

## **A POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL DESDE A CRIAÇÃO DO SISTEMA FINANCEIRO DA HABITAÇÃO ATÉ O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA, EM CIDADES MÉDIAS: um estudo preliminar sobre Santa Cruz do Sul – RS**

Gabriel Anibal Santos de Oliveira

Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC)

### **RESUMO**

Este artigo consiste de um estudo preliminar sobre a política habitacional no Brasil, nas cidades médias, especialmente, Santa Cruz do Sul, RS, desde a criação do Banco Nacional da Habitação (BNH) ao Programa Minha Casa – Minha Vida (PMCMV). Com a criação do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), em 1964, o BNH, até sua extinção em 1986, foi considerado o principal agente da política habitacional brasileira. Essa medida desarticulou e desestruturou ainda mais o SFH, situação que perdurou até o final da década de 1990. No início dos anos 2000, novos órgão e instrumentos de política habitacional foram criados. Destacam-se entre esses: o Estatuto das Cidades, Ministério das Cidades e o Programa Minha Casa – Minha Vida. Este último é um dos eixos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), e apresenta-se como o maior programa habitacional já lançado no Brasil.

**Palavras-chave:** BNH, cidades médias, Santa Cruz do Sul, Minha Casa – Minha Vida

## 1. INTRODUÇÃO

O processo de urbanização no Brasil, como nos demais países da América Latina, apresenta-se, de longa data, dentro de um quadro de desigualdades socioeconômicas, onde estão presentes lado a lado a modernidade e a exclusão social.

A partir da segunda metade dos anos da década de 1950, em função das rápidas transformações econômicas com destaque para o governo do Presidente Juscelino Kubitschek e o seu Programa de Metas, o fluxo de pessoas para as metrópoles e grandes cidades tornou intenso. O Brasil deixa de ser um país com a maioria de sua população vivendo no meio rural.

A política habitacional brasileira realizada pela Fundação da Casa Popular, primeira instituição criada com essa finalidade, não conseguiu atingir seus objetivos de equacionar as novas demandas apresentadas por essa nova realidade. Com o objetivo de equacionar tal situação, foi criado, em 1964, o Sistema Financeiro da Habitação e o Banco Nacional da Habitação.

O presente artigo apresenta o resultado de um estudo exploratório sobre a política habitacional brasileira a partir da criação do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), em 1964, e o Programa Minha Casa – Minha Vida (PMCMV) criado em 2009.

Apresenta-se, inicialmente, uma caracterização de cidade média, com destaque para esse tipo de aglomeração urbana no Brasil. Na segunda seção apresenta-se uma breve retrospectiva da política habitacional brasileira, desde a década de 1960, a partir da criação do Banco Nacional da Habitação até a implantação do Programa Minha Casa – Minha Vida, em 2007. Segue-se, ainda, uma apresentação e descrição sucintas do desenvolvimento dessa política em Santa Cruz do Sul-RS. Por fim, são elencadas as nossas considerações finais.

## 2. UMA TENTATIVA DE CARACTERIZAÇÃO DAS CIDADES MÉDIAS

Nesta seção buscou-se apresentar uma breve caracterização de cidade média, especialmente, sobre esse tipo de aglomerado urbano no Brasil. Para tanto, é necessário que se busque como se originaram as preocupações e os estudos referentes a esse tipo de cidade, bem como a forma de caracterizar o que venha a ser uma cidade média, visto que,

conforme Corrêa (2007, p. 25), “Conceituar cidade média implica em esforço de abstração, de estabelecer a unidade daquilo que é pouco conhecido, que parece como muito diversificado.”

De acordo com Amorim Filho e Serra (2001), a preocupação com as cidades médias, como instrumento de planejamento urbano e regional, tem sua origem na França após a 2ª Guerra Mundial, tendo em vista o processo de reconstrução do continente europeu e a aceleração do processo de urbanização mundial. Na década de 1960, as metrópoles regionais são alvos de estudos em várias partes do mundo.

Na busca da necessidade de desconcentração e descentralização das massas urbanas e de suas atividades, para se alcançar uma diminuição dos problemas causados por essa situação nas metrópoles e grandes cidades, as cidades médias passam a ter relevância como instrumento de desenvolvimento e aplicação das políticas de planejamento urbano e regional. Assim, as cidades médias passam a ser tema de estudo e têm, na década de 1970, uma grande contribuição para o planejamento urbano-regional (AMORIM FILHO; SERRA, 2001).

Motta e Mata (2008, p.34) destacam a importância das cidades médias da seguinte forma:

A importância das cidades médias reside no fato de que elas possuem uma dinâmica econômica e demográfica próprias, permitindo atender às expectativas de empreendedores e cidadãos, manifestados na qualidade de equipamentos urbanos e na prestação de serviços públicos, evitando as deseconomias das grandes cidades e metrópoles. Dessa forma, as cidades médias se revelam como locais privilegiados pela oferta de serviços qualificados e bem-estar que oferecem.

De acordo com Motta e Mata (2008, p. 34), “Não há consenso sobre o conceito de cidades médias.” Os critérios para a definição do que venha a ser uma cidade média dependerá “[...] dos objetivos de especialistas e de políticas públicas específicas.” (MOTTA; MATA, 2008, p. 34). Ainda, conforme Motta e Mata (2008), o critério mais utilizado para

determinar o que venha a ser uma cidade média, é o critério demográfico – entre 100 até 500 mil habitantes, sendo, para tanto, considerada a população total do município.<sup>1</sup>

Conforme Soares (2007) o critério demográfico para classificação de uma cidade como média não atende por completo a amplitude dessa denominação. Esse critério relaciona cidades que apresentam funções e dinâmicas diferentes, numa mesma categoria. Para Soares (2007, p 463) este critério, “[...] não consegue dar conta da realidade [...]”. Ainda, conforme Soares (2007, p. 463), “[...] a categorização de tamanho demográfico de cidade média varia segundo a região, o país, e o período histórico considerado.”

De maneira semelhante à definição de cidade, que pode ser feita utilizando-se de diferentes critérios em diversas partes do mundo e no Brasil, a definição de cidade média obedece, de certa forma, a mesma maneira. Assim, utilizando-se o critério demográfico, por exemplo, uma cidade considerada média na Alemanha, poderá não sê-lo na Dinamarca ou no Brasil.

Assim, atribuir a denominação de cidade média passa além da utilização somente do critério demográfico. Os níveis das atividades econômicas, que resultam da confluência dos sistemas logísticos e de transportes, bem como pela reconfiguração espacial e pela agregação de novas atividades que proporcionam nova dinâmica à indústria, ao comércio e serviços, devem ser considerados.

As cidades médias no Brasil, de acordo com Motta e Mata (2008, p. 33), “[...] desempenham o papel de núcleo estratégico da rede urbana do Brasil, constituindo-se elos dos espaços urbano e regional, desempenhando, nos anos 1970 e 1980, função estratégica na política nacional de desenvolvimento urbano do país.”

Conforme Amorim Filho e Serra (2001), o desenvolvimento de uma política específica para as cidades médias, não se encontrava clara no I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND), 1971- 1974.

---

<sup>1</sup> Amorim Filho; Serra (2001) adotaram, a partir de estudos da década de 1970, os limites para caracterização de cidades médias os limites de 50 a 250 mil habitantes; Andrade; Serra (2001) usam como critério o tamanho populacional de 50 a 500 mil habitantes; e Castelo Branco (2006), em seu estudo sobre as cidades médias no Brasil, adotaram como limite mínimo 100 mil e, como limite máximo, 350 mil habitantes.

No II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), 1975 – 1979, evidenciou-se a primeira política urbana nacional. A promoção da estruturação urbana era uma das políticas contempladas nesse plano. De acordo com Motta e Mata (2008), a estratégia dessas políticas era a de interiorização e desconcentração da região Sudeste, ordenar o sistema urbano da região Sul, dinamizar a economia nordestina e promover a urbanização recente das regiões norte e centro-oeste. Além da implantação das regiões metropolitanas e das funções das metrópoles nacionais e regionais, são as cidades médias definidas como polos secundários. Como polos secundários – cidades médias - passaram a realizar o papel de elo entre as cidades pequenas e as cidades de maior porte – metrópoles nacionais e regionais.

O III Plano Nacional de Desenvolvimento (III PND) - 1980 – 1985, de acordo com Motta e Mata (2008), “[...] destacava o papel da rede de cidades no desenvolvimento do país, na estruturação do território nacional e na estruturação interna das cidades.” Tinha como estratégia principal a desconcentração e a interiorização das atividades econômicas, as funções estratégicas exercidas pelas Regiões Metropolitanas (RMs) e, também, pelas cidades médias.

Nesse contexto, em que se redefine a divisão regional do trabalho e desconcentração da população, novas formas de produção do espaço urbano se apresentam. A desconcentração e a interiorização das diversas atividades econômicas, que a partir do final da década de 1970 e início dos anos 1980, direcionam-se às cidades médias, exigem, destas, condições para se efetivarem. Assim, novas demandas de infraestrutura são apresentadas a esses núcleos urbanos e às suas regiões de influência. Novos produtos foram necessários para atender as necessidades daqueles que para lá se dirigiram. O setor privado encarrega-se de dar conta de parte da demanda solvável, necessariamente, com aporte de crédito para financiamento. A demanda não solvável caberá ao Estado subsidiar. Assim, articulados, os agentes produtores do espaço urbano (empresas incorporadoras, construtoras, proprietários fundiários, agentes imobiliários, dentre outros) com seus produtos, e o Estado fornecendo as condições necessárias de infraestrutura ao espaço desse tipo de aglomerado urbano.

### **3. UMA RÁPIDA RETROSPECTIVA DA POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA**

A Política Nacional da Habitação tem seu primeiro período representado pela Fundação da Casa Popular, sendo considerada a primeira instituição voltada para realizar uma política habitacional voltada à população de baixa renda. Desde sua criação, em 1946, até sua extinção nos meados da década de 1960, pouco realizou para atingir seu objetivo principal, que era o de promover o acesso à moradia digna para a população de baixa renda. Com carências de recursos, originados pela falta de repasses regulares de dotações orçamentárias, tornou-se um balcão de clientelismo político-eleitoreiro. De acordo com Souza (2009, p. 121), “A política habitacional, originalmente pensada como redistributiva, transformou-se em uma política limitada pela barganha político-eleitoreira.” Na implantação dos conjuntos habitacionais ficavam sob os critérios políticos já mencionados.

A partir do início dos anos da década de 1960, após acelerado crescimento da economia, especialmente, na segunda metade dos anos de 1950, apresentando um aumento contínuo da inflação, que onerava os salários da classe trabalhadora, mesmo com a elevação da produtividade, os problemas econômicos são agravados com a renúncia do Presidente Jânio Quadros, em agosto de 1961. Conforme Singer (1977) as medidas de combate à inflação, tomadas a partir de 1963, ocasionaram a queda do nível de atividade produtiva nacional. Nessa mesma época foi adotado o Plano Trienal de Desenvolvimento, que continha medidas de contenção do crédito, que causou forte recessão e consequências de cunho político negativo ao governo, mesmo depois de várias tentativas de ajuste como, por exemplo, o afrouxamento das restrições de creditícias.

Além das difíceis condições econômicas em que se encontrava o país, mesmo com as diversas medidas tomadas para debelar tais adversidades, a situação política encontrava-se em situação delicada, culminando em um impasse político e a queda do governo do Presidente João Goulart, em março de 1964. As Forças Armadas assumem o poder, tendo como Presidente o Marechal Castelo Branco. A partir de então ocorre uma forte concentração de poder exercido pelo governo central.

A política econômica do novo governo tinha como principais objetivos o combate à inflação e a busca de mobilizar outras formas de obtenção de recursos. Para tal, foi realizada a reforma fiscal, que foi obstaculizada no período anterior a 1964, e agora possibilitada pela concentração das decisões no poder central. Também foram criados

fundos parafiscais como o Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS) e o Programa de Integração Social (PIS), dentre outros mecanismos.

É a partir de 1964, que o Estado intervém na produção em de unidades habitacionais em larga escala. Tinha, também, como grande meta o incentivo à economia. Assim, de acordo com Bulgarelli (1966, p. 25), isso ocorre por intermédio “[...] de uma política agressiva de financiamentos para novas construções, como também removendo obstáculos e criando condições de reativação do setor privado.”

Nesse período pós-1964, destaca-se, nesse setor da economia, a criação pela Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), que tinha como finalidade a captação de recursos para área habitacional, bem como financiar a aquisição e a construção da casa própria. Como principal agente de operação desse sistema foi criado, pela mesma lei, o Banco Nacional da Habitação (BNH). Tinha, o BNH, a função de fiscalizar, regulamentar e prestar assistência aos demais dos demais agentes que faziam parte do sistema. As Caixas Econômicas, as Sociedades de Crédito Imobiliário e as Associações de Poupança e Empréstimo formavam os agentes de ponta do sistema, tendo em vista que o BNH funcionava como agente repassador dos recursos. As fontes de recursos para financiamento tinham origem nas cadernetas de poupança, nas letras imobiliárias e no Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Também foi, nesse período, instituída a correção monetária. Essas medidas possibilitaram ao novo governo alcançar vários efeitos positivos de ordem econômica, tais como: estímulo à poupança, maior aproveitamento da mão-de-obra com menor qualificação, incentivo à indústria de material de construção, expansão e fortalecimento de empresas de construção, incorporadoras, escritórios de engenharia e arquitetura, imobiliárias, dentre outras.

Com a criação do Sistema Financeiro da Habitação, tornou-se o Banco Nacional da Habitação (BNH) a primeira instituição que, até sua extinção em 1986, teve alcance nacional para instituir uma política habitacional.

Sobre a importância do BNH, Souza (1994) entende que esse agente do SFH foi, até a sua extinção, pelo Decreto Lei nº 2.291, de 21 de novembro de 1986, o mais importante instrumento/agente financeiro do processo de verticalização urbana no país.

No período de 1968 a 1973, a partir das diretrizes do governo elaboradas, em 1967, caracteriza-se como o de maior crescimento da história recente do Brasil. O crescimento do

produto brasileiro atingiu taxa média superior a 10% a.a., destacando-se o setor industrial. O índice da inflação que ficou entre 15% e 20%. Dentre as principais fontes responsáveis por esse crescimento, segundo Gremaud et al (2011) foram: os investimentos públicos em infraestrutura, a demanda por bens duráveis, investimento das empresas estatais, crescimento das exportações, dentre outros. Nesse rol, cabe destaque para a construção civil, que de acordo com Gremaud et al (2011, p. 386) “[...] cresceu a uma taxa média de 15% a.a., por força do aumento dos investimentos públicos nessa área, e à maior demanda por habitações provocada pela expansão do crédito do SFH.”

O Banco Nacional da Habitação era o principal agente de transferência dos recursos públicos empregados pelo Estado ou a serem transferidos ao setor privado, na forma de crédito, para a realização da política governamental para o setor da construção civil. Assim, de acordo com Singer (1977, p. 112), “[...] o BNH oferecia crédito maciço aos construtores, permitindo-lhes acelerar as obras, e, desta maneira, encurtar o ciclo do capital e reduzir seus custos e ao mesmo tempo proporcionava aos adquirentes créditos de longo prazo, com o saldo reajustado trimestralmente de acordo com a inflação.”

A partir da segunda metade da década dos anos de 1970, a economia do país começa a passar por sérias dificuldades, especialmente, em relação às altas taxas de inflação e com respeito à dívida externa. Nessa situação econômica desfavorável que acomete o país, somada à mudança de rumo da aplicação de seus recursos para financiamento dos governos estaduais e municipais para a construção de grandes obras de infraestrutura urbana, o Sistema Financeiro da Habitação entra em crise. A esse respeito, Maricato (1987, p. 29-30) posiciona-se da seguinte maneira:

O sucesso do Sistema Financeiro da Habitação no Brasil desde a sua estruturação em bases mais exequíveis, em 1968, até 1980, quando entra em profunda crise em consonância com toda a economia do país, se deveu exatamente ao fato de ignorar os setores de menores rendimentos da população e tratar a habitação como uma mercadoria a ser produzida e comercializada em moldes estritamente capitalistas.

Esse período que se prolongou até 1994 notabilizou-se pelo aprofundamento da crise na economia brasileira. Com vistas a controlar a difícil situação economia que perdurava, foram editados vários planos de estabilização econômica, com o objetivo principal de

debelar os altos índices de inflação, especialmente a partir de segunda metade da década de 1980.<sup>2</sup>

Neste período destaca-se o Plano Cruzado I, instituído pelo Decreto-Lei nº 2.283, de 27 de fevereiro de 1986, com vigência a partir do dia 28 do mesmo mês.

Em novembro do mesmo ano, frente ao agravamento da situação econômica em virtude das medidas implementadas pelo plano de 27 fevereiro não surtiram mais efeito, foi decretado o Plano Cruzado II. Dentre as diversas medidas contidas nesse plano, destaca-se, no segmento habitacional, a extinção do BNH por intermédio do Decreto-Lei nº 2.291, de 21 de novembro de 1986. Pelo art. 1º dá-se a incorporação de suas atribuições do BNH à Caixa Econômica Federal e, no art. 6º, atribuiu-se ao Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente - MDU a responsabilidade pela formulação de propostas de política habitacional e de desenvolvimento urbano (DOU, DE 24 DE NOVEMBRO DE 1986). Essa medida levou a desestruturação e a desarticulação do sistema, que persistiu até meados da década dos anos de 1990. No período de 1964 até 1986, conforme Souza (2009) dos 4,5 milhões de moradias construídas com financiamento do SFH, apenas 1,5 milhão foram destinadas à população de baixa renda.

Tendo em vista que as medidas implementadas pelos planos acima citados já não mais atingiam os objetivos desejados, um novo plano econômico foi lançado em 12 de junho de 1987, o Plano Bresser. Sua vigência ocorreu entre 12 de junho de 1987 a 15 de janeiro de 1989.

O Plano Bresser tinha como objetivo deter o crescimento acelerado da inflação que, em abril daquele ano, superou a marca dos 20%. Dentre as principais medidas que foram tomadas destacam-se: o fim do gatilho de aumento dos salários; a redução do déficit público; congelamento de preços e de salários por três meses, exceto os preços da prestação de serviços públicos; congelamento de aluguéis, nos patamares praticados em junho e sem compensação; a criação da URP (Unidade de Referência de Preços) para correção dos salários; e a introdução de uma Tablita para desvalorização dos contratos pré-fixados. O uso desta última medida proporcionou um certo “alívio” para os mutuários do Sistema Financeiro da Habitação, quanto ao pagamento das prestações da casa própria.

---

<sup>2</sup> Planos econômicos: Plano Cruzado, fevereiro de 1986; Plano Cruzado II, novembro de 1986; Plano Bresser, junho de 1987; Plano Verão, janeiro de 1989; Plano Collor, março de 1990; Plano Collor II, fevereiro de 1991; Plano Real, julho de 1994.

Com a eleição de Presidente Fernando Collor de Mello, foi lançado por intermédio da Medida Provisória nº 168, de 16 de março de 1990, e convertida na Lei nº 8.024, de 12 de abril de 1990, o Plano Collor. Sua vigência foi de 16 de março de 1990 a 31 de julho de 1993, sendo dividido em Plano Collor I e Plano Collor II.

O plano Collor iniciou a década dos anos de 1990 com a retenção dos recursos da poupança e de outros ativos financeiros, com o objetivo de reduzir a liquidez da economia, dentre outras medidas de ajuste. Essa medida afetou seriamente o setor da construção civil e o crédito imobiliário, pela diminuição do volume de financiamentos. Durante essa década os depósitos da poupança sofreram forte concorrência de outros ativos financeiros, diminuindo os recursos para o crédito imobiliário. Os financiamentos realizados por intermédio dos recursos do FGTS, também sofreram queda nesse período, tendo ficado suspensos no período de 1991 a 1994 qualquer de empréstimo, por decisão do Conselho Curador do FGTS.

Com a situação política do país conturbada e lastreada pelos escândalos de corrupção culminou com *impeachment* do Presidente Fernando Collor de Melo. Assume a Presidência da República o vice-presidente Itamar Franco. Para ministro da fazenda foi nomeado Fernando Henrique Cardoso. Iniciou-se, então, a gerar o mais um plano econômico com vistas à estabilização econômica do país, que foi implantado, em 1994, ainda, na gestão do presidente Itamar Franco. O Plano Real foi o último plano de estabilização econômica adotado pelo Brasil.

Data, também, dessa época a criação do Sistema de Financiamento Imobiliário, pela Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997, com a finalidade de promover o financiamento imobiliário para a classe média brasileira, sendo operado pelos bancos estatais e comerciais e outras instituições financeiras. Nesse mesmo diploma legal foi instituído o instituto da alienação fiduciária, com o objetivo de proporcionar às instituições financiadoras maior segurança nas suas transações.

Outros instrumentos foram criados, como Estatuto da Cidade promulgado em 2001, com o objetivo de regular a execução da política urbana, de que trata os arts. 182 e 183 da Constituição Federal.

Em 2003, foi criado o Ministério das Cidades, por intermédio da medida provisória de 1º de janeiro, e convertida em lei de nº 10.683, de 28 de maio do mesmo ano. A partir de então o país passou a ter um órgão responsável, exclusivamente, pela política de desenvolvimento urbano, políticas setoriais da habitação, saneamento ambiental, transporte urbano e trânsito.

O Programa de Arrendamento Residencial (PAR), instituído pela Lei nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, e alterada pela Lei 10.859, de 14 de abril de 2004, foi instituído com objetivo atender as necessidades de moradia da população de baixa renda. O programa é gerido pelo Ministério das Cidades e a operacionalização está a cargo da Caixa Econômica Federal na qualidade de arrendadora e gestora do Fundo de Arrendamento Residencial. Nesse programa o arrendatário terá, ao fim do contrato, a opção de compra do imóvel arrendado.

Em 2007, o Governo Federal criou o Programa de Aceleração do Crescimento com o objetivo de estimular o crescimento do Produto Interno Bruto e do emprego, de maneira a intensificar a inclusão social e melhorar a distribuição de renda. De acordo com o Ministério do Planejamento, o PAC 2007-2010 está organizado em cinco medidas: investimento em infraestrutura, estímulo a crédito e financiamento, melhora do ambiente de investimento, desoneração e aperfeiçoamento do sistema tributário, e medidas fiscais de longo prazo.<sup>3</sup>

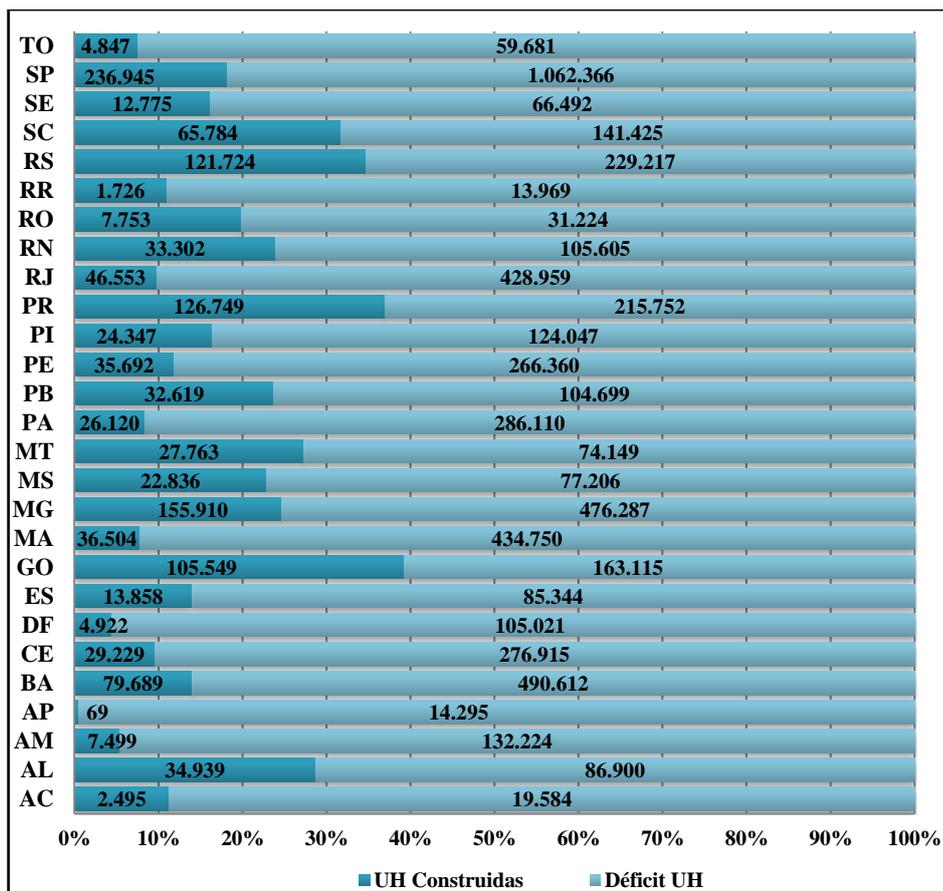
Em 2009, como um dos eixos do Programa de Aceleração do Crescimento, o Governo Federal lançou o Programa Habitacional Minha Casa - Minha Vida (MCMV), por intermédio da Medida Provisória nº 459, de 25 de março de 2009 e transformada na Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. O fito principal do programa é diminuir o déficit habitacional no país. Esse déficit, de acordo com a Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios (Pnad) 2008, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e dados do Governo Federal, era de aproximadamente 5,5 milhões de moradia, especialmente na faixa de renda de até três salários mínimos. Objetivou, também, criar mecanismos de incentivo de produção e requalificação de imóveis urbanos e rurais para diminuir o déficit habitacional, em especial, da faixa da população com renda familiar mensal de até R\$ 4.650,00. O programa, também, prevê a concessão para a família adquirente de um imóvel, subsídio de até R\$ 17.000,00, o

---

<sup>3</sup> Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/pac/o-pac/> e <http://www.planejamento.gov.br/secretarias>.

qual é abatido do financiamento da unidade habitacional (UH) produzida. O Programa Minha Casa – Minha Vida se apresenta como o maior programa habitacional já lançado no Brasil.

### Gráfico - Situação habitacional brasileira: déficit e PMCMV



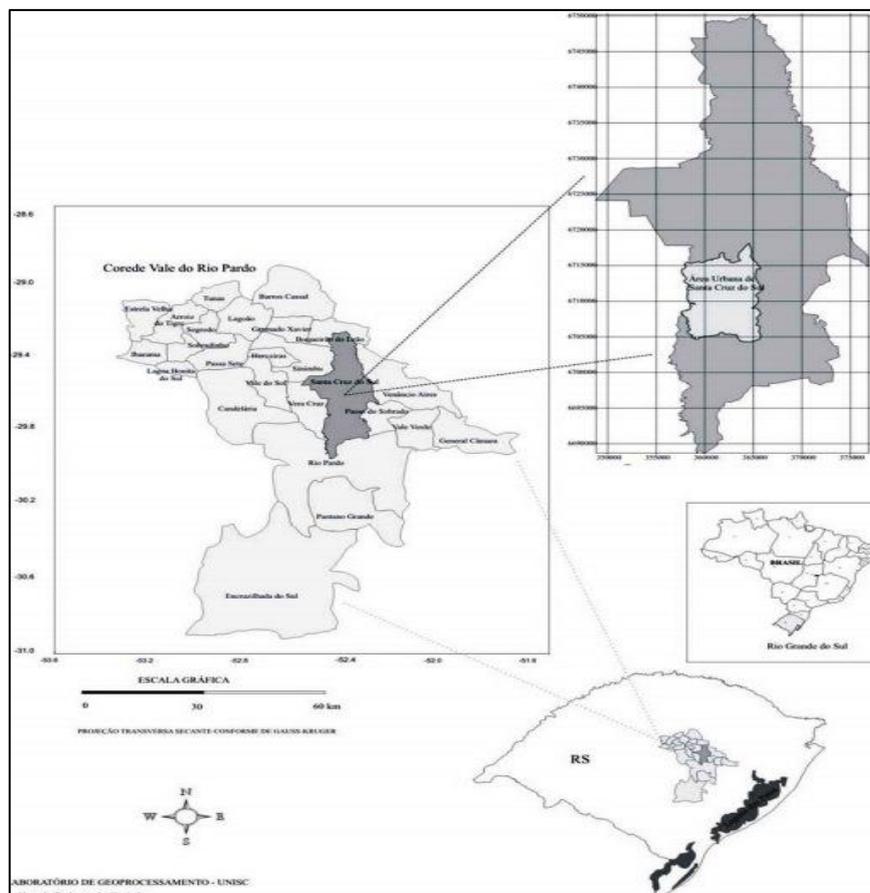
Fonte: Caixa Econômica Federal e Câmara dos Deputados.

O gráfico acima apresenta a situação habitacional do país, por unidade da federação, com o déficit de 5.572.308 unidades, em 2008, e o total de 1.298.198 unidades habitacionais construídas e entregues pelo Programa Minha Casa Minha Vida, até o ano de 2013. Observa-se que do total das unidades da federação, apenas os estados de Santa Catarina, Paraná, Rio Grande do Sul e Goiás conseguiram atingir mais de 40% de seu déficit habitacional.

#### 4. DO BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO AO PROGRAMA MINHA CASA – MINHA VIDA: UM BREVE OLHAR SOBRE SANTA CRUZ DO SUL, RS

Santa Cruz do Sul está localizada na região Centro Oriental do Estado do Rio Grande do Sul. Faz limites com os municípios de Venâncio Aires, Rio Pardo, Passo do Sobrado, Vera Cruz e Sinimbu. Possui 794 km<sup>2</sup> de área, sendo 156,96 km<sup>2</sup> de área urbana e 637,53 km<sup>2</sup> rural. Apresentou, em 2010, uma população total de 118.287 habitantes, em que 105.184 desses habitantes residem na área urbana do município e os residentes rurais totalizam 13.103 habitantes, conforme censo 2010, do IBGE, o que lhe confere uma taxa de urbanização de 88,9% e uma densidade demográfica de 161,4 hab/km<sup>2</sup>. Cidade de porte médio integra a região do Vale do Rio Pardo da qual é considerada pólo (figura 1). Tem sua economia baseada no setor industrial voltada a produção fumageira.

**Figura 1: Localização do município e cidade de Santa Cruz do Sul – RS**



Fonte: Silveira (2003, p. 16)

Com a internacionalização da indústria fumageira local, a partir de meados da década dos anos de 1960, além dos reflexos econômicos com o incremento da atividade fumageira, bem como o aumento da população urbana, houve a necessidade de dotação de infraestrutura, objetos técnicos e novos produtos imobiliários, para atender as novas demandas que se apresentaram. Assim, para atender essas demandas, especialmente as obras de infraestrutura urbana, o município fez uso de financiamentos, por intermédio do Projeto Comunidade Urbana para Recuperação Acelerada (Projeto CURA) lançado pelo BNH, em 1972.

No que concerne ao atendimento das demandas por moradias verificou-se que o BNH teve importância significativa, especialmente, do início dos anos de 1970 até os meados da década de 1980. Nesse período destacam-se os financiamentos voltados para as classes média e média alta, que possibilitaram a construção e compra de edifícios de luxo, na área central da cidade, bem como de casas de alto padrão construtivo, em bairros nobres da cidade.

Essa mudança de direção nos objetivos do BNH sofreu críticas mesmo por parte de empresários e de outros agentes do setor imobiliários, tendo em vista que essa instituição não estava mais atendendo a finalidade para a qual fora criada: atender as necessidades de moradia das classes de menor renda.

Nesse sentido o empresário Sr. Carlos Augusto Gerhard, gerente da empresa SUHMA Engenharia e Construções, declarou<sup>4</sup> que muitas casas de alto padrão, localizadas no bairro Higienópolis, e de amplos e luxuosos apartamentos foram construídos na região central da cidade, especialmente, na década de 1980, com financiamento do BNH utilizando recursos do Fundo de Garantia dos Trabalhadores. Nesse mesmo sentido, o empresário Sr. Luiz Fernando Schirmann, sócio gerente da Imobiliária Cidade, afirmou:

O BNH foi criado com um fim social. Porém, o objetivo inicial foi abandonado e o próprio Banco Nacional da Habitação liberou financiamento até mesmo para luxuosas residências. Por exemplo: uma casa onde foi realizado um financiamento de 3.500 UPC, poderia ter gerado o financiamento de três casas de mais ou menos 1.150 UPC, o que atingiria

---

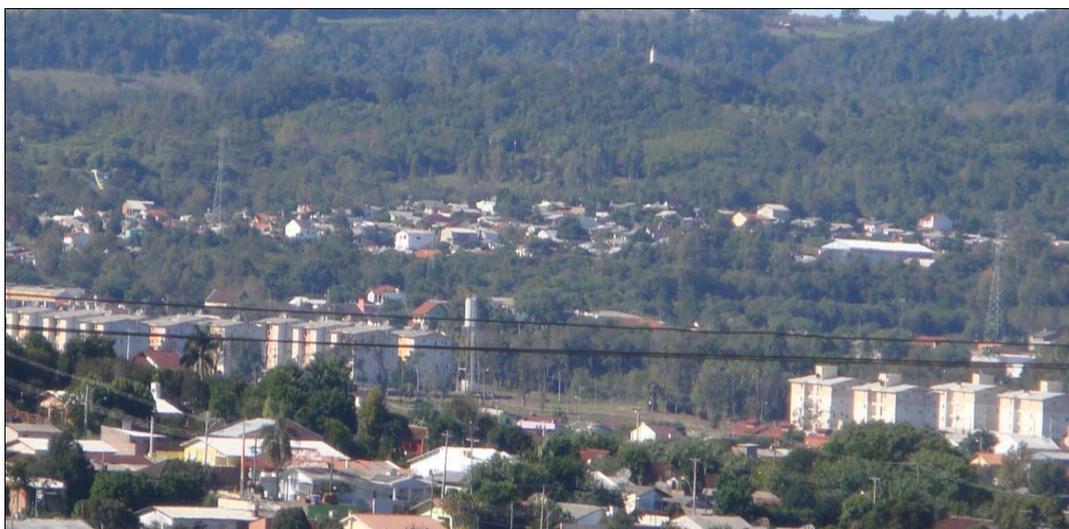
<sup>4</sup> Conforme artigo publicado no jornal Gazeta do Sul, edição de 24 de abril de 1996.

melhor os critérios de sua criação. (JORNAL GAZETA DO SUL, DE 30 AGO. 1984, p. 8).

As unidades habitacionais de interesse social, financiadas pelo BNH, construídas em Santa Cruz do Sul, resumem-se aos dois núcleos localizados as margens da rodovia BR-471, que contorna a cidade e, na época, periferia da cidade. Esses núcleos, edificados pela Companhia de Habitação do Estado do Rio Grande do Sul (COHAB-RS), são o da COHAB-Independência, com 340 casas, e o da COHAB-Vila Schultz, com 89 casas. (SILVEIRA, 2006).

Pelo Programa de Arrendamento Residencial (PAR), foi construído no bairro Arroio Grande o Residencial Santa Cecília, composto de duzentos e vinte e quatro apartamentos, distribuídos em quatorze blocos (figura 2).

**Figura 2: Condomínio Residencial Santa Cecília – Bairro Arroio Grande**



Fonte: registro fotográfico de Gabriel de Oliveira, 2011.

O Condomínio Residencial Villa Nova, localizado às margens da Avenida Euclides Kliemann, é composto por duzentos e oitenta e oito apartamentos distribuídos em dezesseis blocos, e com cinco pavimentos por bloco (figura 3). Os apartamentos têm área média total de 69,41m<sup>2</sup>, dois quartos, sala, sacada, cozinha e varanda com churrasqueira e box de estacionamento, com uma área média total de 69,41m<sup>2</sup>.

**Figura 3: Condomínio Residencial Villa Nova – Bairro Vila Nova**



Fonte: Jornal Gazeta do Sul, 2010.

O condomínio possui ainda área de lazer com piscina, playground, quadra esportiva de areia, salão de festas e guarita, dentre outros equipamentos de uso coletivo (figura 3).

**Figura 3 – Área de lazer do Condomínio Residencial Villa Nova – Bairro Vila Nova**



Fonte: Imobiliária Cidade, 2010.

A primeira fase do empreendimento foi entregue em 2010 e as demais fases foram completadas até o final do ano de 2014. Trata-se, também, do primeiro empreendimento realizado, em Santa Cruz do Sul, financiado pelo Programa Minha Casa – Minha Vida, lançado, em 2009, pelo Governo Federal.

Segundo o Sr. Carlos Augusto Gerhard, sócio gerente da empresa SUHMA Engenharia e Construções Ltda, construtora do empreendimento acima citado,

[...] o residencial é uma forma de oportunizar que famílias de classe C tenham, além da moradia própria, acesso a piscina, playground e salões de festas – mordomias até então raras para grande parte do público-alvo do empreendimento. Além disso, aqui haverá segurança e bom convívio social. Isso representa qualidade de vida e se reflete em toda a comunidade, afirma. (JORNAL GAZETA DO SUL, DE 16 DE DEZEMBRO DE 2010).

Ainda, segundo o empresário supracitado, o Programa Minha Casa – Minha Vida é positivo para Santa Cruz do Sul, uma vez que a classe C está conseguindo ter a oportunidade de possuir a sua moradia, o que antes não era possível pela falta de financiamento e apoio governamental para o caso da habitação, tem alavancado o setor da construção civil local.

A partir de um novo regramento, com exigências de projetos melhor elaborados e construção de qualidade, feito pela Caixa Econômica Federal, a edificação de empreendimentos populares possui outra concepção. Nos empreendimentos atuais, pela elaboração de seus projetos e pela infraestrutura que possuem, não há mais vinculação com o “pombal”, termo depreciativo que fora usado para designar empreendimentos realizados por outros programas, em virtude dos prédios apresentarem a forma de caixa, que mais lembravam uma casa de pombos. Também era feita essa vinculação pela má qualidade de sua construção, pela falta de estrutura e de equipamentos, que não proporcionavam qualidade de vida e um melhor ambiente social aos seus moradores.

Ainda, sobre a construção de habitações de interesse social realizadas com financiamento do Programa Minha Casa – Minha Vida destacam-se principalmente o conjunto Residencial Santo Antônio e o conjunto Habitacional Bem Viver.

O Residencial Santo Antônio está localizado no bairro Progresso, antigo bairro Santo Antônio do Sul, na região sul da cidade (figura 4). Constituído de 260 apartamentos distribuídos em quatorze blocos de cinco pavimentos, possui também área de lazer,

composta de praça, salão de festas e campo de futebol. Os apartamentos possuem dois dormitórios, cozinha, banheiro e lavanderia. Os recursos destinados à construção desse empreendimento social foram de R\$ 11.700.00,00, financiados pela Caixa Econômica Federal.

**Figura 4: Residencial Santo Antônio – Bairro Progresso**



Fonte: Jornal Gazeta do Sul, 2011.

O conjunto Residencial Bem Viver, localizado no Bairro Santa Vitória, também na região sul da cidade, encontra-se em fase de execução (figura 5). Constituído de 922 unidades habitacionais é o maior empreendimento com unidades habitacionais de um pavimento, destinado à população com renda de até dois salários mínimos, construído no Rio Grande do Sul por intermédio do Programa Minha Casa - Minha Vida. Financiado, por intermédio da Caixa Econômica Federal, com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento/Programa Minha Casa – Minha Vida, o Residencial Bem Viver terá um investimento de R\$ 47.900.000,00. Para os trabalhos sociais, que foram realizados pela Prefeitura de Santa Cruz do Sul e custeados com recursos descentralizados pelo Governo Federal, utilizaram-se R\$ 692.100,00. Para os equipamentos coletivos e sociais foram destinados R\$ 2.700.000,00.

As unidades habitacionais possuem 40m<sup>2</sup>, constituídas de dois dormitórios, sala, cozinha e área de serviço externa. O investimento por unidade habitacional foi de R\$ 52.000,00, incluso o lote.

**Figura 5: Conjunto Habitacional Bem Viver – Bairro Santa Vitória**



Fonte: Jornal Gazeta do Sul, 2015.

Sobre a importância do programa Minha Casa – Minha Vida para o setor imobiliário, este é visto como um programa que só apresenta aspectos positivos, tendo em vista que veio dinamizar o mercado imobiliário e a cadeia produtiva da construção civil.

Nesse sentido, conforme declaração da Sr<sup>a</sup> Cátia Riesch Rocha, sócia proprietária da Imobiliária Riesch, fundada em 1976, entende que o Programa Minha Casa Minha Vida apresenta só aspectos positivos, uma vez que veio movimentar e oportunizar o mercado imobiliário:

Eu vejo só com aspecto positivo, eu não vejo nele aspectos negativos. Acho que ele está sendo a mola propulsora do Brasil. Hoje está movendo o país, a construção civil, eu acho que ele é excelente. Não se sabe até quando ele vai durar, mas ele é muito bom. Ele oportunizou, as nossas vendas 80% são por financiamento bancário e desses 80%, 70% são do financiamento Minha Casa – Minha Vida.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Entrevista concedida ao autor, em 21 de setembro de 2011.

O Programa Minha Casa – Minha Vida, segundo Souza (2009), foi uma das estratégias que o governo usou, diante da crise econômica, para dinamizar o setor da construção civil e buscar a médio e longo prazos equacionar o déficit habitacional do país. A aposta para resolver o problema habitacional encontra-se direcionada à iniciativa privada, considerada como agente-motor do processo. Ainda, conforme Souza (2009), dos recursos da União e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, destinados ao programa, 97% são para a produção direta de unidades habitacionais realizadas pelas empresas construtoras, enquanto que 3% estão sendo reservados para entidades sem fins lucrativos, cooperativas e movimentos sociais.

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A política habitacional brasileira passou a ser mais efetiva a partir da criação do Sistema Financeiro da Habitação e do Banco Nacional da Habitação, em 1964, tendo em vista que a tentativa anterior, com a criação da Fundação da Casa Popular, não atingiu o objetivo desejado. Considerada a primeira instituição voltada para promover uma política habitacional voltada à população de baixa renda, pouco realizou em virtude da descontinuidade de recursos, originada pela falta de repasses regulares de dotações orçamentárias, tornou-se um balcão de clientelismo político-eleitoreiro.

O Banco Nacional da Habitação voltado inicialmente para atender as necessidades de habitação das classes de menor poder aquisitivo passou, a partir do início da década de 1970, a financiar grandes obras de infraestrutura urbana e moradia para classes de maior poder aquisitivo, em detrimento da finalidade para a qual fora criado. Com essa mudança de rumo, aliada as dificuldades da economia brasileira, o BNH entra em crise e é extinto em 1986. Essa medida desarticulou e desestruturou ainda mais o SFH, situação que perdurou até meados década de 1990.

Com a estabilização da economia brasileira, alcançada com o Plano Real, novos órgãos e instrumentos voltados à política habitacional foram criados, como por exemplo: o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI) e a Alienação Fiduciária, em 1997, o Estatuto da Cidade, em 2001, o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), em 2001, o Ministério das Cidades, em 2003, dentre outros. Esses instrumentos tinham como objetivo principal equacionar os grandes problemas relativos às questões habitacionais herdadas de períodos

anteriores, em virtude da grave crise econômica que acometeu o país, a partir do final dos anos de 1970.

Em 2007, foi lançado pelo Governo Federal o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) com o objetivo de estimular o crescimento do Produto Interno Bruto e do emprego, de maneira a intensificar a inclusão social e melhorar a distribuição de renda. Esse programa está organizado em cinco medidas/eixos: investimento em infraestrutura, estímulo ao crédito e financiamento, melhora do ambiente de investimento, desoneração e aperfeiçoamento do sistema tributário e medidas fiscais de longo prazo. Como um dos eixos, foi lançado em 2009, o Programa Minha Casa – Minha Vida (PMCMV) com o objetivo principal de equacionar o problema do déficit habitacional brasileiro. Também, por intermédio desse programa o Governo Federal procurou dinamizar o setor da construção civil, tendo em vista que dos recursos destinados ao financiamento habitacional, 97% são para as unidades habitacionais construídas por empresas construtoras.

Observa-se, também, que o Programa Minha Casa – Minha é considerado pelo Governo Federal como o maior programa habitacional já lançado no Brasil, posição que é corroborada, especialmente, pelo setor da construção civil. Prova disso é a excelente aceitação do PMCMV pela iniciativa privada.

## REFERÊNCIAS

AMORIM FILHO, O.; SERRA, R. V. *Evolução e perspectivas do papel das cidades médias no planejamento urbano regional*. In: ANDRADE, T. A.; SERRA, R. V (Org.). Cidades médias brasileiras. Rio de Janeiro: IPEA, 2001. p. 1-34.

BULGARELLI, Waldírio. *As cooperativas e o Plano Nacional de Habitação*. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1966.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. *Minha Casa – Minha Vida: números*. Disponível em: <[www.caixa.gov.br/numeros](http://www.caixa.gov.br/numeros)>. Acesso em: 5 set. 2013.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Déficit habitacional no Brasil é de 5,5 milhões de moradias*. Disponível em: <[www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias](http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias)>. Acesso em: 13 set. 2013.

CORRÊA, R. L. *Construindo o conceito de cidade média*. In: SPOSITO, M. E. B. (Org.). Cidades Médias: espaço em transição. São Paulo: Expressão Popular, 2007. p. 23-33.

GAZETA DO SUL. Santa Cruz do Sul. Ed. 24 abr. 1996.

GAZETA DO SUL. Santa Cruz do Sul. Ed. 30 ago. 1984.

GAZETA DO SUL. Santa Cruz do Sul. Ed. 24 abr. 1996.

GAZETA DO SUL. Santa Cruz do Sul. Ed. 12 dez. 2011.

GAZETA DO SUL. Santa Cruz do Sul. Ed. 31 jan. e 1º fev. 2015.

GREMAUD, A. P.; VASCONCELLOS, M. A. S. de.; TONETO JÚNIOR, R. *Economia Brasileira Contemporânea*. 7ª Ed. São Paulo: Atlas, 2011.

MARICATO, E. *Política habitacional no regime militar: do milagre à crise econômica*. Petrópolis: Vozes, 1987.

MOTTA, D.; MATA, D. da. *Crescimento das cidades médias*. Regional e urbano-01, Rio de Janeiro: IPEA, p. 33-38, dez. 2008.

SILVEIRA, R. L. L. da. *Dinâmica do mercado imobiliário e práticas espaciais no processo de urbanização da capital mundial do tabaco*. In: SILVEIRA, Rogério L. L. *Dinâmica Imobiliária e Reestruturação Urbana na América Latina*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006. p. 193-237.

SINGER, Paul. *A Crise do "Milagre": interpretação crítica da economia brasileira*. 4ª Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

SOARES, B. R. *Pequenas e médias cidades: um estudo sobre as relações socioespaciais nas áreas de cerrado em Minas Gerais*. In: SPOSITO, M. E. B. (Org.). *Cidades Médias: espaço em transição*. São Paulo: Expressão Popular, 2007. p. 461-494.

SOUZA, M. A. A. *A identidade da metrópole*. São Paulo: Hucitec, 1994.

SOUZA, M. A. de A. *Pensando a política nacional de habitação para adversidade das famílias e dos municípios brasileiros*. In: BITOUN, Jan; MIRANDA, Livia (Org.). *Desenvolvimento e Cidades no Brasil: Contribuições para o Debate sobre as Políticas Territoriais*. Recife: FASE: Observatório das Metrôpoles, 2009.