UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO-ECONOMICO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS

LUIZ GABRIEL BETTIOL DUTRA

A ATUAÇÃO DO GOVERNO LULA NO COMBATE AO DÉFICIT HABITACIONAL BRASILEIRO: O CASO DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA

Florianópolis

2010

LUIZ GABRIEL BETTIOL DUTRA

A ATUAÇÃO DO GOVERNO LULA NO COMBATE AO DÉFICIT HABITACIONAL BRASILEIRO: O CASO DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA

Monografia submetida ao curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito obrigatório para a obtenção do grau de Bacharelado.

Orientadora: Prof[a] Dr[a]. Patrícia Ferreira Fonseca Arienti.

Florianópolis

2010

D978a Dutra, Luiz Gabriel Bettiol
A atuação do governo Lula no combate ao déficit habitacional brasileiro [Monografia] : o caso do Programa Minha Casa Minha Vida / Luiz Gabriel Bettiol Dutra ; orientadora Patrícia Ferreira Fonseca Arienti. – Florianópolis, 2010.
111f.

Monografia – Universidade Federal de Santa Catarina.
Centro Sócio-Econômico. Curso de Graduação em Ciências Econômicas, 2010.

Inclui bibliografia.

1. Déficit habitacional. 2. Banco Nacional de Habitação. 3. Plano de Aceleração do Crescimento. 4. Programa Minha Casa Minha Vida.
I. Arienti, Patrícia Ferreira Fonseca. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Centro Sócio-Econômico. Curso de Graduação em Ciências Econômicas.
III. Título.

CDU: 33

Catalogação na fonte por: Onélia Silva Guimarães CRB-14/071

LUIZ GABRIEL BETTIOL DUTRA

A ATUAÇÃO DO GOVERNO LULA NO COMBATE AO DÉFICIT HABITACIONAL BRASILEIRO: O CASO DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA

A Banca Examinadora resolveu atribuir a nota 8,0 ao aluno Luiz Gabriel Bettiol Dutra na disciplina CNM 5420 – Monografia, pela apresentação deste trabalho.

Florianópolis, 17 de dezembro de 2010.

Prof[a] Dr[a] Patrícia Ferreira Fonseca Arienti (orientadora)

Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Dr. André Alves Portela Santos

Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Dr. Jaylson Jair da Silveira

Universidade Federal de Santa Catarina

Dedico este trabalho à minha mãe, Juçara Bettiol Corrêa, pelo esforço, dedicação e compreensão nos momentos difíceis.

AGRADECIMENTOS

À minha família, sobretudo à minha avó, que sempre viu em mim exemplo a ser seguido.

Aos meus colegas de trabalho, nas tantas empresas pelas quais passei, que ajudaram a enriquecer minha experiência e serviram-me com o conhecimento que não obtive dentro das salas de aula.

Aos meus colegas da Caixa Econômica Federal, em especial a Renato Luiz Corte Ferreira e Sérgio Jank, que sempre me apoiaram e se desdobraram para que eu, depois de tanto tempo, pudesse finalmente concluir este curso.

Aos meus colegas de faculdade que, com paciência, me ajudaram a elucidar dúvidas muitas vezes simples.

À Janaína Martins, pessoa muito especial que me acompanhou e me incentivou nos momentos mais difíceis desta jornada.

À minha orientadora, Profª Drª Patrícia Ferreira Fonseca Arienti que, com muita paciência e alguns puxões de orelha, me colocou na trilha certa para o desenvolvimento correto e consciente deste trabalho.

RESUMO

O presente estudo tem por objetivo analisar os impactos e a eficiência do Programa Minha Casa Minha Vida, política habitacional posta em prática a partir do ano de 2008 pelo governo de Luiz Inácio Lula da Silva, no que diz respeito ao combate ao déficit habitacional no Brasil, comparando-o com políticas habitacionais passadas, dando ênfase a criação do Banco Nacional de Habitação, no período do Regime Militar. Para que este objetivo fora alcançado, foi feita uma recapitulação de como o Estado brasileiro atuou no que diz respeito à condução da política econômica nacional durante os últimos 20 anos. Fundamentou-se o conceito de Déficit Habitacional e os seus tipos e foi feita uma breve apresentação sobre o Programa de Aceleração do Crescimento, com uma análise dos impactos deste programa sobre alguns agregados macroeconômicos. Por fim, foram apresentados uma série de conclusões baseadas na análise dos dados qualitativos, quantitativos e teorias abordadas no presente trabalho acerca da efetividade das políticas públicas adotadas pelo Governo para o combate deste déficit.

Palavras-chave: Déficit Habitacional. Banco Nacional de Habitação. Plano de Aceleração do Crescimento. Programa Minha Casa Minha Vida.

ABSTRACT

This essay aims to analyze the impact and effectiveness of the Program My Home My Life, a housing policy implemented since 2008 by the government of Luiz Inácio Lula da Silva, with the aim to combating housing deficit in Brazil, comparing it with past housing policies, emphasizing the creation of the National Housing Bank, during the military regime. To achieve this objective, it was done a recap of how the Brazilian government has acted about how conducting the national economic policy during the past 20 years. This paper was based on the concept of Housing Deficit and their types and was done a brief presentation about the Growth Acceleration Program, with an analysis of the impacts of this program on some macroeconomic aggregates. Finally, were presented a series of conclusions based on qualitative data analysis, quantitative and theories addressed in this study on the effectiveness of public policies adopted by the Government to combat this deficit.

Key-words: Deficit Housing. National Housing Bank. Plan for Accelerated Growth. Program My Home My Life.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Ilustração 1: Foto de uma favela no Rio de Janeiro 18

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: População Urbana/Rural – Brasil (1970-2000). 19
Gráfico 2: Evolução do PIB do Setor de Construção Civil. 60
Gráfico 3: Evolução do PIB do Setor de Agropecuária..... 61
Gráfico 4: Operações de Crédito ao Setor Privado – Habitação... 62
Gráfico 5: Taxa de Desemprego nas Regiões Metropolitanas. 63
Gráfico 6: Taxa de Investimento x PIB Trimestral. 64
Gráfico 7: Formação Bruta de Capital..... 65
Gráfico 8: Distribuição do Déficit Habitacional Brasileiro por Faixa de Renda..... 81
Gráfico 9: Distribuição do Déficit Habitacional Brasileiro por Região 81
Gráfico 10: Evolução do Perfil do Mutuário – Contratações Habitacionais – 2000/2010. 86

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Evolução do déficit habitacional calculado pela metodologia que considerava o total das famílias conviventes, por situação do domicílio, segundo regiões metropolitanas (RMs) e demais áreas – Brasil – 1991/2000/2004-2007. 74
Tabela 2: Déficit habitacional do Brasil entre 2006 e 2007 75
Tabela 3: Evolução da habitação precária e percentual em relação aos domicílios particulares permanentes no Brasil nos anos 2000 e 2005 a 2007. 77
Tabela 4: Evolução do ônus excessivo com aluguel e percentual em relação aos domicílios particulares permanentes no Brasil, em 2000 e 2005 a 2007. 79
Tabela 5: Meta do Programa Minha Casa Minha Vida por UF 82
Tabela 6: Desembolso de Parcelas – PMCMV – Por UF 84
Tabela 7: Desembolso de Parcelas – PMCMV – Por Modalidade de Financiamento. 85
Tabela 8: Benefícios por Faixa de Renda. 85
Tabela 9: Perfil do Mutuário – Contratações Habitacionais – 2000/2010 86
Tabela 10: Manifestações de Interesse (Pessoa Física) 91
Tabela 11: Projetos Recebidos – PMCMV – Por Faixa de Renda 92
Tabela 12: Quantidade e Montante Financeiro Contratado. 93
Tabela 13: Contratações Efetivas por Faixa de Renda. 94

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BACEN – Banco Central do Brasil

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento do Extremo Sul

BNH – Banco Nacional de Habitação

CC – Código Civil Brasileiro

CEF – Caixa Econômica Federal

CMN – Conselho Monetário Nacional

Copom – Comitê de Política Monetária

DIEESE – Departamento de Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos

FAR – Fundo de Arrendamento Residencial

FBC – Formação Bruta de Capital

FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FJP – Fundação João Pinheiro

FMI – Fundo Monetário Internacional

FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IPCA – Índice de Preços ao Consumidor Acumulado

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Avançada

IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados

IPMF – Imposto Provisório sobre a Movimentação ou a Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira

IR – Imposto de Renda

ISS – Imposto Sobre Serviço

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra

OGU – Orçamento Geral da União

ONU – Organização das Nações Unidas

PIB – Produto Interno Bruto

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PAI – Programa de Ajuste Imediato

PAR – Programa de Arrendamento Residencial

PDM – Plano Diretor Municipal

PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

PICE – Política Industrial e de Comercio Exterior

PL – Patrimônio Líquido

PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida

Pnad – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PND – Plano Nacional de Desestatização

PNHU – Programa Nacional de Habitação Urbana

PNHR – Programa Nacional de Habitação Rural

PSDB – Partido Social Democrata Brasileiro

PT – Partido dos Trabalhadores

SBPE – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo

SM – Salário mínimo

SCN – Sistema de Contas Nacionais

SELIC – Sistema Especial de Liquidação e Custódia

SFH – Sistema Financeiro de Habitação

SNH – Secretaria Nacional de Habitação

TJLP – Taxa de Juros de Longo Prazo

URV – Unidade Real de Valor

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 15
1.1 PROBLEMÁTICA 17
1.1.1 O Processo de Urbanização das Cidades e os Fluxos Migratórios Internos 17
1.1.2 Desigualdade Social e Distribuição de Renda 20
1.1.3 Déficit Habitacional Brasileiro 21
1.1.3.1 Conceito Adotado no Brasil 22
1.1.3.2 Déficit por Reposição de Estoque 22
1.1.3.3 Déficit por Incremento de Estoque 23
1.1.3.4 Inadequação de Domicílios 24
1.1.4 Responsabilidade Social do Estado Brasileiro em Relação à Moradia 25
1.2 OBJETIVOS 27
1.2.1 Objetivo Geral 28
1.2.2 Objetivos Específicos 28
1.3 JUSTIFICATIVA 28
1.4 METODOLOGIA 29
1.5 ESTRUTURA DO TRABALHO 31
2 RESPONSABILIDADE ECONÔMICA E SOCIAL DO ESTADO 34
2.1 UM BREVE ESTUDO SOBRE AS ESCOLAS DO PENSAMENTO ECONÖMICO. 34
2.1.1 O Liberalismo Econômico Clássico 34
2.1.2 O Keynesianismo 35
2.1.3 O Neoliberalismo 37
2.1.4 O Pós-Keynesianismo 39
2.2 REVISITANDO BREVEMENTE ALGUNS FATOS DETERMINANTES PARA MUDANÇAS NA CONDUTA DAS POLÍTICAS ECONÔMICAS MUNDIAIS 40
2.3 A PARTICIPAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO NA ECONOMIA 44
2.3.1 Período Collor/Itamar Franco/FHC (1990 – 2002) 44
2.3.2 Período Luiz Inácio Lula da Silva (2003 – 2010) 48
2.4 OS IMPACTOS DO INVESTIMENTO ESTATAL NOS AGREGADOS MACROECONÔMICOS – PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO 51
2.4.1 Áreas de Atuação do PAC 55
2.4.1.1 Investimentos Infra-Estruturais 55

2.4.1.2 Crédito e Financiamento do PAC 56
2.4.1.2.1 Concessão de crédito à CEF para aplicação em habitação e saneamento 56
2.4.1.2.2 Ampliação do crédito do setor público para investimentos em saneamento ambiental e habitação 57
2.4.1.2.3 Criação do Fundo de Investimento em Infra-Estrutura com recursos do FGTS 57
2.4.1.2.4 Elevação da liquidez do FAR (Fundo de Arrendamento Residencial) 57
2.4.1.2.5 Redução da Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) 58
2.4.1.2.6 Redução dos spreads para logística, desenvolvimento urbano e infra-estrutura do BNDES 58
2.4.2 PIB Construção Civil 59
2.4.3 Operações de Crédito ao Setor Privado - Habitação 61
2.4.4 Taxa de Desemprego nas Regiões Metropolitanas 63
2.4.5 Taxa de Investimento a Preços Correntes em Relação ao PIB 64
2.4.6 Formação Bruta de Capital 65
2.4.7 Breve Leitura dos Resultados 66
3 POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA: A QUESTÃO DO FINANCIAMENTO HABITACIONAL NO BRASIL DO BNH AO GOVERNO FHC 67
4 O BRAÇO DO PAC NA QUESTÃO DO COMBATE AO DÉFICIT HABITACIONAL – O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA 73
4.1 A EVOLUÇÃO DO DÉFICIT HABITACIONAL ANTES DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA 73
4.1.1 Evolução dos Componentes do Déficit Habitacional 76
4.1.1.1 Habitações Precárias 76
4.1.1.2 Ônus Excessivo 78
4.1.1.3 Coabitação Familiar 80
4.1.2 Composição do Déficit Habitacional Brasileiro 80
4.2 O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA 82
4.2.1 Funcionamento do Programa 87
4.2.1.1 Renda Familiar de até Três Salários Mínimos 87
4.2.1.2 Renda Familiar de Três a Seis Salários Mínimos 88
4.2.1.3 Renda Familiar de Seis a Dez Salários Mínimos 88
4.2.2 Vertentes Operacionais 89
4.2.2.1 Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) 89
4.2.2.2 Programa com Recursos do FAR (Fundo de Arrendamento Residencial) 89

4.2.2.3 Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR) 90
4.2.2.4 Programa Habitacional Popular – Entidades 90
4.2.2.5 Programa de Infraestrutura para Habitação Popular 90
4.2.3 Objetivos do Programa 91
4.2.4 Efetividade do Programa 91
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS 96
REFERÊNCIAS 100
ANEXOS 105
ANEXO A – VALOR TRIMESTRAL DO PIB DA CONSTRUÇÃO CIVIL (T1 2003 – T2 2010) 105
ANEXO B – VALOR TRIMESTRAL DO PIB DA AGROPECUÁRIA (T1 2003 – T2 2010) 106
ANEXO C – VALOR TRIMESTRAL DAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO AO SETOR PRIVADO – HABITAÇÃO (T1 2003 – T2 2010) 107
ANEXO D - TAXA DE DESEMPREGO NAS REGIÕES METROPOLITANAS 108
ANEXO E - ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA FEDERAL BRUTA 109
ANEXO F - TAXA DE INVESTIMENTO X PIB TRIMESTRAL 110
ANEXO G - FORMAÇÃO BRUTA DE CAPITAL 111

1 INTRODUÇÃO

A insuficiência de habitações no Brasil, sobremaneira para as camadas mais pobres da população, deve ser vista com bastante atenção, já que a habitação é não mais que uma necessidade, e serve como medida para a mensuração do desenvolvimento econômico e social de uma nação. Entende-se por déficit habitacional "a noção mais imediata e intuitiva de necessidade de construção de novas moradias para a solução de problemas sociais e específicos de habitação detectados em certo momento" (SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO, 2009, p. 15).

Ainda de acordo com o estudo realizado pela Secretaria Nacional de Habitação (2009, p. 16):

> O conceito de déficit habitacional utilizado está ligado diretamente às deficiências do estoque de moradias. Engloba aquelas sem condições de serem habitadas devido à precariedade das construções ou em virtude de desgaste da estrutura física. Elas devem ser repostas. Inclui ainda a necessidade de incremento do estoque, devido à coabitação familiar forçada (famílias que pretendem constituir um domicilio unifamiliar), aos moradores de baixa renda sem condições de suportar o pagamento de aluguel e aos que vivem em casas e apartamentos alugados com grande densidade de pessoas. Inclui-se ainda nesta rubrica a moradia em imóveis e locais com fins não residenciais. O déficit habitacional pode ser entendido, portanto, como "*déficit por reposição do estoque*" e "*déficit por incremento de estoque*".

Baseado nesta carência da população brasileira, dentre tantas outras que assolam o país, como o déficit educacional, insuficiência no tratamento sanitário, altos níveis de desemprego, o governo atual resolveu lançar o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), tema desta pesquisa, para a solução da questão habitacional brasileira. O PMCMV está inserido em um projeto mais amplo, o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC). É através deste plano que o Estado nacional procurará desviar a condução da política econômica nacional, transformando um Estado típica e declaradamente neoliberal não em um Estado onde o bem-estar comum de todas as camadas sociais é buscado de maneira incessante, como um *welfare state*, mas em um Estado mais justo socialmente, que busca suprir algumas das necessidades das classes econômicas mais baixas da população e corrigir alguns dos gargalos econômicos que impossibilitam um desenvolvimento e um crescimento mais robusto e constante do País.

Para que se pudesse chegar a esta conclusão, foi necessária a construção de um referencial teórico que abordasse as teorias das diferentes escolas de pensamento econômico no que concerne ao papel do Estado na condução das políticas econômicas e sociais. Além

disto, uma retrospectiva sobre a condução da política econômica mundial e nacional foi construída. No que se refere a mundo, o final da década de 20 é o ponto de partida. Para o Brasil, foi abordado o início dos anos 90, com a posse do primeiro Presidente eleito pelo voto direto após a redemocratização do país, até os dias atuais.

O presente estudo tem por objetivo elucidar o conceito de tais políticas, a maneira na qual elas estão sendo aplicadas, os principais resultados, dentre outros aspectos. Sua abrangência temporal engloba o período compreendido pela execução do segundo mandato do atual governo, encabeçado pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, a partir do ano de 2007 até a atualidade.

O Programa Minha Casa Minha Vida prevê a construção, em uma primeira etapa, de um milhão de residências para famílias com renda de até dez salários mínimos (SM), sendo que destas residências 400 mil para famílias com renda de zero a três salários mínimos. Este programa passou a ser colocado em prática em março de 2009, e sua distribuição respeitará a composição do déficit habitacional nacional, calculado pelo governo em cerca de 7 milhões de moradias: dos recursos destinados ao programa, 37% serão repassados para a região Sudeste; 34% para a região Nordeste; 12% para a região Sul; 10% para a região Norte e 7% para a região Centro-Oeste. O total de recursos aportados pelo programa é de R$ 34 bilhões, e estes recursos são oriundos do PAC, implementado no ano de 2007.

Outros programas seguem a mesma linha de incentivo a aquisição do imóvel próprio por trabalhadores que possuem baixa renda mensal, como o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), que “tem por objetivo propiciar moradia à população de baixa renda, sob a forma de arrendamento residencial com opção de compra” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2008). Cabe ao Ministério das Cidades o papel de Agente Gestor, com a função de estabelecer as regras, diretrizes e outras condições que regem a aplicação da verba destinada ao programa; os Estados e Municípios devem: identificar as regiões de implantação dos projetos; selecionar as famílias beneficiadas; promover ações que busquem a redução dos custos dos projetos, como cortes tributários e de taxas, dentre outros; a Caixa Econômica Federal (CEF) deve operacionalizar o programa e gerir o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR); às empresas do ramo de construção civil, cabe a apresentação e execução de projetos de construção, recuperação ou reforma de empreendimentos nas regiões contempladas pelo programa e; a administração dos contratos de arrendamento cabe, finalmente, às empresas do ramo de administração imobiliária.

Explicitado o programa adotado pelo governo federal para a promoção da redução do déficit habitacional no Brasil, cabe a este estudo mostrar, sob um enfoque mais aprofundado,

os resultados obtidos por este e se ele realmente foi eficaz para a real sanidade deste problema, além de como tal programa se estruturou, suas regras e condições de apropriabilidade pela população nacional mais carente. Para efeito de comparação, foi feita uma abordagem sobre o passado recente do que se considera política habitacional no Brasil. Este estudo aborda desde o extinto Banco Nacional de Habitação (BNH), criado pelo Regime Militar, em 1964, até as políticas habitacionais criadas pelo governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), que perdurou até o final do ano de 2002.

Diante do exposto, surgem as seguintes questões, as quais este trabalho tem por objetivo elucidar: houve avanço na promoção da redução do déficit habitacional brasileiro? As políticas públicas aplicadas para a solução deste problema atingiram suas metas primárias e secundárias? Quais os rumos que o Estado brasileiro buscou para se mostrar mais presente na condução econômica do país a fim de diminuir as dificuldades de acesso às moradias por parte da população?

1.1 PROBLEMÁTICA

A questão do déficit habitacional brasileiro envolve uma série de fatores que dizem respeito às mais diversas áreas, e a solução para este problema necessita de uma abordagem ampla sobre determinados assuntos. Na construção desta problemática, buscou-se abordar alguns dos temas envolvidos pela questão tratada, que seguem abaixo, como a construção de um referencial teórico para a compreensão do problema.

1.1.1 O Processo de Urbanização das Cidades e os Fluxos Migratórios Internos

O modelo de expansão e desenvolvimento que conduziu a urbanização brasileira produziu cidades marcadas pela presença das chamadas “favelas” nas periferias, como observado na Ilustração 1. Estas são assentamentos urbanos precários, carentes de urbanização e serviços, habitados por pessoas extremamente pobres. Além disso, são assentamentos completamente irregulares quando se diz respeito à propriedade da terra e à legislação urbanística.

Ilustração 1: Foto de uma favela no Rio de Janeiro.
Fonte: GOOGLE, 2010.

Para Lorenzetti (1999) *apud* Melo (2007), o acesso à moradia no Brasil confunde-se com um símbolo de ascensão social. A moradia é vista como um patrimônio a ser comprado, como uma mercadoria, e depende do esforço pessoal de cada um. Assim sendo, a habitação passa a depender, única e exclusivamente, da capacidade de pagamento de cada indivíduo.

Desta forma, ao tentar resolver suas necessidades habitacionais, famílias de menor renda ocupam encostas de morros, áreas sujeitas a inundações, locais impróprios para estabelecer residência em geral. Por isso, acabam colocando suas integridades físicas em risco e causam danos ao meio ambiente. Estas famílias possuem estratégias de sobrevivência no espaço urbano que se materializam, segundo Cardoso (2010, p. 03):

> Nos processos de favelização, encortiçamento e periferização, onde prevalecem a irregularidade e a ilegalidade do acesso à terra e precárias condições de sobrevivência, pela carência quantitativa e qualitativa dos equipamentos e serviços urbanos, e por grandes dificuldades de acesso ao sistema de transportes, impedindo assim sua mobilidade plena no espaço da cidade.

O fenômeno da urbanização, no caso brasileiro, reflete, basicamente, dois processos: o crescimento populacional e o intenso processo migratório, que deslocou numerosos contingente populacionais, primeiro para a região Sudeste, depois para as regiões Norte e Centro-Oeste. Este intenso processo de migração interna acompanhou a evolução das atividades produtivas, principalmente a partir da década de 30, gerando o deslocamento das populações do campo para as cidades, concentrando-se principalmente nos Estados de São Paulo e Paraná. O Gráfico 1 demonstra este processo migratório, relatando a discrepância entre o crescimento populacional urbano em detrimento do decrescimento rural.

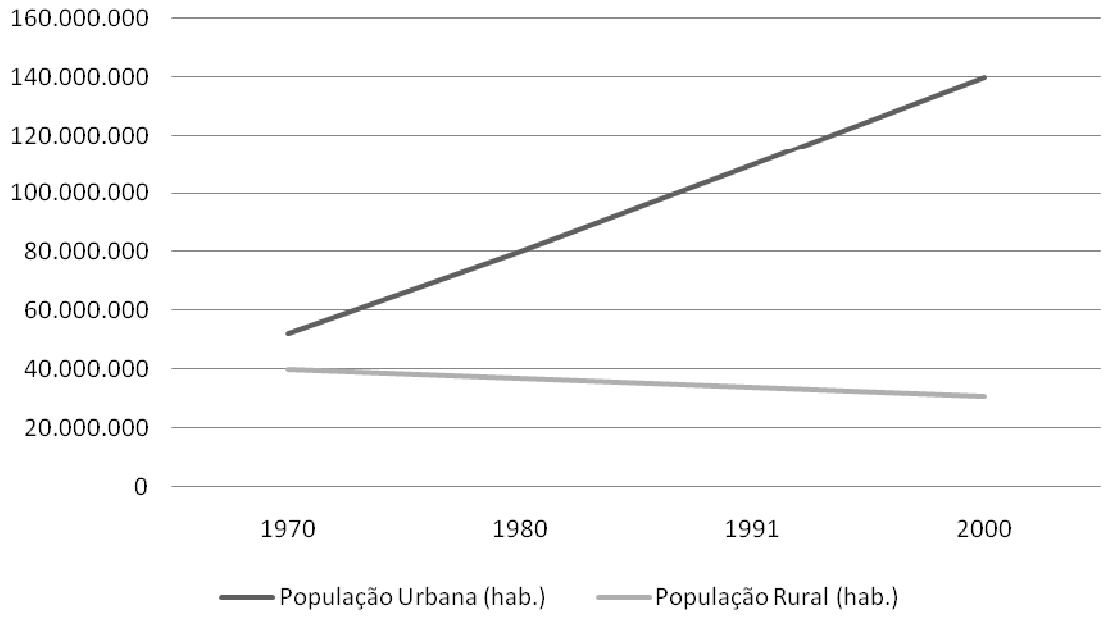

Gráfico 1: População Urbana/Rural – Brasil (1970-2000).
Fonte: IBGE – Censo Demográfico

Mata (1973) *apud* Melo (2007) afirma que: "Conforme o processo de urbanização se torna acentuado, a economia também é atingida, através das atividades produtivas". Segundo o autor, o subemprego atual de parte da mão-de-obra é consequência da rápida urbanização, que cria novos hábitos, faz crescer a demanda por determinados bens e serviços e diminui a procura por outros. Ainda segundo Mata (1973) *apud* Melo (2007), a opção pela migração traz implícita a expectativa de melhoria de vida.

O processo migratório no Brasil começou desde o início da colonização, no momento em que houve um grande número de ondas migratórias. O ouro descoberto em Minas Gerais, coincidente com o declínio da economia açucareira, foi o primeiro processo migratório notável. Depois, a exploração da borracha na Amazônia atraiu principalmente os nordestinos. Na década de 70, São Paulo, Paraná e o Centro-Oeste atraíram grande número de imigrantes.

A única forma consistente de ordenar o crescimento demográfico regional ou urbano-rural é atuando sobre o processo produtivo, incentivando sua descentralização no montante desejado (MATA, 1973 *apud* MELO, 2007).

1.1.2 Desigualdade Social e Distribuição de Renda

A desigualdade na distribuição de renda e a falta de oportunidades de inclusão econômica e social para todos os cidadãos são algumas das principais causas da desigualdade econômica e social da população brasileira. O conceito de "pobreza" tem correlação com situações de carência onde os indivíduos não conseguem manter um padrão de vida mínimo condizente com as referências socialmente estabelecidas em determinado contexto histórico.

Existe pobreza apenas na medida em que famílias vivam com renda *per capita* inferior ao nível mínimo suficiente para que possam atender as suas necessidades mais básicas. A magnitude da pobreza tem relação direta com o número de pessoas que vivem em famílias que possuem renda *per capita* abaixo da linha de pobreza e à distância da renda *per capita* de cada família pobre em relação à linha de pobreza.

De acordo com Melo (2007), a magnitude da pobreza no Brasil apresenta, a partir da segunda metade da década de 90, a tendência de manutenção de um novo patamar abaixo do observado desde o final dos anos 70, o que indica uma melhora estável no padrão de pobreza. Isso mostra que a situação da população brasileira, no que diz respeito à obtenção dos bens mínimos necessários para a manutenção de sua vida, tem melhorado. Entretanto, o padrão de renda atingido por boa parte das famílias mais pobres ainda é incapaz de sustentar o pagamento de prestações habitacionais, o que demanda do governo uma atitude no sentido de fomentar a produção de habitações populares que, se não são cedidas aos pobres de graça, pelo menos custem a eles o mínimo possível monetariamente, a ponto de que este custo não comprometa a obtenção de outros bens e serviços indispensáveis ao ser humano, como alimentação, vestuário e saúde.

Existem dois determinantes para a pobreza: a escassez agregada de recursos e a má distribuição dos recursos disponíveis. Construindo estimativas da evolução do Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* e da renda familiar *per capita* como múltiplos da linha de indigência e de pobreza[1], chega-se à conclusão de que estas variáveis representam, no presente momento, valores cinco a oito vezes superiores à linha de indigência e três a quatro vezes à linha da pobreza. Assim, confirma-se a hipótese da inexistência de escassez de

---

[1] "Define-se com Linha de Indigência o valor mínimo necessário para adquirir uma cesta alimentar nutricionalmente adequada em determinado momento e lugar. A Linha de Pobreza inclui, além do valor desta cesta alimentar, o valor mínimo para satisfazer o conjunto das demais necessidades básicas, isto é, considerando também as de habitação, vestuário, higiene, saúde, educação, transporte, lazer etc. Os valores referem-se ao custo associado à satisfação das necessidades de uma pessoa durante um mês". (IETS, 2010)

recursos, sendo que, se todos os recursos nacionais fossem distribuídos equitativamente, eliminar-se-ia toda a pobreza. De acordo com Barros (1999) *apud* Melo (2007), transferências equivalentes a 2% da renda das famílias poderiam ser a base para acabar com a indigência que assola 14% da população. Para erradicar toda a pobreza, este valor corresponderia a 8% da renda das famílias.

Assim sendo, hoje o Brasil experimenta uma perversa assimetria social, onde os 10% mais ricos detêm 50% do total da renda das famílias e os 50% mais pobres possuem apenas cerca de 10% desta renda. Além disso, o 1% da população mais rica detém uma parcela de renda superior à apropriada por metade de toda a população nacional.

Os dados acima levam a crer que o crescimento econômico gera uma via importante, porém lenta, para o combate à pobreza. A melhor estratégia, então, está em focar a distribuição mais igualitária da renda entre todas as famílias.

Para erradicar a pobreza no Brasil, é necessário definir uma estratégia que priorize a redução da desigualdade. O Brasil de hoje não é um país pobre, mas sim extremamente injusto, com muitos pobres. Combater esta desigualdade torna-se um imperativo. Imperativo de um projeto de sociedade que deve enfrentar o desafio de aliar democracia com justiça social e eficiência econômica. Este é um desafio clássico da era moderna, entretanto toma contornos de urgência no Brasil contemporâneo. Esta constatação pode ser um fator preponderante, com respeito ao premente déficit habitacional existente hoje no país. A questão toda gira em torno da distribuição, se não igualitária, mais justa da renda nacional, e não no crescimento desta, já que crescimento sem igualdade leva a criação de uma imagem falsa de um país, pois não faz florescer a justiça econômica e social. E é neste momento que o governo deve colocar em prática seus instrumentos de política econômica, com o intuito de gerar a correção destes desvios que entravam o desenvolvimento do país.

1.1.3 Déficit Habitacional Brasileiro

A ideia de habitação se constitui em um parâmetro dinâmico em sua interpretação e é redefinido a cada momento histórico, tecnológico e cultural, o que inviabiliza um conceito de déficit habitacional permanente.

1.1.3.1 Conceito Adotado no Brasil

Ao buscar uma definição de déficit, Prado e Pelin (1993) *apud* Melo (2007) usam a noção contrária de uma moradia adequada, ou seja, o que uma moradia não deve ser. Portanto, uma moradia adequada não deve ser desprovida de redes de esgoto, água, não pode ser improvisada, como meras salas, prédios em construção, pontes e viadutos, não deve ser uma moradia precária, casas cobertas de palha ou sapê, meros quartos ou cômodos. Finalmente, uma moradia adequada deve ser habitada por apenas uma família.

De acordo com Melo (2007), a gama de possibilidades utilizadas para definir este conceito deve-se à ausência de parâmetros claros e constantes, fazendo com que os dados a respeito do déficit habitacional brasileiro, durante um longo período de tempo, não fossem utilizados pelo poder público como forma de aferir os resultados das políticas habitacionais implementadas. Muitas vezes os números não representavam a realidade, gerando a falta de interesse em desenvolver uma metodologia única, a fim de criar um histórico com os números do déficit habitacional.

De acordo com a Fundação João Pinheiro (2009), o conceito de déficit habitacional está ligado às deficiências do estoque de moradias. Inclui aquelas moradias sem condições de serem habitadas, devido à precariedade das construções ou em virtude de desgaste em sua estrutura física. Inclui ainda a necessidade de incremento do estoque, devido à coabitação familiar forçada (famílias que pretendem constituir um domicílio unifamiliar), aos moradores de baixa renda que não possuem condições de arcar com o pagamento de um aluguel e aos que vivem em imóveis alugados com grande densidade de pessoas. Inclui-se ainda nesta rubrica a moradia em imóveis não residenciais. O déficit habitacional, portanto, pode ser entendido como “déficit por reposição de estoque” e “déficit por incremento de estoque”.

1.1.3.2 Déficit por Reposição de Estoque

O *déficit por reposição de estoque* diz respeito aos domicílios rústicos. Utilizando o conceito do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2007), estes tipos de domicílios são aqueles sem parede de alvenaria ou madeira aparelhada. Devido suas

condições de insalubridade, estes tipos de edificação proporcionam desconforto e trazem riscos de contaminação por diversas doenças aos seus moradores.

Outro fator a ser analisado é a depreciação de domicílios. Ela se enquadra nesta rubrica de déficit por reposição uma vez que há o pressuposto de um limite para a vida útil de todo imóvel. A partir deste limite, é inevitável sua substituição completa. Entretanto, existe um percentual de imóveis antigos que, face sua precariedade limitada, por terem passado regularmente por reformas e manutenções, necessitam apenas de reparos na sua estrutura física, podendo ainda ser habitados. Estes são classificados como *domicílios inadequados* e não são considerados déficit neste trabalho. Deve-se salientar ainda, que tanto as informações levantadas pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) como pelos censos demográficos não permitem o cálculo da depreciação dos imóveis. Este indicador é difícil de ser apreendido.

1.1.3.3 Déficit por Incremento de Estoque

O *déficit por incremento de estoque* abrange os domicílios improvisados, parte da coabitação familiar e dois tipos de domicílios alugados: os com alta densidade de inquilinos e aqueles nos quais famílias pobres (renda familiar de até três salários mínimos) desembolsam 30% ou mais de sua renda para o locador.

Domicílios improvisados são todos os locais e imóveis sem fins residenciais e lugares que desempenham papel de residência alternativa (imóveis comerciais, carcaças de carros abandonados, barcos, embaixo de viadutos e pontes e dentro de cavernas), indicando claramente carência por novas unidades domiciliares.

Coabitação familiar compreende a soma das famílias secundárias que convivem junto à outra família no mesmo domicílio, e das que vivem em cômodo – com exceção dos cedidos pelo empregador.

Houve questionamentos sobre a inclusão da totalidade da coabitação nos cálculos do déficit habitacional. A impossibilidade de contar com fontes de dados que permitissem caracterizar com clareza estas famílias impedia que se identificasse a parcela que realmente deveria ser caracterizada carente de habitação. Até então, apenas pesquisas pontuais haviam levantado informações precisas sobre o tema. Seria necessário, no entanto, que em um país

com as dimensões do Brasil, tão complexo e diversificado, social e territorialmente, houvesse informações detalhadas sobre a coabitação familiar disponíveis no âmbito regional.

Assim sendo, ao questionário do Pnad de 2007, duas questões foram incorporadas pelo IBGE. Com isso, foi possível identificar, no âmbito das famílias conviventes, aquelas que desejariam possuir residência exclusiva, que foram consideradas déficit habitacional. Assim, excluem-se do cálculo as famílias que simplesmente "optaram" por conviver com outras famílias.

1.1.3.4 Inadequação de Domicílios

As habitações inadequadas não proporcionam condições desejáveis de habitação. Entretanto, isto não implica a necessidade de que sejam construídas novas unidades. Pelo conceito abordado, são passíveis de serem identificadas apenas aquelas localizadas em áreas urbanas. Não são contempladas as áreas rurais que apresentam diferentes formas de adequação não absorvidos pelos dados coletados. Deve-se tomar o cuidado de excluir do estoque a ser analisado os domicílios inseridos em alguma categoria de déficit habitacional. Opostamente a ele, os critérios adotados para a inadequação habitacional não são mutuamente exclusivos. Portanto, pode haver múltipla contagem caso os resultados sejam somados.

São classificados como domicílios inadequados, segundo o IBGE, aqueles com carência de infra-estrutura, problemas de natureza fundiária, com adensamento excessivo de moradores, cobertura inadequada, sem unidade sanitária domiciliar exclusiva ou em alto grau de depreciação.

Domicílios carentes de infra-estrutura são considerados todos aqueles que não dispõem de, pelo menos, um destes serviços básicos: energia elétrica, rede de esgoto ou fossa séptica, rede de abastecimento de água com canalização interna e coleta de lixo.

O adensamento excessivo considera apenas os imóveis próprios. Os alugados são incorporados aos cálculos do déficit habitacional. É caracterizado por domicílios onde o número médio de moradores por dormitório é superior a três. O número de dormitórios é equivalente ao numero total de cômodos, inclusive aqueles que não são utilizados para esta finalidade. Para o cálculo deste indicador, excluem-se os membros das famílias secundárias, visto que estas foram incorporadas ao déficit habitacional.

A inadequação fundiária diz respeito àqueles casos onde pelo menos um morador do domicilio tem a propriedade de moradia, mas não, parcial ou totalmente, do terreno ou da fração ideal do terreno (em apartamentos) em que ela se localiza. Este tipo de inadequação atinge muitos bairros populares, principalmente nas periferias das grandes metrópoles.

Na cobertura inadequada estão incluídos todos os imóveis que, apesar de possuírem paredes de alvenaria ou madeira aparelhada, tenham telhado de lata, zinco, palha ou madeira aproveitada, mesmo que telhados de sapé sejam considerados uma alternativa nas áreas rurais mais isoladas das regiões Nordeste e Centro-Oeste do Brasil.

Os domicílios que não possuem banheiro de uso exclusivo caracterizam aqueles onde há a inexistência de unidade sanitária. Estes casos ocorrem em cortiços tradicionais e em terrenos com dois ou mais domicílios onde residem famílias pobres ligadas por parentesco ou laços afetivos intensos.

1.1.4 Responsabilidade Social do Estado Brasileiro em Relação à Moradia

Na grande maioria das maiores cidades brasileiras existe a presença de favelas, loteamentos clandestinos e irregulares em suas periferias, conjuntos habitacionais abandonados, cortiços, habitações coletivas em péssimas condições e ocupações em áreas de proteção ambiental. Estes tipos de situações colocam em voga a necessidade de que o Estado construa uma política urbana que contenha um novo marco legal para as cidades, objetivando promover a integração social e territorial da população que vive nestes tipos de assentamentos urbanos.

No ano de 2001, o IBGE divulgou a “Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2001”. Esta pesquisa revela a triste realidade da favelização no Brasil. Naquele momento, eram 16.433 favelas cadastradas pelo país. Além destas favelas, cresciam ainda outros tipos de situações – loteamentos irregulares, clandestinos, etc. – em todas as regiões do país.

Segundo Malovini (2007), o que se vê nas áreas mais pobres são as pessoas buscando, de maneira improvisada, soluções imediatas para seus problemas habitacionais, construindo em terrenos já habitados por outras famílias, ou construindo sobre lajes. Esta população não tem condições de encarar as rígidas regras de mercado, as quais visam sobremaneira o lucro das grandes empreiteiras em detrimento do bem-estar social, frente a um Estado muitas vezes impotente e conivente com estas práticas irregulares de ocupação urbana.

O atual governo busca mudar esta visão sobre a responsabilidade econômica do Estado brasileiro no tocante à habitação

Nos últimos anos, houve um importante avanço no que se refere à erradicação do problema habitacional. Algumas medidas foram tomadas visando à melhoria das condições habitacionais brasileiras. Entre elas, destaca-se a criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS); o aumento do subsídio destinado ao atendimento às famílias de baixa renda; a criação de novos programas de desenvolvimento urbano; a revisão da legislação e instrumentos de execução de política urbana; a aprovação do Estatuto das Cidades; e a criação do PMCMV, um dos braços fortes do PAC, que será discutido adiante.

Mediante ações que se complementem, a política urbana, enquanto responsabilidade social do Estado Brasileiro, precisa alcançar a melhoria da condição de vida da população, tanto no aspecto de moradia quanto ambiental (redes de esgoto implantadas e tratamento de resíduos, canalização dos córregos, recuperação de áreas verdes e educação ambiental). Além disso, deve buscar solucionar o problema da regularização fundiária, aspecto comum nas cidades brasileiras, com o intuito de conferir segurança jurídica à população moradora de assentamentos.

É de competência da União, de acordo com o art. 21, inciso XX da Constituição Federal, instituir diretrizes com o fim do desenvolvimento urbano, inclusive para as questões relacionadas à habitação, transportes urbanos e saneamento básico. A União, ao estabelecer estas diretrizes na área habitacional, por exemplo, deve definir os critérios objetivos para a aplicação e destinação dos recursos do Sistema Financeiro de Habitação (Sistema de Poupança, Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e recursos orçamentários). Também cabe à União definir critérios para a utilização destes recursos por Estados, Municípios, agentes privados e agentes sociais, em programas e projetos habitacionais de interesse social.

A União, legislativamente tratando, por ter a competência privativa para legislar sobre o direito civil, possui também a competência para disciplinar as relações privadas sobre o direito à moradia e o direito à propriedade. Assim sendo, à União compete disciplinar o regime de locação imobiliária, de posse, uso, usufruto, além dos instrumentos de transferência da propriedade, como o contrato de compra e venda.

O problema de acesso à terra existente hoje em dia, no Brasil, ainda é grave. Vários conflitos de posse, tanto em áreas urbanas quanto rurais, têm causado violência física e mortes de posseiros e famílias envolvidas. Entretanto, existe um grande número de propriedades em ociosidade, sem qualquer tipo de função social, pertencentes a especuladores do mercado imobiliário. Por isso, cabe ainda, à União, instituir diretrizes gerais sobre a política fundiária.

É devido a este fato que entidades ligadas às questões da terra, como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), defendem a reformulação do próprio Código Civil, para que se estabeleçam juizados especiais com o objetivo de julgar estes conflitos e estabelecer audiências públicas de negociação e conciliação, já que o instrumento de medidas liminares mais agrava do que soluciona o conflito social.

O “Estatuto da Cidade”, aprovado pela União, regulamentou a usucapião urbana e as concessões especiais de uso para fins de moradia, que são importantes instrumentais que garantem o direito à moradia e fazem com que se cumpra a função social da propriedade urbana. De acordo com o art. 23 deste Estatuto, União, Estados e Municípios devem promover programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico. Esta norma obriga às entidades federativas a atender aos anseios dos grupos sociais excluídos e postos à marginalidade do mercado habitacional, mediante a realização de programas de habitação de interesse social, como o programa de regularização fundiária, a urbanização das favelas, e o Programa Minha Casa Minha Vida.

Com relação aos Estados e Municípios, aos primeiros cabe instituir um sistema de política estadual com organismos e instrumentos próprios e integrados com seus municípios. Estes são os principais entes federativos responsáveis pela execução da política urbana. Cabe aos municípios a aplicação das várias medidas em âmbito local.

De acordo com o Ministério das Cidades, órgão federal gestor da política habitacional nacional, o município deve, primeiramente, elaborar um Plano Municipal de Habitação. Através deste plano, são estabelecidos os mecanismos financeiros como, por exemplo, fundos públicos, identificação de demandas, constituição de programas habitacionais de interesse social etc. Além disso, destaca-se, também, como importante instrumento da política habitacional municipal, o Plano Diretor Municipal (PDM). É nele que são estabelecidas diretrizes e instrumentos sobre o uso e ocupação do solo urbano, formas de cooperação entre o setor público e o privado e a disciplina sobre os critérios para o uso social da propriedade urbana.

1.2 OBJETIVOS

Segue abaixo os objetivos pretendidos com a conclusão deste trabalho.

1.2.1 Objetivo Geral

Estudar a nova política para promoção da redução do déficit habitacional no Brasil, o Programa Minha Casa Minha Vida, implementado a partir do início de 2009, durante o segundo mandato do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, discutindo seus objetivos, instrumentos e resultados.

1.2.2 Objetivos Específicos

De forma a atingir e complementar o objetivo geral apresentam-se alguns objetivos específicos alcançados no decorrer do trabalho:

a) abordar o conceito de déficit habitacional e analisar sua evolução nos últimos anos;
b) discutir a evolução do pensamento econômico no que diz respeito à participação estatal no domínio econômico;
c) demonstrar, de forma abrangente, as políticas implementadas pelos diversos governos para a promoção da redução do déficit habitacional, e os agentes envolvidos nestas políticas, desde o início dos anos 60, com a criação do BNH;
d) caracterizar a conduta dos governos brasileiros, desde o início dos anos 90, com relação às políticas econômicas adotadas ao longo do tempo;
e) introduzir o PAC e o PMCMV, demonstrando seu desempenho e concluindo acerca do programa, baseado em dados quantitativos e qualitativos obtidos de fontes oficiais.

1.3 JUSTIFICATIVA

Ao realizar este projeto, busca-se aprofundar a discussão acerca de uma área pouco discutida até o presente momento, visto que grandes investimentos na área de habitação

popular começaram a ser implementados pelo governo federal, de forma substancial, há poucos anos, com o atual governo, após mais de uma década de omissão das políticas sociais, entre elas a habitacional, por parte do governo passado. As questões referentes à estabilidade econômica e inflacionária parecem ter sido sanadas, com a construção de uma moeda forte na gestão anterior e o governo parte agora para a execução de políticas que tratam de diminuir as desigualdades entre classe sociais, sendo uma delas a provisão de habitações dignas às populações carentes.

A principal matéria deste estudo em termos tópicos diz respeito a um dos braços do Programa de Aceleração do Crescimento, o Programa Minha Casa Minha Vida, que tem por objetivo a promoção da conquista de um dos direitos básicos à população de baixa renda no Brasil: a aquisição da casa própria. Por ser uma ação do governo federal implementada recentemente, cabe a este trabalho introduzir a discussão acerca da eficácia do mesmo, incentivando, assim, a realização de trabalhos acadêmicos futuros.

A construção de habitações envolve uma série de agentes, interessados nos mais diversos retornos, sejam eles financeiros, políticos ou sociais. Por se tratar de uma questão envolvida na análise de desenvolvimento social pela Organização das Nações Unidas (ONU), ou seja, na construção do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), e estar diretamente ligada aos Objetivos do Novo Milênio, este estudo deve ser de fundamental importância para a construção de uma base de pesquisa acerca de um tema extremamente valorizado nos dias atuais.

1.4 METODOLOGIA

O trabalho apresentado pode ser classificado, no que se refere ao seu nível de complexidade, como “pesquisa descritiva”. De acordo com Gil (1991, p. 39), “as pesquisas deste tipo têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou, ainda, o estabelecimento de relações entre variáveis”. Assim sendo, pretende-se relacionar o modelo de intervenção estatal na atividade econômica com os resultados obtidos pelas políticas de cunho habitacional aplicadas atualmente e em um passado recente da história brasileira.

Entretanto, Gil (1991, p. 39) diz ainda que “há pesquisas que, embora definidas como descritivas a partir de seus objetivos, acabam servindo mais para proporcionar uma nova visão

do problema, o que as aproxima das pesquisas exploratórias". Analisando sob esta ótica, o trabalho que segue pode ser classificado como "pesquisa descritiva-exploratória", já que também buscará proporcionar uma visão geral sobre o tema a ser abordado. Ademais, a pesquisa exploratória constitui-se, geralmente, na primeira etapa de qualquer investigação.

Os dados utilizados na pesquisa para embasamento do trabalho foram obtidos através de pesquisa documental e pesquisa bibliográfica. Aqueles obtidos por meio da pesquisa documental foram compilados a partir de fontes estatísticas. No geral, estas fontes foram embasadas em estudos organizados e realizados por órgãos governamentais, como o IBGE e o Instituto de Pesquisa Econômica Avançada (IPEA). Lakatos e Marconi (2007, p. 66) colocam que "os dados estatísticos são colhidos diretamente e a intervalos geralmente regulares, quer abrangendo a totalidade da população (censos), quer utilizando-se da técnica da amostragem, generalizando os resultados à toda população".

Foram utilizados, também, dados obtidos de relatórios oficiais da Caixa Econômica Federal, principal agente responsável pela intermediação entre construtora e mutuário, já que ela é a única instituição bancária credenciada a trabalhar com os subsídios cedidos pelo governo para a promoção do Programa Minha Casa Minha Vida.

A pesquisa bibliográfica possibilitou a obtenção e compilação de dados secundários, informações disponíveis sobre o tema por já terem sido alvo de estudos anteriores. Lakatos e Marconi (2007, p. 71) observam que "a pesquisa bibliográfica não é mera repetição do que já foi dito ou escrito sobre certo assunto, mas propicia o exame de um tema sob novo enfoque ou abordagem, chegando a conclusões inovadoras".

A análise das informações coletadas foi realizada através de interpretações qualitativa e quantitativa, as quais permitiram a percepção de semelhanças e divergências entre dados primários e secundários. De acordo com Gil (1991, p. 147), "qualquer que seja o grau de refinamento dos procedimentos de análise estatística, a utilização de dados qualitativos não deve ser desconsiderada nas pesquisas econômicas". Além do mais, para Lakatos e Marconi (2007, p. 35), "na análise, o pesquisador entra em mais detalhes sobre os dados decorrentes do trabalho estatístico, a fim de conseguir respostas às suas indagações, e procura estabelecer as relações necessárias entre os dados obtidos e as hipóteses formuladas".

No que diz respeito à abordagem quantitativa, Minayo (2005) coloca que na maior parte dos estudos tem-se usado o método de pesquisa de campo, também abordado neste trabalho. "Este tipo de abordagem é importante também para conhecer a cobertura, a concentração e a eficiência de programas, ações e intervenções, para avaliar objetivos bastante específicos [...]" (MULLEN & IVERSON *apud* MINAYO, 2005, p72).

O trabalho que segue procura expor o tema abordado de tal maneira que permita ao leitor fazer uma avaliação criteriosa sobre o mesmo. Segundo Aguilar; Ander-Egg *apud* Miranda (2007), "avaliar significa emitir um juízo de valor ou mérito ao objeto sob avaliação. E esta avaliação pode ocorrer em diversos momentos do ciclo de uma política/programa, ou seja, na fase de diagnóstico, elaboração, execução e resultados". Ainda, Arretche *apud* Miranda (2007) considera que "avaliação envolve necessariamente um julgamento, atribui um valor ao objeto sob avaliação e uma medida de aprovação ou desaprovação a uma política/programa".

Especificando ainda mais, a avaliação de efetividade[2], para Figueiredo e Figueiredo *apud* Miranda (2007), significa:

> [...] o exame da relação entre a implementação de um determinado programa e seus impactos e/ou resultados, isto é, seu sucesso ou fracasso em termos de uma efetiva mudança nas condições sociais prévias da vida das populações atingidas pelo programa sob avaliação.

Feita a explanação de como se conduziu a metodologia deste trabalho, segue a estruturação do trabalho, ou seja, como ele foi construído pontualmente.

1.5 ESTRUTURA DO TRABALHO

O presente trabalho divide-se em tópicos sequenciais, que seguem uma linha de desenvolvimento teórico que permite ao leitor compreender o tema a ser abordado de forma plena, constituindo-o de recursos conceituais e quantitativos, concebidos através de gráficos e tabelas que tornam a compreensão dos dados mais eficiente.

No capítulo segundo, discute-se a responsabilidade econômica e social do Estado e como este Estado trabalha política e economicamente para atingir seus objetivos de curto, médio e longo prazos. Para que esta discussão se complete de maneira satisfatória, fez-se necessário introduzir, de forma sucinta, as ideias referenciais das principais escolas de pensamento econômico, como o Liberalismo Econômico Clássico, o Keynesianismo, o Neoliberalismo e o Pós-Keynesianismo.

---

[2] "Aguilar e Ander-Egg (1994, p. 54) consideram a avaliação de efetividade e eficácia a mesma coisa, pois ambas estariam inseridas na avaliação de resultados, o que os autores chamam também de 'avaliação de impacto'".

Ainda no capítulo segundo, é feito uma breve retrospectiva sobre os principais eventos que determinaram mudanças nos rumos das políticas econômicas mundiais e formas de conduta estatal no que diz respeito à economia, como o *crack* da Bolsa de Valores de Nova Iorque de 1929.

Seguindo a discussão do capítulo segundo, partimos para o caso brasileiro, onde é posta em prática uma reflexão acerca dos rumos tomados pela política econômica adotada por cada governo, a partir do início dos anos 90 até a atualidade, e as consequências que estas políticas determinaram ao País em termos econômicos e sociais. Esta parte do trabalho expõe o PAC, instrumento utilizado pelo atual governo para indução e aquecimento da economia nacional. Toda sua estruturação, seu histórico de criação e os impactos causados pelo programa em alguns dos principais agregados macroeconômicos, como PIB da construção civil, operações de crédito ao setor privado com foco no segmento habitacional, relação entre a taxa de investimento e o PIB trimestral, entre outros, serão abordados neste capítulo. Também será feito um apanhado geral dos principais segmentos industriais que sofrerão atuação do PAC e como se dará esta participação.

O capítulo terceiro traz uma retrospectiva da conduta governamental brasileira em termos de política habitacional, desde o Regime Militar, em 1964, com a criação do BNH, mostrando como se estruturou a principal política habitacional implementada até hoje na história do país, demonstrando seus resultados e explicando os motivos de seu fracasso, passando pela década da crise e finalizando com os programas de cunho habitacional implementados até o início dos anos 2000, com o fim do governo Fernando Henrique Cardoso.

O capítulo quarto faz uma breve análise sobre a evolução do déficit habitacional entre os anos de 1991 a 2007 de acordo com cada região do País baseado em um estudo encomendado junto à Fundação João Pinheiro, pelo IBGE, em 2006, e concluído no ano de 2007, antes da implementação do Programa Minha Casa Minha Vida. Após está análise, o tema principal deste trabalho é abordado. É nesta parte da monografia que se revelam objetivos, método de funcionamento e dados concretos, qualitativos e quantitativos, sobre o Programa Minha Casa Minha Vida, instrumento utilizado pelo Estado através do seu atual Governo, como forma de intervenção direta na economia, com objetivo de reduzir o déficit habitacional brasileiro, permitindo uma maior facilidade por parte das pessoas no acesso a moradia própria, seja ela cedida permanentemente para famílias pobres, seja ela através de financiamentos bancários facilitados por parte da classe média crescente brasileira. Dados como metas estabelecidas e cumpridas, valores financiados e subsidiados, modalidades de

financiamento, perfil do mutuário, quantidades de projetos recebidos pela Caixa Econômica Federal por parte de incorporadoras e construtoras, montante financeiro total contratado, contratações por faixa de renda, entre outros, serão trabalhados com o intuito de chegar a uma conclusão sobre a efetividade do programa.

O capítulo quinto e final tem por objetivo concluir sobre toda a temática trabalhada nesta monografia, colocando em pauta os resultados atingidos pelo programa habitacional e pelo novo modelo de gestão econômica adotado pela equipe de Governo que assumiu no ano de 2003, indicando se os rumos tomados pelo Estado administrado por Luiz Inácio Lula da Silva no tocante ao combate ao déficit habitacional estão sendo eficientes, baseados em uma comparação com as políticas habitacionais passadas também abordadas neste trabalho.

2 RESPONSABILIDADE ECONÔMICA E SOCIAL DO ESTADO

Para que se possa compreender a participação estatal no domínio econômico, é necessário analisar a evolução do pensamento econômico ao longo do tempo, principalmente no último século, partindo do Liberalismo Econômico Clássico até a chegada do processo de globalização implementado por políticas neoliberais que exercem atualmente extrema influencia no cenário político-econômico.

2.1 UM BREVE ESTUDO SOBRE AS ESCOLAS DO PENSAMENTO ECONÖMICO

A seguir, segue uma breve análise sobre as principais escolas de pensamento econômico que serviram de base para a construção do referencial teórico deste trabalho.

2.1.1 O Liberalismo Econômico Clássico

Esta escola também é conhecida por Liberalismo Tradicional, Liberalismo de Mercado, ou *Laisses Faire*, e tem como principal influente Adam Smith. Foi formulada basicamente nos séculos XVIII e XIX e seu pressuposto primeiro é a emancipação da economia de qualquer dogma que não seja intrínseco a ela mesma. Esta escola defendia a livre concorrência e a lei da oferta e da procura. Os economistas desta escola de pensamento eram contrários à intervenção estatal na economia. Para eles, o Estado deveria apenas assegurar que o mercado se auto-conduzisse, criando condições para que isto ocorresse.

Alguns dos componentes centrais do Liberalismo Econômico Clássico: individualismo exacerbado; aversão a um tipo específico de igualdade (substantiva e jurídica)[3], mesmo sendo relativa, deliberadamente produzida por determinada intervenção estatal; a visão do Estado como um “mal necessário”, ocorrendo que a lógica é o ideal do

[3] Igualdade Substantiva diz respeito à igualdade de oportunidades, possibilidades, de se atingir, por uma classe excluída, o mesmo nível de vida de uma classe privilegiada. Igualdade Jurídica diz respeito à igualdade perante a Lei, em direitos e obrigações, sem distinção de qualquer natureza.

Estado mínimo; a recusa à política como possível contraponto a uma suposta racionalidade econômica superior; o princípio da inviolabilidade da propriedade privada; dentre outros.

Adam Smith, principal pensador da Escola Clássica, expõe, através da obra *A Riqueza das Nações*, o problema da conciliação dos interesses individuais com os benefícios coletivos, através da sua famosa passagem da "mão invisível" do mercado. Basicamente, seu argumento coloca que os indivíduos, ao agirem apenas em nome de seu próprio interesse, acabam contribuindo, inconscientemente, para o bem comum, algo que não teria sido delimitado como objetivo em nenhum momento. Este raciocínio, para Bianchi e Santos (2005) parece paradoxal, já que o óbvio seria que todos atuassem conjuntamente para atingir o bem comum e tendo este objetivo previamente determinado e explícito. Mas, ainda de acordo com os autores Bianchi e Santos (2005, p. 07), este paradoxo não existe, já que "o interesse geral é simples soma dos interesses individuais. Eis o segredo da conciliação de interesses numa condição bem definida: ela ocorre por simples agregação, em um contexto que a viabiliza".

Em toda a obra de Smith, a expressão "mão invisível" aparece apenas três vezes[4] e, apesar disso, causou muito impacto e teve (e continua tendo) grande influencia. Isso aconteceu, pois a ideia que se esconde por trás da mão invisível era comum entre os autores contemporâneos a Smith. Bianchi e Santos (2005) chamam a mão invisível de *consequência não intencional* da ação humana, onde ações dos indivíduos trazem, no agregado, consequências não previstas como objetivo de nenhum dos agentes econômicos. Colocam, inclusive, estas consequências como uma noção que economistas de escolas muito diferentes, como Hayek e Hirschman, possuíam em comum, e que consideravam a própria razão de ser das ciências sociais.

2.1.2 O Keynesianismo

O economista inglês John Maynard Keynes (1883 – 1946) deu início à Escola Keynesiana de Pensamento Econômico ao publicar a *Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*, no ano de 1936, em um ambiente de extrema aflição. Keynes foi o subproduto de um

---

[4] A expressão "mão invisível" aparece na obra "Teoria dos Sentimentos Morais" pela primeira vez, depois na obra "A Riqueza das Nações" e, por fim, em um ensaio epistemológico, publicado postumamente sobre a história da astronomia.

capitalismo em vias da falência, pela Grande Depressão. Nesta época, metade da produção dos Estados Unidos da América desapareceu. Um quarto da força de trabalho norte-americana se viu sem emprego. Famílias perderam suas casas, pois não puderam pagar suas hipotecas. Milhões de contas de poupança simplesmente se perderam devido à falência dos bancos.

Para muitos, a publicação da principal obra de Keynes marca uma data tão importante como a data da aparição de *A Riqueza das Nações*, de Adam Smith. O fato é que os estudos, discursos e conteúdo apresentados pela obra magna de Keynes abriram um novo caminho na evolução da ciência econômica. A política, assim como a economia, seguiu os passos desta mudança.

Keynes demonstrou que um sistema econômico de mercado poderia chegar a uma posição de equilíbrio permanente com desemprego (algo como um estado permanente de estagnação), apesar da existência de desempregados e de capital industrial fixo ocioso. A teoria de Keynes revolucionou no sentido de que, para ele, não existia a propriedade da autoconservação no sistema de mercado que mantivesse o crescimento do capitalismo.

A obra de Keynes foi uma "denúncia ao *laissez-faire*" (BRESSER-PEREIRA, 1974, p. 22). Ele não era socialista, nem mesmo marxista. Acreditava no sistema capitalista. Entretanto, percebeu que o sistema econômico capitalista não assegurava automaticamente o pleno emprego e o desenvolvimento econômico sustentável sem crises crônicas, com duração sem tempo definido, como pretendia a teoria econômica clássica. Este fato fora também denunciado por alguns dos seus contemporâneos, entretanto apenas Keynes ousou montar uma teoria que pudesse fazer frente ao modelo clássico.

Segundo Bresser-Pereira (1974, p. 22):

> Tarefa aparentemente com o mesmo sentido já fora realizada no século anterior, por Marx. Mas é preciso distinguir com clareza as duas contribuições. Marx fez sua crítica da teoria vigente, visando condenar e ajudar a liquidar o sistema capitalista. Sua crítica foi tão profunda e severa, que jamais foi incorporada à teoria econômica ortodoxa, vindo a constituir-se em uma teoria econômica paralela - a teoria econômica marxista. Já a crítica de Keynes tem um sentido completamente diverso. Não visava condenar o capitalismo, mas apontar suas fraquezas e indicar os remédios adequados. Não era o capitalismo que era condenado, mas o *laissez-faire*. É certo que a política para salvar o capitalismo era suficientemente ousada para praticamente propor a socialização dos investimentos, seu controle pelo governo. O máximo que se poderia dizer, portanto, é que para salvar o sistema capitalista, Keynes admitia um grau de intervenção do Estado que a longo prazo poderia implicar no desaparecimento do sistema capitalista.

A crítica de Keynes ao *laissez-faire* levava em conta que, se o sistema econômico fosse entregue às forças do mercado, tenderia ele, inexoravelmente, à crônica crise do subconsumo e do desemprego. Keynes, portanto, partiu de uma análise teórica do sistema

econômico capitalista para a construção efetiva de uma política econômica operacional, capaz de atuar com eficiência sobre o sistema econômico.

Ainda segundo Bresser-Pereira (1974, p. 23):

> [...] Keynes denunciou o *laissez-faire* e devolveu à Economia o contato com a realidade. Isto tudo implicou em uma revolução no campo da Economia - uma revolução bem sucedida. De fato, embora ainda se possa falar, hoje, na existência de uma escola keynesiana e uma escola neoclássica, na verdade seria mais correto afirmar que todos os economistas ortodoxos, não marxistas, foram influenciados por Keynes. E a macroeconomia keynesiana foi incorporada pelos neoclássicos depois de devidamente neutralizada no que diz respeito à sua demonstração da ineficiência do sistema de mercado. O modelo IS/LM de quatro quadrantes, formulado por Hicks é o melhor exemplo desta cooptação e desfiguração do pensamento keynesiano, muito melhor representado através do chamado modelo simples de determinação da renda.

Os mecanismos que antes da depressão promoviam a acumulação de capital, de maneira automática, já não existiam mais na mesma intensidade. Os investimentos por parte do setor privado enfraqueceram. Era necessário um novo mecanismo estimulador destes investimentos. Para Keynes, a única saída seria aumentar os investimentos do setor público, na medida em que os gastos do governo construiriam uma política econômica fundamental para que o capitalismo, em depressão, recuperasse seu vigor. Entretanto, Keynes não concordava com o intervencionismo permanente por parte do Estado em assuntos econômicos privados. Para ele, o aumento dos gastos do governo como forma de recuperar uma economia em depressão deveria durar justamente o tempo necessário para que esta economia reagisse. Keynes propunha, portanto, uma *intervenção seletiva* onde, logo que os investimentos privados voltassem a crescer, o Estado se retiraria do cenário intervencionista e voltaria às suas funções de regulação, deixando o mercado trabalhar em harmonia.

2.1.3 O Neoliberalismo

Em termos de fundamentação doutrinária, ele não é muito diferente do liberalismo clássico. Pode-se considerá-lo, então, de acordo com Vidal [21--], “[...] mero neologismo e, também, que aqueles que o empregam carecem, inclusive, de uma maior fundamentação teórica para fazê-lo”. Seu surgimento representou uma aguda reação ideológica contra alguns mecanismos de intervenção estatal, produzidos com o intuito de promover o planejamento da economia e homogeneização nas sociedades nacionais do denominado “capitalismo avançado” (pela implementação progressiva dos direitos sociais e coletivos, principalmente),

prevalecentes no século XX, com maior força após a Segunda Guerra Mundial. Pode-se dizer que foi um renascimento do pensamento liberal, com uma sofisticação teórica formal mais elaborada e em um contexto histórico completamente diferenciado daquele em que os pensadores clássicos do liberalismo econômico expuseram suas ideias centrais.

O ano de 1944 pode ser considerado o ano do renascimento liberal, com o lançamento do livro *O Caminho da Servidão*, de Friedrich August Von Hayek, economista integrante da Escola Austríaca[5]. Esta obra pode ser considerada, de acordo com Vidal [21--], "um ataque veemente a quaisquer dispositivos estatais que implicassem limites ao livre funcionamento dos mecanismos de mercado". Tais dispositivos representavam, para Hayek, uma forte ameaça não apenas às liberdades econômicas dos indivíduos, mas também às suas próprias liberdades políticas. Os alvos de Hayek naquele momento eram a social-democracia europeia e o pensamento econômico keynesiano, que se encontrava em forte ascensão. De acordo com sua visão, tais movimentos políticos e teóricos, apesar de estarem envoltos em boas intenções iniciais, conduziriam as sociedades ocidentais ao mesmo destino levado pelo comunismo, pelo nazismo e pelo fascismo, o qual era a mais completa servidão humana. Para Hayek, a supressão do mecanismo capitalista de livre determinação dos preços, ocorrida nas economias socialistas, se tornaria insustentável no longo prazo.

Segundo o autor, a consolidação da igualdade como valor social dominante acaba por desenvolver a tendência à restrição das liberdades individuais. Como consequência, surge o risco iminente de um novo despotismo, exercido pelo soberano, sociedade, poder social ou Estado Social.

Hayek constroi, em sua obra, um *mínimo denominador comum*[6]: em oposição ao liberalismo econômico, seus princípios e valores, alinham-se, em uma ampla frente, comunistas, socialistas, nazistas, fascistas, social-democratas, entusiastas da planificação econômica, reformadores sociais de todos os matizes, adeptos do protecionismo, empresários monopolistas e sindicalistas. Para o autor, todos são genuinamente coletivistas e, de certa forma, responsáveis pelo advento do totalitarismo. Dentro desta delimitação um tanto elástica das doutrinas coletivistas, um sistema que merece atenção especial é o socialismo, definido como equivalendo à "[...] abolição da iniciativa privada e da propriedade privada dos meios

---

[5] A teoria econômica da Escola Austríaca, criada em fins do século XIX pelo economista Karl Menger, principia sua investigação precisamente na ação humana, na ação dos indivíduos, levando em conta a característica universal da humanidade, isto é, a diferença entre os homens. Reconhece ela, portanto, que os indivíduos são diferentes entre si, que existe uma escala de valores particular e individual, ou seja, reconhece que os gostos e as preferências são individuais, subjetivas e intransferíveis. [...] a Escola Austríaca também é conhecida como a Teoria Economia Subjetivista (MENDES, 2008).

de produção, e a criação de um sistema de ‘economia planificada’ no qual o empresário que trabalha visando ao lucro é substituído por um órgão central de planejamento” (HAYEK *apud* VIDAL, [21--]).

Segundo Vidal [21--], Hayek coloca que as imperfeições causadas pela intervenção estatal na economia capitalista de livre mercado criam demandas por uma nova intervenção, para correção das referidas imperfeições. Assim sendo, sucessivas rodadas intervencionistas ocorrerão, até o momento em que pouca coisa de um capitalismo concorrencial reste. Assim, tanto para Hayek como para outros liberais, emerge qualquer variante do socialismo, que acaba por se converter em totalitarismo.

2.1.4 O Pós-Keynesianismo

Assim como a escola clássica liberal teve uma retomada da discussão de suas ideias, pelo desenvolvimento da chamada escola neoliberal, o mesmo ocorreu com o keynesianismo. O pós-keynesianismo, cujos principais expoentes são Paul Davidson, Hyman Minsky e Jan Kregel, desenvolveu-se a partir da década de 1970, e tinha por objetivo responder às críticas feitas pelos economistas neoclássicos e monetaristas, que possuíam uma visão liberal sobre o sistema econômico. Esta nova abordagem procurou, a partir de teorias desenvolvidas originalmente por Keynes, desenvolver uma abordagem diferenciada da original, que buscasse explicações efetivas sobre o funcionamento do “mundo real”.

Existem, basicamente, dois grupos de pensamento econômico integrantes desta escola: os keynesianos “fundamentalistas” e os de Cambridge.

Os keynesianos fundamentalistas têm desenvolvido sua linha teórica baseados em três frentes de pesquisa: a natureza da moeda, o papel da incerteza e a instabilidade do sistema financeiro. Segundo Ferrari Filho (1991), para este grupo, o objetivo é mostrar que as decisões de investimento, poupança e financeiras são determinadas dentro de uma economia monetária e, no caso de incertezas sobre o futuro, o processo de produção demanda um espaço temporal. Sendo assim, ao aumentar a incerteza sobre o futuro, os agentes econômicos passam a reter moeda e, por consequência, a insuficiência de demanda efetiva causada por esta retenção provoca desemprego na economia.

---

[6] Expressão utilizada pelo próprio autor, especificamente quando critica o planejamento estatal da economia.

Já os keynesianos de Cambridge “foram os que primeiro questionaram a teoria ortodoxa ‘keynesiana’ a partir das óticas do crescimento e da distribuição de renda” (FERRARI FILHO, 1991, p. 344). Eles partiram do pressuposto de que a visão capitalista de Keynes não é compatível com os modelos neoclássicos de distribuição de renda e crescimento. Assim, eles criticam e refutam a integridade lógica da teoria neoclássica do capital.

A escola pós-keynesianista busca explicar, de forma consistente e coerente, que uma economia, ao ser deixada ao livre jogo das forças de mercado, não é capaz de alcançar e manter uma posição de pleno emprego da força de trabalho, ou seja, não existe auto-equilíbrio nos mercados, portanto os mesmos são falhos, “na medida em que as leis de mercado são incompatíveis com a instabilidade do próprio capitalismo” (FERRARI FILHO, 1991, p. 345). O mesmo autor coloca que os pós-keynesianos possuem, como principal argumentação, que as economias capitalistas são essencialmente monetárias e, portanto, passíveis de crises.

Os pós-keynesianistas consideram o *laissez-faire* como uma política inadequada no sentido de se alcançar uma solução para os problemas econômicos e sociais do mundo, principalmente a distribuição de renda e o desemprego. Eles defendem um governo forte no aspecto econômico, que deve possuir papel permanente e de destaque, e não apenas (OREIRO e PAULA, 2003, p. 02):

> A simples substituição dos mercados privados pela ação do Estado na determinação do investimento. Relaciona-se, sim, à adoção de políticas econômicas dirigidas a aumentar o nível de demanda agregada, de modo a criar um ambiente estável e seguro que estimule os empresários a realizar novos investimentos, uma vez que os níveis de emprego e utilização da capacidade dependem dos determinantes de demanda agregada, principalmente da decisão de investimento dos empresários.

Assim sendo, o pós-keynesianismo é considerado, portanto, a busca de um “meio termo entre o liberalismo econômico e o intervencionismo soviético, partindo da premissa que o mercado não resolve tudo, mas que o capitalismo, se sabiamente administrado, pode se tornar mais eficiente para atingir objetivos econômicos do que qualquer sistema alternativo” (OREIRO e PAULA, 2003, p. 02).

2.2 REVISITANDO BREVEMENTE ALGUNS FATOS DETERMINANTES PARA MUDANÇAS NA CONDUTA DAS POLÍTICAS ECONÔMICAS MUNDIAIS

A doutrina econômica clássica, também conhecida por Escola Liberal, como visto anteriormente, originária do início do século XVIII com a Revolução Industrial e cujo Adam Smith é seu maior pensador, teve sua ideologia perdurada até o *crack* da bolsa de Nova Iorque, no ano de 1929. Após a derrota do Absolutismo dada a Revolução Francesa em 1789 e o surgimento do Capitalismo, a Revolução Industrial deu forças ao Liberalismo Clássico, que tinha como principal premissa a ausência da intervenção do Estado na economia. O mercado era o auto-regulador desta, através das chamadas "leis de mercado". O Estado possuía apenas a função de permitir que a economia não sofresse nenhum tipo de interferência, pois, assim, ela se auto regularia.

Portanto, Adam Smith "restringe rigorosamente as atividades do Estado à manutenção da defesa comum, ao provimento da justiça e à realização das obras públicas necessárias" (GALBRAITH, 1989, p. 65).

Com o *crack* da Bolsa em 1929, gerado pelo extremo pessimismo que tomou conta do mercado acionário e a grande depressão que se instaurou por todo o mundo capitalista, o Estado começou a intervir nas relações econômicas, para fomentar a economia. Há, então, uma lenta mudança de conduta, passando do livre mercado para o Estado intervencionista, onde o Estado é o principal responsável pela movimentação econômica.

As principais ideias para tentar salvar o mundo capitalista desta depressão, na medida em que era da responsabilidade do Estado controlar moeda e crédito, aplicar políticas tributárias baixas, manter uma previdência social, além de realizar grandes obras públicas, para que se possibilitasse à sociedade os instrumentos necessários para se adquirir rendimentos e movimentar a economia, foram originários de Keynes.

O Estado, portanto, passa a ser o grande planejador e realizador das políticas econômicas e sociais, nacionalizando a economia, através da formação de monopólios estatais, possibilitando os meios para a recuperação econômica. Cria-se, portanto, o *Welfare State*, ou Estado de Bem-Estar Social, no qual este passaria a gerenciar a atividade econômica, praticando políticas sociais voltadas ao bem estar dos cidadãos, na medida em que oferece uma série de direitos sociais, como maneira de garantir a economia capitalista no Hemisfério Ocidental, em face do avanço do Socialismo da União Soviética no Oriente. O *Welfare State* obteve seu auge nas décadas de 50 e 60, o que levou Heilbroner a afirmar que Keynes fora o "arquiteto do capitalismo viável". (HEILBRONER, 1996, p. 236)

Contemporaneamente, passa a ganhar força a teoria neoliberal, iniciada nos anos 40 por Hayek. Esta teoria combate a política intervencionista do Bem-Estar Social. Para a escola neoclássica, o Estado deveria ser, segundo Dallegrave Neto (1997), "um Estado mínimo em

relação aos direitos sociais e trabalhistas e um Estado passivo em relação aos lucros dos capitalistas e à Lei do Mercado".

O *Welfare State* entra em recessão a partir da década de 70, baseado em vários argumentos de diversos autores. Dois episódios marcam este declínio: as crises do petróleo de 1973 e 1979. O argumento utilizado por Rosanvallón *apud* Seibel (2005) coloca que a crise do *Welfare State* surgiu na conclusão do longo ciclo de desenvolvimento nacional. O autor afirma que o debate contemporâneo sobre o Estado-Providência caiu no impasse da estatização/privatização. Ele condena estes dois cenários, colocando o cenário estadista como o limite de uma socialização e dos impostos compulsórios; e o cenário privatista como o aumento da repressão social e a redução da distribuição de renda. O questionamento principal apontado pelo autor diz respeito à possibilidade de se produzir hoje uma nova equação econômico-social com efeitos semelhantes àqueles da equação keynesiana de 40 anos atrás.

Já o argumento utilizado por Vacca *apud* Seibel (2005) é muito semelhante ao utilizado por Rosanvallón, mas coloca em discussão quais aspectos do *Welfare State* devem permanecer em voga. Segundo Seibel (2005, p. 94), Vacca diz que deve-se "repensar inteiramente a organização social e o controle democrático da reprodução social e as combinações de público e privado", ou seja, as formas de regulação.

Navarro *apud* Seibel (2005, p. 95) analisa os argumentos das forças que, durante todo o período da década de 80, questionaram a própria natureza do *Welfare State*, fenômeno surgido após a Segunda Guerra Mundial que, de acordo com seus proponentes, era caracterizada como "uma vitória que historicamente não poderia ser revertida". De acordo com o autor (SEIBEL, 2005, p. 95):

> A discussão concentra-se basicamente na discussão sobre os gastos públicos do *Welfare State* e não nas medidas de intervenção governamentais. O argumento mais forte das forças conservadoras é de que o *Welfare State* é a causa principal da estagnação das economias ocidentais. Este argumento é justificado pelo fato de que a redistribuição de recursos produzida pelo *Welfare State* teria acontecido em detrimento do setor privado e do público; do capital e do trabalho; da renda mais alta e da renda mais baixa; e dos setores produtivos da população (jovens) e dos improdutivos (velhos). Analisando os gastos de países capitalistas centrais (Grã-Bretanha, França, Alemanha Ocidental, Itália, Suécia e EUA), entre 1951 e 1980, Navarro (1991) observa que a maior parte dos cortes governamentais ocorreu justamente nos gastos sociais. Navarro (1991) buscou desconstruir a natureza ideológica dos argumentos anti-*welfare* e caracteriza o neoliberalismo como um keynesianismo militarista, considerando a relação entre a redução de gastos sociais, referindo-se ao governo Reagan, e o incremento de gastos militares.

Laurell *apud* Seibel (2005) reflete focando sob uma ótica latino-americana. O autor lembra que o *Welfare* latino-americano, limitado, desenvolveu-se por meio de um pacto social entre o Estado, sindicatos de trabalhadores e empresas, no bojo do processo de substituição de

importações, constituindo, assim, um sistema de proteção restrito e altamente seletivo. A crise do *Welfare* latino americano foi, portanto, produzida pelos efeitos combinados de ajuste fiscal, cortes salariais e desemprego e pela decadência e consequente desmantelamento das instituições sociais.

Assim sendo, os economistas neoliberais encontram boas condições para que suas ideias fossem implementadas, principalmente no combate à grande inflação que atormentava as economias capitalistas. Seus principais executores foram os governos de Ronald Reagan, nos Estados Unidos da América, e de Margareth Thatcher, na Inglaterra.

Nos EUA, Ronald Reagan (1980 – 1989) deu origem ao processo de desmontagem do Estado de bem-estar social, executando uma série de cortes nos gastos públicos (Previdência), redução dos impostos para estimulo ao crescimento econômico, e liberação de importações. Estas medidas concentraram ainda mais a renda no país, aumentaram o desemprego e geraram grandes perdas sociais, porém reduziram a inflação.

Na Inglaterra, Margareth Thatcher (1979 – 1990) elaborou um rigoroso programa para acabar com a crise na economia britânica através da redução da intervenção estatal. Postulava o liberalismo e o monetarismo. O monetarismo, segundo Cutruneo (2010), é uma escola econômica desenvolvida entre os anos de 1950 e 1980, onde o principal expoente foi Milton Friedman (1912 – 2006). Ela contestava o keynesianismo e as políticas intervencionistas, ideias dominantes no pensamento econômico no pós-guerra. Os monetaristas defendiam a ideia de que a política monetária, que outrora foi deixada de lado pelos keynesianos, exercia um papel central na economia, principalmente quando o objetivo era o alcance da estabilidade macroeconômica. Para isso, a escola fez inúmeras proposições, e uma das principais era a necessidade de que fossem adotadas regras monetárias afim de se evitar oscilações na política monetária. A regra principal sugerida pelos monetaristas era o controle do crescimento do estoque de moeda, dentre muitas outras.

Thatcher reduziu, também, os serviços sociais. Através das políticas implementadas por seu programa, a Primeira-Ministra britânica conseguiu reduzir a inflação e valorizar a libra esterlina. Entretanto, gerou a queda da produção industrial, com o consequente aumento do desemprego, indicador este que triplicou após sua subida ao poder. A prioridade posta por sua política ao combate à inflação fez com que muitas empresas e bancos quebrassem durante sua gestão.

Com a queda do muro de Berlim e o fim do Estado Soviético, o neoliberalismo tomou força pelas economias mundiais, já que o Estado de bem-estar social começou a

definhar, na medida em que a Europa Oriental deixou de lhe ofertar suportes para a manutenção de seu modelo estatal, embora ainda existam resquícios na Europa.

2.3 A PARTICIPAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO NA ECONOMIA

A participação estatal na economia brasileira foi objeto de muitas mudanças ao longo dos últimos anos. Uma diversidade de políticas econômicas foram adotadas pelos diversos governos no intuito de resolver muitos dos problemas que assolavam o país, como a inflação, a decadência do parque industrial brasileiro, entre outros. Assim, este capítulo busca demonstrar, de forma geral, os caminhos adotados pelos governos brasileiros, desde o início da década de 90 até hoje, para a conduta da política econômica brasileira.

2.3.1 Período Collor/Itamar Franco/FHC (1990 – 2002)

A partir do início da década de 90, durante os governos de Fernando Collor de Mello, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, o Estado brasileiro passou por um processo de "enxugamento", com a realização de uma diversidade de privatizações de empresas públicas, na maioria dos setores produtivos, sendo necessária, assim, a implementação de uma série de ajustes estruturais.

O início dos anos 90 foi marcado pela posse do primeiro presidente eleito pelo voto direto, algo que não ocorria desde 1960 no Brasil. O contexto deste evento foi marcado por inflação acima de 80% ao mês e crescimento econômico estagnado. Assim, o povo brasileiro elege Fernando Collor de Mello, que tomou posse em março de 1990, "numa operação de autêntico *marketing* eleitoral, sem precedentes na história do Brasil". (CASTRO, 2005, p. 141)

Collor trazia um discurso pró combate à corrupção, assistência às camadas mais desfavorecidas da sociedade e prometia reformas estruturais profundas. De fato, estas reformas romperam com o modelo brasileiro de crescimento com grande participação do Estado e proteção tarifária, mesmo que, na prática, as aberturas financeira e comercial, assim como o processo de privatizações, iniciaram-se apenas no período 1990 – 1994.

De acordo com Castro (2005, p. 142):

> A política industrial também ficou abaixo dos objetivos traçados, sempre subordinada à questão prioritária do combate à inflação. Já os planos econômicos Collor 1 e Collor 2 não apenas fracassaram em eliminar a inflação, como resultaram em recessão e perda de credibilidade das instituições de poupança. Na realidade, após uma série de escândalos, revelação de esquemas de corrupção e dois planos econômicos malsucedidos, Fernando Collor de Mello foi destituído do poder, no final de 1992 [...].

As políticas de privatização e intensificação da abertura econômica do governo Collor se inseriram no contexto da nova Política Industrial e de Comércio Exterior (PICE). Segundo Erber e Vermulum *apud* Castro (2005, p. 146), "a PICE foi concebida como uma 'pinça', como uma 'perna' para incentivar a competição e outra para incentivar a competitividade". A recuperação do atraso industrial era vista, por parte do governo, como uma condição necessária para que se pudesse obter a estabilidade de preços no longo prazo.

Entretanto, a ênfase da PICE acabou por se dar, internamente, na estratégia da privatização (acreditava-se que haveria aumento da competição, portanto, da eficiência) e, externamente, na reforma tarifária e de comercio exterior.

Outra prioridade nos anos 90 foi o Plano Nacional de Desestatização (PND). Pretendia-se, através dele, reduzir a dívida pública e redesenhar o parque industrial para a consolidação da estabilidade. Entretanto, a privatização do período teve metas muito mais otimistas do que seus resultados. De acordo com Castro (2005), nos governos Fernando Collor de Mello e Itamar Franco foram privatizadas 33 empresas federais, dos setores de siderurgia, petroquímica e fertilizantes, com um total obtido de receitas de US$8,6 bilhões, com transferência para o setor privado de dívidas na casa dos US$3,3 bilhões.

Algumas explicações podem ser dadas para os resultados modestos das privatizações do período 1990 – 1994: a má situação financeira de muitas empresas e o necessário saneamento delas para gerar o interesse em sua aquisição por parte dos investidores; a dificuldade na avaliação dos ativos de diversas estatais, dados os anos de alta inflação; a resistência do público e a perda de credibilidade do governo; a impossibilidade da venda de alguns setores para estrangeiros, como o de jazidas minerais e o setor elétrico, pela Constituição de 1988 etc.

Conforme Castro (2005, p. 148):

> Comparando a experiência brasileira com a de outros países latino-americanos, ou mesmo com algumas experiências asiáticas, o ritmo e a extensão das reformas introduzidas no período Collor/Itamar podem ser considerados como razoavelmente moderados, compreendendo as dificuldades que a indústria nacional teria após anos de baixo nível de investimento e turbulência econômica.

Com a posse de Itamar Franco à Presidência da República, as bases do programa de estabilização que daria fim aos 30 anos de indexação da economia brasileira foram lançadas. A URV (Unidade Real de Valor), criada no início de 1994, foi o instrumento que permitiu a desindexação, após as experiências passadas que fracassaram sucessivamente, desde o Plano Cruzado. Na verdade, o "Plano Real" foi concebido em três fases distintas:

a) a primeira fase caracterizou-se por um pacote fiscal, o PAI (Programa de Ajuste Imediato). Consistiu-se na criação do Fundo Social de Emergência, um corte orçamentário no montante de US$ 6 bilhões e pela criação do Imposto Provisório sobre a Movimentação ou a Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (IPMF). As intenções deste pacote fiscal eram combater o *déficit* fiscal e a inflação de custos;
b) a segunda fase caracterizou-se pela criação da URV. Na prática, era apenas uma desindexação da economia, pois todos os preços foram convertidos em unidade de conta, ao invés de uma nova moeda, com paridade junto ao dólar. Esta ideia foi proposta por Pérsio Arida[7] em 1984, e colocada em prática com uma alteração em relação à proposta inicial: uma alta taxa de juros real, obtida através do aumento do depósito compulsório;
c) a terceira fase iniciou-se com a Medida Provisória (MP) 542, que lastreou a oferta monetária doméstica às reservas cambiais na paridade R$ 1,00 por US$ 1,00. Além disso, fixou os limites máximos para o estoque da base monetária por trimestre e modificou o funcionamento do Conselho Monetário Nacional (CMN) para permitir uma maior autonomia ao Banco Central do Brasil (BACEN).

O controle inflacionário e os juros domésticos elevados, dentre outros fatores, acabaram por aumentar os fluxos de capital estrangeiro para o Brasil. Entretanto, estes investimentos não possuíam cunho produtivo, mas sim especulativo, objetivando os altos ganhos propiciados pelo mercado de títulos brasileiro em detrimento do verdadeiro desenvolvimento do país.

O primeiro mandato de FHC deixou um legado complicado para o seu segundo mandato, apesar das políticas econômicas terem sido eficientes no combate à inflação. Como

---

[7] Economista brasileiro que se opôs ativamente ao Regime Militar, formado pela Universidade de São Paulo e doutorado pelo *Massachusetts Institute of Technology*, foi um dos idealizadores do Plano Cruzado e do Plano Real, durante os governos Sarney e Itamar Franco, respectivamente.

exemplos, podemos citar o desequilíbrio externo crescente, causado, principalmente, pela desvalorização cambial, e uma séria crise fiscal, com *déficit* primário do setor público consolidado e nominal de altíssimos 7% do PIB, além da dívida pública, que só crescia. Para tentar mudar o panorama externo, que gerava a fuga de capitais do país, o governo brasileiro, pouco antes do término do primeiro mandato de FHC, negociou com o Fundo Monetário Internacional um acordo que lhe permitisse enfrentar estes problemas.

Com a nomeação de Armínio Fraga para a presidência do BACEN, algumas medidas foram logo adotadas, como a elevação da taxa básica de juros e a adoção do regime de metas de inflação, além da flexibilização cambial.

Segundo Giambiagi (2005), a política econômica do governo FHC pode ser resumida em algumas reformas, como: privatizações de empresas estatais como a Vale do Rio Doce, Telebrás e Light e consequente fim de alguns monopólios estatais; mudança no tratamento do capital estrangeiro, saneamento do sistema financeiro; reforma parcial da Previdência Social; renegociação das dívidas estaduais, aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF); ajuste fiscal; criação de agências reguladoras de serviços de utilidade pública e o estabelecimento de metas de inflação como modelo de política monetária. Pelo lado social, foram poucas as políticas adotadas por FHC: criação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS); Bolsa-Escola; Bolsa-Renda; Bolsa-Alimentação; Auxílio-Gás e o Programa de Erradicação do Trabalho infantil (PETI).

Giambiagi (2005, p. 182) explica as causas da impopularidade dos oito anos de governo FHC em poucas palavras:

> O crescimento pífio da economia brasileira no período FHC, a despeito da estabilidade inflacionária, com o rendimento médio calculado pelo IBGE em declínio constante, o desempenho medíocre do comércio externo e a queda do consumo *per capita* explicam a impopularidade da política econômica.

No que tange à questão habitacional brasileira, na esfera federal simplesmente não houve a elaboração e prática de nenhum programa que tivesse por objetivo reduzir o déficit de moradias no país. Estas políticas eram relegadas aos Estados e Municípios.

Como visto, durante o governo Collor, o programa de privatizações de empresas estatais, iniciado em 1979 com a criação, pelo governo federal, da Secretaria Especial de Empresas Públicas, e ampliado, em 1981, com a Comissão Especial de Privatizações, expandiu-se. Ele passou a incluir reformas de liberalização de mercados e desregulamentação de atividades econômicas.

Com Fernando Henrique Cardoso, este programa cresceu ainda mais, no nível federal. Uma das principais medidas tomadas foi a eliminação da “exigência de limitação da participação de capital estrangeiro a 40% do controle acionário das empresas privadas” (BACELAR, 2007, p. 05).

As principais consequências negativas registradas na última década do século passado são: a elevação da dívida pública interna e externa e o endividamento.

2.3.2 Período Luiz Inácio Lula da Silva (2003 – 2010)

Quando Lula tomou posse do governo, manteve-se a essência da política econômica do governo FHC. O Estado passou a ter papel de destaque no desenvolvimento econômico, não apenas regulando e fiscalizando, mas também intervindo diretamente, através do planejamento e do investimento, apenas no segundo mandato do governo atual, com a elaboração do PAC, a ser discutido adiante. De acordo com Almeida (2006), os resultados obtidos no primeiro mandato do Governo Lula reproduzem fielmente a taxa média de crescimento observado no primeiro mandato do governo FHC, em média de 2,6% a. a. Segundo o mesmo autor, no governo Lula, em seu primeiro mandato, houve a manutenção de um padrão de comportamento cauteloso, que adotava estilo e conteúdo herdados da gestão anterior. As principais metas, neste período, foram a busca da estabilidade no plano monetário, manutenção da responsabilidade fiscal, preservação da política de metas de inflação e de superávit primário e adesão total ao regime de flutuação cambial, assim como aquelas buscadas pelo governo anterior.

Durante o primeiro mandato do governo atual, os investimentos produtivos diminuíram bastante, principalmente os efetuados pelo setor público, com fins à saúde, infra-estrutura e educação. Almeida (2006) coloca que, entre 1995 e 2005, os investimentos públicos caíram de 0,6 para 0,5 do PIB, após alcançarem 0,9, 1,2 e 0,8% do PIB entre os anos de 2000 e 2002. A autor coloca ainda que estes dados são extremamente importantes, já que a ausência ou insuficiência de investimentos públicos nessas áreas impacta de maneira negativa as possibilidades de crescimento nos anos vindouros.

O período inicial do governo atual ficou marcado também pelo estancamento do aumento da produtividade. Almeida (2006) coloca que a produtividade econômica nacional parou de crescer, entre 2003 e 2005. Entre 1999 e 2002, este indicador marcava 4,4% a. a.,

enquanto nos primeiros anos do mandato de Lula manteve a média de apenas 0,4% a. a. No total, entre os anos de 1992 e 2005, o crescimento médio da produtividade foi de 2,7% a. a. Estas informações são importantes, pois a produtividade total dos fatores é o elemento principal de crescimento econômico e de transformação estrutural. O alto custo de investimento no Brasil, a ausência de reformas microeconômicas e o ambiente regulatório pouco favorável à condução dos negócios representavam, segundo o autor, os elementos responsáveis por esse baixo crescimento produtivo.

Em detrimento do fraco desempenho econômico nos anos iniciais da gestão Lula, seu governo é marcado, desde o início, pelas políticas sociais adotadas, com o objetivo de melhorar os padrões de vida das classes mais pobres. O Programa Fome Zero[8] foi um dos carros-chefe do primeiro mandato. Mas, segundo Conte e Severino (2010), o programa considerado o grande sucesso do Governo Lula foi o Bolsa Família[9]. Segundo os autores, este programa foi "o responsável pelas melhorias conquistadas pelos agrupamentos de nível de renda mais baixo. O programa também foi acompanhado por sucessivos aumentos no valor do salário mínimo nacional, que atualmente corresponde a R$510,00". (CONTE E SEVERINO, 2010, p. 04)

Ainda segundo Conte e Severino (2006), houve uma melhora na redução da desigualdade social do país, pequena, mas considerável, que pode ser creditada à implementação de políticas sociais de transferência de renda. Essa redução da desigualdade social pode ser observada pelo Índice de Gini[10], que marcava 0,60 em 1998 e evoluiu para 0,55 em 2007, com constantes quedas ao longo do período.

Ao longo do atual governo, principalmente a partir do segundo mandato, houve uma ampliação do crédito, tanto para os consumidores, quanto para a produção, o que acabou por elevar a relação crédito/PIB para 45% em março de 2010, índice que registrava 23,9% em dezembro de 2002, quando teve fim o governo FHC. Este maior volume de crédito foi fato determinante para atenuar as consequências da crise financeira de 2008/2009 sobre a economia brasileira.

---

[8] O Programa Fome Zero tinha como objetivo a melhoria da alimentação da população menos favorecida.

[9] O Programa Bolsa Família objetivava a diminuição da taxa de desigualdade social encontrada no país, através da distribuição de benefícios que variam entre R$22,00 e R$200,00 por família. Este programa beneficia hoje cerca de 12 milhões de famílias em todo o país.

[10] Índice de Gini - mede o grau de desigualdade existente na distribuição de indivíduos segundo a renda domiciliar per capita. Seu valor varia de 0, quando não há desigualdade (a renda de todos os indivíduos tem o mesmo valor) a 1, quando a desigualdade é máxima (apenas um indivíduo detém toda a renda da sociedade e a renda de todos os outros indivíduos é nula) (PNUD, 2010).

A presença mais forte do Estado na economia se deu através do desenvolvimento de políticas setoriais de amplo destaque, a partir, principalmente, do segundo período. Enquanto o governo anterior focou-se na política macroeconômica, desenvolvendo um rígido processo de ajuste fiscal, o governo de Luiz Inácio Lula da Silva voltou-se a determinados setores, principalmente àqueles ligados à infra-estrutura e à construção civil.

Esta política industrial beneficiou setores que, tradicionalmente, empregam grande quantidade de trabalhadores, como o automobilístico e a indústria de eletro-eletrônicos. Destaca-se a redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para automóveis[11], materiais de construção e eletro-eletrônicos, fato que influenciou fortemente o desenvolvimento destes setores e que contribuiu para a geração de milhões de empregos no país. Além disso, esta política industrial diversificada contribuiu sobremaneira para que o Brasil não sentisse, de forma abrupta, os efeitos da crise de 2008/2009.

O setor de construção civil foi o grande destaque do atual governo. Este setor, além de ser incentivado pela redução da carga tributária, foi beneficiado pela implementação do PAC. Outros setores que foram beneficiados por pesados investimentos: indústria naval, indústria energética etc.

Outra meta primária e inicial do governo petista foi a manutenção do controle da inflação, obtida já no governo anterior. Entretanto, os caminhos escolhidos por ambos os governos para o alcance do sucesso desta meta foram diferentes.

Até o início do ano de 1999, o governo FHC adotava o regime de câmbio fixo. Assim, a âncora cambial funcionava também para segurar os preços domésticos. Porém, após a maxidesvalorização do real naquele ano, o dólar entrou em uma trajetória crescente frente ao real. Este fato acabou por contaminar diretamente o nível de preços da economia brasileira e causou, assim, uma forte onda inflacionária. Para segurar esta tendência, a equipe econômica de FHC adotou, de forma tardia, a solução que deveria ser adotada logo no início do Plano Real, em 1995: a política monetária. Assim, iniciou-se um processo de aperto monetário, com o objetivo de fazer reduzir a inflação.

A equipe econômica de Lula constatou, logo na sua posse, que seria preciso manter, inicialmente, a política de arrocho monetário, com o objetivo de controlar a inflação e levá-la a níveis inferiores aos da transição, que giravam em torno de 12,5% no fim de 2002, de acordo com o Índice de Preços ao Consumidor Acumulado (IPCA), medido pelo IBGE. Em

---

[11] A produção automobilística trimestral foi ampliada de 171.012 unidades no último trimestre de 2006 para 246.423 unidades no terceiro trimestre de 2008, representando um aumento de 69% em um espaço de tempo menor do que 2 anos, o maior desde o lançamento da série histórica, em 1980 (IPEA, 2010).

dezembro do mesmo ano, a taxa do SELIC encontrava-se em 25% a.a. No primeiro semestre do atual governo, houve uma série de elevações da taxa básica de juros, que chegou a 26,5% a.a. em maio de 2003. Estas elevações tinham por objetivo conter o avanço da inflação. Quando ela encontrava-se já sob controle, o Copom (Comitê de Política Monetária) dá início a uma série de reduções da taxa SELIC, encerrando o ano de 2009 a 8,75% a.a. Assim, o governo de Luiz Inácio Lula da Silva combinou redução do juro com controle inflacionário (o IPCA encerrou o ano de 2009 com alta de 4,31%).

Segundo Bacelar (2007, p. 06):

> [...] o que podemos verificar é a existência de um processo de (re)intervenção do Estado na América do Sul a partir dos governo de Luís Inácio Lula da Silva, no Brasil, Hugo Chávez, na Venezuela, Nestor Kirschner, na Argentina e Evo Morales, na Bolívia, na perspectiva de (re)organizarem uma dilapidação que começou a ser implementada por seus antecessores no final da década de 80 do século passado.

Realmente, quando da análise aprofundada a respeito dos rumos que as políticas econômicas dos dois líderes tomaram, percebemos algumas diferenças. A política econômica desenvolvida por FHC, entre os anos de 1995 e 2002, tinha como princípios a reforma do setor público e o Estado Mínimo. Assim, o Estado tinha um papel inexpressivo na política econômica em se tratando de fomento e incentivo, ficando restrito à regulação e fiscalização.

O período em que o PSDB governou o país marcou-se por um intenso processo de privatizações de empresas estatais e por práticas que se baseavam na idéia de que o mercado se regulava automaticamente, levando a cabo as idéias de economistas clássicos como Adam Smith, e ignorando os keynesianos.

2.4 OS IMPACTOS DO INVESTIMENTO ESTATAL NOS AGREGADOS MACROECONÔMICOS – PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO

Em 22 de janeiro de 2007, o Governo Federal divulgou o lançamento do PAC, um conjunto de medidas de curto, médio e longo prazos que visam contribuir para a elevação das taxas de crescimento econômico do país, detalhando em seu discurso de inauguração as tais medidas que este programa agregava. Entre elas, destacavam-se a desoneração de alguns

tributos[12] e aperfeiçoamento do sistema tributário, a criação de um fundo de investimento destinado à infra-estrutura com recursos do Patrimônio Líquido (PL) do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), a ampliação dos limites de crédito ao setor público[13] e a melhora do ambiente de investimentos. Todas estas medidas visavam o alcance, por parte do governo, de taxas de crescimento sustentáveis de 5% anuais do PIB, a partir do ano de 2010.

Este programa demonstra uma clara ação governamental planejada com o objetivo de retomar a capacidade orientadora estatal no tocante ao crescimento econômico nacional, através do incremento das taxas de investimento público e privado em áreas estratégicas. Assim, o Estado procura um papel de destaque no processo de crescimento do país, induzindo e direcionando os investimentos e a economia nacionais. Estas medidas buscam uma mudança qualitativa no que diz respeito ao papel desempenhado pelo Estado na sociedade brasileira, distanciando-se do discurso liberal das vantagens do livre mercado na alocação dos investimentos.

No tocante às medidas cujo objetivo é a desoneração tributária e fiscal, apesar de haver uma prioridade para determinados segmentos do setor produtivo, como construção civil, semicondutores e TV digital, existem também algumas medidas de amplitude maior, como a Lei Geral das Pequenas e Médias Empresas; a ampliação no prazo de recolhimento das contribuições à Previdência, o reajuste da tabela do Imposto de Renda (IR); a implantação do Sistema Público de Escrituração Digital e Nota Fiscal Eletrônica, entre outros.

As contas públicas deverão ser atingidas através de um corte nos gastos com pessoal até 2016. De acordo com o Departamento de Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (DIEESE, 2007, p. 03):

> Estima-se a queda gradativa da dívida líquida do setor público em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), em decorrência da previsão de um crescimento mais vigoroso deste último. O superávit primário ficou mantido em 4,25% do PIB. Não obstante, ele será fonte de recursos para os investimentos do Projeto Piloto de Investimento (PPI) na ordem de 0,5% do PIB, durante o período de 2007 à 2010. A manutenção do superávit primário concomitantemente com a liberação de recursos para o PPI torna-se possível pois estes recursos deixam de fazer parte do cálculo do superávit primário, conforme entendimento com o Fundo Monetário Internacional.

Esta iniciativa do Estado, a princípio, incentivaria os investimentos por parte do setor privado. De acordo com o governo federal, a desoneração de parte dos tributos e a ampliação

---

[12] Os tributos isentos variam em cada UF e também de acordo com o setor industrial. Citam-se como exemplos o IPI para eletrodomésticos, materiais de construção civil e automóveis, Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Imposto Sobre Serviço (ISS) estadual etc.

[13] A União ampliará o montante destinado a empréstimos com fins à produção de obras de caráter infra-estrutural, através do repasse de verbas à Caixa Econômica Federal.

do crédito propiciados pelo Programa poderiam ampliar a taxa anual de investimento público entre 0,93% e 1% do PIB, entre 2007 e 2010. Estes resultados não consideravam ainda os efeitos decorrentes do impacto do PAC sobre o investimento privado, que poderia se dar por duas vias: indução da renda ou melhoria no ambiente de negócios.

Segundo nota do DIEESE (2007, p. 02), publicada em janeiro de 2007:

> O PAC não deve ser entendido como um plano de desenvolvimento do país, dado seu caráter restrito a um conjunto de medidas que não contemplam a articulação de diversas áreas como, por exemplo, educação, saúde, tecnologia entre outras, que necessariamente deveriam estar presentes numa visão desenvolvimentista. Não obstante, também não deve ser confundido com um programa de governo, pois a ação governamental é mais ampla que ele, através das políticas públicas implementadas por diversos ministérios, órgãos públicos e empresas estatais. Trata-se, portanto, de um conjunto articulado de medidas na área econômica, através das quais o governo estabelece metas para o crescimento (5% ao ano). Para que estas metas sejam atingidas, o governo propõe um conjunto de medidas que visam enfrentar os pontos identificados como de estrangulamento do crescimento: insuficiência da infra-estrutura - principalmente de energia e transportes - e baixo nível de crédito e de recursos para o financiamento dos investimentos, além de aspectos regulatórios, fiscais e tributários.

Na mesma nota, o DIEESE (2007, p. 02) coloca que:

> Quanto ao seu caráter geral, destaca-se, por um lado, a importância da retomada do papel do Estado como indutor do crescimento econômico. Por outro lado, torna-se evidente a limitação deste papel, frente à manutenção do modelo econômico vigente, ainda centrado em elevadas taxas de juros que têm forte influência sobre a dívida pública e a taxa de câmbio, dificultando o investimento público e desestimulando o investimento privado.

Segundo Newtom Marques (2007, p. 01), “é necessário obter uma taxa de investimento de 25% do PIB para que haja um crescimento econômico sustentável de 5% ao ano, admitindo, portanto, uma relação incremental produto-capital de 4.” Em 2008, esta taxa de investimento ficou em 18,9% e em 2009, em 16,7%, muito desta queda devido a crise de 2008. Garcia e Vasconcellos (2002) *apud* Wollenhaupt (1999, p. 06) definem a relação produto-capital como sendo “a razão entre a variação do produto nacional, $\triangle y$, e a variação da capacidade produtiva (ou estoque de capital), $\triangle k$. Desta forma:

$$v = \frac{\triangle y}{\triangle k}$$

onde *v* é a relação produto-capital (ou relação marginal ou incremental produto-capital, pois refere-se a variações ou acréscimos). Resumidamente, é a produtividade do capital físico (o quanto este aumenta o produto). Este conceito mostra que é possível aumentar a taxa de crescimento econômico quando ocorre aumento na taxa de investimento

ou deslocamento do investimento para setores onde a relação produto-capital é mais elevada.

O conceito de investimento público engloba os gastos de capital, presentes nos orçamentos federal, estadual e municipal, através da administração direta, indireta e autarquias, bem como nos orçamentos das empresas estatais. Assim sendo, depende da política fiscal implantada pelo governo.

Quando lidamos com o investimento privado, podemos dividi-lo entre doméstico e externo. O investimento privado doméstico "depende das decisões dos empresários baseadas nas comparações entre a expectativa das taxas de lucro e o custo de oportunidade do financiamento da produção" (MARQUES, 2007, p. 01). Consideram-se, então, diversos fatores, como custo do dinheiro, tributação, custos trabalhistas, custos de produção (inflação, taxa de juros e taxa de câmbio) etc. Já o investimento privado externo depende dos marcos regulatórios, política tributária, infra-estrutura energética, mercado consumidor ativo, estrutura de transporte (estradas e portos), estabilidade política e macroeconômica, e muitos outros fatores, com foco a aumentar os investimentos no país.

Todos os fatores citados relacionam-se com o papel que o Estado precisa assumir junto aos agentes econômicos interessados em investir no país com vistas à redução dos custos de produção, para que estes investimentos sejam competitivos interna e externamente.

Entretanto, alguns caminhos tomados pelo Governo complicam a possibilidade que o Estado tem em assumir estes compromissos, como por exemplo, a política monetária conduzida pelo Banco Central (BC), baseada no sistema de metas de inflação, que mantém o juro básico real elevado. Este juro elevado acaba por encarecer o custo de rolagem da dívida pública, e reduz as expectativas de aumento da oferta agregada, devido aos elevados custos de financiamento para o aumento da capacidade produtiva da economia nacional.

A taxa de cambio é outro empecilho ao Estado nesta questão. Ela é determinada pelo regime cambial flutuante. O ingresso de capitais atraídos pela elevada taxa real de juros acaba por apreciar esta taxa, trazendo desequilíbrios para os setores econômicos dependentes do mercado externo para escoar sua produção, como, por exemplo, o agronegócio.

Com todas estas variáveis trabalhando contra o crescimento econômico, como o PAC vai fazer para alterar esta situação? Segundo Marques (2007, p. 02):

> É uma iniciativa [...] do Governo em ligar o motor de arranque, pura e simplesmente. É a forma do Governo Lula responder aos anseios e desejos da sociedade que querem imediatamente o maior crescimento da economia, mas que está travado com a continuidade que foi dada aos pilares da política macroeconômica do Governo FHC (juro real elevado, elevação do superávit

> primário das contas públicas, elevada carga tributária e mal distribuída, e cambio apreciado.

A seguir, serão apresentados os principais aspectos econômicos atingidos pelo Programa, forma de conduta e efeitos.

2.4.1 Áreas de Atuação do PAC

Abaixo segue uma descrição dos principais setores atacados pelo foco de atuação do PAC, e de que maneira se darão estes incrementos.

2.4.1.1 Investimentos Infra-Estruturais

Os investimentos neste setor econômico nacional são o ponto central focado pelo PAC para estimular o crescimento consistente da economia brasileira. O volume de recursos a ser aplicado, de acordo com o DIEESE (2007) é expressivo, na casa dos R$ 500 bilhões entre os anos 2007 e 2010, originários, basicamente, do orçamento da União e das empresas estatais.

Os “gargalos econômicos”, que impedem o aumento do nível da atividade econômica do país, estão sendo diretamente atacados por estes investimentos, já que é prioridade do governo federal o direcionamento dos recursos do PAC para estes setores. Este foco sinaliza ao setor privado para suas decisões de investimento em ampliação da capacidade produtiva. Como exemplos de gargalos econômicos, podem ser citados o setor energético e de infra-estrutura de transportes.

Ocorre um direcionamento de grande parte dos recursos para saneamento básico, infra-estrutura urbana e habitação popular. Desta maneira, o governo pretende elevar a qualidade de vidas da população pertencente aos segmentos de mais baixa renda da sociedade brasileira.

Outro fato importante a ser salientado é que os 50 maiores projetos estão sendo administrados diretamente por um grupo de trabalho criado justamente com este fim. Além

disso, as chances de execução destes projetos em sua plenitude são grandes, já que os recursos a serem alocados estão isentos de qualquer contingenciamento de verbas.

2.4.1.2 Crédito e Financiamento do PAC

O atual governo tem colocado como meta a expansão do crédito, desde seu primeiro mandato. Algumas medidas implementadas naquele período, que se destacam: o crédito consignado, a nova lei de falências, o microcrédito produtivo orientado e as medidas para a redução do *spread* bancário[14]. "Entre dezembro de 2002 e novembro de 2006, a participação do crédito no PIB passou de 24,2% para 33,7%, embora ainda esteja longe dos padrões internacionais e das necessidades da economia brasileira" (DIEESE, 2007, p. 04).

Desta forma, algumas medidas que fazem parte do PAC dão continuidade a esta política, criando incentivos novos à expansão creditícia. O foco, desta vez, é direcionado ao crédito produtivo de longo prazo, com ênfase nas áreas habitacional e de infra-estrutura. Novas fontes de financiamento também são previstas pelo programa, conforme as medidas abaixo:

2.4.1.2.1 Concessão de crédito à CEF para aplicação em habitação e saneamento

O Tesouro Nacional concederá um empréstimo no valor de R$ 5,2 bilhões à Caixa Econômica Federal, a ser utilizado em financiamento de obras de habitação popular e saneamento básico. Assim, o governo aumenta a capacidade de financiamento da CEF ao setor público.

---

[14] Para maiores informações, consultar DIEESE.

2.4.1.2.2 Ampliação do crédito do setor público para investimentos em saneamento ambiental e habitação

Esta medida amplia, para os anos de 2008 e 2009, o limite de contratação de operações de crédito ao setor público, passando de R$ 2,2 bilhões para R$ 6 bilhões. Deste montante, R$ 1,5 bilhão será alocado a obras de drenagem urbana. No ano de 2007, a contratação de crédito habitacional foi ampliada em R$ 1 bilhão, para proporcionar acesso a moradia adequada à população que se encontra em situação de vulnerabilidade social, e que percebe rendimento mensal familiar de até três salários mínimos.

2.4.1.2.3 Criação do Fundo de Investimento em Infra-Estrutura com recursos do FGTS

Inicialmente, o aporte deste fundo será de R$ 5 bilhões, com recursos do PL do FGTS, que pode alcançar até 80% dos atuais R$ 20 bilhões do PL. Através deste mecanismo, o FGTS poderá comprar cotas, ações e participações em empresas, desde que estas empresas se comprometam a utilizar o capital em obras de infra-estrutura[15].

2.4.1.2.4 Elevação da liquidez do FAR (Fundo de Arrendamento Residencial)

Este fundo foi criado para operacionalizar o PAR, com vistas à população de baixa renda[16]. Segundo o DIEESE (2007, p. 05):

---

[15] Os setores contemplados pelo fundo são os de energia, rodovia, ferrovia, porto e saneamento.

[16] O Programa de Arrendamento Residencial, instituído pela Lei nº 10.188 é um programa habitacional voltado para a aquisição de imóveis (de até R$ 40 mil reais) para a população com rendimentos mensais de até R$ 1,8 mil e residentes em capitais, regiões metropolitanas e cidades com mais de 100 mil habitantes. A gestão do programa é a realizada pelo Ministério das Cidades e a operacionalização pela Caixa Econômica Federal, utilizando os recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (que por sua vez utiliza recursos de diversos fundos, dentre eles o FGTS) para a construção dos imóveis, que serão arrendados para o público-alvo na forma de leasing, com tempo médio de 15 anos e opção de compra no final do período.

> [...] medida permite a antecipação da opção de compra do imóvel arrendado ou a venda direta de imóveis pertencentes ao FAR. Até então, a opção de compra só poderia ser exercida ao final do contrato (15 anos). Estas operações reduzirão as despesas do FAR com a administração e manutenção dos imóveis, liberando recursos para a realização de novos contratos de arrendamento residencial.

Este fundo surgiu no governo FHC, e permanece até o atual governo, com o objetivo de subsidiar recursos para o PAR no financiamento de imóveis para a população das classes C, D e E.

2.4.1.2.5 Redução da Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP)

Esta taxa é a principal referência para financiamentos de investimentos de longo prazo realizados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BNDES). Entretanto, sua definição é prerrogativa do CMN (Conselho Monetário Nacional). O cálculo da TJLP é feito baseado em dois parâmetros: prêmio de risco e metas de inflação.

2.4.1.2.6 Redução dos spreads para logística, desenvolvimento urbano e infra-estrutura do BNDES

Através desta medida, reduz-se o custo financeiro de projetos em infra-estrutura, principalmente nos setores de energia, aeroportos, rodovias, ferrovias, portos, terminais, transporte urbano integrado e saneamento ambiental.

Existe uma série de questões relativas aos trabalhadores que também foram abordadas pelo PAC. Entretanto, como não é de interesse deste trabalho a abordagem do tema, partimos diretamente para a questão objeto deste trabalho: o setor habitacional.

Após esta breve explanação acerca do PAC, seus objetivos e sua instrumentalização prática, segue uma análise sobre alguns dos principais agregados macroeconômicos que mostram os resultados do Programa.

2.4.2 PIB Construção Civil

O estudo deste agregado tem por objetivo demonstrar, de forma clara, através de dados quantitativos, que os efeitos do Programa de Aceleração do Crescimento no setor de construção civil foram realmente efetivos e superiores aos de outros setores.

Dada a análise da evolução do PIB da construção civil desde o primeiro trimestre de 2003, período no qual o atual governo tomou posse, é notável que houve um crescimento constante dos números durante todo o período, com pequenas oscilações. A exceção se dá no terceiro trimestre de 2008, período no qual estourou a crise norte-americana, que acabou afetando todos os mercados mundiais, em maior ou menor grau. Entretanto, não houve uma quebra de tendência de alta neste indicador. Ocorreu apenas uma oscilação como as anteriores, em um grau um pouco mais elevado, que logo foi contornado com a expectativa de melhoria da economia nacional e mundial por parte dos agentes econômicos.

Nota-se a partir do Gráfico 2 que, a partir do primeiro trimestre de 2007, o crescimento torna-se mais forte. Este é o período de implementação do PAC. Este aumento na intensidade do crescimento do PIB da construção civil é corroborado pelos números apresentados pelo IPEA. No primeiro trimestre de 2003, o PIB era de R$ 15,838 bilhões. No segundo trimestre de 2010, último dado disponível, este valor era de R$ 41,747 bilhões. Entretanto, até o quarto trimestre de 2006, último período que não sofreu nenhum tipo de influência por parte do PAC, seja especulativa ou concreta, o PIB da construção civil era de R$ 25,662 bilhões. Portanto, constata-se entre o início de 2003 e o fim de 2006 um crescimento de R$ 9,834 bilhões que, em termos percentuais, representa um crescimento médio trimestral de 4,13% deste indicador. Já entre o inicio de 2007 e o segundo trimestre de 2010 o crescimento foi de R$ 16,981 bilhões, que representa 5,27% de crescimento trimestral médio no período. O período de vigência do PAC incrementou em 72% o crescimento do PIB da construção civil, em comparação ao período inicial do governo Luiz Inácio Lula da Silva. É válido lembrar que, devido à data de elaboração do trabalho, ficou de fora o período que compreende o segundo semestre do ano de 2010, período o qual, caso estivesse compreendido, poderia incrementar ainda mais estes números, se seguisse a tendência.

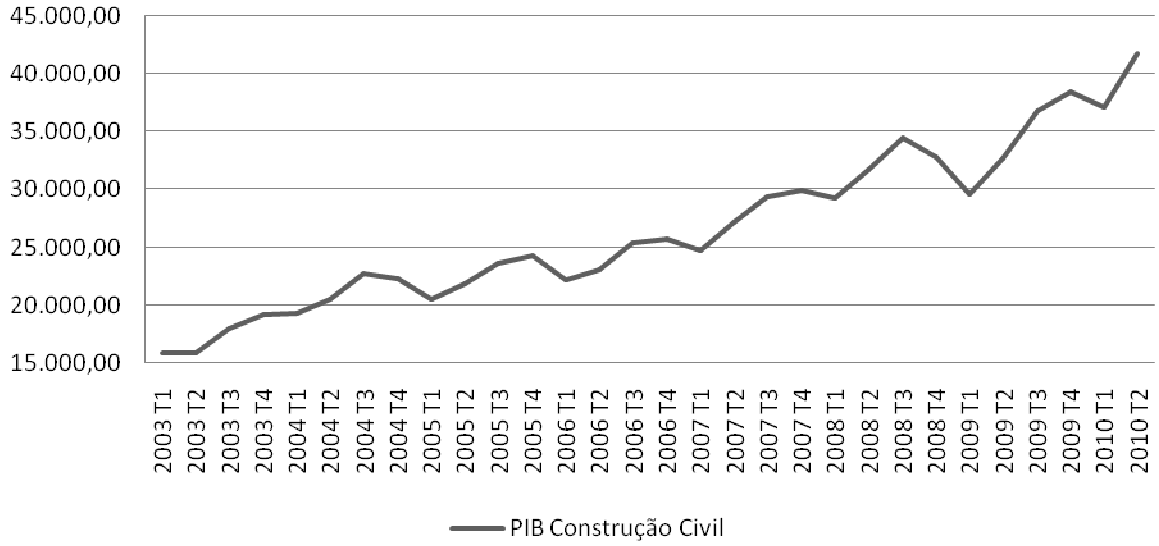

Gráfico 2: Evolução do PIB do Setor de Construção Civil (R$ milhões).
Fonte: IPEADATA, 2010.

Diferentemente do PIB da construção civil, que mostrou evolução forte e constante ao longo do período analisado, o Gráfico 3 mostra que o PIB da agropecuária demonstrou uma evolução tímida no mesmo período. As grandes variações se dão por conta da sazonalidade da produção agrícola, algo muito claramente visível na ilustração gráfica.

Esta manutenção do patamar de evolução deste indicador indica que os impactos do PAC no setor de construção civil foram realmente efetivos. No PIB da agropecuária, o ano de 2007 teve um impacto positivo muito menor do que o mesmo ano para o agregado analisado anteriormente. Isso se dá ao fato de que políticas específicas para o agronegócio não foram contempladas pelo Programa, ao contrário da construção civil, que obteve fortes incentivos governamentais, tanto para as pessoas que compram residências como para as incorporadoras que as constroem, como altos subsídios e cortes de impostos.

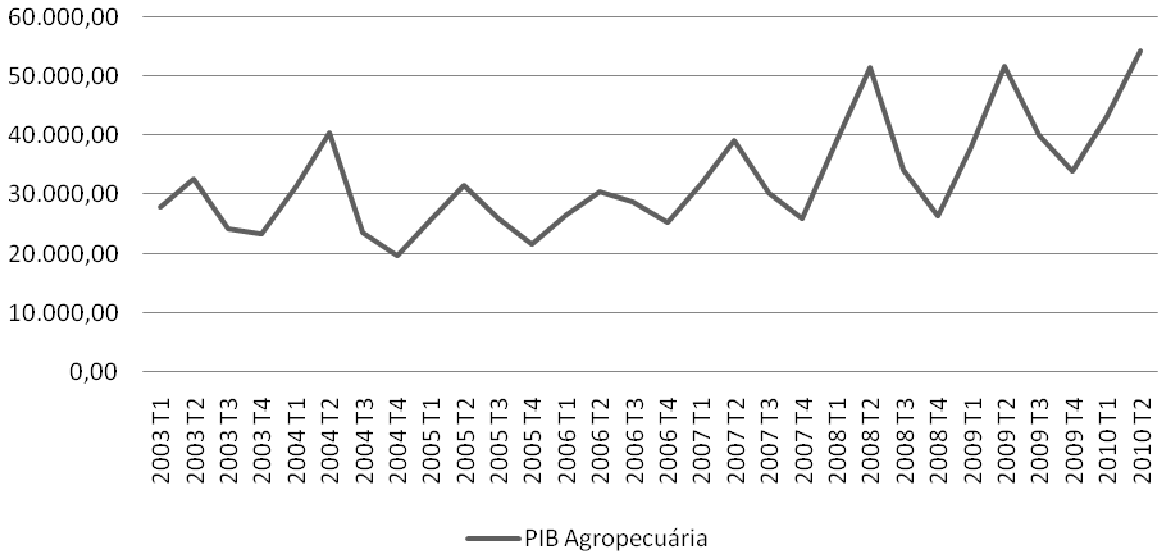

Gráfico 3: Evolução do PIB do Setor de Agropecuária (R$ milhões).
Fonte: IPEADATA, 2010.

O crescimento do setor da construção civil está intimamente ligado ao aumento da demanda por novos imóveis, residenciais ou comerciais. Este aumento da demanda acaba por incentivar a atividade das construtoras que, muitas vezes, precisam buscar recursos bancários para colocar em prática a expansão de suas operações. A seguir, uma análise da evolução das operações de crédito efetuadas por empresas privadas do ramo de construção civil com vistas a empreendimentos habitacionais.

2.4.3 Operações de Crédito ao Setor Privado - Habitação

As operações de crédito ao setor privado dizem respeito aos empréstimos bancários destinados ao financiamento de projetos empresariais. No Brasil, o custo de capital é elevado, devido à alta remuneração exigida pelas instituições financeiras. Entretanto, estes empréstimos ainda são a fonte de recursos preferida por empresas brasileiras, seguidos pela emissão de ações e retenção de lucros.

A análise a seguir, baseada no Gráfico 4, gerado a partir de dados constantes no site IPEADATA, trata das operações de crédito ao setor privado realizadas a empresas atuantes na área de construção civil com vistas à habitação. É fácil notar que este tipo de operação ampliou-se de forma contundente ao longo da série analisada, principalmente pela forte queda

da taxa SELIC promovida pela política monetária do atual governo. Ainda analisando-se esta alta, percebe-se que, a partir do primeiro semestre de 2007, o ritmo de crescimento destas operações aumenta em uma forma quase exponencial. No primeiro trimestre de 2003, estas operações somavam um total de R$ 24.214 milhões. Ao final de 2006, chegava-se a um valor de R$ 35.222 milhões, representando um aumento de 45% no período.

Entretanto, a partir do início de 2007, o crescimento deste indicador passou a se tornar muito mais intenso. No primeiro trimestre de 2007, estas operações representavam um montante de R$ 37.286 milhões, chegando a R$ 107.823 milhões ao final do segundo trimestre de 2010, elevando este indicador em 289%. Esta alta mostra um aumento das contratações de empréstimos bancários por parte das construtoras com fins a financiar projetos de empreendimentos residenciais, principalmente devido ao PMCMV, vertente do PAC no âmbito habitacional.

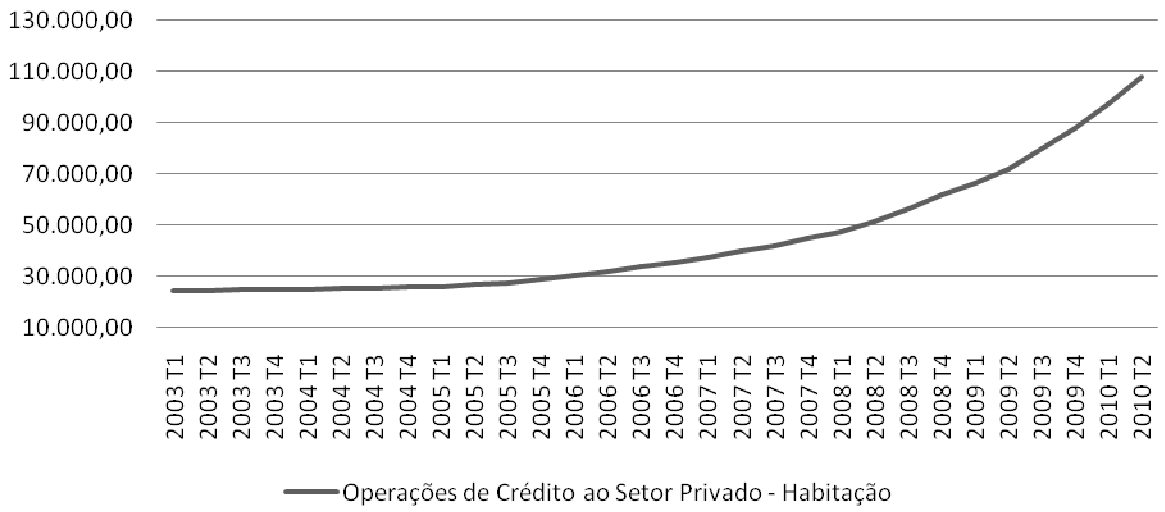

Gráfico 4: Operações de Crédito ao Setor Privado – Habitação (R$ milhões).
Fonte: IPEADATA, 2010.

O aquecimento das atividades na construção civil fez surgir uma demanda por mão-de-obra neste setor muito forte, que acabou gerando muitos empregos ao longo dos últimos anos. Segue uma análise sobre a evolução da taxa de desemprego nas regiões metropolitanas nos últimos anos, fortemente influenciada pelo aumento na demanda pelos serviços de profissionais do ramo da construção civil.

2.4.4 Taxa de Desemprego nas Regiões Metropolitanas

A análise da evolução da taxa de desemprego não nos revela uma relação direta absoluta com o PAC, especificamente, na sua queda. Entretanto, cabe ressaltar que o lançamento do Programa aqueceu o ciclo econômico e gerou a criação de uma grande quantidade de empregos nos mais variados setores da economia brasileira, principalmente naqueles ligados à indústria, infra-estrutura e construção civil. Durante todo o atual governo, obteve-se uma redução desta taxa de 11,6%, no primeiro trimestre de 2003, para 7,3%, ao final do segundo trimestre de 2010, como pode ser observado pelo Gráfico 5.

Menores taxas de desemprego significam mais pessoas no mercado de trabalho, portanto mais pessoas obtendo renda. Este aumento da população com renda garantida estimulou o mercado imobiliário na medida em que a demanda pela compra da casa própria aumentou significativamente, visto que, com o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida, uma grande parte da população que antes não tinha acesso a compra de um imóvel residencial passa agora a poder adquirir este bem, que é básico ao ser humano, dadas as condições de financiamento muito facilitadas, como subsídios à construção, taxas de juros mais baixas e isenção de tarifas.

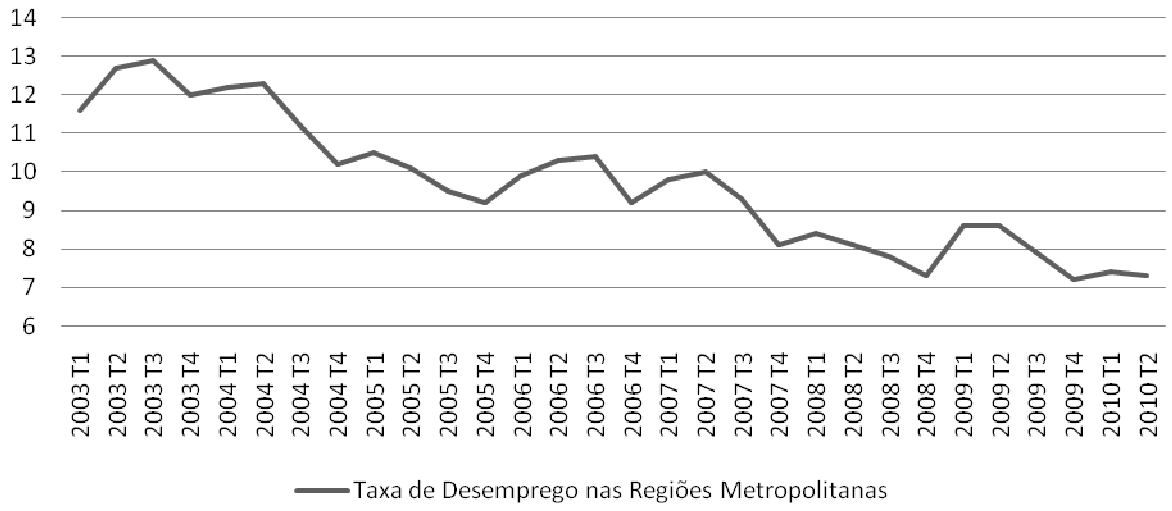

Gráfico 5: Taxa de Desemprego nas Regiões Metropolitanas (em %).
Fonte: IPEADATA, 2010.

O advento do PAC estimulou o empresariado brasileiro a reaplicar seus ganhos no aumento da capacidade produtiva de seus setores, estimulando o crescimento e o

desenvolvimento econômico. A seguir, segue uma análise sobre a evolução de indicadores que relatam justamente esta atitude por parte do setor industrial brasileiro.

2.4.5 Taxa de Investimento a Preços Correntes em Relação ao PIB

Este indicador nos mostra o percentual do Produto Interno Bruto reaplicado em investimentos para ampliação da capacidade produtiva nos diversos setores da economia, por parte das empresas. O início do ano registrava uma taxa de investimento referente a 18% do PIB brasileiro, relativamente alta se comparada a períodos anteriores, mas abaixo do patamar atingido pelo país no período pré-crise do *subprime* norte americano. Neste período, o País chegou a aplicar 20,2% do seu PIB em investimentos.

Outro dado que o Gráfico 6 nos mostra é a aceleração no crescimento deste indicador a partir de 2007, época de implantação do PAC. Em um curto espaço de tempo, de aproximadamente um ano e meio, entre o início de 2007 e meados de 2008, este indicador elevou-se em 3,2%, mostrando a importância da intervenção estatal, através do já citado programa, na alavancagem deste agregado macroeconômico.

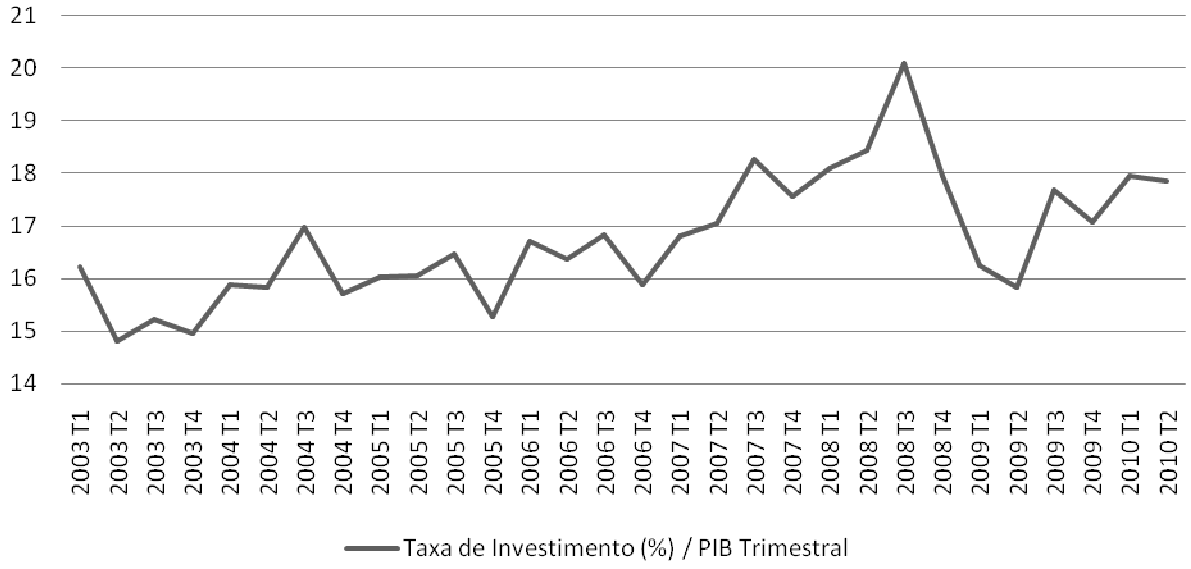

Gráfico 6: Taxa de Investimento (%) x PIB Trimestral.
Fonte: IPEADATA, 2010.

2.4.6 Formação Bruta de Capital

A Formação Bruta de Capital (FBC), de acordo com o IBGE, é a operação do Sistema de Contas Nacionais (SCN) que registra a ampliação da capacidade produtiva futura de uma economia por meio de investimentos correntes em ativos fixos, ou seja, bens produzidos factíveis de utilização repetida e contínua em outros processos produtivos por tempo superior a um ano sem, no entanto, serem efetivamente consumidos pelos mesmos.

De acordo com o Gráfico 7, este agregado tem demonstrado crescimento constante, com pequenas variações, desde 2003. Destaque para o primeiro trimestre de 2008, que vê a FBC crescer em R$ 25 bilhões em relação ao quarto trimestre de 2007, num período de apenas três meses, claro impacto dos investimentos de médio prazo propiciados pelo PAC. O período de exceção, novamente, se dá a partir do segundo trimestre de 2008, com a crise internacional. Verifica-se naquele momento a queda mais brusca dos valores. No terceiro trimestre de 2008, a FBC atingiu pouco menos de R$ 165 bilhões, e caiu para 117 milhões e meio de reais em um curto espaço de seis meses. Entretanto, o país retomou o crescimento deste agregado rapidamente. Ao final do segundo trimestre do corrente ano, a FBC atingiu um valor superior a R$ 187 bilhões, marca jamais atingida até então.

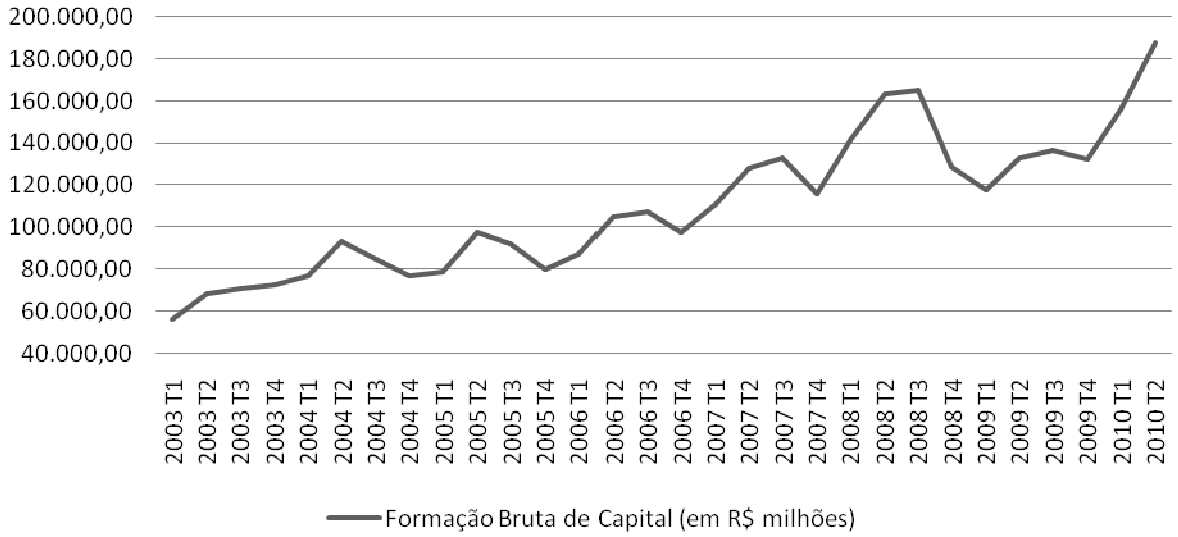

Gráfico 7: Formação Bruta de Capital (R$ milhões).
Fonte: IPEADATA, 2010.

2.4.7 Breve Leitura dos Resultados

Através da análise dos dados levantados anteriormente, pode-se concluir que o PAC interferiu na atividade econômica nacional de forma bastante positiva, entretanto, de forma desigual. Setores englobados pelo programa, como o da construção civil, obtiveram bons ganhos no decorrer do período a partir de 2007, ampliando sua capacidade produtiva. Entretanto, os impactos destes investimentos ainda não afetaram alguns setores que não possuem relação direta com o programa, como o setor agropecuário, também analisado.

A crise no segundo semestre de 2008 surgiu quando o Programa de Aceleração do Crescimento começava a demonstrar sinais de que poderia alavancar sobremaneira os investimentos no país, cortando, em certa medida, seu efeito. Entretanto, a crise brasileira foi fraca se comparada ao resto do mundo, o que fez com que o país retomasse os rumos do crescimento de forma relativamente rápida.

O crédito, em geral, foi extremamente ampliado pelo Programa, no geral. Incentivos como crédito fácil e mais barato foram criados, por parte dos bancos, para conter a crise e estimular o consumo. No que tange ao crédito habitacional, este foi fortemente ampliado a partir da criação do PAC e, posteriormente, do Programa Minha Casa Minha Vida, no início de 2009. O crédito barato, taxas de juros baixas para o setor e os incentivos governamentais incentivaram a compra da casa própria, trabalhando para a redução do déficit habitacional, a partir do momento em que o aluguel passa a não ser mais visado como primeira opção para a população brasileira.

3 POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA: A QUESTÃO DO FINANCIAMENTO HABITACIONAL NO BRASIL, DO BNH AO GOVERNO FHC

O BNH foi criado logo após o golpe militar de 1964 e tinha por objetivo responder à crise de moradias existente em um país que se urbanizava aceleradamente, buscando, por um lado, conseguir apoio das massas populares urbanas, uma das principais bases de sustentação do populismo afastado do poder, mas, por outro lado, construir uma política permanente de financiamento capaz de estruturar nos moldes capitalistas o setor de construção civil habitacional brasileiro, objetivo que prevaleceu. Esta política habitacional baseada na casa própria serviu como instrumento de combate às ideias comunistas e progressistas no país, em uma época onde a guerra fria e as polarizações políticas e ideológicas se faziam presentes. Segundo Schmidt (1983, p. 112):

> As principais razões para deslanchar uma política habitacional, através da criação do BNH, eram a pesada migração rural-urbana e a contínua pressão inflacionária. O crescimento urbano tinha já sido deteriorado através da proliferação de habitações subumanas, formando um potencial político de revolta contra as autoridades, principalmente a política de Lacerda de 'desfavelamento'. (...) Todavia, a crescente inflação estava já afetando a política de aluguéis e o setor da construção civil; ambos os fatores trabalhando para desestimular novos investimentos em habitação. Por seu turno, desinvestimentos no setor da construção civil estavam já afetando o nível da oferta, o que fazia pressão altista sobre os aluguéis. Desnecessário dizer que para as classes médias a aquisição de propriedade privada (imóvel) tinha um incrível apelo, e assim tornou-se uma política central do novo regime, no sentido de alargar-lhe o apoio e legitimidade junto às massas.

Entretanto, foi o papel econômico desta política que a transformou em um dos elementos centrais da estratégia dos governos militares, na medida em que ela dinamizou a economia, gerando empregos e fortalecendo o setor da construção civil.

A importância do BNH e do sistema por ele preconizado é fundamental, pois o período compreendido entre 1964 e 1986 foi o único em que o país teve, de fato, uma Política Nacional de Habitação. Em 1967 é criado o FGTS, que estrutura, através dos recursos gerados pela sua criação, o Sistema Financeiro de Habitação (SFH). O FGTS é alimentado, até hoje, pela poupança compulsória de todos os assalariados brasileiros. Somado aos recursos da poupança voluntária, formou-se o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). Portanto, segundo Bonduki (2007, p. 73):

> Define-se, assim, uma estratégia clara para intervir na questão habitacional: estrutura institucional de abrangência nacional, paralela à administração direta, formado pelo BNH e uma rede de agentes promotores e financeiros (privados ou estatais) capazes de viabilizar a implementação em grande escala das ações necessárias na área

> habitacional e fontes de recursos estáveis, permanentes e independentes de oscilações políticas.

A política coordenada pelo BNH compreendeu duas fases: a de *habitação* e a do *desenvolvimento urbano*. Na primeira fase, o Banco aplicou a maior parte de seus fundos na construção de casas, cobrindo 51,41% do total dos seus fundos em 1967. Observando uma análise mais apurada do perfil das atividades do BNH, obtém-se a orientação assumida por seus programas de construção e financiamento. Até o ano de 1967, os grupos sociais com rendas mais elevadas tomaram 41% do total de recursos do Banco, enquanto as classes mais pobres levaram apenas 35% dos recursos para financiar suas habitações, através de cooperativas. Até o ano de 1967, a principal fonte de recursos financeiros para o Banco era o FGTS. Depois daquele ano, devido ao forte crescimento do sistema de poupança voluntária, foi criado o SBPE, com 37 associações privadas e 26 agências para financiamento habitacional através das Caixas Econômicas, bancos operados pelos Estados e pela União.

A segunda fase passou a ser implementada pelo BNH a partir de 1968, com a operação de programas de desenvolvimento urbano com vistas ao financiamento de planos de saneamento. Esta segunda fase compreendeu também outros programas visando à urbanização, transporte e aparelhagem para exercícios de fins comunitários. Em termos políticos, Schmidt (1983, p. 114) coloca que:

> [...] esta mudança da habitação para o desenvolvimento urbano, como principal foco de orientação assumida pelo BNH, pode ser vista sinteticamente como: uma alternativa para investimentos lucrativos; um resultado das crescentes deficiências no ‘ambiente construído’, que já ameaçavam as taxas de acumulação de capital nos setores urbanos da economia; uma conseqüência das crescentes contradições que se formaram nas áreas urbanas como resultado da orientação financeira das políticas existentes.

Os resultados da ação desenvolvida por este sistema foram bastante expressivos: nos vinte e dois anos de funcionamento do BNH, foram financiados 4,3 milhões de unidades novas, das quais 2,4 milhões com recursos do FGTS, para o setor popular, e 1,9 milhões com recursos do SBPE, para a classe média. Se for considerado o período até o ano 2000, pois o SFH funcionou após a extinção do BNH até este ano, foram financiadas cerca de 6,5 milhões de unidades habitacionais.

Embora a produção habitacional tenha sido significativa, ela foi insuficiente para cobrir as necessidades geradas pelo intenso processo de urbanização brasileiro, na segunda metade do século XX. De acordo com Bonduki (2007, p. 73):

> Entre 1950 e 2000, a população urbana brasileira vivendo em cidades com mais de 20 mil habitantes cresceu de 11 milhões para 125 milhões. No período de funcionamento do BNH (1964-86), foram financiadas cerca de 25% das novas

> moradias construídas no país, porcentagem relevante, mas totalmente insuficiente para enfrentar o desafio da urbanização brasileira.

Um dos maiores equívocos do SFH foi destinar todos os recursos para a produção da casa própria através do sistema formal de construção civil, sem ter estruturado nenhuma ação alternativa para apoiar, dos pontos de vista técnico, financeiro, urbano e administrativo, a produção de moradia ou urbanização através de processos alternativos, que incorporassem a capacidade organizativa e esforço próprio das comunidades.

O setor de construção civil foi o grande beneficiado pelo BNH, pois passou a contar com uma fonte de financiamento estável. Utilizando apenas recursos retornáveis, sem contar com qualquer tipo de subsídio e adotando critérios de financiamentos bancários, o sistema excluiu grandes parcelas da população de mais baixa renda do atendimento da política habitacional.

O BNH, por si próprio, "não estava diretamente envolvido em fornecer habitação, mas em prover recursos financeiros e supervisão dos programas implementados por corporações privadas" (SCHMIDT, 1983, p. 114). Recursos administrados pelo Banco, através das poupanças compulsória e voluntária e Letras Imobiliárias eram direcionados para agentes públicos e privados. A existência de agentes financeiros públicos, na época, não fazia a menor diferença, dado o caráter privatista com que são orientados. "Todos os agentes são utilizados para produzir altos lucros com os fundos mencionados; [...] as taxas de juros podem exceder 60% ao ano [...] dado que a maior parte dos agentes financeiros são de natureza privada, eles lucram de muitas maneiras usando dinheiro público[17] [...]" (SCHMIDT, 1983, p. 114).

A recessão, inflação, desemprego e queda nos níveis salariais gerados pela crise do modelo econômico implementado pelo regime militar, a partir do início dos anos 80, reduziu a capacidade de investimento do SFH, devido à retração dos saldos do FGTS e da poupança e do forte aumento da inadimplência. Neste período, vivia-se o clima da luta pelas eleições diretas para Presidente, e a oposição ao BNH se inseria no combate à ditadura. Esta conjuntura criou um clima favorável para o acirramento das críticas ao BNH, que se articulou com a luta pela democracia. Para fazer frente a estas críticas, o regime militar adotou uma redução drástica do valor das prestações, gerando um enorme rombo no Sistema Financeiro.

---

[17] Segundo o autor, o lucro com o uso do dinheiro público pode se dar de várias maneiras, como a especulação com títulos da dívida pública, o financiamento ao consumo das classes médias, dentre outras.

Esperava-se que, com o fim do regime militar em 1985, o SFH passasse por uma profunda reestruturação, na perspectiva da formulação de uma nova política habitacional para o país. Entretanto, o BHN foi extinto em 1986 sem encontrar maiores resistências, pois havia se tornado uma das instituições mais odiadas do país.

Com o fim do BNH, a Caixa Econômica Federal tornou-se o agente financeiro do SFH, absorvendo algumas de suas atribuições, pessoal e acervo. A regulação do crédito habitacional passou para o CMN, tornando-se, assim, definitivamente, um instrumento de política monetária, levando a um controle mais rígido do crédito, dificultando e limitando a produção habitacional.

Dado este quadro, intensificou-se a necessidade da intervenção estatal através de recursos oriundos de outras origens e a parceria com a sociedade organizada. Para enfrentar o problema, vários Municípios e Estados lançaram programas habitacionais de menor porte com fontes alternativas, particularmente recursos orçamentários. Assim, deu-se início a uma nova fase na política habitacional brasileira, denominada *pós-BNH*, um período de transição em que deixou de existir uma estratégia nacional para enfrentar a questão do déficit habitacional.

Neste quadro, surge um grande conjunto de experiências municipais de habitação de interesse social. Depois do período de centralização e homogeneização da forma de intervenção na habitação social, ocorre, nas esferas municipal e estadual, uma fase de atomização de experiências, bastante heterogênea, marcada pela diversidade de iniciativas, entretanto pouco articulada em face da ausência de uma política nacional.

A partir de 1995, com a posse de Fernando Henrique Cardoso à Presidência da República, ocorre uma retomada nos financiamentos de habitação e saneamento baseados nos recursos do FGTS.

Em 1996, a Secretaria de Política Urbana, que passou a gerenciar o setor habitacional, divulgou, na 2ª Conferência das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos – Habitat II, o documento da nova Política Nacional de Habitação. Este documento incluía novos programas que, pelo menos na sua concepção, se conectavam com uma visão nova, passando a privilegiar mais que apenas o financiamento à produção. Um programa criado no governo FHC que permaneceu no primeiro ano do governo Lula foi a Carta de Crédito (individual e associativa). Além deste, foi criado também um Programa com vistas ao poder público, com foco na urbanização de áreas precárias (Pró-Moradia) e um programa voltado ao setor privado (Apoio à Produção), que obteve um desempenho baixíssimo. No ano de 1999, foi criado o PAR, inovador e voltado à produção de unidades novas para

arrendamento que utiliza uma combinação de recursos formado pelo FGTS e recursos cuja origem é fiscal.

As alterações promovidas pelo governo FHC em comparação ao modelo do antigo BNH não conseguiram alavancar uma nova política habitacional e acabaram gerando vários efeitos perversos, do ponto de vista econômico, social e urbano. Fato que ilustra isso é o financiamento para compra de imóvel usado, que absorveu 42% do total de recursos destinados a habitação (algo em torno de 9,3 bilhões). Este programa tem escasso impacto na economia nacional, pois não gera empregos, portanto não gera atividade econômica.

O financiamento ao material de construção que, embora apoie o enorme conjunto de famílias de baixa renda que constroem suas casas por conta própria, tende a incentivar a produção informal de habitações, muitas vezes inadequadas em habitabilidade, agravando os problemas urbanos.

Devido à consolidação da visão bancária de acesso ao crédito para financiamento habitacional, a implementação destes programas não significou melhorias no combate ao déficit habitacional, principalmente no segmento mais pobre da população. Manteve-se, portanto, um atendimento privilegiado para as camadas de renda média. “Entre 1995 e 2003, 78,84% dos recursos foram destinados a famílias com renda superior a 5 salários mínimos e apenas 8,47% foram destinado para a baixíssima renda (até 3 SM), onde se concentrava 83,2% do déficit total” (BONDUKI, 2007, p. 80). Segundo Cardoso [21--], isso ocorreu também na época do BNH. Como o autor cita, (2010, p. 03):

> [...] a postura de privilegiar a saúde financeira dos fundos levou os burocratas [...] a priorizar os empréstimos habitacionais para o mercado médio, estabelecendo uma redistribuição às avessas, em que os recursos dos trabalhadores financiavam as camadas de melhor renda. Este fato voltou a acontecer durante o período autoritário, quando o Banco Nacional de Habitação, ao garantir as cadernetas de poupanças privadas tendo como lastro os recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) desviou recursos destinados às camadas de baixa renda para os grupos de renda média. A política desenvolvida pelo BNH também revelou-se incapaz de atender os setores mais carentes (a faixa de população de renda até 3 salários mínimos), além de ter sido responsável por uma brutal remoção de população favelada para conjuntos mal equipados na periferia da cidade, com graves consequências sociais. Os investimentos sociais do BNH, no entanto, tiveram algum impacto quantitativo sobre a população na faixa de 3 a 10 salários mínimos[18] e sobre a ampliação da oferta de serviços de saneamento básico, principalmente de abastecimento de água, o que contribuiu para reduzir, relativamente, as desigualdades espaciais nas cidades.

Condição fundamental para que as efetivas necessidades habitacionais não pudessem ser atendidas foi a restrição macro-econômica que limitou o financiamento ao setor público,

em especial o Programa Pró-Moradia. As ações de cunho macroeconômico implementadas no período FHC reduziram o espaço de intervenção dos agentes do setor público na execução de políticas voltadas para o setor habitacional. As restrições impostas para concessão de crédito a este setor, em contrapartida à rolagem de dívidas de Municípios e Estados, eliminaram o aceso a operações de financiamento nas áreas de saneamento e habitação com recursos do FGTS. Em 1998, o acesso aos recursos do FGTS foi regulado para qualquer órgão governamental, por exigência do Fundo Monetário Internacional (FMI). O governo federal respondeu criando o PAR, que "vem atendendo apenas às camadas na franja superior do limite da renda permitido pelo Programa, não se configurando, pois, como um instrumento adequado para o enfrentamento das desigualdades habitacionais e urbanas". (OLIVEIRA, 2000 *apud* CARDOSO, [21--]) Assim sendo, o ajuste fiscal tornou-se o principal entrave à realização de investimentos de cunho habitacional destinadas ao atendimento das famílias de mais baixa renda, onde se encontra a maior parte das necessidades habitacionais brasileiras.

Entretanto, hoje a situação macroeconômica brasileira é bastante diferente daquela vivida na década de 90 e início dos anos 2000. Com a inflação sob controle, moeda forte e dívida controlada, o país encontra espaço para desenvolver projetos novos, com maior amplitude, na área habitacional. O Programa Minha Casa Minha Vida, tema principal deste trabalho a ser abordado no capítulo a seguir, é o principal deles, e marca uma tentativa de retomada, por parte do atual governo, da sustentação de uma política pública habitacional capaz de gerar resultados satisfatórios de médio e longo prazos.

---

[18] "Embora a solução adotada nos conjuntos habitacionais construídos deixasse muito a desejar em termos de qualidade construtiva, custos e acessibilidade" (CARDOSO, [21--]).

4 O BRAÇO DO PAC NA QUESTÃO DO COMBATE AO DÉFICIT HABITACIONAL – O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA

Antes de tratar especificamente sobre o Programa Minha Casa Minha Vida, é interessante que se faça uma leitura da evolução do déficit habitacional ao longo dos anos que antecederam à criação e prática do Programa, para que se tenha uma ideia de como evoluía este indicador, em um período caracterizado pela ausência de políticas de cunho habitacional.

4.1 A EVOLUÇÃO DO DÉFICIT HABITACIONAL ANTES DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA

A metodologia utilizada para o cálculo do déficit habitacional até 2006 considerava o total das famílias conviventes carentes de moradia. Com o Pnad 2007, introduziram-se duas perguntas específicas sobre coabitação (o motivo da convivência e a intenção de constituir novo domicílio). Assim, tornou-se possível a identificação da parcela que mais certamente vivencia uma situação de carência de habitação.

Houve uma queda acentuada no número de famílias conviventes, no ano de 2007, revertendo, assim, a tendência de crescimento que esta categoria vinha apresentando até 2006. A Tabela 1 mostra em detalhes a queda real em números absolutos entre 2006 e 2007 do déficit habitacional brasileiro.

Tabela 1: Evolução do déficit habitacional calculado pela metodologia que considerava o total das famílias conviventes, por situação do domicílio, segundo regiões metropolitanas (RMs) e demais áreas – Brasil – 1991/2000/2004-2007.

ESPECIFICAÇÃO	DÉFICIT HABITACIONAL COMPATIBILIZADO			PERCENTUAL EM RELAÇÃO AOS DOMICÍLIOS PARTICULARES PERMANENTES		
	Total	*Urbana*	*Rural*	*Total*	*Urbana*	*Rural*
Brasil						
1991	5.374.380	3.743.594	1.630.786	15,4	13,8	21,5
2000	7.222.645	5.469.851	1.752.794	16,1	14,6	23,7
2004	7.804.619	6.340.292	1.464.327	15,1	14,5	18,4
2005	7.902.699	6.414.143	1.488.556	14,9	14,3	18,2
2006	7.934.719	6.543.469	1.391.250	14,5	14,1	16,8
2007	7.287.551	5.989.236	1.298.315	12,9	12,5	15,3
Regiões Metropolitanas						
1991	1.404.615	...	...	13,6	...	...
2000	1.836.282	1.785.167	51.115	13,0	13,0	12,5
2004	2.243.847	2.199.030	44.817	13,8	13,9	9,9
2005	2.285.462	2.226.730	58.732	13,7	13,7	12,5
2006	2.262.698	2.213.859	48.839	13,1	13,2	9,6
2007	2.076.112	2.025.922	50.190	11,7	11,8	10,0
Demais Áreas						
1991	3.969.765	...	...	16,1	...	...
2000	5.386.363	3.684.684	1.701.679	17,6	15,6	24,3
2004	5.560.772	4.141.262	1.419.510	15,7	14,8	18,9
2005	5.617.237	4.187.413	1.429.824	15,4	14,6	18,5
2006	5.672.021	4.329.610	1.342.411	15,2	14,6	17,3
2007	5.211.439	3.963.314	1.248.125	13,5	12,9	15,6

Fonte: Dados básicos: IBGE, Pnad, 2007 – FJP, Déficit Habitacional no Brasil, 2006.

De acordo com Miranda (2007, p. 18), “o déficit habitacional brasileiro concentra-se nas regiões Sudeste e Nordeste. No entanto, as regiões Norte e Nordeste, em termos relativos, são as que apresentam habitações mais precárias”.

Observa-se pela Tabela 1 que, apesar do crescimento em números absolutos, os aumentos eram sistematicamente menores a cada ano, até 2006, quando em, 2007, observou-se uma reversão nesta tendência de alta. Neste ano, foram calculados 647.168 domicílios a menos no déficit, passando este dado de 7.934.719 habitações em 2006, para 7.287.551 habitações em 2007. Proporcionalmente, a queda no déficit foi maior nas áreas rurais, em detrimento das áreas urbanas, apesar de ambas terem apresentado números em declínio.

Analisando sob a ótica regional, observa-se queda nestes números em todas as regiões políticas do país entre 2006 e 2007. A exceção à regra é a região Nordeste, que vinha apresentando queda nos números de déficit habitacional desde 2005. A Tabela 2, desta vez desmembrando por Estado, mostra mais alguns números.

Tabela 2: Déficit habitacional do Brasil entre 2006 e 2007 . **Continua**

ESPECIFICAÇÃO	DÉFICIT HABITACIONAL COMPATIBILIZADO						% EM RELAÇÃO AO TOTAL DOS DOMICÍLIOS PARTICULA-RES PERMANEN-TES	
	2006			2007				
	Total	*Urbana*	*Rural*	*Total*	*Urbana*	*Rural*	*2006*	*2007*
Norte	**831.703**	**619.072**	**212.631**	**750.750**	**574.226**	**176,524**	**22,0**	**19,2**
Rondônia	71.977	51.929	20.048	61.910	48.747	13.163	16,5	13,7
Acre	28.933	22.446	6.487	28.706	23.414	5.292	17,8	17,1
Amazonas	199.555	160.147	39.408	162.066	133.325	28.741	24,4	20,6
Roraima	21.061	18.276	2.785	20.352	17.579	2.773	20,7	18,2
Pará	418.368	304.705	113.663	369.234	271.798	97.436	23,9	19,9
RM Belém	*127.253*	*124.501*	*2.752*	*111.313*	*109.757*	*1.556*	*23,8*	*19,8*
Amapá	20.054	18.863	1.191	33.440	31.841	1.599	14,0	22,2
Tocantins	71.755	42.706	29.049	75.042	47.522	27.520	19,8	19,8
Nordeste	**2.684.536**	**1.837.712**	**846.824**	**2.500.999**	**1.725.200**	**775.799**	**19,5**	**17,5**
Maranhão	543.117	274.930	268.187	530.199	292.670	237.529	36,5	33,9
Piauí	158.331	93.316	65.015	159.129	93.318	66.811	20,0	19,3
Ceará	414.155	316.406	97.749	376.347	276.181	100.166	19,0	16,7
RM Fortaleza	*175.488*	*171.272*	*4.216*	*155.496*	*149.611*	*5.885*	*18,9*	*16,2*
Rio Grande do Norte	135.119	97.647	37.472	140.096	100.310	39.786	16,2	16,7
Paraíba	170.358	131.320	39.038	155.265	121.340	33.925	17,3	15,5
Pernambuco	403.842	317.256	86.586	325.789	259.675	66.114	17,2	13,6
RM Recife	*199.598*	*192.458*	*7.140*	*154.641*	*151.698*	*2.943*	*18,9*	*14,2*
Alagoas	130.363	85.298	45.065	143.410	103.605	39.805	16,7	17,3
Sergipe	92.729	76.702	16.027	82.355	66.483	15.872	16,3	14,5
Bahia	636.522	444.837	191.685	588.408	412.617	175.791	16,7	14,9
RM Salvador	*149.028*	*146.311*	*2.717*	*155.752*	*153.673*	*2.079*	*14,7*	*15,1*
Sudeste	**2.935.266**	**2.794.148**	**141.118**	**2.652.589**	**2.495.622**	**156.967**	**12,0**	**10,5**
Minas Gerais	721.117	646.517	74.600	644.834	562.804	82.030	12,6	10,9
RM Belo Horizonte	*172.593*	*171.965*	*628*	*155.704*	*155.060*	*644*	*11,6*	*10,2*
Espírito Santo	126.821	113.254	13.297	122.769	108.773	13.996	12,0	11,4
Rio de Janeiro	608.833	596.207	12.626	544.066	534.371	9.695	11,8	10,4
RM Rio de Janeiro	*457.839*	*454.553*	*3.286*	*424.400*	*421.742*	*2.638*	*11,7*	*10,6*
São Paulo	1.478.495	1.437.900	40.595	1.340.921	1.289.674	51.247	11,7	10,4
RM São Paulo	*723.936*	*705.261*	*18.675*	*641.914*	*627.124*	*14,790*	*12,1*	*10,5*

Tabela 2: Déficit habitacional do Brasil entre 2006 e 2007. **Conclusão**

Sul	**942.668**	**809.128**	**133.540**	**874.644**	**742.889**	**131.755**	**11,0**	**9,9**
Paraná	354.280	310.302	43.978	321.909	278.221	43.688	11,2	9,8
RM Curitiba	*115.330*	*110.730*	*4.600*	*115.458*	*104.467*	*10.991*	*11,7*	*11,2*
Santa Catarina	226.643	195.947	30.696	175.266	148.489	26.777	12,4	9,2
Rio Grande do Sul	361.745	302.879	58.866	377.468	316.179	61.289	10,2	10,3
RM Porto Alegre	*141.633*	*136.808*	*4.825*	*161.434*	*152.790*	*8.644*	*10,5*	*11,5*
Centro-Oeste	**540.546**	**483.409**	**57.137**	**508.569**	**451.299**	**57.270**	**13,6**	**12,2**
Mato Grosso do Sul	90.739	81.087	9.652	89.233	75.083	14.150	13,3	12,3
Mato Grosso	118.861	96.392	22.469	97.579	72.905	24.674	14,2	11,0
Goiás	202.275	183.265	19.010	201.231	186.136	15.095	11,6	11,1
DF	128.671	122.665	6.006	120.527	117.174	3.353	18,5	16,4
Brasil	**7.934.719**	**6.543.469**	**1.391.250**	**7.287.551**	**5.989.236**	**1.298.315**	**14,5**	**12,9**
Total das RMs	2.262.698	2.213.859	48.839	2.076.112	50.190	50.190	13,1	11,7

Fonte: Dados básicos: IBG), Pnad, 2007 – FJP, Déficit Habitacional no Brasil, 2006.
Notas: Déficit habitacional calculado pela metodologia que considerava o total das famílias conviventes, por situação do domicílio, segundo regiões metropolitanas (RMs) e demais áreas – Brasil – 2006-2007

A Tabela 2 coloca a quantidade de domicílios faltantes por UF, e serve de base para a elaboração dos estudos técnicos realizados pelo governo federal para a construção do Programa Minha Casa Minha Vida.

4.1.1 Evolução dos Componentes do Déficit Habitacional

Segue abaixo uma análise da evolução das habitações precárias no Brasil, baseada em dados para cada UF obtidos pelo IBGE, ônus excessivo com aluguel e coabitação familiar, entre os anos 2000 e 2007.

4.1.1.1 Habitações Precárias

As habitações precárias apresentaram forte tendência de queda entre os anos de 2000 e 2007, em se tratando de dados agregados nacionais e regionais. Entretanto, não existe um padrão de comportamento para as regiões, sendo identificadas diversas situações para cada unidade da federação. Resumidamente, a tendência de queda é maior onde o caráter precário

das construções tem maior representatividade (Norte e Nordeste). A exceção à regra foi a região Sul, onde o número de habitações precárias aumentou, entre 2000 e 2007. Em 2000, este número representava 86.386 unidades. Já em 2007, somava um total de 181.222. A Tabela 3 nos mostra alguns números.

Tabela 3: Evolução da habitação precária e percentual em relação aos domicílios particulares permanentes no Brasil nos anos 2000 e 2005 a 2007.

Continua

ESPECIFICAÇÃO	HABITAÇÃO PRECÁRIA				PERCENTUAL EM RELAÇÃO AOS DOMICÍLIOS PARTICULARES PERMANENTES			
	2000	*2005*	*2006*	*2007*	*2000*	*2005*	*2006*	*2007*
Norte	**390.216**	**267.070**	**225.179**	**196.746**	**13,9**	**7,2**	**6,0**	**5,0**
Rondônia	15.467	28.598	31.082	13.103	4,5	6,6	7,1	2,9
Acre	6.949	7.556	2.057	3.655	5,4	4,6	1,3	2,2
Amazonas	58.786	84.117	40.034	37.521	10,3	10,2	4,9	4,8
Roraima	10.557	3.748	5.612	6.856	14,2	3,8	5,5	6,1
Pará	252.507	103.148	114.686	101.122	19,3	6,1	6,5	5,5
RM Belém	*14.710*	*4.586*	*7.969*	*5.417*	*3,4*	*0,9*	*1,5*	*1,0*
Amapá	3.240	2.345	2.629	5.748	3,3	1,7	1,8	3,8
Tocantins	42.710	37.558	29.079	28.741	15,2	10,6	8,0	7,6
Nordeste	**1.304.166**	**825.946**	**858.100**	**800.224**	**11,4**	**6,2**	**6,2**	**5,6**
Maranhão	460.300	287.374	350.148	306.370	37,3	19,9	23,5	19,6
Piauí	84.969	78.971	70.691	85.105	12,8	10,2	8,9	10,3
Ceará	217.039	126.959	110.582	110.581	12,3	6,0	5,1	4,9
RM Fortaleza	*36.263*	*17.205*	*18.853*	*17.600*	*5,0*	*1,9*	*2,0*	*1,8*
Rio Grande do Norte	33.393	17.583	20.451	26.478	5,0	2,2	2,5	3,1
Paraíba	45.124	20.821	23.961	24.281	5,3	2,2	2,4	2,4
Pernambuco	97.957	89.909	80.589	60.477	5,0	4,0	3,4	2,5
RM Recife	*31.364*	*27.813*	*21.173*	*18.439*	*3,6*	*2,7*	*2,0*	*1,7*
Alagoas	60.090	34.841	34.734	32.758	9,3	4,6	4,5	3,9
Sergipe	29.707	18.730	18.554	13.800	6,8	3,4	3,3	2,4
Bahia	275.587	150.758	148.390	140.373	8,7	4,1	3,9	3,5
RM Salvador	*13.655*	*13.986*	*11.426*	*10.042*	*1,7*	*1,5*	*3,3*	*1,0*
Sudeste	**227.658**	**233.971**	**182.013**	**191.905**	**1,1**	**1,0**	**0,7**	**0,8**
Minas Gerais	89.112	65.283	40.152	52.759	1,9	1,2	0,7	0,9
RM Belo Horizonte	*9.345*	*6.984*	*5.993*	*6.141*	*0,8*	*0,5*	*0,4*	*0,4*
Espírito Santo	19.399	10.980	16.728	14.045	2,3	1,1	1,6	1,3
Rio de Janeiro	33.065	27.222	29.507	28.958	0,8	0,6	0,6	0,6
RM Rio de Janeiro	*17.309*	*21.966*	*23.245*	*23.570*	*0,5*	*0,6*	*0,6*	*0,6*
São Paulo	86.082	130.486	95.626	96.144	0,8	1,1	0,8	0,7
RM São Paulo	*54.774*	*65.688*	*50.448*	*48.584*	*1,1*	*1,1*	*0,8*	*0,8*
Sul	**86.386**	**143.292**	**155.428**	**181.222**	**1,2**	**1,7**	**1,8**	**2,0**
Paraná	40.157	54.056	61.641	59.114	1,5	1,7	1,9	1,8

Tabela 3: Evolução da habitação precária e percentual em relação aos domicílios particulares permanentes no Brasil nos anos 2000 e 2005 a 2007.

Conclusão

RM Curitiba	*14.403*	*17.417*	*13.896*	*14.019*	*1,9*	*1,8*	*1,4*	*1,4*
Santa Catarina	14.132	19.909	36.721	44.062	0,9	1,1	2,0	2,3
Rio Grande do Sul	32.097	69.327	57.066	78.045	1,1	2,0	1,6	2,1
RM Porto Alegre	*9.943*	*29.752*	*24.177*	*47.916*	*0,9*	*2,3*	*1,8*	*3,4*
Centro-Oeste	**117.372**	**85.958**	**73.246**	**72.049**	**3,7**	**2,2**	**1,8**	**1,7**
Mato Grosso do Sul	31.347	15.597	14.324	12.169	5,6	2,3	2,1	1,7
Mato Grosso	37.051	33.686	27.663	28.912	5,7	4,3	3,3	3,3
Goiás	30.820	24.648	22.238	23.574	2,2	1,5	1,3	1,3
DF	18.154	12.027	9.021	7.395	3,3	1,8	1,3	1,0
Brasil	**2.125.798**	**1.556.237**	**1.493.966**	**1.442.146**	**4,7**	**2,9**	**2,7**	**2,6**
Total das RMs	201.339	205.397	177.180	191.728	1,4	1,2	1,0	1,1

Fonte: IBGE, Pnad, 2007 – FJP, Déficit Habitacional no Brasil, 2006.
Notas: Evolução da habitação precária e percentual em relação aos domicílios particulares permanentes, segundo regiões geográficas, unidades da federação e regiões metropolitanas (RMs) – Brasil – 2000/2005-2007.

A Tabela 3 fez um levantamento do número total de habitações precárias por UF e o percentual que estas habitações representam no total de domicílios. Em todas as regiões, esta relação caiu drasticamente, com destaque para a Região Norte, que viu seu percentual de habitações precárias em relação ao total de domicílios cair de 13,9% em 2000, para 5% em 2007. O destaque negativo, surpreendentemente, fica por conta da Região Sul, considerada a mais desenvolvida do país, que viu estes números apenas crescerem, em todos os anos englobados pela pesquisa. Esta região viu a relação crescer de 1,2% em 2000, para 2% em 2008, demonstrando oposição à tendência do resto do país.

4.1.1.2 Ônus Excessivo

Com relação ao ônus excessivo com aluguel[19], também não existe um padrão uniforme. A tendência de crescimento no total do país não se repete em todas as regiões. A região Sudeste é a única que apresenta tendência de aumento ao longo do período analisado. Norte e Nordeste voltaram a apresentar elevação em 2007, após apresentarem queda entre 2005 e 2006. As regiões Sul e Centro-Oeste se mantiveram estáveis entre 2005 e 2007. Veja na tabela abaixo o detalhamento das informações por UF.

[19] "Ônus excessivo com aluguel" diz respeito ao gasto de mais de 30% da renda familiar com pagamento de aluguel, pelas famílias urbanas que recebem até três salários mínimos.

Tabela 4: Evolução do ônus excessivo com aluguel e percentual em relação aos domicílios particulares permanentes no Brasil, em 2000 e 2005 a 2007.

Continua

ESPECIFICAÇÃO	ÔNUS EXCESSIVO COM ALUGUEL				PERCENTUAL EM RELAÇÃO AOS DOMICÍLIOS PARTICULARES PERMANENTES			
	2000	*2005*	*2006*	*2007*	*2000*	*2005*	*2006*	*2007*
Norte	**30.503**	**71.474**	**68.376**	**86.286**	**1,1**	**2,6**	**2,3**	**2,8**
Rondônia	4.845	10.253	8.957	13.557	1,4	3,4	2,8	4,0
Acre	1.348	1.696	2.198	1.995	1,0	1,4	1,8	1,6
Amazonas	5.511	15.090	17.488	18.264	1,0	2,4	2,7	2,9
Roraima	1.137	3.928	3.008	3.461	1,5	4,9	3,6	3,8
Pará	12.608	29.998	27.740	33.844	1,0	2,3	2,1	2,4
RM Belém	*7.642*	*13.558*	*12.960*	*12.049*	*1,8*	*2,7*	*2,5*	*2,2*
Amapá	1.129	2.430	1.081	3.237	1,1	1,9	0,8	2,3
Tocantins	3.925	8.079	7.904	11.928	1,4	3,1	3,0	4,3
Nordeste	**310.044**	**377.549**	**348.858**	**407.975**	**2,7**	**3,9**	**3,4**	**3,9**
Maranhão	13.402	34.534	21.533	29.610	1,1	3,5	2,1	2,7
Piauí	6.969	6.195	7.215	5.212	1,1	1,3	1,5	1,0
Ceará	55.187	56.803	59.015	68.379	3,1	3,4	3,5	3,9
RM Fortaleza	*36.413*	*35.607*	*39.153*	*41.781*	*5,0*	*4,1*	*4,3*	*4,5*
Rio Grande do Norte	27.809	26.128	28.668	25.197	4,1	4,4	4,5	3,9
Paraíba	26.121	20.387	23.475	31.231	3,1	2,7	3,0	3,9
Pernambuco	65.911	89.138	80.236	92.349	3,3	5,0	4,3	4,8
RM Recife	*36.637*	*57.619*	*50.862*	*52.583*	*4,3*	*5,8*	*4,9*	*4,9*
Alagoas	25.585	25.217	18.167	31.539	3,9	4,8	3,3	5,2
Sergipe	21.250	24.112	22.530	22.961	4,9	5,3	4,8	4,9
Bahia	67.810	95.035	88.019	101.497	2,1	3,7	3,3	3,7
RM Salvador	*31.301*	*47.934*	*44.559*	*49.662*	*3,9*	*5,1*	*4,5*	*4,9*
Sudeste	**608.592**	**1.015.367**	**1.058.484**	**1.133.784**	**3,0**	**4,6**	**4,6**	**4,8**
Minas Gerais	185.884	215.862	224.937	238.972	3,9	4,5	4,6	4,7
RM Belo Horizonte	*48.061*	*66.348*	*59.865*	*61.226*	*4,1*	*4,6*	*4,1*	*4,1*
Espírito Santo	19.613	38.925	43.664	47.231	2,3	4,6	5,0	5,3
Rio de Janeiro	108.606	205.533	232.641	257.281	2,6	4,3	4,6	5,0
RM Rio de Janeiro	*79.001*	*158.279*	*177.526*	*207.477*	*2,4*	*4,2*	*4,6*	*5,2*
São Paulo	294.489	555.047	557.242	590.300	2,8	4,8	4,6	4,8
RM São Paulo	*149.517*	*282.143*	*303.520*	*307.579*	*3,0*	*5,0*	*5,2*	*5,1*
Sul	**148.231**	**218.624**	**225.048**	**220.574**	**2,1**	**3,1**	**3,1**	**3,0**
Paraná	65.570	82.369	84.758	90.414	2,5	3,1	3,1	3,2
RM Curitiba	*19.019*	*26.029*	*32.342*	*33.538*	*2,5*	*3,0*	*3,6*	*3,6*
Santa Catarina	28.559	56.806	58.481	43.325	1,9	3,8	3,8	2,7
Rio Grande do Sul	54.102	79.449	81.809	86.835	1,8	2,8	2,8	2,9
RM Porto Alegre	*20.934*	*37.127*	*37.040*	*43.357*	*1,9*	*3,0*	*2,9*	*3,3*
Centro-Oeste	**115.396**	**174.309**	**166.252**	**168.894**	**3,7**	**5,3**	**4,9**	**4,7**

Tabela 4: Evolução do ônus excessivo com aluguel e percentual em relação aos domicílios particulares permanentes no Brasil, em 2000 e 2005 a 2007.

Conclusão

Mato Grosso do Sul	17.600	23.144	20.178	23.599	3,1	4,0	3,4	3,7
Mato Grosso	9.314	21.523	29.968	27.977	1,4	3,6	4,7	4,2
Goiás	59.751	77.685	66.252	66.625	4,3	5,2	4,3	4,1
DF	28.731	51.957	49.854	50.693	5,2	8,1	7,5	7,2
Brasil	**1.212.766**	**1.857.323**	**1.867.018**	**2.017.513**	**2,7**	**4,1**	**4,0**	**4,2**
Total das RMs	428.525	724.644	757.827	809.252	3,0	4,5	4,5	4,7

Fonte: IBGE, Pnad, 2007 – FJP, Déficit Habitacional no Brasil, 2006.
Notas: Evolução do ônus excessivo com aluguel e percentual em relação aos domicílios particulares permanentes, segundo regiões geográficas, unidades da federação e regiões metropolitanas (RMs) – Brasil – 2000/2005-2007

4.1.1.3 Coabitação Familiar

Quando é feito o estudo dos componentes do déficit habitacional brasileiro, é notável a predominância da coabitação familiar. Este componente refere-se ao compartilhamento, ao mesmo tempo, de uma residência por duas famílias ou mais, e sua predominância está nos centros urbanos, devido aos preços elevados dos alugueis. Isso se dá também pelo fato de que a maior parte do déficit se concentra sobre as famílias que percebem renda mensal inferior a três salários mínimos, correspondendo, em 2005, a “5,779 milhões de domicílios, ou 90,3% do total urbano estimado no Brasil”. (MIRANDA, 2007)

4.1.2 Composição do Déficit Habitacional Brasileiro

No que tange a distribuição da carência por moradias de acordo com a faixa de renda, fica fácil visualizar, através do Gráfico 8, que a parcela mais pobre da população brasileira é a que possui menos acesso à habitação própria no país.

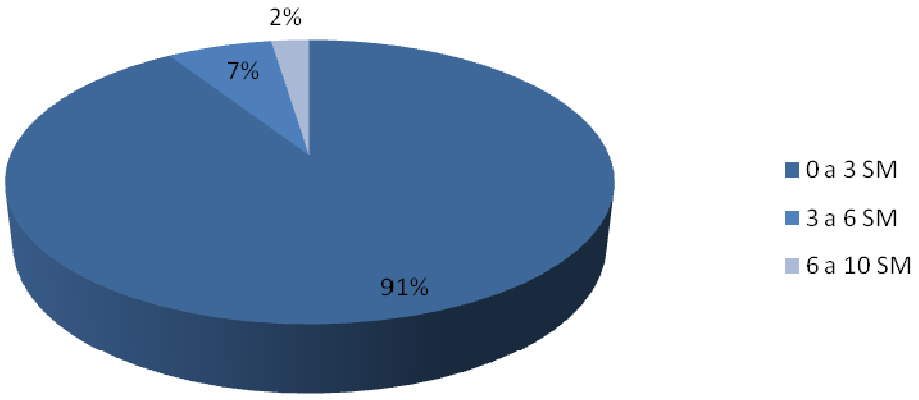

Gráfico 8: Distribuição do Déficit Habitacional Brasileiro por Faixa de Renda (em %).
Fonte: IBGE – PNAD, 2007

Quando analisadas as regiões políticas do Brasil, conforme Gráfico 9, existe um certo equilíbrio na distribuição do déficit habitacional entre as regiões Nordeste e Sudeste. Entretanto, estes números parecidos possuem duas causas diferentes: enquanto a causa da insuficiência de habitações prevalecente no sudeste é a populosidade da região, no nordeste o fator determinante para que grande parte da população não tenha acesso à moradia reside na pobreza intrínseca desta região.

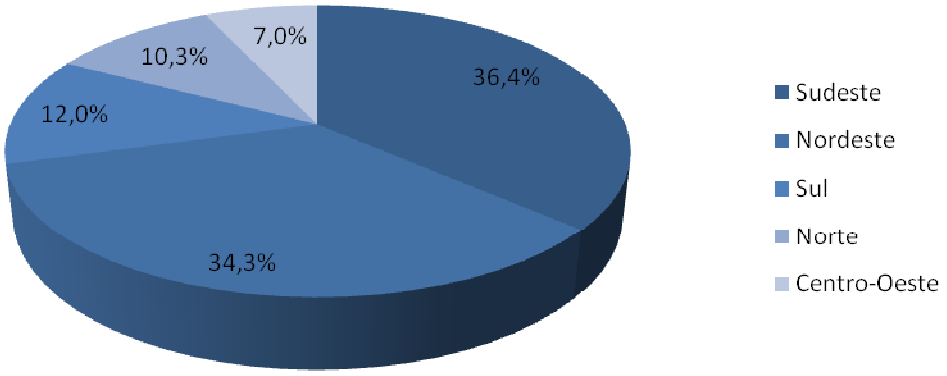

Gráfico 9: Distribuição do Déficit Habitacional Brasileiro por Região (em %).
Fonte: IBGE – PNAD, 2007

É baseado em todas estas informações, em sua grande maioria fornecidas por estudos feitos pela Fundação João Pinheiro, encomendados pelo IBGE, que o governo planeja e executa seus planos para o setor habitacional brasileiro, com o intuito de promover a redução do déficit que este segmento ainda possui. Com estas informações, foi possível a construção do Programa Minha Casa Minha Vida, objeto deste trabalho, a ser abordado a seguir.

4.2 O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA

O PMCMV consiste em uma ação de cunho habitacional, lançado pelo governo federal em março de 2009, cuja meta é realizar a construção de um milhão de moradias, ou seja, 14% do déficit atual, ampliado para três milhões a partir de 2011, sem um prazo definido, que dependerá da capacidade de execução do programa, mas com expectativa de que se complete até o ano de 2012[20]. Estes imóveis beneficiam famílias que recebem até dez salários mínimos mensais. De acordo com a cotação atual do valor do salário mínimo, que é de R$510,00, estas famílias devem possuir renda de até R$5.100,00.

Entretanto, a distribuição das construções a serem executadas respeita uma determinada proporção. Deste um milhão de imóveis, 400 mil devem atender a famílias que recebam entre zero e três salários mínimos; 400 mil a famílias detentoras de renda mensal até seis salários mínimos; e os 200 mil restantes atenderão famílias que possuam entre seis e dez salários mínimos de renda mensal. A distribuição por unidades da federação segue a composição do déficit habitacional, ou seja, as unidades federativas que possuem maiores déficits habitacionais serão beneficiadas com uma maior destinação de recursos. A Tabela 5 mostra a meta de unidades habitacionais a serem produzidas por unidade federativa do país.

Tabela 5: Meta do Programa Minha Casa Minha Vida por UF (em unidades).

Continua

UF	Até R$ 1.530,00	De R$ 1.530,01 a R$ 3.060,00	De R$ 3.060,01 a R$ 5.100,00	Total
RO	3.398	3.398	1.699	8.495
AC	1.576	1.576	788	3.939
AM	8.895	8.895	4.448	22.238
RR	1.117	1.117	559	2.793
PA	20.267	20.267	10.133	50.667
AP	1.836	1.836	918	4.589
TO	4.119	4.119	2.059	10.297
MA	29.102	29.102	14.551	72.756
PI	8.735	8.735	4.367	21.837
CE	20.658	20.658	10.329	51.644
RN	7.690	7.690	3.845	19.224

[20] Esta projeção é feita levando-se em consideração a ampliação do programa atual, prevista pelo governo, com a criação do Programa Minha Casa Minha Vida 2 (PMCMV2).

Tabela 5: Meta do Programa Minha Casa Minha Vida por UF (em unidades). **Conclusão**

PB	8.522	8.522	4.261	21.306
PE	17.882	17.882	8.941	44.706
AL	7.872	7.872	3.936	19.679
SE	4.520	4.520	2.260	11.301
BA	32.298	32.298	16.149	80.744
MG	35.394	35.394	17.697	88.485
ES	6.738	6.738	3.369	16.846
RJ	29.863	29.863	14.931	74.657
SP	73.598	73.598	36.799	183.995
PR	17.669	17.669	8.834	44.172
SC	9.620	9.620	4.810	24.049
RS	20.718	20.718	10.359	51.795
MS	4.898	4.898	2.449	12.244
MT	5.356	5.356	2.678	13.390
GO	11.045	11.045	5.523	27.613
DF	6.615	6.615	3.308	16.538
TOTAL	**400.000**	**400.000**	**200.000**	**1.000.000**

Fonte: Apresentação Corporativa da CEF

Percebe-se que a distribuição das unidades a serem produzidas como meta do Programa obedece a um critério bastante válido, além da composição do déficit habitacional: grosso modo, quanto mais populoso for o estado, maior a meta a ser atingida, já que o déficit habitacional tende a ser maior em termos absolutos.

O governo federal destinou como recursos a serem investidos no Programa o montante de R$ 34 bilhões, através da Caixa Econômica Federal, agente gestor deste, distribuídos conforme a renda e a região do país. Deste total, R$ 16 bilhões estão sendo destinados ao subsídio de construção de moradias para famílias que possuam renda de até três salários mínimos. Esta faixa de renda concentra a maior parte do déficit habitacional, cerca de 91%. Além deste subsídio, o custo do seguro habitacional e o custo com emissão de documentos cartorários para estas famílias será zero. Os juros também serão subsidiados. A Caixa Econômica Federal é a responsável pela análise técnica e seleção dos projetos, definindo prioridades de atendimento e contratação.

A Tabela 6 a seguir mostra a relação entre os valores contratados como crédito habitacional, até o dia 08 de outubro do presente ano, e o montante destes contratos subsidiado pelo Governo Federal, por unidade federativa do país.

Tabela 6: Desembolso de Parcelas – PMCMV – Por UF

UF	FINANCIAMENTO (em R$)	SUBSÍDIOS (em R$)
AC	125.235,90	24.512,00
AL	65.212.993,86	18.175.422,07
AM	74.000,00	2.000,00
AP	86.675,02	2.186,00
BA	31.882.432,47	5.472.706,00
CE	2.749.360,53	360.274,00
DF	5.681.614,20	433.891,00
ES	20.125.369,71	1.798.657,00
GO	14.360.158,67	3.728.235,98
MA	30.635.325,62	4.818.519,01
MG	169.409.666,51	37.093.318,00
MS	14.716.280,12	2.928.689,00
MT	7.516.509,76	1.778.137,00
PA	13.407.806,36	946.696,00
PB	402.319,68	100.881,00
PE	18.481.242,60	7.924.760,99
PI	4.334.839,61	1.171.791,99
PR	80.349.416,95	13.719.470,35
RJ	44.328.905,09	12.733.724,98
RN	4.414.842,00	750.906,00
RO	2.411.099,36	542.885,00
RR	1.576.224,02	300.714,00
RS	232.980.287,68	55.980.702,33
SC	61.842.327,95	10.551.888,00
SE	35.117.460,12	7.981.256,99
SP	360.732.181,16	71.320.941,99
TO	7.996.755,94	1.372.193,00
TOTAL	**1.230.951.330,89**	**262.015.359,68**

Fonte: Superintendência da Caixa Econômica Federal

Os números mostram que ainda existe uma grande distância entre o que o Programa alocou de recursos para projetos habitacionais e valores que, efetivamente, foram contratados. Dos R$ 34 bilhões destinados inicialmente pelo Governo Federal através da Caixa Econômica Federal para o Programa, foram utilizados apenas pouco mais de R$ 262 milhões com fins de subsídio aos contratos. Este valor encontra-se muito abaixo do fundo inicial por alguns motivos. Um deles é a quantidade de financiamentos aprovados, abaixo da demanda real, seja por não cumprimento de requisitos para a contratação da carta de crédito, seja por insuficiência de projetos populares na cidade do interessado etc.

A Tabela 7 desmembra os valores financiados e subsidiados pelo governo de acordo com a modalidade de financiamento contratada pelo mutuário.

Tabela 7: Desembolso de Parcelas – PMCMV – Por Modalidade de Financiamento.

MODALIDADE	FINANCIAMENTO (em R$)	SUBSÍDIOS (em R$)
CCFGTS APOIO À PRODUÇÃO	448.120.900,35	88.347.563,96
CCFGTS CONSTRUÇÃO INDIVIDUAL	336.723.177,61	71.022.731,35
CCFGTS IMÓVEL NA PLANTA	416.107.252,94	102.645.064,38
TOTAL	1.230.951.330,89	262.015.359,68

Fonte: Superintendência da Caixa Econômica Federal

O Governo, além disso, pretende investir, ao todo, R$ 12 bilhões em uma variedade de tipos de financiamentos utilizando, ainda, dinheiro do FGTS. A utilização deste fundo tem por objetivo a manutenção de uma reserva que garanta o Programa e diminua o custo do seguro para as pessoas que comprarem uma casa via empréstimo bancário. Além destas medidas, o governo criou também o “fundo garantidor”. Este fundo garante o pagamento das parcelas de um financiamento habitacional caso o comprador perca o emprego.

Os outros R$ 6 bilhões serão destinados a obras de infra-estrutura e ao subsídio às construtoras por meio de desconto na carga tributária.

A Tabela 8 relaciona os benefícios criados pelo Programa de acordo com a renda do mutuário contratante.

Tabela 8: Benefícios por Faixa de Renda.

Renda	Até R$ 1.530,00	De R$ 1.530,01 a R$ 3.060,00	De R$ 3.060,01 a R$ 5.100,00
Subsídio para Habitação de Interesse Social	X		
Subsídio em Financiamento	X	X	
Fundo Garantidor	X	X	X
Barateamento do Seguro	X	X	X

Fonte: Apresentação Corporativa da CEF

O governo federal calcula que seja necessária a construção de mais de sete milhões de domicílios, por todo o país, para acabar com o problema do déficit habitacional nacional.

Segundo a Revista Conjuntura da Construção (Junho, 2010), “... além dos efeitos sociais, a construção de habitações traz resultados mais imediatos representados pela elevação da renda, do emprego e da arrecadação tributária”.

A Tabela 9 mostra a evolução do perfil do mutuário, de acordo com a idade, de 2000 até este ano.

Tabela 9: Perfil do Mutuário – Contratações Habitacionais – 2000/2010

Idade (anos)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Média
Até 35	51%	50,2%	54,1%	54,3%	54,9%	55,4%	55%	53,8%	54,6%	56,5%	58,6%	54,7%
De 36 até 45	28%	27%	26,6%	25,9%	25,2%	25%	24,8%	25,2%	25,9%	24,7%	23,7%	25,5%
De 46 até 55	13,2%	14,2%	12,3%	12,3%	12,1%	12,4%	12,9%	14%	13,7%	13,3%	12,8%	13,1%
De 56 até 65	5,8%	6,6%	5,2%	5,5%	5,6%	5,3%	5,4%	5,6%	4,9%	4,6%	4,3%	5,3%
Acima de 65	2%	1,9%	1,8%	2%	2,2%	1,9%	1,8%	1,4%	0,9%	0,8%	0,6%	1,5%

Fonte: Superintendência da Caixa Econômica Federal

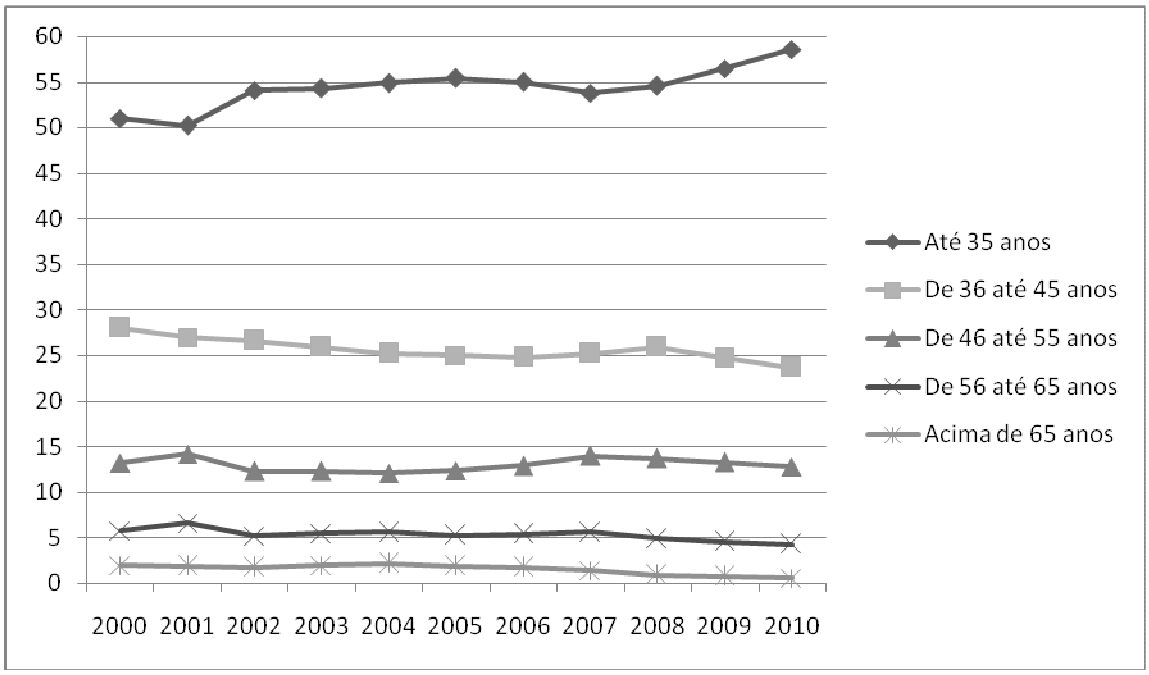

Gráfico 10: Evolução do Perfil do Mutuário – Contratações Habitacionais – 2000/2010.
Fonte: Superintendência da Caixa Econômica Federal

Houve uma redução significativa na idade dos mutuários da Caixa Econômica Federal ao longo da última década, como a Tabela 9 demonstrou em números e o Gráfico 10 ilustrou. A partir da criação do PMCMV, em 2007, é notável o aumento na relação de contratos habitacionais por parte de pessoas com menos de 35 anos. Em 2000 esta faixa etária respondia por 51% dos financiamentos bancários para a compra de imóveis residenciais.

Hoje, até a data da realização deste trabalho, ela representa 58,6% de todos os contratos. Em detrimento do aumento dos negócios realizados com pessoas de até 35 anos de idade, a faixa que corresponde a mutuários entre 36 e 45 anos sofreu uma redução de 2000 para 2010, embora não na mesma proporção do aumento da faixa imediatamente anterior. Esta faixa de idade representava, em 2000, 28% dos negócios habitacionais e passou a representar 23,7% no atual ano. As outras faixas etárias não sofreram grandes alterações.

Estes dados revelam que o acesso ao crédito habitacional por parte dos bancos se tornou facilitado para os jovens, principalmente a partir do ano de 2007, no qual se deu a criação do PMCMV como vertente operacional do PAC para a questão da habitação. A população passou a depender menos do aluguel de imóveis residenciais e a comprar mais cedo sua própria residência. A verdade é que, hoje em dia, pagar aluguel não é mais vantajoso, dadas as facilidades de crédito proporcionadas pelo governo.

4.2.1 Funcionamento do Programa

O PMCMV, como visto anteriormente, possui linhas de financiamento diferentes para famílias com faixas de renda distintas. A seguir, serão descritas as principais características de cada tipo de financiamento, dadas as faixas de renda familiar.

4.2.1.1 Renda Familiar de até Três Salários Mínimos

As exigências feitas e benefícios proporcionados para as famílias que recebem renda mensal de até três salários mínimos são as seguintes:

a) valor mínimo das parcelas para a construção ou compra de casas novas ou usadas é de R$ 50,00. Cada parcela não poderá comprometer mais de 10% a renda da família por 10 anos;
b) o comprador é isento do pagamento do seguro habitacional, o que acaba por desonerar o valor das parcelas;
c) isenção dos custos com cartório para registro do imóvel;

d) a compra do imóvel pode ser feita sem o pagamento de uma entrada;
e) os recursos do FGTS podem ser utilizados como entrada ou na amortização do saldo devedor;
f) a análise dos projetos é de responsabilidade direta da CEF;
g) a liberação do financiamento habitacional dá-se com maior agilidade, caso o imóvel seja registrado em nome da mulher da família.

4.2.1.2 Renda Familiar de Três a Seis Salários Mínimos

As características do Programa para as famílias detentoras de renda mensal entre três e seis salários mínimos são:

a) podem dispor dos recursos do FGTS em maior quantia, para compra de imóvel residencial próprio de valor até R$ 130.000,00;
b) taxas de juros reduzidas (5% a.a. até 5 SM e 6% a.a. de 5 a 6 SM de renda);
c) existência de fundo garantidor para cobertura de eventuais problemas no pagamento das parcelas do financiamento habitacional, como perda do emprego por parte do titular, por até 36 meses;
d) redução do valor do seguro do financiamento;
e) corte de 90% das custas cartorárias referentes ao registro do imóvel;
f) cada parcela não poderá comprometer mais de 20% do orçamento mensal;
g) existência de subsídio, por parte do Governo, no pagamento da entrada do financiamento, que pode chegar a até R$17.000,00.

4.2.1.3 Renda Familiar de Seis a Dez Salários Mínimos

As condições para as famílias que recebem uma renda mensal mais alta são:

a) redução de 80% das custas cartorárias para o registro do imóvel;

b) existência do mesmo fundo garantidor disponível para as famílias com renda mensal de três a seis salários mínimos, para cobertura de eventuais problemas no pagamento das parcelas do financiamento habitacional, como perda do emprego por parte do titular. Entretanto, o período de inadimplência, neste caso, deve compreender entre 12 e 24 meses;
c) uso dos recursos do FGTS, por parte do comprador, para pagamento da entrada do financiamento habitacional;
d) barateamento do preço do seguro habitacional.

4.2.2 Vertentes Operacionais

O Programa Minha Casa Minha Vida atua de maneira diferenciada para cada padrão de renda familiar, utilizando recursos distintos e proporcionando benefícios segmentados. A seguir, serão descritos os subprogramas que fazem parte do contexto mais amplo do PMCMV.

4.2.2.1 Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU)

Esta vertente do PMCMV atende a famílias que auferem renda bruta de até R$ 5.100,00 mensais. Entretanto, para famílias com renda bruta de até R$ 3.060,00, a União subsidia a compra, e o beneficiado pelo programa pode fazer valer o uso do seu FGTS.

4.2.2.2 Programa com Recursos do FAR (Fundo de Arrendamento Residencial)

Este programa destina-se à construção de empreendimentos, com a participação da construtora, nos quais as unidades habitacionais são destinadas à alienação para famílias com renda de até três salários mínimos. Estas famílias devem ser indicadas pelos órgãos

competentes do Município ou governo do Estado/Distrito Federal. O aporte de recursos oferecido pela União é da ordem de R$ 14 bilhões.

A abrangência deste segmento do PMCMV dá-se entre as capitais estaduais e respectivas regiões metropolitanas, municípios com população igual ou superior a 50 mil habitantes, região metropolitana de Campinas, Baixada Santista e Distrito Federal.

Para a aquisição nesta modalidade de financiamento, o proponente não pode ter sido beneficiado por nenhum subsídio direto ou indireto com recursos da União. Além disso, não são analisadas restrições cadastrais, ou seja, estas não são impeditivas na contratação do financiamento.

4.2.2.3 Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR)

Neste caso, os beneficiados são os agricultores com renda anual de até R$ 10.000,00. O benefício se dá na aquisição de material de construção para a produção de unidade habitacional.

4.2.2.4 Programa Habitacional Popular – Entidades

Visa à concessão de financiamento habitacional às famílias com renda bruta de até três salários mínimos, organizadas por meio de uma Entidade Organizadora, para a produção de unidade habitacional ou requalificação em área urbana.

4.2.2.5 Programa de Infra-Estrutura para Habitação Popular

Trata-se de uma linha de crédito corporativo às construtoras ou incorporadoras ou Sociedades de Propósitos Específicos, com recursos do BNDES, para financiamento de infraestrutura interna e/ou externa para produção de empreendimentos de habitação popular, financiados pela CEF, para aplicação no PMCMV.

4.2.3 Objetivos do Programa

De acordo com a Caixa Econômica Federal, em apresentação publicada sobre o programa, o PMCMV tem por objetivos:

a) redução significativa do déficit habitacional crônico brasileiro;
b) favorecimento da regularização fundiária urbana;
c) criação de uma fonte de demanda de capital e trabalho, como medida anticíclica frente aos impactos sofridos pelo país devido à crise mundial de 2008;
d) aumento do investimento na construção civil.

O terceiro objetivo responde a indagação feita do por que o Programa destina os financiamentos apenas para construtoras, em detrimento de outras formas não-lucrativas de organização de trabalho, como cooperativas.

4.2.4 Efetividade do Programa

Segundo a Caixa Econômica Federal, entre o final de março de 2009 e 08 de outubro de 2010, foram contratados 281.736 imóveis. Este dado mostra que o programa avança na questão a qual combate, o déficit habitacional, apesar de lentamente. Entretanto, o interesse por parte da população pelo programa é bem maior do que aquilo que já foi realizado. A Tabela 10 mostra a manifestação de interesse junto a Caixa Econômica Federal pelo financiamento subsidiado através do Programa Minha Casa Minha Vida.

Tabela 10: Manifestações de Interesse (Pessoa Física) **Continua**

Manifestações de Interesse (Pessoa Física)		
UF	**Quantidade de Municípios**	**Quantidade de Manifestações**
AC	7	502
AL	49	4.731
AM	46	38.281
AP	7	247
BA	192	10.331

Tabela 10: Manifestações de Interesse (Pessoa Física) **Conclusão**

CE	87	8.377
DF	1	114.444
ES	57	8.015
GO	95	6.484
MA	143	32.574
MG	336	18.301
MS	40	380
MT	59	931
PA	84	1.938
PB	65	1.896
PE	136	19.733
PI	57	276
PR	140	2.872
RJ	90	30.433
RN	60	7.325
RO	24	1.056
RR	7	90
RS	188	5.896
SC	75	676
SE	66	30.678
SP	450	103.984
TO	35	359
Total	**2.596**	**450.810**

Fonte: Superintendência da Caixa Econômica Federal

Nota-se que apenas pouco mais da metade das propostas efetivadas junto à CEF para financiamento habitacional (281.734 unidades) foram admitidas. Os dados de contratações efetivas unitárias e em montante financeiro serão vistos mais à frente.

Observa-se, na Tabela 11, a distribuição dos projetos de construtoras e incorporadoras recebidos pela Caixa Econômica Federal por faixa de renda.

Tabela 11: Projetos Recebidos – PMCMV – Por Faixa de Renda

Renda	Empreendimentos	Unidades	VGV (em R$)
0 a 3 Salários Mínimos	4.246	1.015.794	42.833.311.620,25
3 a 6 Salários Mínimos	3.099	529.848	40.526.227.987,08
6 a 10 Salários Mínimos	1.889	361.781	38.358.200.359,00
Total	9.236	1.908.423	121.717.739.966,33

Fonte: Superintendência da Caixa Econômica Federal

Os valores unitários relacionados na tabela acima nos indicam que a quantidade de unidades construídas pelas construtoras é bem superior às manifestações de interesse por parte

do público em geral. Entretanto, quase metade destas unidades construídas atende a faixas de renda que não passam extremas necessidades, o que faz pensar que as construções não estão sendo efetivamente direcionadas às camadas mais pobres da população, que mais sofrem com o problema da falta de moradias.

Na Tabela 12, é possível visualizar um detalhamento das contratações efetivadas pela Caixa Econômica Federal para cada estado do país, e a proporção subsidiada dos valores contratados:

Tabela 12: Quantidade e Montante Financeiro Contratado. **Continua**

UF	Quantidade (em unidades)	Valor de Financiamento (em R$)	Subsídio FGTS (em R$)	Subsídio OGU (em R$)	Valor Total (em R$)
DF	1.125	83.084.969,95	16.227.868,92	5.409.289,64	104.722.128,51
GO	21.592	1.126.490.497,83	325.393.552,40	143.423.239,13	1.595.307.289,35
MS	5.110	277.143.197,02	64.471.155,62	26.927.082,41	368.541.435,05
MT	3.298	177.513.803,28	46.575.811,28	15.525.270,43	239.614.884,99
Centro Oeste	**31.125**	**1.664.232.468,08**	**452.668.388,22**	**191.284.881,60**	**2.308.185.737,90**
AL	9.836	446.632.829,77	173.372.167,64	59.903.889,13	679.908.886,54
BA	8.912	413.156.365,73	112.302.756,38	48.148.826,11	573.607.948,22
CE	3.577	181.330.525,08	54.340.830,20	18.113.610,07	253.784.965,34
MA	6.147	296.981.065,67	82.358.329,73	36.254.676,58	415.594.071,97
PB	5.650	281.336.124,52	95.857.189,10	31.952.396,37	409.145.709,99
PE	6.441	269.524.100,60	104.967.742,83	34.989.247,61	409.481.091,04
PI	2.902	84.997.094,02	36.829.861,45	18.919.599,13	140.746.554,60
RN	4.511	232.655.979,68	70.082.270,51	23.360.756,84	326.099.007,02
SE	4.155	206.491.491,16	62.676.914,73	20.892.304,91	290.060.710,80
Nordeste	**52.131**	**2.413.105.576,23**	**792.788.062,56**	**292.535.306,73**	**3.498.428.945,52**
AC	334	20.417.788,55	4.606.013,63	1.535.337,88	26.559.140,05
AM	937	56.700.578,33	12.598.563,68	4.199.521,23	73.498.663,23
AP	52	4.392.789,13	208.136,24	69.378,75	4.670.304,11
PA	2.452	130.232.867,56	30.311.593,73	11.910.822,42	172.455.283,71
RO	1.425	59.704.279,47	15.826.964,61	8.977.654,87	84.508.898,95
RR	302	16.541.494,74	3.923.750,39	1.307.916,80	21.773.161,93
TO	933	55.525.373,76	11.887.537,84	4.130.512,61	71.543.424,21
Norte	**6.435**	**343.515.171,54**	**79.362.560,11**	**32.131.144,54**	**455.008.876,19**
ES	3.332	190.148.110,50	41.311.857,07	17.553.619,02	249.013.586,59
MG	35.512	1.833.795.360,02	516.466.942,01	183.866.581,52	2.534.128.883,55
RJ	10.185	602.112.377,94	170.357.795,31	56.785.931,77	829.256.105,02
SP	64.680	3.862.597.313,89	943.743.379,26	354.302.293,35	5.160.642.986,50
Sudeste	**113.709**	**6.488.653.162,35**	**1.671.879.973,65**	**612.508.425,66**	**8.773.041.561,66**
PR	25.230	1.418.993.221,00	349.287.099,05	120.383.033,02	1.888.663.353,06
RS	38.242	1.885.832.420,05	547.620.119,95	209.700.328,08	2.643.152.868,08

Tabela 12: Quantidade e Montante Financeiro Contratado. **Conclusão**

SC	14.864	846.050.749,28	200.755.893,68	70.846.729,61	1.117.653.372,56
Sul	78.336	4.150.876.390,33	1.097.663.112,67	400.930.090,70	5.649.469.593,70
Total	**281.736**	**15.060.382.768,53**	**4.094.362.097,21**	**1.529.389.849,24**	**20.684.134.714,97**

Fonte: Superintendência da Caixa Econômica Federal

Estes dados mascaram alguns detalhes sobre a efetividade do PMCMV. Um deles diz respeito ao cumprimento de metas por grupo. As três faixas de renda atendidas pelo programa formam três grupos: o Grupo 1 diz respeito à renda familiar entre 0 e 3 salários mínimos; o Grupo 2 à renda entre 3 e 6 salários mínimos; e o Grupo 3 corresponde àquelas famílias que possuem renda de 6 até 10 salários mínimos.

Para o Grupo 1, grupo o qual concentra a maior parte do déficit (91%), é oferecido pelo programa um subsídio integral. O governo subsidia a construção dos imóveis e estipula um teto para o valor que as construtoras devem construí-los. Por sua vez, os compradores não podem comprometer mais de 10% de sua renda familiar mensal com o pagamento das prestações do financiamento, sendo que o piso do valor destas prestações é de R$50,00. Até outubro de 2010, foram contratadas 113.289 unidades pertencentes a este grupo (veja Tabela 13). Entretanto, o problema reside nas localidades onde estas unidades foram contratadas: cidades do interior onde o déficit habitacional é menor. Isto ocorre, pois as construtoras encontram muitas dificuldades em produzir imóveis para o Minha Casa Minha Vida nos grandes centros urbanos, capitais e regiões metropolitanas, devido aos preços dos terrenos, que são muito altos. Estas regiões concentram os maiores problemas de déficit habitacional, e também a maior parte da população detentora de renda mensal pertencente ao Grupo 1.

Assim sendo, é para o Grupo 2 que o programa funciona de maneira mais efetiva, com o lançamento, por parte das construtoras, de residências para este segmento nas periferias das grandes cidades.

A Tabela 13 mostra o número de contratações efetivadas pela Caixa Econômica Federal de acordo com a renda:

Tabela 13: Contratações Efetivas por Faixa de Renda. **Continua**

	Contratações Efetivas				
Renda	**Quantidade (em unidades)**	**Valor de Financiamento (em R$)**	**Subsídio FGTS (em R$)**	**Subsídio OGU (em R$)**	**Valor Total (em R$)**
Até 3 SM	113.289	4.370.855.153,80	1.925.936.260,46	805.274.038,28	7.102.065.452,54
Acima de 3 até 6 SM	154.955	9.689.542.614,69	2.168.425.836,74	722.808.612,25	12.580.777.063,68

Tabela 13: Contratações Efetivas por Faixa de Renda.

Conclusão

Acima de 6 até 10 SM	13.321	999.577.000,04	0	0	999.577.000,04
Não Informado	171	408.000,00	0	1.307.198,71	1.715.198,71
Total	281.736	15.060.382.768,53	4.094.362.097,21	1.529.389.849,24	20.684.134.714,97

Fonte: Superintendência da Caixa Econômica Federal

Por estas razões, algumas conclusões podem ser tiradas. Para as famílias pobres, das classes D e E, o programa funciona de maneira eficiente no interior, porém não nos grandes centros urbanos. Nestas regiões, as grandes beneficiados são as famílias de classe média, ou C, que possuem renda de até seis salários mínimos.

O mecanismo de valorização dos terrenos das regiões metropolitanas pode ser descrito da seguinte maneira: com a grande disponibilidade de crédito existente no mercado e com o avanço da produção habitacional, o preço dos imóveis e dos terrenos nestas localidades tende a disparar, devido ao aumento da demanda. Todo o crédito excedente desloca-se para o preço dos terrenos, o que acaba por dificultar a produção de unidades habitacionais entre R$ 50.000,00 e R$ 60.000,00, valores estes fixados para a faixa de renda mais baixa, de até três salários mínimos.

Os problemas enfrentados pelo Programa assumiram maior ou menor dimensão de acordo com as especificidades regionais. Desta forma, a evolução do PMCMV tem variado bastante de acordo com cada estado. Por exemplo, Goiás e os três Estados do Sul, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, são os únicos que possuem contratações efetuadas que superam em 50% a meta estabelecida, enquanto os estados do norte e do nordeste possuem índices de contratação baixíssimos. Ceará, Maranhão, Acre, Amazonas, Pará, e Tocantins simplesmente não atingiram 10% das metas estabelecidas. O Amapá possui apenas 52 contratações para uma meta estabelecida de 4.589 unidades.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Feito o estudo sobre a mudança de rumos tomada pelo Estado brasileiro no que concerne à condução da política econômica nacional, conclui-se que houve uma forte inversão de valores com a transição político-partidária entre PSDB e PT, no início da primeira década do século XXI. O Estado abandona sua postura neo-liberal, baseada em uma série de privatizações de empresas públicas e desregulamentação econômica, e passa a dar mais ênfase ao social, focando na aplicação de políticas públicas em prol da sociedade como um todo, principalmente da porção mais carente desta. Entretanto, não se trata da criação de um Estado de Bem-Estar Social por parte do atual governo, apenas a reutilização do planejamento econômico em algumas áreas como caminho para a retomada do crescimento e desenvolvimento.

O que está ocorrendo, na realidade, é a busca por um equilíbrio entre um mercado livre, que cresça e se desenvolva com suas próprias forças, e uma leve condução, por parte dos governos, das políticas econômicas nos aspectos onde são encontradas deficiências, que podem acabar por levar toda uma economia nacional à falência. Ou seja, é primordial que hoje teorias neoliberais e pós-keynesianas trabalhem em conjunto, buscando explorar o melhor de suas ideias, para a construção de economias fortes e capazes de se recuperar de crises mundiais em um curto espaço de tempo.

Apesar das dificuldades encontradas, algumas conclusões podem ser elaboradas. O PMCMV colocou à habitação, novamente, um papel de destaque na política social governamental, fato ainda não ocorrido após a redemocratização do País. Este retorno da habitação na pauta nacional deve ser creditado a uma série de fatores, como a estabilidade econômica, alcançada no governo anterior e mantida no atual, forte crescimento do PIB, avanços institucionais nos últimos anos etc. Todos estes fatores possibilitaram melhores condições de crédito e acesso à moradia própria. Entretanto, foi a crise internacional, ocorrida em setembro de 2008, o fator que desencadeou todo este processo, alimentando o Programa com recursos orçamentários. O Estado se viu na obrigação de criar um mecanismo anticíclico que pudesse, se não anular, pelo menos amenizar os efeitos desta crise, criando condições para a formação de um mercado interno que pudesse suprir a ausência do externo. O setor da construção civil foi especialmente beneficiado pelo PAC, através do PMCMV e, por via dele, empregos foram criados pelo aumento da demanda por mão-de-obra neste setor.

Em se tratando de resultados específicos do Programa, conclui-se que o PMCMV não logrou, nestes 2 anos e meio de atividade, resultados satisfatórios para as camadas mais pobres da população, assim como o extinto BNH. Como no programa criado em 1964, as famílias de classe média foram as principais beneficiadas. Isso se deve a dificuldade que o governo encontra em estabelecer empreendimentos populares, de baixo custo, nas regiões onde o problema do déficit habitacional é mais agudo, como nos grandes centros urbanos. Esta dificuldade está baseada nos altos preços dos terrenos nestas regiões que, aliados à falta de interesse por parte das incorporadoras na construção de empreendimentos básicos para as camadas mais pobres da população, acabam por tornar inviáveis a redução do problema nas grandes regiões metropolitanas. Quando é feita a analise da quantidade de contratações habitacionais por faixa de renda, constata-se a ineficácia do programa: das 400.000 casas estabelecidas como meta para a classe mais pobre da população, aquela que recebe até 3 salários mínimos de renda familiar, apenas pouco mais de 113 mil haviam sido contratadas.

Pontualmente, nenhum Estado do país conseguiu atingir a meta estabelecida pelo governo para o Programa, até o dia 08 de outubro, data última onde os relatórios utilizados por este trabalho possuíam dados quantitativos. O estado de Goiás era aquele que mais se aproximava do cumprimento de sua meta, com 78,2% dela cumprida. Os estados do Sul do País lograram bons resultados, apesar de estarem ainda aquém das metas estabelecidas. O Rio Grande do Sul aparece com 73,8% da meta cumprida, seguido por Santa Catarina, com 61,8% e pelo estado do Paraná, com 57,1% da meta estabelecida inicialmente pelo Programa cumprida.

Os estados do Norte e do Nordeste obtiveram um desempenho de contratações muito baixo, muitos deles não atingindo nem mesmo 10% da meta. Como exemplo, pode-se citar o Estado do Amapá, com apenas 52 unidades contratadas, ou pífios 1,1% do total alocado para o estado em termos unitários. E são justamente estes estados que mais sofrem com a pobreza e a ausência de condições decentes de habitabilidade.

Dos R$ 28 bilhões destinados pelo governo federal para a realização do Programa como subsídio a compra da casa própria para famílias que possuem renda de até seis salários mínimos, apenas R$ 5.623.751.946,45 haviam sido contratados até o dia 08 de outubro do presente ano, o que equivale a 20% do montante total. Calculando-se a média simples do montante subsidiado por unidade habitacional, chega-se a um valor de R$ 19.961,06 de subsídio pago pelo governo por casa construída.

Um programa que pretende solucionar uma questão da magnitude do déficit habitacional brasileiro não surte resultados efetivos da noite para o dia. Não pode ter a

prepotência de ousar resolver um dos principais problemas nacionais, que envolve uma série de questões infra-estruturais, em um curto espaço de tempo. O BNH, por exemplo, considerado por muitos economistas como o preconizador do único período em que este país possuiu uma Política Nacional de Habitação, perdurou por 22 anos, entre 1964 e 1986. O Programa Minha Casa Minha Vida possui menos de dois anos de duração, ou seja, 1/11 avos do tempo de vigência do Programa que teve origem no governo militar. Leva tempo até que a população mais pobre do país se conscientize sobre as novas fontes de financiamento habitacional que possui e os benefícios aos quais passaram a ter direito com a criação do Programa. Projetos como estes são medidas de longo prazo que devem ser mantidas pelos diversos governos que exercem o mandato presidencial para que realmente se concretizem em resultados positivos e visíveis.

Em compensação à falta de interesse por parte das construtoras e incorporadoras em construir habitações populares, pelos diversos motivos já citados neste trabalho, a emergente classe média brasileira vem se beneficiando sobremaneira com o Programa Minha Casa Minha Vida. Esta Classe C tem disponibilidades maiores de renda que as permitem financiar imóveis com preços atrativos para as construtoras, e próximos aos grandes centros urbanos. Portanto, a oferta imobiliária para este segmento é maior, o que acaba por baratear o preço final dos imóveis e a aumentar a demanda por estes. O benefício à classe média é recorrente: aconteceu também com o extinto BNH. Aliás, a bancarização da habitação no Brasil foi e é entrave para uma maior efetividade dos programas habitacionais no país. Projetos habitacionais verdadeiramente públicos e populares, com 100% de fundos para construção partindo da União, ainda são escassos, o que acaba por reduzir a efetividade do PMCMV no combate ao déficit habitacional brasileiro.

A manutenção do Programa Minha Casa Minha Vida depende do seu sucesso, sem sombra de dúvidas, e se seu formato e aparato demonstrarem eficiência política e produtiva, poder-se-á ter a nova base da política habitacional futura. Entretanto, no Brasil, o partidarismo político ainda é muito forte, e nem sempre programas que dão certo são levados adiante por governos seguintes de partidos políticos diferentes. Com a manutenção do poder pelo mesmo partido, o Partido dos Trabalhadores (PT), conquistada via voto popular há dias atrás, é de se acreditar que os rumos no que tange à Política Habitacional Brasileira sejam mantidos, ou seja, de que haja a criação de uma política forte e de longo prazo que objetive o combate ao déficit habitacional brasileiro. Principalmente pelo fato de que a candidata eleita para assumir o cargo de presidente, primeira mulher a assumir o cargo máximo do Poder Executivo deste País, Dilma Rousseff, é considerada a criadora e articuladora do Programa. Cabe agora

esperar os rumos a serem tomados pelo próximo governo para que uma constatação melhor medida possa ser efetuada sobre o futuro do setor habitacional brasileiro.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **Um balanço preliminar do Governo Lula: a grande mudança medida pelos números**. Disponível em: <http://www.espacoacademico.com.br/058/ 58almeida.htm>. Acesso em: 19 nov 2010.

AUSTRIÁCA. **A escola austríaca de economia**. Disponível em: < http://destraopiniao. wordpress.com/2008/02/18/a-escola-austriaca-de-economia/>. Acesso em: 19 nov 2010.

BACELAR, Tânia; TEIXEIRA, Olívio Alberto. **Teoria Econômica e Conjuntura do Desenvolvimento**. Disponível em: www.ufcg.edu.br/~cedrus/downloads/resumos_mod1/ tecd_revisado.doc. Acesso em: 19 nov 2010.

BARROS DE CASTRO, L. (2005) "Privatização, Abertura e Desindexação: a primeira metade dos anos 90 (1990-1994)" in Giambiagi, F. & Villela A. (orgs) in Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004), Rio de Janeiro: Editora Campus.

BIANCHI, Ana Maria; SANTOS, Antonio Tiago Loureiro Araújo dos. **Adam Smith: filósofo e economista**. Cadernos IHU Idéias: artigos produzidos pelos convidados-palestrantes dos eventos promovidos pelo IHU. São Leopoldo: Universidade do Vale do Rio dos Sinos - Instituto Humanitas Unisinos, 2005.

BIOGRAFIA do Presidente dos EUA entre 1981 e 1988: Ronald Reagan. São Paulo, UOL. Disponível em: < http://educacao.uol.com.br/biografias/ult1789u44.jhtm>. Acesso em: 19 nov 2010.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Déficit Habitacional no Brasil**. Brasília: SNH, 2009. 129 p.

BRASILa. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **PAR**. Disponível em: < http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/programas-e-acoes/par/par>. Acesso em: 21 set. 2009.

BONDUKI, Nabil. **Política habitacional e inclusão social no Brasil**: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. [S.I.:s.n.]:[21--].

CÂMARA BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO. **Déficit Habitacional Brasileiro: Conceituação e Dimensionamento**. Disponível em: < http://www.cbicdados. com.br/files/ textos/047.pdf>. Acesso em: 12 set. 2009.

CARDOSO, Adauto Lucio. **Desigualdades urbanas e políticas habitacionais**. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, [21--].

CASTRO, Lavínia Barros de, in GIAMBIAGI, F.; VILLELA, A.; CASTRO, L. B. de; HERMANN, J. (Org.). **Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004)**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

CONJUNTURA da Construção. **Perspectiva e desafios do pacote habitacional**. São Paulo: FGV, 2009.

CONTE, Fernanda de Paula Ramos; SEVERINO, Lilian Santos Marques. **O Brasil e as suas políticas sociai**s: características e consequências para com o desenvolvimento do país e para os agrupamentos sociais de nível de renda mais baixo nas duas últimas décadas. Argentina: Universidade Populas das mães da praça de maio, 2006.

CUTRUNEO, Thiago Bonatto. **Regras, Estabilização e Monetarismo**.São Paulo: FGV, 2010.

DALLEGRAVE NETO, José Affonso. **O Estado Neoliberal e seu Impacto Sócio-Jurídico**. In *Globalização, Neoliberalismo e Direitos Sociais*. Rio de Janeiro: Destaque, 1997

DIEESE. **Nota Técnica: Principais Aspectos do Programa de Aceleração do Crescimento**. São Paulo, 2007.

DIEESEa. **Uma análise da margem de ganho dos bancos**. Norma Técnica número 35. Disponível em: <http://www.dieese.org.br/notatecnica/ notatec35bancos.pdf>. Acesso em: 19 nov 2010.

FILHO, Fernando Ferrari. **Os “keynesianos” neoclássicos e os pós-keynesianos**. Porto Alegre: Ensaios FEE, 1991.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. **Déficit Habitacional no Brasil**. 2. ed. - Belo Horizonte, 2005. 111p.

GALBRAITH, John Kenneth. **O Pensamento Econômico em Perspectiva**: Uma História Crítica. São Paulo: Pioneira, 1989.

GIAMBIAGI, Fábio; et al. **Economia Brasileira Contemporânea**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

GIL, Antonio Carlos. **Técnicas de Pesquisa em Economia**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1991.

GONÇALVES, Robson R. **O Déficit Habitacional Brasileiro:** um mapeamento por unidades da Federação e por níveis de renda domiciliar. Brasília: Editora IPEA, 1998.

GOOGLE. **Imagem de favela no Rio de Janeiro**. Encontrada através da ferramenta Google image. Disponível em: <www.travelblog.org/Photos/90720>. Acesso em: 19 nov 2010.

HABITAÇÃO para famílias com renda de até R$ 1.395,00. [S.I.]: Caixa Econômica Federal, [21--]

HEILBRONER, Robert L. **A História do Pensamento Econômico**. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

IETS. **Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade**. Disponível em: < http://www.iets.org.br/article.php3?id_article=915>. Acesso em: 19 nov 2010.

IPEADATA. **Ipeadata:** dados macroeconômicos, regionais e sociais do Brasil. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br>. Acesso em: 19 nov 2010.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Técnicas de Pesquisa:** planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisas, elaboração, análise e interpretação de dados. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MALOVINI, Helena Conti. **Política Habitacional Brasileira**: um estudo sobre as alternativas de enfrentamento ao déficit habitacional. 2007. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Programa de Pós-Graduação em Política Social, UnB, Brasília, 2007.

MARICATO, Erminia. **Política urbana e de habitação social**: um assunto pouco importante para o governo FHC. São Paulo: [s.n.], 1998.

MARQUES, Newton. **Algumas Reflexões Sobre o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)**. *In*: Revista do COFECON. 15 fev 2007.

MEDEIROS, Fábio Bomfim. **Análise da adequação dos programas de financiamento habitacional para atender as necessidades de aquisição de moradias adequadas da população de baixa renda no Brasil.** / F.B. Medeiros. ed. rev. -- São Paulo, 2007.

MELO, Francisca das Chagas. **Déficit Habitacional Brasileiro**: fatores determinantes da expansão atual. 2007. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Programa de Pós-Graduação em Política Social, UnB, Brasília, 2007.

MINAYO, Cecília de Souza; ASSIS, Simone Gonçalves; SOUZA, Edinilza Ramos de. (Organizadoras). **Avaliação por triangulação de métodos: abordagem de programas sociais.** Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2005.

MINHA Casa Minha Vida. [S.I.]: Governo Federal, [21--]

MIRANDA, Carmen S. **Programas habitacionais Para Famílias de Baixa Renda - O Caso do Programa Socorro Social: Efetivação de um Direito ou Clientelismo?** 2007. Monografia (Graduação em Serviço Social). UnB, Brasília, 2007.

MORAIS, Maria da Piedade. Breve diagnóstico sobre o quadro atual da habitação no Brasil. Ipea: [21--]

MONCADA, Luis S. Cabral de. **Direito Econômico**. 2. ed. rev. e atual. Coimbra: Coimbra Editora, 1988.

NAVARRO, Mario. **Perspectivas e desafios do Pacote Habitacional**. Revista Conjuntura da Construção. Ano VII, número 2, jun. de 2009.

O novo programa habitacional “Minha casa, minha vida”. Brasília, 2009. Disponível em: < http://www.liderancapcdob.org.br/conteudo/texto.asp?tipo=Notas&id=448469231447036001 26970>. Acesso em:19 nov 2010.

OREIRO, José Luís; PAULA, Luiz Fernando de. **Pós-keynesianos e o intervencionismo estatal**. Publicado no Jornal Valor, em 06 de novembro de 2003, p. A14.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Da Macroeconomia Clássica à Keynesiana**. 2. Ed. São Paulo, 1976.

PNUD. **Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento**. Disponível em: < http://www.undp.org/>. Acesso em: 19 nov 2010.

RACY, J. C. **Economia Brasileira Contemporânea**: (1945-2004). São Paulo: Mackenzie, 2005.

RIOS, José Lázaro Carneiro. **O princípio da igualdade e a razão material**. Disponível em: < http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/2607/Principio-da-igualdade-e-a-razao-material>. Acesso em: 19 nov 2010.

SCHMIDT, Benício Viero. **O Estado e a Política Urbana no Brasil**. 1. Ed. Porto Alegre: Editora da Universidade, UFRGS, L&PM, 1983.

SEIBEL, E. J. **O declínio do *welfare state* e a emergência do estado prisional**: Tempos de um novo puritanismo? Porto Alegre: Civitas, 2005. p 93 – 107.

SILVA, C. S. M. **Programas habitacionais para famílias de baixa renda**: O caso do programa socorro social: efetivação de um direito ou clientelismo? Brasília: UNB, 2007.

SILVA, Jennifer França Zacarias. **As operações de crédito e o ambiente macroeconômico**. Em pauta: Análise Conjuntural, v.26, n9-10, p.13, set/out, 2004.

SILVEIRA, Fabio Rosa. Qual a diferença entre a política econômica de Lula e a de FHC? Disponível em: < http://fabio.rosasilveira.com/blog/2010/09/qual-a-diferenca-entre-a-politica-economica-de-lula-e-a-de-fhc/>. Acesso em: 19 nov 2010.

TEORIA econômica e conjuntura do desenvolvimento. In.: Curso de Especialização em Desenvolvimento Rural Sustentável. Paraíba: UFCG, [21--]

VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval de; GARCIA, Manuel Enriquez. **Fundamentos de Economia**. São Paulo: Saraiva, 1998.

VIDAL, Francisco Baqueiro. **Um marco do fundamentalismo neoliberal**: Hayek e o caminho da servidão. Bahia: Observatório Social do Nordeste - Observanordeste, [21--]

VINHA, Thiago Degelo. **Estado e Economia:** O Intervencionismo Estatal no Atual Cenário Jurídico-Econômico Brasileiro. *In*: Revista de Humanidades e Ciências Sociais Aplicadas. Ourinhos, 3 ed. 2005.

ANEXOS

ANEXO A – VALOR TRIMESTRAL DO PIB DA CONSTRUÇÃO CIVIL (T1 2003 – T2 2010)

Período	Valor (em R$ milhões)
2003 T1	15.838,48
2003 T2	15.879,32
2003 T3	18.016,37
2003 T4	19.200,83
2004 T1	19.348,00
2004 T2	20.534,82
2004 T3	22.744,15
2004 T4	22.241,03
2005 T1	20.486,34
2005 T2	21.886,36
2005 T3	23.568,83
2005 T4	24.286,47
2006 T1	22.210,55
2006 T2	23.004,11
2006 T3	25.409,66
2006 T4	25.662,67
2007 T1	24.766,13
2007 T2	27.166,75
2007 T3	29.363,70
2007 T4	29.904,41
2008 T1	29.288,06
2008 T2	31.685,89
2008 T3	34.470,78
2008 T4	32.761,27
2009 T1	29.532,43
2009 T2	32.678,29
2009 T3	36.747,50
2009 T4	38.419,74
2010 T1	37.127,83
2010 T2	41.747,39

Fonte: IPEADATA, 2010.

ANEXO B – VALOR TRIMESTRAL DO PIB DA AGROPECUÁRIA (T1 2003 – T2 2010)

Período	Valor (em R$ milhões)
2003 T1	28.046,46
2003 T2	32.756,57
2003 T3	24.310,12
2003 T4	23.505,83
2004 T1	31.357,93
2004 T2	40.340,48
2004 T3	23.738,57
2004 T4	19.757,00
2005 T1	25.770,83
2005 T2	31.672,23
2005 T3	25.971,08
2005 T4	21.748,84
2006 T1	26.600,43
2006 T2	30.589,80
2006 T3	28.909,34
2006 T4	25.466,40
2007 T1	31.722,93
2007 T2	39.150,39
2007 T3	30.332,04
2007 T4	26.061,62
2008 T1	39.192,75
2008 T2	51.333,25
2008 T3	34.206,10
2008 T4	26.535,94
2009 T1	38.163,45
2009 T2	51.702,69
2009 T3	40.090,21
2009 T4	33.996,75
2010 T1	43.229,34
2010 T2	54.228,88

Fonte: IPEADATA, 2010.

ANEXO C – VALOR TRIMESTRAL DAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO AO SETOR PRIVADO – HABITAÇÃO (T1 2003 – T2 2010)

Período	Valor (em R$ milhões)
2003 T1	24.214,33
2003 T2	24.546,67
2003 T3	24.806,33
2003 T4	25.007,01
2004 T1	24.821,75
2004 T2	25.169,09
2004 T3	25.449,32
2004 T4	25.625,72
2005 T1	26.053,93
2005 T2	26.608,77
2005 T3	27.487,36
2005 T4	28.613,88
2006 T1	30.144,06
2006 T2	31.894,88
2006 T3	33.675,07
2006 T4	35.222,69
2007 T1	37.286,60
2007 T2	39.563,38
2007 T3	41.847,70
2007 T4	44.591,06
2008 T1	47.313,62
2008 T2	51.098,13
2008 T3	56.175,90
2008 T4	61.623,31
2009 T1	66.081,88
2009 T2	71.721,89
2009 T3	79.834,79
2009 T4	87.956,69
2010 T1	97.324,94
2010 T2	107.823,57

Fonte: IPEADATA, 2010.

ANEXO D - TAXA DE DESEMPREGO NAS REGIÕES METROPOLITANAS

Período	Valor (em R$ milhões)
2003 T1	11,6
2003 T2	12,7
2003 T3	12,9
2003 T4	12
2004 T1	12,2
2004 T2	12,3
2004 T3	11,2
2004 T4	10,2
2005 T1	10,5
2005 T2	10,1
2005 T3	9,5
2005 T4	9,2
2006 T1	9,9
2006 T2	10,3
2006 T3	10,4
2006 T4	9,2
2007 T1	9,8
2007 T2	10
2007 T3	9,3
2007 T4	8,1
2008 T1	8,4
2008 T2	8,1
2008 T3	7,8
2008 T4	7,3
2009 T1	8,6
2009 T2	8,6
2009 T3	7,9
2009 T4	7,2
2010 T1	7,4
2010 T2	7,3

Fonte: IPEADATA, 2010.

ANEXO E - ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA FEDERAL BRUTA

Período	Valor (em R$ milhões)
2003 T1	54.954,79
2003 T2	66.742,64
2003 T3	78.286,89
2003 T4	71.217,37
2004 T1	79.902,85
2004 T2	100.095,79
2004 T3	98.488,37
2004 T4	80.198,02
2005 T1	83.574,34
2005 T2	100.761,16
2005 T3	103.033,39
2005 T4	85.135,95
2006 T1	88.542,06
2006 T2	104.985,12
2006 T3	121.075,55
2006 T4	101.983,38
2007 T1	109.388,76
2007 T2	128.454,81
2007 T3	132.945,74
2007 T4	110.380,83
2008 T1	121.118,83
2008 T2	149.140,56
2008 T3	153.407,86
2008 T4	116.609,39
2009 T1	102.522,33
2009 T2	124.573,56
2009 T3	124.011,47
2009 T4	107.988,17
2010 T1	130.700,72
2010 T2	162.784,09

Fonte: IPEADATA, 2010.

ANEXO F - TAXA DE INVESTIMENTO X PIB TRIMESTRAL

Período	Valor (em %)
2003 T1	16,2279
2003 T2	14,8138
2003 T3	15,2169
2003 T4	14,9493
2004 T1	15,8846
2004 T2	15,8233
2004 T3	16,9684
2004 T4	15,7021
2005 T1	16,0217
2005 T2	16,0452
2005 T3	16,4548
2005 T4	15,2795
2006 T1	16,7083
2006 T2	16,3708
2006 T3	16,8236
2006 T4	15,8749
2007 T1	16,8085
2007 T2	17,0547
2007 T3	18,2744
2007 T4	17,5646
2008 T1	18,1033
2008 T2	18,4425
2008 T3	20,096
2008 T4	17,9526
2009 T1	16,2519
2009 T2	15,8262
2009 T3	17,6791
2009 T4	17,0733
2010 T1	17,9553
2010 T2	17,8506

Fonte: IPEADATA, 2010.

ANEXO G - FORMAÇÃO BRUTA DE CAPITAL

Período	Valor (em R$ milhões)
2003 T1	56.516,84
2003 T2	68.175,95
2003 T3	70.712,11
2003 T4	72.690,11
2004 T1	77.151,65
2004 T2	93.052,32
2004 T3	85.045,36
2004 T4	77.083,68
2005 T1	78.563,01
2005 T2	97.559,87
2005 T3	91.864,98
2005 T4	79.988,13
2006 T1	87.330,59
2006 T2	105.110,92
2006 T3	107.200,73
2006 T4	97.384,76
2007 T1	111.049,02
2007 T2	127.765,99
2007 T3	132.831,58
2007 T4	116.114,41
2008 T1	141.134,18
2008 T2	163.596,22
2008 T3	164.832,68
2008 T4	128.819,38
2009 T1	117.536,61
2009 T2	132.685,87
2009 T3	136.495,69
2009 T4	132.232,06
2010 T1	156.113,61
2010 T2	187.501,28

Fonte: IPEADATA, 2010.