse do setor para a construção de conjuntos habitacionais pelo PMCMV em seu território.

Percebe-se, em comparação ao previsto pelo PlanHab, uma diferença substancial nas atribuições dos entes públicos locais, que passaram a assumir um papel marginal com relação ao proposto por meio do SNHIS, enquanto as empresas assumiram o papel de protagonistas na produção habitacional para baixa renda.

Dentre as justificativas para o arranjo institucional definido para o novo programa, foi mencionada a baixa capacidade institucional observada nas instâncias locais³⁰. A experiência teria induzido o governo federal a optar pela produção privada de habitação que dispensa, em grande medida, a gestão pública local, mantendo a gestão sob seu comando e a implementação a cargo de instituições financeiras, com atuação capilarizada.

²⁷ As entidades organizadoras podem ser as proponentes para a modalidade Entidades ou PNHR, e as prefeituras podem ser proponentes no caso do PNHR.

²⁸ Fonte: Ministério das Cidades. Relatório executivo, data: 31/12/2018.

²⁹ Mesmo quando há doação de terrenos, as prefeituras precisam realizar um chamamento público para selecionar uma empresa para a apresentação da proposta.

³⁰ Conforme demonstrado no livro "Capacidades administrativas, déficit e efetividade na política habitacional", fruto de um estudo realizado pelo Centro de Estudos da Metrópole (CEM) e do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP), em parceria com a Secretaria Nacional de Habitação, do Ministério das Cidades, no ano de 2007.

Além disso, é importante destacar que as contratações realizadas no âmbito do PMCMV-FGTS, para atendimento às faixas 1,5 e 2, também privilegiam o setor da construção. Como as operações são semelhantes ao financiamento habitacional de mercado, com o diferencial de conceder descontos para as famílias que serão beneficiadas, são as construtoras, no geral, que ofertam as unidades habitacionais. Ainda, foram concedidos recursos por meio de financiamento também para as construtoras, estimulando o setor.

Ressalta-se que a tomada de decisão quanto à destinação dos recursos do PMCMV é realizada de forma colegiada pelo Comitê de Acompanhamento do PMCMV (CAPMCMV)³¹, composto por representantes do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, responsável pela sua coordenação; do Ministério das Cidades; do Ministério da Fazenda; e da Casa Civil da Presidência da República. Ainda, são convidados a participar das discussões, usualmente, o Agente Operador dos Fundos e os principais Agentes Financeiros que operam o Programa. Tal estrutura demonstra a importância estratégica dada ao programa.

3.3 Desempenho do programa

Quase uma década após seu lançamento, o PMCMV alcançou 5,5 milhões de unidades habitacionais contratadas, em 5.398 municípios, ou seja, em 97% dos municípios brasileiros. Quatro milhões dessas moradias já foram entregues e o valor investido no programa ultrapassou R\$ 400 bilhões, de acordo com a tabela 3.

Além disso, o programa teve impacto significativo na economia do País, com reflexo na geração de renda superior a R\$ 56 bilhões em 2018. Estima-se que o total de empregos e o Produto Interno Bruto (PIB) da construção sustentados pelo Programa tenha alcançado, em 2018, a marca de 942,3 mil postos de trabalho e R\$ 26,9 bilhões, respectivamente³². O último valor equivale a 1,3% do PIB brasileiro em 2018.

³¹ O CAPMCMV, instituído pelo Decreto nº 7.499, de 16 de junho de 2011, é responsável pelo estabelecimento de diretrizes para o redirecionamento orçamentário e o monitoramento da execução das metas de contratação.

³² Os valores para o número de empregos gerados e PIB foram adotados conforme estudo *Impactos dos investimentos do PMCMV na geração de renda e emprego*, do Núcleo de Estudos e Espaço e Demografia (NEEDS), da Universidade Federal Fluminense para o Ministério das Cidades.

Tabela 3. Valores e unidades habitacionais contratadas por faixa de renda atendida pelo PMCMV.

Faixa de Renda	Modalidade	Origem dos Recursos	Valor Contratado (R\$)	Unidades Habitacionais Contratadas
FAIXA 1	Entidades	OGU (FDS)	2,29 bilhões	79.086
	Empresas	OGU (FAR)	81,09 bilhões	1.359.786
	Oferta Pública ¹	OGU	3,37 bilhões	67.904
	Rural	OGU	6,16 bilhões	166.865
Total Faixa 1:			92,92 bilhões	1.896.353
FAIXA 1,5 ²		OGU-FGTS	14,70 bilhões	118.930
FAIXA 2		OGU-FGTS	293,59 bilhões	2.795.420
FAIXA 3		FGTS	62,45 bilhões	642.455
Total Faixa 1,5, 2 e 3 :			370,74 bilhões	3.670.679
TOTAL PMCMV			463,65 bilhões	5.567.032

Fonte: Ministério das Cidades. Relatório executivo, data: 31/12/2018.

1 – A modalidade Oferta Pública foi suspensa em 2013.

2 – O atendimento à faixa 1,5 foi iniciado a partir de 2016.

O valor total contratado, conforme os dados da tabela 3, se refere ao custo total das unidades habitacionais, incluindo os valores que serão restituídos aos fundos pelos beneficiários.

As faixas 1,5 e 2 contam com um desconto composto por uma fração de recursos do OGU³³ e outra de recursos do FGTS. Portanto, apesar do valor total contratado para estas faixas ter alcançado cerca de 295 bilhões, destes, apenas 56,61 bilhões foram aportados pelo OGU nestas operações, conforme a tabela 4:

Tabela 4. Cálculo da parcela do desconto aportada pelo OGU.

Faixa de renda	Período	Desconto OGU	Desconto FGTS	Desconto Total
FAIXA 1,5	2016 - 2018	464 milhões	4,18 bilhões	4,65 bilhões
FAIXA 2	2009 - 2018	11,92 bilhões	53,78 bilhões	65,70 bilhões
TOTAL		12,39 bilhões	57,96 bilhões	70,35 bilhões

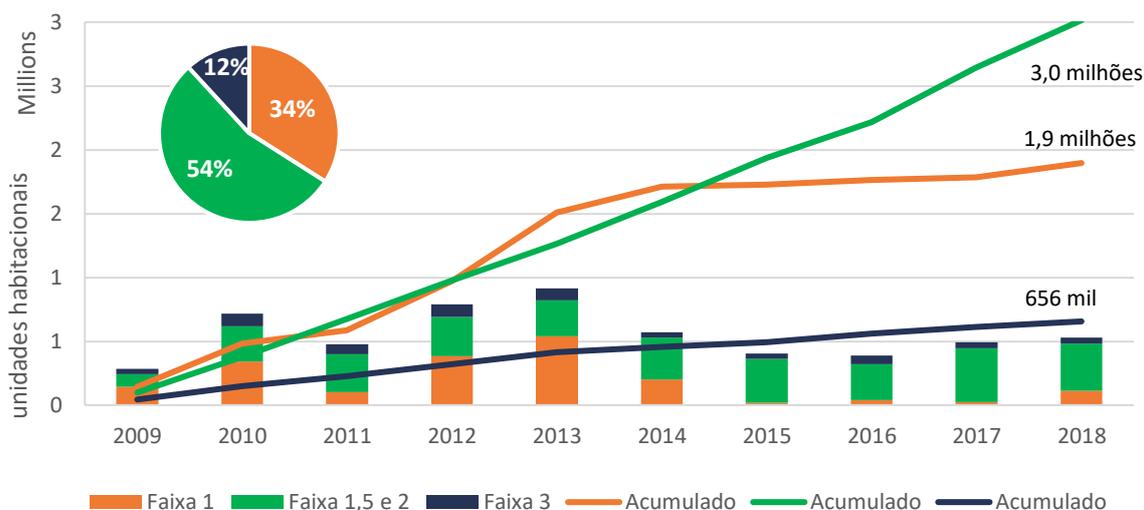
Fonte: Gerência Nacional do Ativo do FGTS - GEAVO/CAIXA. Data: 28/12/2018.

Com relação ao volume de recursos, a faixa 2 é aquela que representa o maior valor total contratado, contudo, com relação ao OGU, a faixa 1 apresentou maior aporte.

Sobre a distribuição das contratações pelas faixas de renda, aquela que apresentou maior quantidade de unidades habitacionais contratadas ao longo dos anos foi a faixa 2, seguida da faixa 1 e da faixa 3, conforme o gráfico 1.

³³ O percentual de aporte OGU foi diminuído ao longo dos anos, passando de 25% a 10% do total de subsídios ofertados pelo FGTS, devido a restrições de ordem orçamentária, com o intuito de garantir um número maior de atendimentos.

Gráfico 1. Contratações do PMCMV X faixa de renda.
(unidades habitacionais)



Fonte: Ministério das Cidades. Relatório executivo, data: 31/12/2018. Elaborado pela autora.

Para a análise deste trabalho, foram somadas juntamente com a faixa 2 as contratações realizadas para a faixa 1,5, realizadas a partir de 2016, tendo em vista as características das faixas, que oferecem desconto complemento e equilíbrio para as famílias. Neste somatório, a faixa 1,5 está representando apenas 4% das contratações.

O volume de contratações da faixa 1, representa 34% do total de unidades habitacionais contratadas pelo programa, num total de 1,9 milhão de unidades habitacionais voltadas ao atendimento de famílias deste grupo.

A faixa 1,5/2 constitui mais da metade das contratações do programa (54%), oferecendo subsídios para complementar o financiamento de cerca de 3 milhões de imóveis. Já a faixa 3, apesar de ser menos expressiva, representando 12% das contratações do programa, ofereceu desconto nas taxas de juros para o financiamento de cerca de 656 mil imóveis.

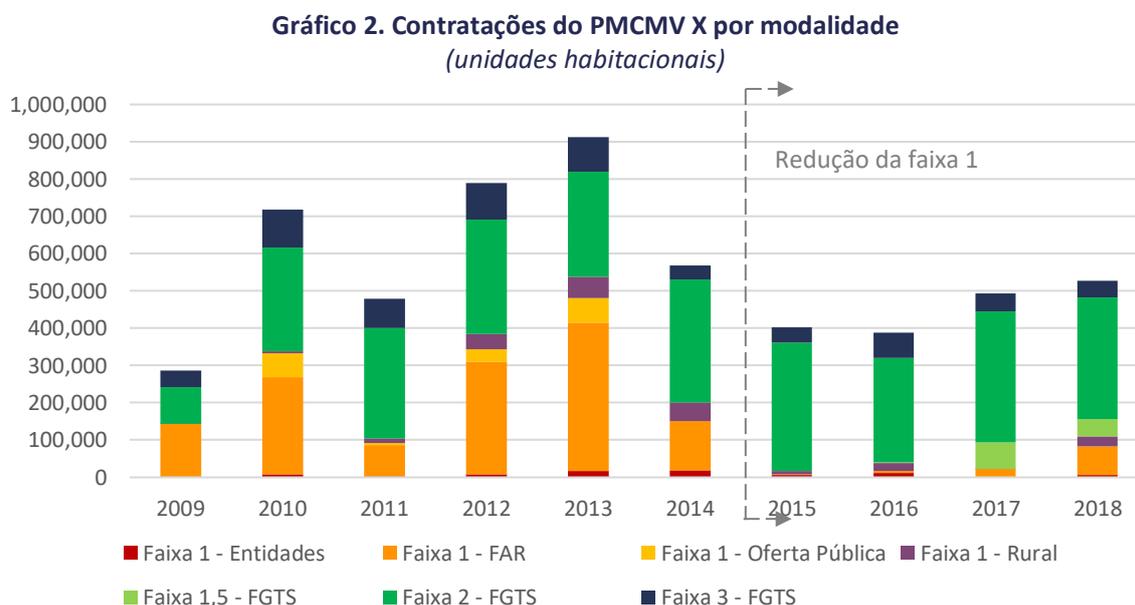
Somadas, as faixas de atendimento por meio de descontos em financiamentos com recursos do FGTS representam 66% do total de contratações, um volume de 3,67 milhões de unidades habitacionais. Ressalta-se, contudo, que essas faixas de atendimento não representam a maior proporção do déficit habitacional.

Nota-se, portanto, que houve certa distorção no objetivo de priorizar o atendimento às famílias enquadradas no primeiro grupo de atendimento, conforme preconizado pelo PlanHab.

O PMCMV-FGTS respondeu em grande parte pelos resultados apresentados pelo programa, devido ao volume de contratações e de recursos aportados pelo FGTS, o que leva a crescer que pode ser considerado um dos fatores decisivos para o expressivo número de contratações apresentado pelo programa.

Além disso, foi possível perceber que as contratações realizadas nas faixas atendidas com financiamento do FGTS apresentaram comportamento estável ao longo dos anos de execução do programa, enquanto as contratações referentes à faixa 1, oscilaram conforme questões relacionadas à disponibilidade orçamentária.

Até 2014, a contratação de unidades habitacionais para a faixa 1, especialmente a modalidade PMCMV-Empresas, era bastante representativa, contudo, após as restrições orçamentárias que o programa sofreu a partir de 2015, houve redução acentuada no número de contratações. Percebe-se que, em 2015 e 2016, praticamente não ocorreram contratações na faixa 1 do programa. Neste período os recursos aportados foram utilizados para o pagamento das obras já em andamento.



Fonte: Ministério das Cidades. Relatório executivo, data: 31/12/2018. Elaborado pela autora.

Dentre as modalidades da faixa 1, a modalidade Empresas foi responsável por 26% do volume total de contratações do programa, somando 1,4 milhões de unidades habitacionais, distribuídas conforme o gráfico 2. Já as modalidades Entidades, Oferta Pública e Rural não ultrapassaram 500 mil unidades no decorrer do programa. Somadas, representam cerca de 469 mil unidades.

3.4 Atendimento ao Déficit Habitacional:

Considerando que um dos objetivos do PMCMV era o enfrentamento do déficit habitacional, será realizada uma breve análise com relação a este indicador, dada a complexidade da questão.

Muitas críticas realizadas ao programa dizem respeito ao fato de que este não diminuiu as estimativas do déficit habitacional. Quando as metas lançadas pelo PlanHab foram atualizadas, foi utilizado o valor do déficit habitacional de 2007, estimado em 6,30 milhões de moradias. Já em 2015, última projeção divulgada pela FJP, o valor estimado foi de 6,36 milhões de domicílios, praticamente o mesmo número utilizado à época da elaboração do plano.

A atualização do déficit habitacional é um meio para que se possam realizar avaliações da política habitacional, contudo é importante ressaltar que a produção habitacional de interesse social, ainda que intensa, não necessariamente terá impacto imediato e direto na queda do déficit. Outros fatores, tais como a formação acelerada de novos domicílios e a valorização imobiliária devem ser considerados, especialmente nos casos em que as unidades de análise não acompanharam uma tendência geral de queda do déficit habitacional. (LIMA NETO; FURTADO; KRAUSE, 2013).

O conceito de déficit habitacional, adotado pelo Governo como indicador para acompanhamento da Política Nacional de Habitação, vem sendo construído no Brasil pela Fundação João Pinheiro (FJP)³⁴.

O déficit habitacional engloba aquelas moradias sem condições de serem habitadas em razão da precariedade das construções ou do desgaste da estrutura física e que por isso devem ser repostas. Inclui ainda a necessidade de incremento do estoque, em função da coabitação familiar forçada, dos moradores de baixa renda com dificuldades de pagar aluguel nas áreas urbanas e dos que vivem em casas e apartamentos alugados com grande densidade. Abrange também a moradia em imóveis e locais com fins não residenciais. O

³⁴ A metodologia desenvolvida pela FJP sistematiza as informações da área habitacional em duas vertentes de análise: o déficit habitacional e a inadequação dos domicílios. De forma geral, o conceito de déficit indica a necessidade de construção de novas moradias para atender à demanda habitacional da população em dado momento. A inadequação de domicílios, por sua vez, está relacionada às especificidades dos domicílios que prejudicam a qualidade de vida de seus moradores.

déficit habitacional pode ser entendido, portanto, como déficit por reposição de estoque e déficit por incremento de estoque.

Contudo, é importante ressaltar uma característica relevante do componente coabitação familiar. Segundo o levantamento realizado pela FJP, percebeu-se que para aquelas famílias conviventes que afirmaram não cogitar naquele momento morar num domicílio exclusivo (portanto, não consideradas déficit), houve um percentual considerável que respondeu, também, a outra questão: ter optado viver em coabitação em decorrência de questões financeiras. Acredita-se que essas famílias poderiam ser consideradas uma demanda reprimida e que um percentual destas apresenta potencial para, posteriormente e de forma incremental, se transformar em candidatas a um domicílio exclusivo. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018).

Quando entra em vigor o PMCMV, considerou-se a possibilidade do programa ter exercido alguma influência na expectativa destas famílias em adquirir a casa própria, incrementando o déficit habitacional por causa desse componente.

Além disso, é importante destacar que o gasto excessivo com aluguel em tempos de recessão, relacionado com a perda de poder aquisitivo e desemprego, somado ao encolhimento do setor de construção civil nos últimos, pode ter acarretado aumento no déficit habitacional no país.

Tais pontos podem ser relacionados ao fato de que, dentre os componentes de maior peso no déficit habitacional registrado em 2015, estão o ônus excessivo com aluguel³⁵, que representa cerca de 50% do total do déficit habitacional e a coabitação familiar, com 29,9%, seguidos pelas habitações precárias de 14,8%, e o adensamento excessivo dos domicílios alugados, de 5,2%.

Dessa forma, ressalta-se que, não obstante representar um importante dado, a utilização do déficit habitacional como indicador para avaliação de desempenho do PMCMV pode não refletir seu êxito. Outros fatores devem ser associados na análise, como a formação de nova demanda, bem como as distorções com relação aos componentes coabitação familiar e ônus excessivo com aluguel, citados anteriormente.

³⁵ O ônus excessivo com aluguel é caracterizado por famílias que comprometem mais de 30% da renda para pagar o aluguel.

O PMCMV utiliza o déficit habitacional como uma referência para a distribuição das metas físicas, de forma proporcional ao déficit levantado para as regiões do país. Além disso, nos últimos anos o déficit passou a ser utilizado também como um critério de seleção em um período de escassez de recursos, com a intenção de alcançar os municípios com menor índice de contratação com relação ao seu déficit habitacional, a fim de realizar um atendimento mais equitativo.

Por fim, apesar de não ser alvo deste trabalho, é importante destacar que, mesmo que o programa não tenha refletido em redução significativa do déficit habitacional, este pode ter atuado impedindo o seu aumento, conclusão que demanda um estudo específico.

4 PROPOSTA DO PLANHAB *VERSUS* EXECUÇÃO DO PMCMV

Para atender o objetivo deste artigo, que propõe uma análise comparada entre a estratégia proposta pelo PlanHab e a execução do PMCMV, com o propósito de compreender se a implementação do programa está sendo capaz de atender o planejamento que foi realizado anteriormente para a política habitacional, serão realizados, neste capítulo, apontamentos qualitativos sobre as divergências encontradas durante o levantamento, bem como uma análise quantitativa para verificar o cumprimento das metas físicas e financeiras.

4.3 Cumprimento das metas físicas e financeiras

Dentre as mudanças significativas que alteraram a implementação do plano após o lançamento do PMCMV, está a disponibilização significativamente superior de recursos orçamentários da União, em comparação ao que se previa como possível para um cenário de curto prazo, na ocasião da elaboração do PlanHab.

Segundo Bonduki (2009), se por um lado a crise econômica e a arranjo proposto pelo governo para dinamizar o setor da construção civil desfavoreceram a implementação do PlanHab a longo prazo, por outro lado, aceleraram a decisão governamental sobre as algumas propostas lançadas pelo plano, sobretudo no eixo financeiro, que seriam mais demoradas.

Para a atualização do plano, o quadro de metas foi revisto. E para a projeção das novas metas, foi considerado o patamar de investimento efetivamente realizado em 2008, e para o triênio 2009, 2010 e 2011 foram adotados os investimentos previstos na LOA, PLOA, e PPA, respectivamente. (BRASIL, 2009, p.196)

Para os demais exercícios, as receitas foram projetadas com base na manutenção do percentual de investimento (2,63% da receita líquida corrente), seguindo um crescimento estimado do PIB de 4% ao ano e manutenção da carga tributária, conforme a tabela abaixo:

Tabela 6. Projeção de recursos não onerosos disponíveis por fonte (2008 - 2023) (em bilhões R\$):

Período (PPA)	Recursos Não Onerosos				
	OGU	Estados	Municípios	FGTS descontos	Total
2008-2011	30,6	11,6	5,2	14,8	62,1 bilhões
2012-2015	43,8	13,6	6,1	19,3	82,7 bilhões
2016-2019	51,2	15,9	7,1	19,3	93,5 bilhões
2020-2023	59,9	18,6	8,3	19,3	106,1 bilhões
Total	185,4	59,6	26,7	72,7	344,4 bilhões

Fonte: PlanHab 2008-2023, p. 198. Adaptado pela autora, foram excluídos os valores dos recursos onerosos.

Ressalta-se que o modelo proposto pelo PlanHab previa a participação financeira dos entes públicos locais, municípios e estados, com o aporte de recursos não onerosos por meio do FNHIS. Contudo, na prática, o que ocorreu foi a participação desses entes apenas com o aporte de recursos em forma de contrapartida, eventualmente. Portanto, esses valores não serão considerados nesta pesquisa.

Para analisar se a disponibilidade de recursos projetada pelo PlanHab foi confirmada, foi realizada uma análise comparativa entre os valores previstos conforme a projeção apresentada para os PPAs 2008-2011, 2012-2015 e 2016-2019, uma vez que o prazo de execução do plano ainda não foi encerrado.

Os valores projetados para os períodos do PPAs foram comparados com as dotações orçamentárias consignadas nas LOAs, somadas para os exercícios correspondentes, considerando-se a dotação atualizada. Além disso, foram analisados apenas os recursos previstos para o OGU, de acordo com o exposto na tabela 6.

Dessa forma, a previsão orçamentária traçada pelo PlanHab, em contraponto com a dotação disponibilizada pela LOA, apresentou o comportamento conforme a tabela 7:

Tabela 7. Projeção de recursos não onerosos pelo PlanHab e valores empenhados pelo PMCMV:

Período	Projeção PlanHab ¹ (OGU)	Período	Valores LOA - dotação atual ² (OGU)
2008-2011	30,6 bilhões	2009-2011	24,8 bilhões
2012-2015	43,8 bilhões	2012-2015	70,6 bilhões
2016-2019	51,2 bilhões	2016-2018	15,2 bilhões
TOTAL	125,6 bilhões	TOTAL	110,6 bilhões
Fontes:			88% da projeção

1 – Valores vide tabela 6.

2 - Valores da dotação atual para as ações orçamentárias do programa, de 2009 a 2018, conforme o Painel do Orçamento Federal - Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOF). Data: 02/01/2019.

Apesar da variação apresentada nos períodos, o valor total consignado nas LOAs para as ações orçamentárias que operam com recursos OGU, de 2009 até o final de 2018, demonstrou que a projeção de recursos realizada pelo PlanHab foi, em seu montante final, bastante aproximada.

Os valores disponibilizados representam 88% daqueles estimados e, considerando que ainda falta um ano de execução do PPA 2016-2019, é provável que o valor final chegue próximo a 100%.

Já com relação aos recursos projetados para o desconto concedido pelo FGTS, percebe-se que foram previstos 53,4 bilhões para o mesmo período (vide tabela 6) e que foram aportados 57,96 bilhões (vide tabela 4), o que representa cerca de 109% da previsão, superando a projeção para esta fonte de recurso.

Apesar de não terem ocorridas as revisões previstas para o PlanHab, uma vez que o volume de recursos disponibilizados pelas LOAs demonstrou-se próximo ao previsto, questionou-se se tal fato garantiu o cumprimento das metas físicas propostas pelo plano.

Para responder esse questionamento, foi realizada uma comparação com o intuito de verificar em que medida a meta está sendo cumprida pelo PMCMV, em comparação com a última tabela de metas do PlanHab (vide tabela 2), conforme a tabela 8, abaixo:

Tabela 8. Metas de atendimento PlanHab versus contratações PMCMV.

Grupos de atendimento PlanHab/ Faixas de renda PMCMV	G1 / faixa 1	G2 / faixa 1,5 e 2	G3 / faixa 3	Total
Meta de domicílios atendidos pelo PlanHab (até 2023)*	8,4 milhões	12,4 milhões	1,8 milhões	22,6 milhões
Unidades habitacionais contratadas para construção pelo PMCMV (até 2018)	1,9 milhões	3,0 milhões	656 mil	5,57 milhões
% de atendimento	22,6%	24,2%	36,4%	24,6 %

Fonte: PlanHab 2009-2023, p.200 e Relatório executivo, Ministério das Cidades, data: 31/12/2018.

Elaborado pela autora.

* Vide tabela 2.

Embora ainda faltem 5 anos para a finalização do PlanHab, após cerca de 2/3 do prazo previsto, a contratação do programa está abaixo de 50% da meta projetada.

Observa-se, como resultado, que a execução das metas quantitativas propostas pelo PlanHab, a despeito da enorme disponibilidade de recursos para subsídio, ficaram aquém do previsto. E dentre os agrupamentos, a faixa 3 foi aquela que atendeu proporcionalmente uma demanda maior que as demais faixas, mostrando distorção com relação ao planejamento, uma vez que o grupo 1 foi considerado o grupo prioritário de atendimento pelo PlanHab, onde está concentrado o maior déficit.

Diversos fatores podem ser associados ao baixo cumprimento da meta, como a adoção de apenas um dos produtos habitacionais propostos, mais caro - a produção de novas moradias, e o incremento no valor das próprias unidades habitacionais com relação ao previsto inicialmente, os quais serão discutidos no tópico a seguir.

4.4 Divergências entre o PlanHab e a execução do PMCMV

O documento do PlanHab afirma que o PMCMV foi elaborado em consonância com o planejamento que foi proposto, contudo, durante o levantamento do referencial teórico realizado para esta pesquisa, foram observadas divergências, as quais serão elencadas a seguir.

Percebeu-se que a estruturação do programa observou, mesmo que de forma simplificada, a previsão de atendimento por tipologias de município, conforme proposto

pelo PlanHab, estabelecendo atendimentos diferenciados para municípios abaixo e acima de 50 mil habitantes, bem como definiu a distinção de atendimento para as áreas urbana e rural.

Além disso, o PMCMV foi idealizado para o atendimento em diferentes grupos de renda familiar, de acordo com a capacidade de comprometimento de renda de cada família, premissa proposta pelo plano.

Ainda, o valor dos imóveis foi regionalizado, considerando as diferenças entre unidades da federação, porte populacional e influência dos grandes centros, de forma mais simplificada, mas semelhante ao proposto durante o planejamento.

O programa foi, portanto, minimamente estruturado conforme o preconizado pelo PlanHab, entretanto não observou algumas diretrizes importantes na distribuição dos recursos.

Dentre estas é possível citar que o plano previu diversos produtos para atendimento às necessidades habitacionais, mas que, após o lançamento do PMCMV, os investimentos voltaram-se para apenas um produto, a produção habitacional, a qual consome um valor maior de subvenção econômica por domicílio, diminuindo a quantidade de famílias beneficiadas.

O plano previu um leque de alternativas habitacionais a custos unitários mais reduzidos (como lotes urbanizados e/ou material de construção com assistência técnica), voltados para o atendimento a diferentes necessidades habitacionais pelo país, com potencial de atender um número maior de famílias.

Inclusive para o atendimento nas áreas rurais, para as quais não foi prevista a produção de unidades habitacionais e sim cesta de materiais com a contratação ou não de mão-de-obra especializada, a produção foi adotada como solução.

Para o G1, por exemplo, o valor médio de subvenção previsto pelo PlanHab foi de R\$ 22.800,00, variando entre R\$13.000 a R\$52.000, contudo, com o lançamento do PMCMV em 2009, os valores máximos de aquisição foram fixados entre R\$37.000 e R\$52.000, com um valor médio de R\$ 44.500³⁶. Ou seja, o valor de subvenção médio previsto por domicílio foi praticamente duplicado.

³⁶ Segundo a Portaria nº 139, de 13 de abril de 2009, que regulamentou a modalidades PMCMV-Empresas.

Essa característica deve ser considerada dentro do contexto de privilégio concedido ao setor privado como agente promotor. A justificativa adotada na época para tal decisão foi a dificuldade do poder público, sobretudo o municipal, na aplicação de recursos, induzindo o governo federal a optar por uma produção diretamente de mercado.

Como consequência, com relação ao arranjo institucional que foi previsto pelo programa, notou-se que o ente público teve sua participação como agente promotor das políticas habitacionais marginalizada, ficando sujeito ao interesse das empresas do setor da construção para a contratação de empreendimentos em seu território.

Não foram focalizados os esforços necessários para o desenvolvimento institucional desses entes, que se tornam reféns das políticas em âmbito federal para a resolução de suas carências habitacionais.

Como a política urbana é competência constitucional atribuída aos entes públicos locais (Constituição Federal, art. 30, VIII, e art. 182) e a estruturação do PMCMV atribuiu, em grande parte, a iniciativa da construção de empreendimentos ao setor privado, esta acabou dissociada da política habitacional. Considerando que o maior número de contratações é proveniente das modalidades para as quais o proponente é uma empresa do setor construtivo, estas assumiram o papel de protagonistas na produção habitacional para baixa renda.

Já com relação ao desempenho do programa, percebe-se que a maior parte das contratações, cerca de 66%, foi destinada ao público dos grupos de atendimento 2 e 3, os quais não eram o principal foco da política, pois não representavam a população mais vulnerável, que compõe a maior parte do déficit habitacional.

É possível perceber que a maior parte das unidades habitacionais produzidas pelo programa deve-se aos empreendimentos contratados com recursos do FGTS. Arrisca-se dizer que boa parte do sucesso do programa, relacionado ao volume de contratações, deve-se ao montante de recursos aportado pelo FGTS.

Por fim, nota-se que o programa adotou parcialmente o conjunto de estratégias propostas pelo PlanHab, contudo desconsiderou aquelas que o plano julgou indispensáveis para equacionar o problema habitacional, sobretudo nos eixos que não se relacionavam com os aspectos financeiros.

Tais distorções podem ser relacionadas ao contexto e propósitos de criação do PMCMV, que deslocaram as prioridades acordadas anteriormente para a política habitacional e impuseram novas prioridades, determinadas tanto pela necessidade de uma resposta rápida à crise econômica pela Casa Civil, quanto pela pressão do empresariado.

Tais conclusões coadunam com o que foi apontado por Cardoso e Aragão (2013). Segundo os autores, a opção adotada para a política habitacional parece ter sido pautada *“mais pela urgência em flexibilizar o acesso aos recursos, o que garantiria a sua eficácia dentro do ponto de vista dos efeitos econômicos anticíclicos pretendidos, do que pela necessidade de garantir a sua eficácia especificamente do ponto de vista dos objetivos habitacionais”*.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo teve como objetivo realizar uma análise comparada entre a estratégia proposta pelo PlanHab e a que foi executada pelo PMCMV, com o propósito de compreender se a implementação do programa está sendo capaz de atender o planejamento que foi realizado anteriormente para a política habitacional.

A elaboração do PlanHab representou a retomada do planejamento da política habitacional após anos de desestruturação institucional e lacuna nos investimentos ao setor, trazendo a expectativa de um novo paradigma para a política de habitação social. Contudo, com o lançamento do PMCMV, seu rumo foi alterado.

Como resultado de um processo de tomada de decisão política, as novas prioridades definidas por meio do PMCMV transformaram a política habitacional em uma política com foco anticíclico e a necessidade de estimular a economia acabou se sobrepondo ao objetivo social de atendimento à população de baixa renda.

Apesar de incluir alguns pontos importantes levantados pelo PlanHab, como o atendimento de acordo com a capacidade de pagamento dos beneficiários, o PMCMV deixou de lado estratégias que seriam imprescindíveis para o enfrentamento das diferentes necessidades habitacionais do país.

Dentre as principais diferenças entre o planejamento proposto pelo PlanHab e a implementação do PMCMV, destacaram-se a execução de apenas um produto - a produção habitacional, em detrimento aos demais; o aumento dos valores de subvenção previstos – reduzindo a quantidade produzida; a participação marginalizada do ente público e o papel protagonista atribuído às empresas da construção civil.

Do ponto de vista social, é inegável a importância do PMCMV, contudo este não apresentou uma resposta para a transformação de muitos dos problemas de nossas cidades, pois esteve contido em apenas um tipo de solução frente às diversas necessidades habitacionais que o país apresenta. Apesar de o programa ter trazido muitos avanços, a execução das metas físicas ficou aquém do potencialmente previsto pelo PlanHab para o valor de recursos disponibilizado.

Por fim, é importante que ocorra uma reflexão nos modelos que estão sendo adotados para a construção da política habitacional brasileira, os quais tem tratado a habitação como mercadoria e ativo financeiro. É necessário que sejam elaboradas políticas habitacionais que possibilitem a implementação de novos modelos de provisão de moradia, principalmente para o atendimento da população mais vulnerável.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, S. ANDRADE, L. A. G. **Habitação e Poder**: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional da Habitação. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2011. Disponível em: http://books.scielo.org/id/xnfg4/pdf/azevedo-97885798_20557.pdf Acesso em: 21 de janeiro de 2019.

BONDUKI, Nabil. Do Projeto Moradia ao programa Minha Casa, Minha Vida. **Revista Teoria e Debate nº 82**. 2009. Disponível em: <https://teoriaedebate.org.br/2009/05/01/do-projeto-moradia-ao-programa-minha-casa-minha-vida/> Acesso em 14 de janeiro de 2019.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Política Nacional de Habitação**. Caderno MCidades Habitação. Volume 4. Brasília, 2004. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/4PoliticaNacionalHabitacao.pdf> Acesso em: 15 de setembro de 2018.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Plano Nacional de Habitação (2009-2023)**. Brasília, 2010. 212 p.

_____. **Lei 11.977, de 7 de julho de 2009.** Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília.

CARDOSO, A.; ARAGÃO, T. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: CARDOSO, Adauto (org.) **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus Efeitos Territoriais.** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

FIX, Mariana. São Paulo cidade global: fundamentos financeiros de uma miragem. São Paulo: Boitempo, 2007. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil.** Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico). Instituto de Economia/Unicamp, Campinas, 2011.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Diretoria de Estatística e Informações. **Déficit habitacional no Brasil 2015.** Belo Horizonte, 2018. Disponível em: <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/direi-2018/estatistica-e-informacoes/797-6-serie-estatistica-e-informacoes-deficit-habitacional-no-brasil-2015/file>. Acesso em: 15 de fevereiro de 2019.

GUERRA, Pedro; LOUREIRO, Maria Rita; MACÁRIO, Vinicius. **Democracia, arenas decisórias e políticas públicas: o Programa Minha Casa Minha Vida.** Brasília: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1886). Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=20470&catid=337. Acesso em: 15 de setembro de 2018.

KRAUSE, C.; BALBIM, R.; LIMA NETO, V. C. **Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento: onde fica a política habitacional.** Brasília: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1853). Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=19472. Acesso em: 16 de setembro de 2018.

_____. **Para além do Minha Casa Minha Vida: uma política de habitação de interesse social?** Brasília: Ipea, 2015. (Texto para Discussão, n. 2016). Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=26017&catid=344&Itemid=383. Acesso em: 16 de setembro de 2018.

LIMA NETO, V. C.; FURTADO, B. A.; KRAUSE, C.. **Estimativas do Déficit Habitacional brasileiro (PNAD 2007-2012).** Nota Técnica nº 5. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Novembro, 2013. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/131125_notatecnicadirur05.pdf. Acesso em: 15 de fevereiro de 2019.

MENDES, Marcos José. **Sistema orçamentário brasileiro: planejamento, equilíbrio fiscal e qualidade do gasto público**. Consultoria Legislativa do Senado. (Texto para discussão n. 39). Brasília, fevereiro. 2008. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-39-sistema-orcamentario-brasileiro-planejamento-equilibrio-fiscal-e-qualidade-do-gasto-publico/view> Acesso em: 10 de janeiro de 2019.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das Finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015.

ROYER, L. de Oliveira. **A Financeirização da política habitacional: Limites e perspectiva**. Tese de Doutorado na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2009. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16137/tde-19032010-114007/pt-br.php>. Acesso em 14 de janeiro de 2019.

SHIMBO, Lúcia Zanin. **Habitação Social, Habitação de Mercado: a confluência entre estado, empresas construtoras e capital financeiro**. Tese de doutorado em arquitetura e urbanismo na Escola de Engenharia de São Carlos – Universidade de São Paulo. São Paulo, 2010. Disponível em: www.teses.usp.br/teses/disponiveis/18/18142/tde.../tese_lucia_shimbo_jun10_final.pdf Acesso em 14 de janeiro de 2019. Acesso em 14 de janeiro de 2019.