

## O Programa de Arrendamento Residencial – PAR: acesso diferenciado à moradia e à cidade<sup>1</sup>

**Mariana Fialho Bonates**

Arquiteta, professora do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Rua Cavalo Marinho, nº 55, apto. 17, Ponta Negra, Natal, RN, CEP 59090-715, mbonates@pop.com.br

### Resumo

No rol das políticas habitacionais brasileiras, em 1999, foi criado o PAR, um programa que se caracterizou, a princípio, pela construção de conjuntos de pequeno porte preferencialmente localizados na malha urbana, seguindo uma tendência de aproveitamento dos vazios urbanos, contrariamente à prática do BNH, marcado pelo modelo periférico de implantação. Todavia, num segundo momento, o PAR passou a implantar conjuntos fora da malha urbana, a fim de melhor se adaptar às novas condições econômicas. Tendo como pano de fundo as implicações da implantação de conjuntos do PAR no espaço urbano, este trabalho visa identificar o desenvolvimento do programa no Brasil, baseando-se, em especial, no seu formato institucional.

*Palavras-chave:* PAR; conjuntos habitacionais; inserção urbana.

### Considerações iniciais

Entre 1964 e 1986, o Banco Nacional de Habitação (BNH), com utilização de recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), promoveu uma produção em massa de conjuntos habitacionais, em princípio voltada para a população de mais baixa renda. Criado para prover habitação para a população de mais baixa renda, em que pese esta diretriz, na prática o BNH produziu habitações destinadas, em particular, para os que podiam pagar (AZEVEDO & ANDRADE, 1982). Diante de uma crise de inadimplência, nos anos 1970, a situação exacerbou-se, com a elevação da faixa de renda do público-alvo, conforme constatado por Peruzzo (1984, p.47):

*Há uma elevação do número dos salários mínimos para as diversas faixas da clientela candidata à habitação financiada. Assim, o mercado popular que abrangia os candidatos de renda mensal de*

*até três salários mínimos é estendido para 5 salários. Enquanto que o mercado econômico que era de 3 a 5 salários passa para mais de 5 salários o limite superior. O mercado médio se situa acima de 6 salários mínimos*

Segundo Azevedo e Andrade (1982, p.120), baseados em uma estimativa realizada em 1979, os estratos mais pobres da população, com renda até 3,10 salários mínimos, usufruíam menos de 10% do total das aplicações do banco. Dessa forma, a construção dos conjuntos habitacionais financiados pelo BNH, com recursos do FGTS, voltou-se mais para os estratos de renda na faixa dos cinco salários mínimos.

Além das repercussões sociais, a produção desses conjuntos teve várias implicações para o espaço urbano das cidades brasileiras. Se, por um lado, o banco contribuiu quantitativamente para o

<sup>1</sup> Uma versão preliminar deste trabalho foi apresentada no X SIMPURB (Simpósio Nacional de Geografia Urbana), realizado na Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis-SC, entre os dias 29 de outubro e 2 de novembro de 2007. Agradeço a Márcio Moraes Valença, pela leitura crítica e pertinentes sugestões.

enfrentamento do problema habitacional no país, por outro os conjuntos produzidos foram localizados fora da malha urbana existente, impondo um modelo de expansão periférica para as cidades. Isso significa que os conjuntos habitacionais foram geralmente implantados nas periferias, onde se encontravam extensas áreas nas quais o custo do solo era mais baixo, permitindo a construção em escala e tecnicamente o barateamento das unidades produzidas e, portanto, fazendo frente à capacidade de pagamento do público-alvo.

O processo de periferização também se desenvolveu em função do crescimento e do adensamento das cidades bem como do processo de especulação imobiliária daquele momento histórico, os quais impunham forte pressão no sentido de se deslocarem os grandes conjuntos para as franjas da malha urbana. Ao mesmo tempo, é importante salientar que a produção de conjuntos em áreas anexas, descontínuas em relação à malha urbana, permitiu a valorização das áreas localizadas no entorno desses conjuntos. Essa forma de espacialização periférica dos conjuntos do BNH, aliada à grande dimensão destes, gerou uma transformação na estrutura e na paisagem urbana da maioria das cidades brasileiras. Para se ter uma idéia, muitos desses conjuntos habitacionais produzidos, de tão grandes, posteriormente, se transformaram em bairros.

Em suma, como pode ser observado nos trabalhos de Bonduki (2002), Bolaffi (1992), Azevedo e Andrade (1982), entre outros, a produção do BNH, em paralelo com a autoconstrução da casa própria, contribuiu diretamente para o processo de expansão periférica das cidades brasileiras, consolidando esse modelo de implantação. Essa expansão urbana foi mais horizontal, uma vez que, em muitas cidades brasileiras, em particular nas de portes médio e grande, os conjuntos eram predominantemente formados por casas (unidades habitacionais) ou por blocos de edifícios com quatro pavimentos. Ressalta-se que esse modelo de implantação periférica, após breve paralisação, entre 1987 e 1989, perdurou até os primeiros anos da década de 1990, com os programas do governo Collor (ver Bonduki, 1997; e Valença, 2001a).

Com o agravamento da crise econômica e o fechamento do banco em 1986, o Brasil presenciou

a ausência de uma política de habitação clara e sistemática, o que repercutiu no agravamento das necessidades de moradia, representadas principalmente pelo crescimento do número de favelas e de outras formas de habitação precária. Também repercutiu na instabilidade das propostas voltadas para o enfrentamento dos problemas da moradia no país: a cada novo mandato presidencial, as constantes mudanças na estrutura institucional de apoio à política setorial eram associadas à criação e à extinção de programas habitacionais, todos, por sinal, voltados para o atendimento do sonho da casa própria<sup>2</sup>. Em outras palavras, pode-se dizer que o fechamento do BNH *marcou* a passagem de uma *política de Estado* para uma *política de governo*, com mudanças a cada novo mandato presidencial. Assim, para melhor compreender o panorama da produção habitacional estatal, no âmbito do governo federal, no período pós-BNH, faz-se necessário dividir a análise de acordo com os seis governos que sucederam ao fechamento do citado banco: Sarney (1986-1989), Collor (1990-1992), Itamar Franco (1993-1994), o primeiro mandato de FHC (1995-1998), o segundo mandato de FHC (1999-2002) e, por fim, o primeiro governo Lula (2003-2006).

Sendo assim, de forma resumida, tendo ainda como marco regulatório o BNH, o governo de Sarney pode ser considerado um período de transição da *política de habitação de Estado*, que perpassou diferentes gestões de presidentes, entre 1964 e 1986, para a *política de habitação de governo*, isto é, uma sucessão de políticas (ou ausência de políticas habitacionais) a cada novo mandato presidencial.

Passando para os anos de 1990 a 1992, o governo Collor criou novos programas habitacionais, com características diversas entre si, mas operando ainda com a fonte de recursos tradicional do setor, isto é, com os recursos do FGTS. Os programas voltavam-se para o financiamento dos agentes privados, ficando em segundo plano o financiamento direto à população abaixo dos três salários mínimos. Em virtude desse modelo de financiamento, adotado com participação massiva da iniciativa privada como promotora do sistema, as unidades habitacionais tornaram-se muito custosas, o que gerou uma incompatibilidade entre os programas e a clientela-alvo, de acordo com Valença (2001a). Caracterizou-se, ainda, pela continuidade em relação ao modelo

<sup>2</sup> Sobre o cenário contemporâneo das políticas habitacionais brasileiras, ver Azevedo (2001), Gordilho-Souza (2002) e Valença (1999, 2001a, 2001b).

implementado pelo então extinto BNH, no que dizia respeito à produção e implantação dos conjuntos, conforme afirmação de Bonduki (1997).

No governo seguinte, de Itamar Franco, a produção estatal de moradias sofreu um acentuado arrefecimento, provocado pela crise do FGTS, deflagrada no governo Collor. Esses dois anos (1993-94), todavia, foram importantes para a discussão das questões qualitativas que permeiam a questão habitacional e culminaram com a criação de dois programas, o Habitar-Brasil e o Morar-Município, alimentados com os recursos do Orçamento Geral da União - OGU (o primeiro, contudo, com empréstimos do BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento), ao invés do tradicional FGTS. Ainda em 1994, a implantação do Plano Real proporcionou a estabilização da economia do país, favorecendo, posteriormente, a criação de novos programas – com os recursos do FGTS e de outras fontes – e contribuindo para que a política habitacional se desenvolvesse sobre base mais sólida.

A partir de 1995, com o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (FHC), impulsionado pela Conferência HABITAT II, organizada pela ONU, a questão da habitação voltou a despertar maior interesse, resultando na criação de uma nova política de habitação. De fato, nesse período, foi elaborada uma Política Nacional de Habitação mais consistente e composta por inúmeros programas voltados para lidar com as necessidades habitacionais tanto quantitativas quanto qualitativas. Os programas apresentavam características diversificadas, porém restritivas, uma vez que cada um atendia a uma demanda exclusiva e em localidades específicas.

Apesar disso, o governo incentivou, em particular, aqueles programas que concediam crédito direto aos cidadãos, através do Carta de Crédito Individual, marcando uma redução da responsabilidade do poder público com a oferta de moradias (ao atuar fortemente sobre a demanda)<sup>3</sup>. Também incentivou o programa Carta de Crédito Associativo, que funcionava com a criação de grupos associados organizados em prol de um financiamento para a construção de pequenos condomínios, em geral. Dessa forma, o modelo de política implementado por FHC se diferenciou daquele apregoado pelo governo Collor, que privilegiou o financiamento

para as empresas privadas. Passou-se a perceber também, de um governo para outro, certa continuidade nos programas (iniciada com o *Habitar-Brasil*, de Itamar, com parceria com o BID), ao invés de ações isoladas que mudam a cada governo.

Nesse sentido, o segundo mandato de FHC assegurou todos os programas que já vinham sendo desenvolvidos e criou dois novos: o Programa de Subsídio à Habitação (voltado para a população de até três salários mínimos, aproximadamente) e o Programa de Arrendamento Residencial. Este último foi criado em 1999, como uma forma de reativar a produção de conjuntos para a população com renda de até seis salários mínimos (s.m.)<sup>4</sup>. O atendimento a essa faixa de renda andava relativamente arrefecido, uma vez que, entre 1993 e 1998, os programas se voltaram mais para a concessão de crédito direto aos cidadãos e à melhoria das condições de habitabilidade, incluindo os programas Pró-Moradia e Habitar-Brasil, cujo financiamento destinava-se a órgãos públicos e municípios que não apresentassem inadimplência, o que na prática limitou o seu desempenho. Salvo a modalidade Construção de Unidades Novas, do Programa Pró-Moradia, que de todo modo sofreu as limitações da exigência de inadimplência.

O PAR é um programa que apresenta uma forma diferente de acesso à moradia, por meio de uma operação financeira chamada “arrendamento mercantil”, ou *leasing*. Através dessa forma de acesso, o imóvel que faz parte do patrimônio do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) – a fonte de recursos do programa, composta por um mix de recursos onerosos (FGTS) e não-onerosos (FAS, FINSOCIAL, FDS e PROTECH)<sup>5</sup> – permanece sob a “propriedade fiduciária” da Caixa Econômica Federal (CAIXA), que é a gestora do fundo e representa o arrendador ativa e passivamente. Assim, a propriedade do imóvel é do FAR, enquanto o arrendatário paga uma taxa de arrendamento mensal, por um período de 15 anos, quando poderá obter o direito de optar pela aquisição do imóvel, mediante pagamento ou financiamento do saldo devedor, se houver. Em função dessa particularidade na titularidade do imóvel, para o mais eficiente funcionamento do sistema faz-se necessária a participação de uma administradora de imóveis para

<sup>3</sup> Sobre o tipo de intervenção na oferta e na demanda na política de habitação, ver Castells (1983).

<sup>4</sup> Para maiores detalhes sobre o PAR, ver os trabalhos de Bonates, 2007.

<sup>5</sup> FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço); FAS (Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social); FINSOCIAL (Fundo de Investimento Social); FDS (Fundo de Desenvolvimento Social) e PROTECH (Programa de Difusão Tecnológica para Construção de Habitação de Baixo Custo).

gerir os condomínios e os contratos de arrendamento do PAR.

Como já mencionado, no início o programa se destinava apenas àquela população com renda mensal de até seis salários mínimos, podendo chegar a oito salários, para pessoas ligadas à atividade da segurança pública (segmento conhecido como PAR 1). Para esse público, a taxa de arrendamento correspondia a 0,7% do valor de aquisição das unidades (preço de custo da produção, isto é, sem ganhos com a especulação imobiliária e controlado pelo governo). Depois, com o governo Lula, o programa sofreu algumas alterações, para se adequar ao mais recente cenário político do país. Surgiu, então, nova legislação para o PAR, constituída por um conjunto de leis, decretos e portarias, além dos já existentes normativos da CAIXA, que sofreram revisões. Dentre as principais alterações, destaca-se a maior abrangência da população de menor renda, ou seja, criou-se o PAR 2, que é um segmento do programa que se destina à população com renda de até quatro salários mínimos, cuja taxa de arrendamento é igual a 0,5% do valor do imóvel (Portaria nº 231/2004)<sup>6</sup>. A produção para esse segundo segmento do programa tem de apresentar “especificação técnica mínima”<sup>7</sup> e custo pré-determinado inferior ao do PAR 1.

Além disso, em prol da ampliação no atendimento à população de menor renda, em 2005 (Portaria nº 142/2005), o programa passou a ter de reservar 50% dos recursos alocados pelo Fundo de Arrendamento Residencial, especificamente para o atendimento do PAR 2. É importante salientar que, a partir da Portaria nº 493, de 4 de outubro de 2007, que revogou outras portarias anteriores, o público-alvo beneficiado pelo PAR sofreu pequenas alterações na faixa de renda, que passou a ser, em geral, até R\$ 1.800,00 (aproximadamente 4,7 s.m., considerando-se o salário mínimo da época – R\$ 380,00); até R\$ 2.100,00 (5,52 s.m.) nos casos de reforma de edifícios em centros históricos; e, até R\$ 2.800,00 (7,36 s.m.) nos casos de profissionais da segurança pública.

Ainda com o governo Lula, o PAR sofreu outras alterações, como, por exemplo: 1) a substituição do agente gestor do programa, que deixou de ser a Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano

(SEDU) da Presidência da República para ser o então recém-criado Ministério das Cidades; 2) a possibilidade da substituição do índice referente ao valor da taxa de arrendamento por, no máximo, 80% da média do valor de locação cobrado no mercado, na localidade em que o empreendimento for implantado; 3) a legalização da participação de associações com fins habitacionais, como as COHABS (além das construtoras, na construção dos conjuntos); 4) a legalização da opção da *mobilidade residencial*, ou seja, a possibilidade de o arrendatário mudar de uma unidade do PAR para outra sem perder o financiamento, nem o que já havia pago; 5) a regionalização dos valores máximos para aquisição das unidades. Outra alteração importante se deu por meio da Lei nº 11.474, de 15 de maio de 2007, que legalizou a possibilidade de antecipação da opção de compra do imóvel, caso em que o contrato de arrendamento é transformado em financiamento convencional.

Além da forma diferente de acesso à moradia (o *leasing*) e da diferente estrutura de funcionamento – sendo a CAIXA, em especial, a gestora do FAR e, portanto, a “proprietária fiduciária” dos imóveis arrendados, o PAR traz recomendações quanto à implantação dos conjuntos no espaço urbano, que o diferencia do modelo implementado pelo BNH. Sob essa perspectiva, este trabalho visa identificar o desenvolvimento do programa, tendo como foco seu formato institucional, a fim de discutir até que ponto as preocupações do PAR, em relação à implantação dos seus conjuntos, não passaram de mera retórica ou se refletiram na prática, no momento da implementação do programa.

## Medidas legais para a construção e a implantação dos conjuntos do PAR no espaço urbano

Tendo como base os normativos da CAIXA-PAR (2006), verificou-se que o PAR apresenta muitas determinações para a implantação dos seus conjuntos, tanto no nível regional, quanto no municipal. No nível regional, o programa está voltado ao atendimento das capitais estaduais e suas regiões metropolitanas, bem como dos centros urbanos de grande porte – municípios com população urbana de mais de 100 mil habitantes, de acordo com o Censo Demográfico 2000, Contagem da População

<sup>6</sup> Depois da Portaria nº 493, de 4 de outubro de 2007, o público-alvo a ser contemplado passou a ser as famílias com renda de até R\$ 1.200,00 reais (o que correspondia, à época, a, aproximadamente, 3,16 s.m.

<sup>7</sup> As especificações técnicas mínimas correspondem a um conjunto de recomendações a respeito de materiais de construção mais baratos para a produção de unidades habitacionais com menor custo, porém sem deixar de proporcionar o mínimo de habitabilidade. Segundo o normativo da CAIXA (2006, p.9), a especificação mínima regionalizada “é uma redução padronizada da especificação normal do Programa, contemplando peculiaridades regionais, visando à redução do custo da produção”.

1996, IBGE (normativo da CAIXA-PAR, 2006). Assim, o programa busca equacionar o problema habitacional, que se apresenta de forma concentrada nas cidades de médio e grande porte, estratégia que foi também adotada pelas políticas habitacionais dos IAPs, da FCP e do BNH.

Inicialmente, quando o programa foi lançado, o valor máximo para aquisição dos imóveis do PAR era igual em todo o país. A partir de 2005, devido às diferenças relativas ao custo de vida/construção (incluindo o preço do terreno) nas diversas regiões do país, foi instituída legalmente, pela Portaria nº 142 (2005), a regionalização dos valores das unidades habitacionais produzidas, embora desde 2002 já constataste no normativo da CAIXA-PAR uma diferenciação entre alguns estados brasileiros<sup>8</sup>. O valor máximo de aquisição das unidades variava também em função do tipo de especificação dos materiais de construção – se especificação padrão ou especificação mínima, como será elucidado mais adiante. Em suma, os valores variavam entre R\$ 28.000,00 e R\$ 40.000,00, dependendo do estado. Especificamente para requalificação de áreas centrais ou recuperação de sítios históricos, o valor podia chegar até R\$ 40.000,00 – para os estados de São Paulo e Rio de Janeiro – e R\$38.000,00 – para os demais estados –, conforme o normativo da CAIXA-PAR (2006). Em 2007, de acordo com a Portaria nº 493/2007, o valor máximo de aquisição passou a variar entre R\$ 30.000,00 e R\$ 40.000,00.

Por outro lado, no nível municipal, a implantação dos conjuntos deve obedecer aos seguintes requisitos, ainda de acordo com o normativo da CAIXA-PAR (2006, p.18):

*Inserção na malha urbana;*

*Existência prévia de infra-estrutura básica que permita as ligações domiciliares de abastecimento de água, esgotamento sanitário, energia elétrica, vias de acesso e transportes públicos, em padrão equivalente a bairros formais predominantes no município, ocupados com população que tenha renda compatível a do público-alvo do empreendimento em análise;*

*Especificação técnica mínima, regionalizada.*

Como discutido por Ribeiro (1997), esse tipo de terreno, já dotado de infra-estrutura, geralmente apresenta um custo mais elevado e, por conseguinte, isso onera o custo da moradia. Esse custo, no caso do PAR, embora repassado para os arrendatários, tem de se enquadrar no valor pré-estabelecido no citado normativo (2006). Ademais, percebe-se a preocupação com a viabilidade do empreendimento, que, para evitar concorrência, não pode ser implantado em áreas próximas a outros empreendimentos da CAIXA, destinados ao público-alvo de renda similar à do público-alvo do PAR, nem tampouco próximos a empreendimentos problemáticos. Em relação a isso, o normativo da CAIXA-PAR (2006, p.13) afirma:

*Na área de influência do projeto, não pode existir empreendimento considerado problema, com dificuldade de comercialização, inconcluso, paralisado, que não disponha de infra-estrutura mínima de habitabilidade, destinado ao mesmo público-alvo e financiado independente da origem de recursos e do Agente Financeiro.*

*Não é permitida a construção em área que gere concorrência prejudicial a empreendimentos financiados pela CAIXA, concluídos ou em construção, e destinados ao mesmo público-alvo.*

O programa também recomenda a construção de empreendimentos contendo 160 unidades habitacionais, embora seja permitida a construção de conjuntos de até 500 unidades.

Por fim, há, ainda, uma vertente do programa voltada para estimular a recuperação de áreas de risco e de preservação ambiental, a revitalização urbana e a recuperação de sítios históricos, estes através da reforma de antigas estruturas para uso residencial. No entanto, essa vertente vem se desenvolvendo muito lentamente. De acordo com dados fornecidos pela CAIXA (abril de 2008), complementados por Castro (2006), em relação à reabilitação de áreas centrais, foram financiadas 1.425 unidades em 26 edifícios reabilitados e/ou reconvertidos, localizados, sobretudo, nas principais capitais brasileiras – São Paulo, Rio de Janeiro, Salvador, Porto Alegre etc. (ver Bonates, 2008). As principais dificuldades para se viabilizar essa alternativa do PAR foram identificadas por Bonates (2008) como sendo:

<sup>8</sup> Em 2002, no normativo da CAIXA (2002, p.7), havia uma diferenciação no valor das unidades: o valor máximo deveria ser de R\$ 22.400,00; nos municípios que integram as regiões metropolitanas dos estados do Rio de Janeiro e São Paulo, poderia atingir até R\$28.000,00; e, para unidades enquadradas em programas de revitalização de áreas históricas, poderia atingir R\$ 35.000,00. O valor médio recomendado era de R\$ 15.000,00.

- a questão fundiária, uma vez que a maioria dos imóveis é de propriedade privada, outros são objetos de espólio ou estão em outras situações de impedimento;
- a indisponibilidade de edificações adequadas para transformação em uso habitacional multifamiliar;
- o desinteresse dos empresários do ramo da construção civil, devido ao alto custo de se reformar antigas estruturas, frente à capacidade de pagamento da população de mais baixa renda e do valor pré-estabelecido pelo PAR (até R\$ 40.000,00); e
- problemas com a liberação de recursos para edificações de uso misto, já que o programa destina-se ao uso estritamente residencial

Além dos requisitos relacionados com os aspectos locacionais, o PAR também apresenta exigências quanto às características tipológicas e à qualidade construtiva das habitações produzidas. De acordo com o normativo da CAIXA-PAR (2006, p.21), a especificação padrão para a construção dos conjuntos financiados pelo programa compreende os seguintes requisitos:

*A tipologia mínima apresentada para as unidades é de 02 quartos, sala, cozinha e banheiro, com exceção das unidades de projetos de recuperação de empreendimentos, inclusive aqueles integrados a programas de requalificação urbana e recuperação de sítios históricos.*

[...]

*A área útil mínima das unidades é de 37m<sup>2</sup>, exceto nos projetos de recuperação de empreendimentos, inclusive os integrados a programas de requalificação urbana, cuja análise é elaborada individualmente, e nos projetos com especificação técnica mínima regionalizada.*

Além da especificação padrão, a CAIXA, juntamente com o Ministério das Cidades, desenvolveu um “Manual de especificações mínimas”, que compreende um conjunto de especificações para se baratear a construção das habitações, porém mantendo um mínimo de qualidade quanto ao

material construtivo empregado. O “Manual de especificações mínimas” traz, ainda, uma espécie de proposta de regionalização, com o objetivo de se respeitarem as particularidades de cada região brasileira, estabelecendo –se diferentes tipos de “especificações mínimas” e, por conseguinte, diferentes valores máximos das habitações, variando de acordo com a região. Logo percebe-se que esse modelo que vem sendo implementado pelo PAR se diferencia do modelo apregoado pelo BNH, que universalizava a produção, mantendo as mesmas características para todo o país. No entanto, mesmo com a regionalização, as variações de uma região para outra são ínfimas: não há diferenças marcantes nas características das habitações do PAR, apenas pequenas diferenças, constatadas, em especial, na altura dos edifícios e na área útil privativa das unidades habitacionais.

De modo geral, de acordo com as “especificações mínimas”, os edifícios são compostos por quatro ou cinco pavimentos, cujos apartamentos possuem uma área privativa mínima variando entre 33,00 e 37,00m<sup>2</sup>. Já as casas são de um pavimento, podendo ser isoladas no lote ou geminadas. A área mínima para essas casas oscila entre 33,00m<sup>2</sup> e 35,00m<sup>2</sup>, de acordo com a localização no país. Ressalta-se que as áreas mínimas variam em consonância com a região; isso significa que as menores habitações estão localizadas nas regiões Sul e Sudeste (33 a 34m<sup>2</sup>), tendo as unidades habitacionais financiadas pelo PAR no Norte, Nordeste e Centro-Oeste área mínima acima de 35m<sup>2</sup>, segundo o “manual” (Quadro 1).

Vale salientar que, no “manual”, os edifícios mais altos devem ser construídos no Sudeste e no Sul. E mais: nas regiões Sul e Sudeste, de acordo com o “Manual de especificações mínimas”, é possível a construção de edifícios com mais de cinco pavimentos, desde que o terreno tenha mais de 20% de inclinação, que propicie solução arquitetônica com mais de 05 pavimentos com acesso intermediário, de tal forma que não ocorra mais de 04 níveis de acesso e estacionamento ao último pavimento. Em outras palavras, essas são as duas regiões onde se deve adensar ao máximo o terreno, devido ao alto custo da terra urbana, superior ao das demais regiões (Quadro 1).

Quadro 1 - “Manual de especificações mínimas” para as habitações do PAR, por região, considerando-se as características, o programa de necessidades e a área útil privativa.

Elemento comparativo	Região	Padrão dos apartamentos (especificações)	Padrão das casas (especificações)
Características	Norte	edifícios de até 4 pavimentos	casa de 1 pavimento, isolada ou geminada, mas com parede dupla
	Nordeste	edifícios de até 4 pavimentos. Poderá ser viabilizado o 5º pavimento, de acordo com a aceitação do mercado	casa de 1 pavimento, isolada ou geminada
	Centro-Oeste	edificação de 4 pavimentos, sem elevador	casa de 1 pavimento, isolada ou geminada, mas com parede dupla
	Sudeste	edificação de até 5 pavimentos sem elevador. Poderá haver mais de 5 pavimentos, desde que o terreno tenha inclinação superior a 20%, de maneira que propicie acesso inter-mediário e a cuja distância até o último andar não ultrapasse 4 pavimentos	casa de 1 pavimento, isolada ou geminada
	Sul	igual ao Sudeste	casa de 1 pavimento, isolada ou geminada. Se geminadas, parede de divisória em alvenaria 14cm ou adotar tecnologia alternativa com o mesmo desempenho
Área útil privativa	Norte	37,00 ou 35,00m <sup>2</sup> , com área de serviço externa	35,00m <sup>2</sup>
	Nordeste	35,00m <sup>2</sup>	35,00m <sup>2</sup>
	Centro-Oeste	35,00m <sup>2</sup> (não computadas área de serviço e varanda)	35,00m <sup>2</sup> (não computadas área de serviço e varanda)
	Sudeste	34,00m <sup>2</sup>	33,00m <sup>2</sup> (não computadas área de serviço e varanda)
	Sul	33,00m <sup>2</sup>	33,00m <sup>2</sup>

Fonte: CAIXA (disponível em: <https://webp.caixa.gov.br/urbanizacao/programas/programas.asp#inf>, acesso em 04/04/06). Nota: elaboração da autora.

De fato, em função das características construtivas e locacionais já mencionadas, sobretudo devido ao custo da terra urbana com infra-estrutura, a produção habitacional do PAR se manifesta predominantemente na construção de conjuntos semiverticalizados. Porém, quando se opta por construir conjuntos com unidades horizontais, o programa expressa preferência pela construção de loteamentos, ao invés de condomínios fechados; ou seja, reproduz-se a solução tradicional da casa unifamiliar, inserida em loteamentos convencionais. É importante citar o fato de que o programa incentivava, ainda, a diversidade tipológica – construção de unidades isoladas, geminadas ou apartamentos –, o que é constatado em antigos normativos da CAIXA-PAR (2002).

No que se refere à parte externa das edificações, em especial quanto aos edifícios, nas “especificações mínimas” por região não é exigido revestimento

cerâmico nas fachadas, apenas o selador sobre o reboco, com aplicação de tinta acrílica. Portanto, além de todas as preocupações com a tipologia habitacional, há também uma preocupação com a qualidade construtiva, por meio da indicação, nas especificações, do tipo de material construtivo a ser empregado.

Outra recomendação para a produção do PAR é a presença de equipamentos comunitários e de lazer. A presença desse tipo de equipamento contribuía, inclusive, para a aprovação dos projetos no âmbito da CAIXA. No entanto, no “Manual de especificações mínimas”, nem todas as regiões são contempladas com esses equipamentos: apenas o Centro-Oeste e o Sul do país, nos conjuntos formados por blocos de apartamentos. Isso não significa que, nas demais regiões, os conjuntos não precisem ou não possam ter equipamentos comunitários e de lazer.

Em suma, o PAR apresenta um normativo para implantação dos seus conjuntos no espaço regional e urbano. Resta, todavia, discutir se a prática corresponde à retórica dos normativos da CAIXA.

### A implantação do PAR no espaço urbano

No mesmo ano da publicação da primeira Medida Provisória referente ao PAR, em 1999 (MPV nº 1.823, de 29 de abril de 1999), iniciou-se a produção de habitações pelo programa. No entanto, naquele ano, a produção só se fez presente em duas regiões brasileiras – a Sudeste e a Nordeste. A expansão para as demais regiões aconteceu somente em 2000, quando o PAR passou a atuar em todo o território nacional. Entre 1999 e meados de 2005, o programa investiu aproximadamente R\$ 4.187.000.000,00,

para financiar o expressivo número de 177.150 unidades habitacionais (uh), distribuídas em 1.223 empreendimentos (Tabela 1). Toda essa produção foi amplamente divulgada pelo governo federal, em placas nas obras dos empreendimentos.

A quantidade de recursos alocados variou, ao longo dos anos, conforme ilustra a Figura 1. O ano de 2003, quando Lula assumiu a presidência, foi o que apresentou maior soma de recursos distribuídos, o que se reflete no fato de ser esse, também, o ano de maior produção, em relação ao número de conjuntos e de unidades habitacionais financiadas. A produção do número de conjuntos e de unidades habitacionais do PAR, também, variou muito ao longo desses sete anos (1999-2005), seguindo, em certa medida, o mesmo perfil da quantidade de recursos alocados, como pode ser observado nas Figuras 1 e 2.

Tabela 1 - Quantidade de recursos alocados para o PAR entre 1999 e julho de 2005 (o ano é o da assinatura do contrato)

Governo	Ano	Valor do investimento	Conjuntos	Unidades
FHC	1999	131.731.543,57	65	6.958
	2000	608.718.108,04	251	31.005
	2001	426.349.064,66	165	20.315
	2002	729.538.679,03	200	30.261
Lula	2003	1.113.903.023,06	293	43.827
	2004	869.800.000,00	188	33.556
	Até julho 2005	307.400.000,00	61	11.228
TOTAL (abs)	-	4.187.440.418,36	1.223	177.150

Fonte: Levantamento realizado na CAIXA (2005); MINISTÉRIO DAS CIDADES (2005a). Nota: Elaboração da autora.

**Figura 1:** Gráfico de quantidade de recursos alocados para o PAR entre 1999 e julho de 2005 (o ano é o da assinatura do contrato). Fonte: Levantamento realizado na CAIXA (2005); Ministério das Cidades (2005a). Nota: Elaboração da autora.

**Figura 2:** Gráfico de quantidade de unidades habitacionais financiadas pelo PAR entre 1999 e julho de 2005 (o ano é o da assinatura do contrato). Fonte: Levantamento realizado na CAIXA (2005); Ministério das Cidades (2005a). Nota: Elaboração da autora.

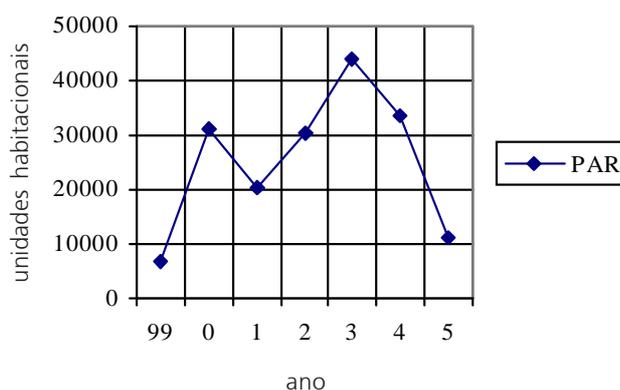
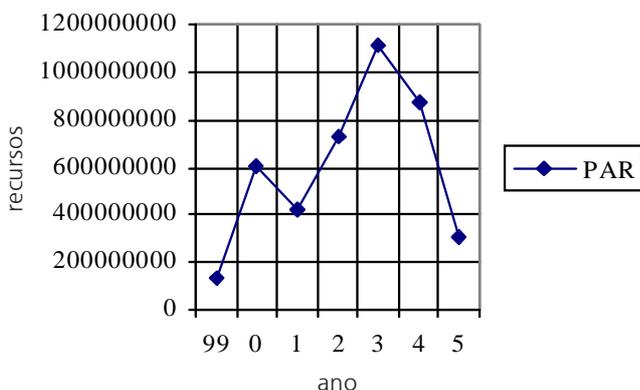


Tabela 2 - Perfil do número de unidades habitacionais financiadas pelo PAR entre 1999 e julho de 2005 (o ano é o da assinatura do contrato)

Ano	Governo	Regiões					TOTAL
		Sudeste	Nordeste	Sul	Centro-Oeste	Norte	
1999	FHC	3.104	3.854	0	0	0	6.958
2000		11.307	12.280	3.387	3.147	884	31.005
2001		11.280	5.151	2.398	864	622	20.315
2002		16.739	6.297	3.892	1.677	1.656	30.261
2003	Lula	20.562	12.049	7.093	3.547	576	43.827
2004		13.177	10.274	5.068	4.247	790	33.556
Julho 2005		4.284	3.786	2.146	436	576	11.228
TOTAL (abs.)	-	80.453	53.691	23.984	13.918	5.104	177.150
TOTAL (%)	-	45,41	30,31	13,54	7,86	2,88	100,00

Fonte: Levantamento realizado na CAIXA (2005); MINISTÉRIO DAS CIDADES (2005a). Nota: Elaboração da autora.

A questão a se destacar em relação a esse perfil de desenvolvimento do PAR diz respeito à continuidade do programa da gestão de Fernando Henrique Cardoso para a gestão Lula. Para melhor se avaliar essa importância, é mister recapitular que, nos primeiros anos da década de 1990, assistiu-se a uma descontinuidade nos programas habitacionais: com frequência, surgiam e desapareciam programas, com a mudança dos mandatos presidenciais ou até no mesmo mandato. A partir do governo FHC, todavia, esse quadro começou a transformar-se: prosseguiu-se com o programa Habitar-Brasil (provavelmente devido à continuidade do contrato com o BID), iniciado durante o governo de Itamar Franco. Com a eleição de Lula, então tido como um candidato de “esquerda”, muitos acreditavam que o novo presidente não daria continuidade à política econômica do governo anterior e, por conseguinte, isso teria reflexos na questão habitacional. Contudo, a política prosseguiu, assim como os programas de habitação implementados por FHC, incluindo-se o PAR. O ano de 2003 foi o de maior produção na trajetória do PAR, conforme indicado na Tabela 1.

Entretanto, de modo global, o desempenho do programa específico, nas regiões, variou muito no decorrer dos anos, conforme é ilustrado na Tabela 2. Para a região Nordeste, por exemplo, o ano 2000 foi o de maior desenvolvimento do PAR (12.280 unidades – uh), ao passo que o maior número de financiamentos nas regiões Sudeste e Sul se manifestou no ano de 2003 (20.562 uh e 7.093

uh, respectivamente). Já no Centro-Oeste, 2004 foi o ano em que mais foram financiadas unidades habitacionais (4.247 uh) e, no Norte, embora a produção seja pequena à luz da produção das demais regiões, o ano de melhor desempenho foi 2002 (1.656 uh).

Outro aspecto importante a assinalar a respeito do PAR é a desigualdade da sua produção, não apenas no tempo, mas, principalmente, no tocante à distribuição entre as regiões brasileiras. Percebe-se que a região Sudeste detém, no decorrer de quase todos os anos, a supremacia na produção de moradias, seguida pelo Nordeste, o Sul e o Centro-Oeste. No último degrau da produção está a região Norte (Tabela 2). Sendo assim, a distribuição da produção se manifesta em maior número percentual em uma única região, a Sudeste, que detém mais de 45% do total de unidades habitacionais financiadas. Salienta-se que essa distribuição da produção do PAR no espaço, é fruto também da distribuição estabelecida pelo Conselho Curador do FGTS<sup>9</sup>.

É bem verdade que os problemas habitacionais – ou o déficit habitacional básico<sup>10</sup> – estão também desigualmente distribuídos no território brasileiro: concentram-se mais nas regiões metropolitanas e nos centros urbanos de maior população, o que foi comprovado por estudo realizado pela Fundação João Pinheiro (2005). Por essa razão, o PAR tem nessas cidades de maior porte sua área de identificação. O estudo indica, ainda, que os

<sup>9</sup> O Conselho Curador do FGTS orienta a quantidade de recursos que deve ser alocada por região.

<sup>10</sup> “O déficit habitacional básico refere-se ao somatório dos totais referentes à coabitação familiar, aos domicílios improvisados e aos domicílios rústicos” (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2005, p.15). “Esses dois últimos apresentam características de habitação precária. [...] De modo geral, a habitação precária é característica das áreas rurais, principalmente nas regiões Norte e Nordeste, enquanto a coabitação familiar é problema nos grandes aglomerados urbanos” (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2005, p.44).

<sup>11</sup> Considerando-se que o déficit habitacional básico urbano no Brasil é igual a 4.140.088 domicílios, na região Nordeste é de 1.475.523 e na região Sudeste de 1.481.089, o percentual das duas regiões é de aproximadamente 35% para cada uma.

índices de déficit habitacional básico urbano no Sudeste e no Nordeste praticamente se equivalem, cada qual representando 35% do total do déficit do país<sup>11</sup>, o que também explica por que estas são as duas regiões mais contempladas pelo PAR, mas não na quantidade de investimentos entre as regiões.

Apesar de o Sudeste deter a maior porcentagem da produção, independentemente de qual seja o mandato presidencial, verificou-se, no governo Lula, uma redução na quantidade de novas habitações financiadas nas regiões Sudeste, Norte e Nordeste, em relação ao governo de FHC. Por outro lado, as regiões Centro-Oeste e Sul tiveram a produção aumentada no nesse mandato presidencial (Tabela 3). Dessa maneira, com o advento do governo petista, além das transformações na própria estrutura do

PAR, sobretudo com a ampliação do atendimento à população incluída no PAR 2, como já mencionado, houve uma redistribuição espacial da produção de moradias, a qual favoreceu a produção no Centro-Sul do país.

Além da diferente distribuição quantitativa da produção entre as regiões, outra diferença encontrada relaciona-se à atuação do programa em cada estado, ou seja, a quais são as cidades preferencialmente atendidas nos estados brasileiros. De acordo com levantamento feito na CAIXA (2005), entre 1999 e 2003, nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do país, o PAR se desenvolveu mais intensamente nas capitais. Nesse mesmo período, no Sudeste e no Sul o programa atuou mais nas demais cidades (aqui entendidas como as não-capitais) (Tabela 4).

Tabela 3 - Produção das unidades habitacionais do PAR, por região, entre 1999 e julho de 2005 (o ano é o da assinatura do contrato)

Região	1999-2002 (absoluto)	1999-2002 (%)	2003-2005 (absoluto)	2003-2005 (%)	Total (absoluto)	Total (%)
Sudeste	42.430	47,93	38.023	42,91	80.453	45,41
Nordeste	27.582	31,15	26.109	29,46	53.691	30,31
Sul	9.677	10,93	14.307	16,15	23.984	13,54
Centro-Oeste	5.688	6,42	8.230	9,29	13.918	7,86
Norte	3.162	3,57	1.942	2,19	5.104	2,88
Total	88.539	100,00	88.611	100,00	177.150	100,00

Fonte: Levantamento realizado na CAIXA (2005); MINISTÉRIO DAS CIDADES (2005a). Nota: Elaboração da autora.

Tabela 4 - Distribuição percentual da produção habitacional do PAR nas cidades brasileiras, entre 1999 e 2003.

Cidades	Regiões				
	Norte (%)	Nordeste (%)	Centro-Oeste (%)	Sudeste (%)	Sul (%)
Capitais	89,30	79,58	82,65	21,77	16,83
Demais cidades	10,70	20,42	17,35	78,23	83,17

Fonte: Levantamento realizado na CAIXA (2005). Nota: Elaboração da autora.

Várias razões podem explicar tal diferença. Uma delas é a abrangência dos municípios em que o programa poderia atuar, segundo lista divulgada no site eletrônico da CAIXA, no dia 22 de março de 2006<sup>12</sup>. Dos 306 municípios inicialmente abrangidos pelo PAR no Brasil, em 2006, foi nos quadrantes Sul e Sudeste que o programa listou um maior número de municípios – 72,22% dos municípios listados (ou seja, 221) estão nessas duas regiões (Sudeste=49,02% e Sul=23,20%) –, o que favoreceu uma maior produção nas demais cidades do que nas capitais dos estados do Sul e do Sudeste. No Nordeste, apenas 17,65% dos municípios (54) foram listados no programa, enquanto no Centro-Oeste e no Norte do país foram abrangidos, respectivamente, 6,21% (19) e 3,92% (12 municípios). Enfim, dada a reduzida abrangência nessas três últimas regiões, a produção do PAR se desenvolveu mais nas capitais dos estados, onde o problema habitacional é mais concentrado.

Um ponto, porém, deve ser esclarecido: por que o programa abrangiu mais os municípios do Sudeste e do Sul? Essas duas regiões contam com regiões metropolitanas formadas por um maior número de cidades, e o Sudeste, em particular, apresenta um maior número de cidades de maior porte. Já as regiões Nordeste, Centro-Oeste e Norte ainda possuem regiões metropolitanas formadas por poucos municípios, além de contarem com poucas cidades de grande porte, ou seja, com população urbana com mais de 100 mil habitantes (conforme o Censo Demográfico 2000).

Deve-se também considerar o valor da terra urbana nas capitais dos estados do Sudeste e do Sul, que também contribuiu para que o PAR se desenvolvesse mais nas demais cidades dessas duas regiões. Conforme já comentado, as “especificações técnicas mínimas” diferem pouco quanto à tipologia e ao padrão construtivo empregado na produção dos conjuntos do PAR entre as regiões, mas o “manual de especificações mínimas” propõe edifícios mais altos e unidades habitacionais menores nas regiões Sudeste e Sul do país, provocando um maior adensamento do terreno, o que leva a pensar-se que os lotes ali são mais caros que nas demais regiões. Não há dúvida de que o custo da mercadoria moradia está intrinsecamente vinculado à qualidade do espaço urbano e, mais especificamente, ao custo

da terra urbana, que pode influenciar a tipologia, o *design*, etc. das habitações. Como as habitações do PAR têm um custo máximo pré-estabelecido e requisitos construtivos mínimos que devem ser seguidos, o mais elevado custo da terra urbana nas capitais dos estados do Sudeste e do Sul dificulta (ou até inviabiliza) a produção do programa. Por exemplo: na capital paulista, o PAR teve dificuldades para se desenvolver, motivo pelo qual foi necessária a intervenção da COHAB, indicando e selecionando terrenos ainda livres em seus conjuntos, para dinamizar a produção. A incompatibilidade entre o preço do lote urbanizado e o valor máximo por unidade levou, segundo a Prefeitura de São Paulo (2004b, p.33), a:

*[...] ajustes dos preços aos valores máximos por unidade habitacional e por m<sup>2</sup> de área construída em um período (principalmente, até início de 2003), com consideráveis variações dos custos da construção, que motivaram duas elevações do limite de valor por moradia estabelecido para o programa (de R\$ 25mil para R\$ 28mil e depois para 32,2mil).*

Portanto, o preço das unidades habitacionais foi, juntamente com o custo mais elevado da terra urbana, outro aspecto que dificultou a produção do programa nas capitais do Sul e do Sudeste. Como já dito, no início o preço das moradias era unificado para todo o país, o que causou problemas para viabilizar a produção em algumas cidades, onde o custo da construção e o da terra urbana eram mais elevados, como é o caso da cidade de São Paulo, tendo sido necessária a revisão desses valores. Isso demonstra a dificuldade de se compatibilizarem alguns pressupostos do programa, como o “estabelecimento de custo máximo” x “localização em lotes urbanizados”, binômio que pode ser incompatível em muitas cidades brasileiras. Diante desse problema, o próprio programa recomenda, como possível solução, o aproveitamento de terrenos públicos que podem ser doados pelos governos estaduais ou municipais.

A partir do levantamento realizado na CAIXA (2005), constatou-se que, entre 1999 e 2003, a média de valor das unidades habitacionais oscilava entre R\$ 18.000,00 e R\$ 25.999,00. Assim, elaborou-se a Tabela 5, em que se considerou esse intervalo como sendo o parâmetro de referência.

<sup>12</sup> Disponível em: [https://webp.caixa.gov.br/urbanizacao/Publicacao/Texto/programa/municipios\\_PAR.htm](https://webp.caixa.gov.br/urbanizacao/Publicacao/Texto/programa/municipios_PAR.htm). Acesso em 22/03/06.

Estabelecida essa classificação, constatou-se que as habitações mais baratas financiadas pelo PAR, com valor abaixo de R\$ 18.000,00, estavam predominantemente localizadas na região Nordeste, ao passo que as mais caras, com valor acima de R\$ 25.999,00, estavam predominantemente implantadas na região Sudeste. Já o Norte e o Centro-Oeste foram as únicas regiões em que a média de valor das unidades habitacionais se enquadrava apenas no intervalo de referência. Esse dado é mais um indicativo de que o preço dos terrenos no Nordeste é mais baixo, o que favorece a produção do PAR nas capitais, facilitando o acesso à população de mais baixos rendimentos.

No que tange à dimensão dos empreendimentos, estes são classificados, neste trabalho, em dois tipos: de pequeno porte (até 160 unidades) e de grande porte (acima de 161 unidades). Utilizou-se como critério para a classificação a recomendação do PAR de que a quantidade de unidades por conjuntos não ultrapassasse 160 moradias, conforme foi visto anteriormente, embora seja possível construírem-

se conjuntos de até 500 moradias. Além disso, em relação aos conjuntos do BNH, os do PAR geralmente são bem menores, o que facilita sua inserção na malha urbana. Era comum o BNH produzir conjuntos com milhares de unidades habitacionais, como o Mangabeira I, localizado em João Pessoa-PB, produzido pela CEHAP, o qual é composto por 3.238 casas. A reduzida dimensão dos conjuntos do PAR é um pressuposto que está em consonância com outro pressuposto do programa: a implantação dos empreendimentos em lotes urbanizados, ocupando os vazios urbanos, que geralmente apresentam menor área, daí o menor porte dos conjuntos. De fato, a produção seguiu os pressupostos do programa, pois entre 1999 e 2003, 75,66% (737 uh) dos empreendimentos eram de pequeno porte, possivelmente implantados em vazios urbanos. Dos empreendimentos de pequeno porte, merecem especial atenção os conjuntos compostos exatamente por 160 unidades, que representam 22,65% do universo dos de pequeno porte (Tabela 6).

Tabela 5 - Valor das unidades habitacionais do PAR, por região, entre 1999 e 2003 (o ano é o da assinatura do contrato)

Valor da unidade (R\$)	Região					TOTAL
	Sudeste	Nordeste	Sul	Centro-Oeste	Norte	
Menor que 18.000	4	43	1	0	0	48
Entre 18.000 e 25.999	292	265	132	76	24	789
Maior que 26.000	132	2	3	0	0	137
TOTAL (abs.)	428	310	136	76	24	974
TOTAL (%)	43,95	31,83	13,96	7,80	2,46	100,00

Fonte: Levantamento realizado na CAIXA (2005). Nota: Elaboração da autora.

Tabela 6 - Dimensão dos conjuntos do PAR, por região, entre 1999 e 2003 (o ano é o da assinatura do contrato)

Unidades habitacionais	Região					TOTAL (abs)	TOTAL (%)
	Sudeste	Nordeste	Sul	Centro-Oeste	Norte		
Menor que 160 uh	281	267	111	61	17	737	75,66
Maior que 161 uh até 500 uh	147	43	25	15	7	237	24,33
TOTAL (abs.)	428	310	136	76	24	974	100,00
TOTAL (%)	43,95	31,83	13,96	7,8	2,46	100,00	

Fonte: Levantamento realizado na CAIXA (2005). Nota: Elaboração da autora.

Dentre os empreendimentos de pequeno porte, os menores conjuntos financiados pelo PAR, no período supracitado, eram compostos por apenas cinco habitações e foram produzidos na cidade do Rio de Janeiro, em 2003, especialmente enquadrados no caso de reabilitação de edifícios localizados nos centros urbanos e históricos. Esses conjuntos de ínfimas dimensões são, por exemplo, o Condomínio João Homem Ladeira e o Condomínio Laurinda. Já os empreendimentos de grande porte representam 24,33% (237 uh) do total de conjuntos financiados pelo PAR entre 1999 e 2003. Esses conjuntos, por sua vez, estão, na maioria das vezes, – 62,02% (147 uh) – implantados na região Sudeste, onde também foi financiado o maior empreendimento do PAR, o Residencial Vargem das Flores, localizado na cidade de Betim, em Minas Gerais, composto por 500 unidades habitacionais.

De modo geral, os conjuntos produzidos são predominantemente formados por blocos de edifícios de quatro pavimentos, sem elevadores (mas também edifícios com cinco pavimentos, no Sul e no Sudeste). A verticalização objetiva a redução do custo médio dos lotes urbanizados e, por conseguinte, da habitação, produzindo-se em

quantidade, para se fazer frente ao preço máximo estipulado pelo programa. Em outras palavras, procura-se baratear o custo do empreendimento adensando-se ao máximo o terreno, para a produção de uma maior quantidade de moradias, inseridas no programa de necessidades mínimo exigido, o que resulta em unidades de pequenas dimensões.

Os edifícios do PAR são caracterizados como de volumetria simples, muitos dos quais em forma de paralelepípedos. Há o uso freqüente de grafismo nas fachadas, como pode ser observado nas Figuras 3 a 6. A produção do PAR apresenta também uma melhor qualidade construtiva, em relação à de outros programas de habitação social. Em parte, essa qualidade se deve às recomendações contidas nos normativos e no “manual de especificações mínimas”, apesar de os construtores utilizarem algumas técnicas para o barateamento da construção, como: a utilização do mesmo projeto arquitetônico para mais de um conjunto; a própria tipologia difundida, de blocos de edifícios com quatro pavimentos, sem elevadores, e com volumetria simples; a substituição de pilotis por unidades no térreo, com a ocupação térrea por unidades, etc.

**Figura 3:** Conjunto PAR-Bahia, Blumenau-SC. Fonte: site oficial da prefeitura de Blumenau (2008).

**Figura 4:** Conjunto Valo Velho II. Fonte: Prefeitura Municipal de São Paulo (2004b).





**Figura 5:** Residencial Galápagos, Maceió-AL. Fonte: Acervo da autora (2008).



**Figura 6:** Residencial Via Norte II, João Pessoa-PB. Fonte: Acervo da autora (2005).

Em suma, a produção habitacional do PAR inicialmente se diferenciou bastante da produção empreendida pela política do BNH. Isso teoricamente significa que o modelo de implantação das habitações promovido anteriormente, que induzia a expansão periférica das cidades, vem sendo substituído pelo modelo apregoado pelo PAR. Esse último modelo consiste, geralmente, na construção de conjuntos de pequeno porte (compostos por até 160 unidades), implantados de forma bastante fragmentada na malha urbana, mesmo que localizados em áreas mais periféricas das cidades, como bairros mais distantes porém dotados com serviços e infra-estrutura, conforme recomenda o normativo do programa. Assim, no estágio atual em que as cidades se encontram, com a malha urbana já consolidada, a localização dos conjuntos do PAR, dispersos nessa malha, não gera grandes transformações na estrutura, nem tampouco na paisagem urbana, como ocorria com os conjuntos construídos pelo BNH.

Não obstante, depois do governo Lula e das alterações legislativas do programa, o perfil de produção do PAR vem mudando: de conjuntos predominantemente formados por blocos de edifícios localizados na malha urbana, para conjuntos formados por unidades unifamiliares localizados fora da malha urbana. A principal

mudança legislativa, que levou a essa transformação nas características da produção do PAR, foi a ampliação do atendimento à população de renda mais baixa. Isso se deveu, em especial, a duas decisões, quais sejam:

- a redução da taxa de arrendamento de 0,7% para 0,5% do valor de aquisição das unidades, contanto que estas apresentassem a “especificação técnica mínima” e fossem destinadas ao atendimento da população cuja renda familiar mensal fosse inferior a quatro salários mínimos – criação do PAR 2<sup>13</sup> (decisão formalizada por meio da Portaria nº 231, de 4 de junho de 2004).

- a reserva de 50% dos recursos alocados pelo FAR ao atendimento daquele mesmo público-alvo: a população de até quatro salários mínimos (decisão formalizada por meio da Portaria nº 142, de 24 de março de 2005).

Depois, outras legislações foram promulgadas no sentido de se ajustar a faixa de renda beneficiada. A Portaria nº 493/2007, por exemplo, fixou a renda familiar de até R\$ 1.200,00 reais (aproximadamente 3,16 salários mínimos) para o público-alvo a ser contemplado com a taxa de arrendamento igual a 0,5% do valor de aquisição das unidades habitacionais.

<sup>13</sup> Geralmente, a taxa de arrendamento corresponde a 0,7% do valor de aquisição da habitação, atendendo famílias de até oito salários mínimos (entre 3 e 8 sm).

Sendo assim, verifica-se uma tendência no sentido de maior atendimento do programa à população de renda mais baixa, o que implica uma mudança na forma de produção, pois o PAR está buscando terras mais baratas, localizadas, em geral, nas franjas da malha urbana ou até mesmo fora desta, contradizendo o recomendado pelo normativo da CAIXA-PAR (2006). Isso estava ocorrendo não apenas em função do atendimento a essa população de mais baixa renda, mas também devido ao valor máximo de aquisição do imóvel, o qual, para algumas cidades, é muito baixo, influenciando a procura por lotes mais baratos, que são aqueles mais distantes do tecido urbano e sem infra-estrutura.

Outra mudança que ocorreu, diz respeito à dimensão e à tipologia arquitetônica. Os terrenos mais distantes e fora da malha urbana são de maiores dimensões, possibilitando, portanto, a construção de conjuntos de maior porte (acima de 160 unidades habitacionais). Além disso, por se tratar de glebas maiores, torna-se possível a construção de unidades unifamiliares em loteamentos convencionais, o que, inclusive, é uma das sugestões do próprio normativo da CAIXA-PAR (2006). A opção pela casa unifamiliar em loteamentos está relacionada a outros dois aspectos fundamentais: 1) o processo construtivo é mais rápido e relativamente mais barato; e 2) trata-se de uma organização espacial que dispensa o pagamento do condomínio, que, segundo pesquisa realizada por Bonates (2007), é motivo

de conflitos entre a administradora dos imóveis do PAR (contratada pela CAIXA) e os arrendatários. Muitas dessas constatações foram feitas inicialmente em estudo de caso realizado em João Pessoa-PB, o qual verificou o desenvolvimento quantitativo e qualitativo do programa (ver Bonates, 2007).

Na capital paraibana, o programa iniciou com uma produção de conjuntos verticais de pequeno porte, pulverizada em várias áreas da cidade, seguindo as recomendações do programa e, portanto, seguindo uma tendência de aproveitamento dos vazios urbanos. Depois das mudanças legislativas, particularmente, passou a produzir conjuntos horizontais, preferencialmente localizados nas franjas da malha urbana, onde os terrenos eram mais baratos, para fazer frente às novas exigências do programa de beneficiar a população de menor rendimento.

Outras cidades passaram por processo semelhante e hoje também apresentam exemplos do novo modelo de produção do PAR. São exemplos disso: o conjunto residencial Miguel Arraes, em Igarassu, região metropolitana de Recife-PE, com 419 unidades; o conjunto construído em São Gonçalo do Amarante, região metropolitana de Natal-RN, com 276 unidades; o conjunto Sérgio Queiroz (149 unidades) e o conjunto Valentina (124), ambos em João Pessoa-PB (Figuras 7 a 10).





**Figura 9:** Conjunto em São Gonçalo do Amarante-RN. Fonte: Acervo da autora (nov. 2007).



**Figura 10:** Conjunto Sérgio Queiroz, em João Pessoa-PB. Fonte: Acervo da autora (nov. 2007).

Enfim, uma das principais recomendações contidas no normativo da CAIXA-PAR (2006), que o diferenciava do modelo de produção do BNH, vem sendo rapidamente transformada, em função do atendimento à população de renda mais baixa (aproximadamente 3 salários mínimos) e da incompatibilidade, em algumas cidades, entre o binômio “estabelecimento de custo máximo” x “localização em lotes urbanizados”, dois pressupostos importantes da proposta do PAR.

### Considerações finais

No cenário da política de habitação, o PAR é um programa inovador, pois oferece uma forma diferenciada de acesso à moradia, o *leasing* habitacional com opção de compra. Também dispõem de um peculiar sistema de funcionamento, sendo a CAIXA a proprietária fiduciária dos imóveis, que constituem patrimônio do FAR. Por essa razão, verificou-se um melhor padrão na produção habitacional financiada pelo PAR, em relação a outros programas habitacionais para população com faixa de renda similar ao programa, uma vez que esse estoque de moradias financiado é de responsabilidade da CAIXA, podendo permanecer sob seus cuidados por 15 anos ou mais. O melhor padrão na produção é verificado na tipologia, na

qualidade construtiva e, sobretudo, na forma de implantação dos conjuntos no espaço urbano.

Desde a sua criação (1999-2008), o PAR vem sendo “aperfeiçoado”, destacando-se a mudança que possibilitou a antecipação da compra das unidades da CAIXA pelos arrendatários, antes do final do contrato. Isso significa que os arrendatários terão a opção de mudar do contrato de arrendamento para um financiamento convencional, seguindo o formato padrão dos outros programas no rol das políticas habitacionais.

No que se refere à implantação dos conjuntos no espaço urbano, também se verificou mudanças. Num primeiro momento, a produção do PAR caracterizou-se pela construção de conjuntos de pequeno porte, seguindo uma tendência de aproveitamento dos vazios urbanos. Num segundo momento, todavia, parece desenhar-se uma tendência, na qual o programa passa a implantar conjuntos fora da malha urbana, em localidades mais afastadas.

Essa transformação está relacionada a vários aspectos, dentre os quais se destacam o redirecionamento do programa, numa proporção de 50% do total dos recursos alocados, para a

faixa da população de até quatro salários mínimos; e a incompatibilidade entre o preço do solo urbano e o custo máximo pré-estabelecido pelo programa para a aquisição das unidades – problema encontrado principalmente nas regiões Sul e Sudeste. Esses dois aspectos tendem a incentivar a ocupação de glebas em localidades mais afastadas, onde o preço do solo urbano é mais baixo.

Assim, no início o PAR procurou se diferenciar daquele modelo de expansão periférica empreendido pelo BNH. Visava não apenas a construção de pequenos conjuntos, mas também a utilização de imóveis ociosos, em particular, na sua vertente – até aqui pouco utilizada – de reabilitação dos centros de cidade. Contudo, na prática, tem de ser adaptável às condições do mercado. Assim, por várias razões, como o controle do valor máximo pré-estabelecido para a aquisição dos imóveis, o preço dos terrenos e a capacidade de pagamento do público-alvo, diferentemente do seu formato inicial, sua produção parece vir se aproximando do modelo de expansão periférica. No que concerne a atuação do programa na reabilitação de áreas centrais, a questão do custo de produção (preço máximo pré-estabelecido), junto com outros problemas fundiários (espólios, titularidade desconhecida etc.) são também variáveis que dificultam o seu pleno desenvolvimento.

Em suma, o acesso diferenciado à moradia – principal característica do PAR, que lhe dá nome, o arrendamento ou *leasing* habitacional – e o acesso diferenciado à cidade promovidos pelo PAR, estão ameaçados de ser transformados (ou até mesmo desaparecer), igualando-se aos demais programas habitacionais do governo federal de formato convencional.

Mas, apesar das dificuldades enfrentadas pelo programa em cumprir alguns aspectos vigentes no seu normativo – particularmente quanto à localização dos conjuntos na malha urbana –, muitas das diretrizes mais gerais do PAR vêm sendo atendidas. Aqui se incluem o enfrentamento do déficit habitacional e a promoção da economia através do estímulo ao setor imobiliário. Contribui também para o aproveitamento de imóveis e terrenos ociosos, bem como para o incremento do estoque de moradias com qualidade construtiva e

locacional voltado para a população de menor renda. Administrativamente, a redução da inadimplência na política habitacional brasileira é outro objetivo alcançado pelo programa.

Enfim, o formato institucional e a preocupação inicial do programa com a implantação dos conjuntos habitacionais na malha urbana, em locais dotados de infra-estrutura e serviços básicos, têm a importante função de incentivar a reflexão sobre o formato operacional dos demais programas de habitação social no Brasil e deve fomentar uma reflexão sobre a viabilidade do desenvolvimento de programas de habitação social para locação no país.

## Referências bibliográficas

- AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE, Luís A.da Gama. *Habitação e poder*. Da fundação da casa popular ao banco nacional de habitação. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.
- AZEVEDO, Sérgio de. A questão da moradia no Brasil: necessidades habitacionais, políticas e tendências. In: *Fórum América Latina – Habitar 2000*, Salvador: mai, 2001.
- BOLAFFI, Gabriel. O problema e o falso problema. In: MARICATO, Ermínia (org.). *A produção capitalista da casa e da cidade no Brasil*. São Paulo: MFA-Ômega, 1992.
- BONATES, Mariana Fialho. *Ideologia da casa própria... sem casa própria*. O Programa de Arrendamento Residencial na cidade de João Pessoa-PB. Natal-RN: UFRN, Dissertação. Centro de Tecnologia, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2007.
- BONATES, Mariana Fialho. Política de habitação nos centros urbanos: retórica X prática. In: *ARQUIMEMÓRIA 3*. Encontro Nacional de Arquitetos sobre a preservação do patrimônio edificado, Instituto de Arquitetos do Brasil-Departamento da Bahia, Salvador-BA (Artigo completo em CD do ARQUIMEMÓRIA 3). Salvador: 2008.
- BONDUKI, Nabil. Habitat II e a emergência de um novo ideário em políticas urbanas. In: GORDILHO-SOUZA (org.). *Habitar contemporâneo*. Novas questões no Brasil dos anos 90. Salvador: Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Arquitetura, Mestrado em Arquitetura e Urbanismo, Lab-Habitar, 1997, p.59-74.
- \_\_\_\_\_. *Origens da habitação social no Brasil*. Arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria. 3. ed. São Paulo: Estação Liberdade: FAPESP, 2002.
- CASTELLS, Manuel. *A questão urbana*. Trad. Arlene Caetano. ed. rev. 1ª. reimp. (Coleção Pensamento Crítico; v.48). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

- CASTRO, Tânia. *Financiamentos habitacionais em áreas centrais*. Resultados e perspectivas. LabHab/USP – Curso de Capacitação – Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais, maio 2006. Disponível em: [www.cidades.gov.br/.../textos/apresentacoes/Tania\\_Castro.pdf/view](http://www.cidades.gov.br/.../textos/apresentacoes/Tania_Castro.pdf/view). Acesso em: 12-04-08.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. CENTRO DE ESTATÍSTICA E INFORMAÇÕES. *Déficit habitacional no Brasil*. 2. ed. Belo Horizonte, 2005.
- GORDILHO-SOUZA, Ângela. Intervenções recentes em habitação, Salvador-BA. In: ZENHA, Ros Mari; FREITAS, Carlos Geraldo Luz de. (coord.). *Seminário de avaliação de projetos IPT*. Habitação e meio ambiente: assentamentos urbanos precários: anais. São Paulo: IPT, 2002, p.131-148.
- LEVANTAMENTO NA CAIXA. *Documentos fornecidos pela CAIXA*. João Pessoa: GIDUR, 2005; 2006.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Investimento Ministério das Cidades Brasil a partir de janeiro de 2003*. Brasília, 2005a.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Programas habitacionais: guia de orientação – 2005*. Brasília, 2005b.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Realizações do Ministério das Cidades*. Janeiro/2003 a Junho 2004. Brasília, 2005c.
- NORMATIVO DA CAIXA. Normativo da Caixa sobre o Programa de Arrendamento Residencial. 2002
- NORMATIVO DA CAIXA. Normativo da Caixa sobre o Programa de Arrendamento Residencial. 2006
- PERUZZO, Dilvo. *Habitação: Controle e espoliação*. São Paulo: Cortez, 1984.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. *Balanço qualitativo de gestão 2001-2004*. São Paulo, 2004a
- PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. *Relatório de gestão 2001-2004*. São Paulo: Graphis Studio, 2004b
- RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. *Dos cortiços aos condomínios fechados: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira: IPPUR, UFRJ: FASE, 1997.
- VALENÇA, Márcio Moraes. The closure of the Brazilian Housing Bank and beyond. *Urban Studies*, vol. 36, nº 10, p.1747-1768, 1999.
- \_\_\_\_\_. *Globabitação: sistemas habitacionais no Brasil, Grã-Bretanha e Portugal*. São Paulo: Terceira Margem, 2001a.
- \_\_\_\_\_. Política habitacional brasileira. Verso ou reverso? In: *Fórum América Latina – Habitar 2000*, Salvador: mai, 2001b.

## **O Programa de Arrendamento Residencial – PAR : acesso diferenciado à moradia e à cidade**

Mariana Fialho Bonates

### **Abstract**

This paper aims at analyzing the development of PAR (Programa de Arrendamento Residencial – Rental Housing Program) and its implications regarding the insertion of housing estates in urban space. Historically, Brazilian housing policy, especially during the BHN (1964-1986), promoted large-scale housing in land developments in the periphery of cities. After the closure of BNH, the production of large housing developments considerably declined. In 1999, when PAR was set up, the new, smaller in scale housing developments followed a different logic, having been located in the established, infra-structured neighborhoods already in place, thus occupying empty plots of land.

*Keywords:* PAR, housing development, urban development.