

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO

PUC-SP

JOÃO RENATO PEPE FILHO

**DÉFICIT HABITACIONAL BRASILEIRO:
ANÁLISE DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS DE BAIXA RENDA**

MESTRADO EM ECONOMIA POLÍTICA

SÃO PAULO

2018

JOÃO RENATO PEPE FILHO

**DÉFICIT HABITACIONAL BRASILEIRO:
ANÁLISE DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS DE BAIXA RENDA**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de MESTRE em Economia Política, sob orientação da Profa. Dra. Regina Maria d'Aquino Fonseca Gadelha.

**PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS EM ECONOMIA
POLÍTICA – PUC-SP**

**SÃO PAULO
JANEIRO 2018**

PEPE FILHO, João Renato.

Déficit Habitacional Brasileiro: Análise das Políticas Habitacionais de Baixa Renda / João Renato Pepe Filho. – São Paulo: 2018.

Orientadora: Profa. Dra. Regina Maria d’Aquino Fonseca Gadelha.
Dissertação – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política.

134 p.

1. Déficit Habitacional. 2. Habitação de Baixa Renda. 3. Políticas Públicas de Financiamento. I. Pepe Filho, João Renato. II. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. III. Título

BANCA EXAMINADORA:

Profa. Dra. Regina Maria d'Aquino Fonseca Gadelha

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos que de alguma maneira contribuíram e me apoiaram para que eu hoje possa entregar este trabalho.

Primeiramente, agradeço a minha orientadora, Professora Regina Maria d'Aquino Fonseca Gadelha. Sem a sua ajuda, não teria sido possível concluir esta dissertação. Não apenas isso, levo da senhora muitos bons exemplos. Fiquei impressionado com a sua dedicação, disponibilidade, amor ao que faz, além dos conhecimentos técnicos. É muito legal ver uma pessoa com a carreira consagrada e mesmo assim extremamente motivada em fazer mais e mais, todos os dias.

Registro também o apoio integral de Sônia Maria Santos, Assistente de Coordenação do Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política da PUC-SP. Sônia pacientemente me ajudou em diversas oportunidades, sempre com bom humor e atenção. Agradeço também aos professores Ladislau Dowbor e Norma Cristina Casseb, pelos ótimos apontamentos feitos durante a minha banca de qualificação.

Agradeço aos meus pais, João Renato e Filomena, pois é pelo esforço deles que oportunidades como este curso surgiram em minha vida. Agradeço a minha namorada, Laura, pelos conselhos, incentivos e por entender e aceitar a minha ausência em diversas oportunidades. Agradeço também ao meu empregador durante boa parte do curso, Miqueias, pela flexibilidade de horários que me proporcionou, aceitando que eu deixasse o expediente mais cedo nos dias de aula sem fazer qualquer tipo de desconto.

Entendo que o processo de aprendizado é contínuo em nossas vidas. Sem dúvidas, o programa de aulas deste curso e a realização desta dissertação foram etapas importantíssimas no meu ciclo pessoal. Encerro esta etapa já com vontade de estudar muitos temas que surgiram em minha mente a partir deste curso. Com certeza, valeu todo o esforço, tempo e dinheiro investidos.

RESUMO

A presente dissertação objetiva primordialmente analisar se as políticas habitacionais brasileiras de fato estiveram aderentes à meta de reduzir o déficit habitacional, ou se tão logo passaram a existir, já se desvirtuaram deste objetivo principal. Nesse contexto indaga-se em que medida importaram objetivos secundários, como o controle das massas populacionais, o fortalecimento da propaganda de governo e os benefícios econômicos e sociais decorrentes de tais políticas, em razão da grande cadeia produtiva que envolve o setor da construção civil e dos empregos proporcionados. Não obstante, objetiva analisar também em que medida as desigualdades de renda (baixa distribuição de renda) prejudica a execução de programas habitacionais no Brasil, discutindo soluções que permitam distribuir melhor as riquezas produzidas e destacando alguns fatores que criam dificuldades a isso, como o sistema tributário que é mais direcionado à taxação do consumo e menos à renda individual. Serão analisadas detalhadamente as principais políticas de habitação popular no Brasil, a começar pelo Sistema Financeiro da Habitação/Banco Nacional da Habitação, para depois aprofundar a análise do Programa Minha Casa Minha Vida – surgimento, ápice e crise.

Palavras-chave: DÉFICIT HABITACIONAL – HABITAÇÃO DE BAIXA RENDA –
POLÍTICAS PÚBLICAS DE FINANCIAMENTO – DISTRIBUIÇÃO DE RENDA

ABSTRACT

The main goal of the following dissertation is to analyze if Brazilian housing policies were, in fact, adherent to the goal of gradually reduce the housing deficit, or if as soon as they were put in action, and they have distorted their main goal. Regarding that, it is discussed in what measure were important those secondary goals, such as their use as a form of population control, in order to strengthen government force and because of the economic and social benefits obtained from the heating of the civil construction market, due to its big productive related chain (directs and indirect) and the great number of jobs created. Regardless of, another goal of this dissertation is to analyze in what measure the income inequalities (lack of a proper income distribution) is harmful to the success of housing policies in Brazil, discussing solutions that enable the reduction of this “financial distance” and highlighting some disabilities, like the tax system, which charges more the general consumption instead of the individual income. Will be analyzed in details the most relevant Brazilian housing policies, starting with “*Sistema Financeiro da Habitação/Banco Nacional da Habitação*”, and then focusing on the analyze of “*Programa Minha Casa Minha Vida*” – creation, apex and crisis.

Key words: HOUSING DEFICIT – LOW INCOME HOUSING – PUBLIC FINANCING POLICIES – INCOME DISTRIBUTION.

ABREVIATURAS E SIGLAS

| | | |
|----------|---|---|
| ABRAFITI | - | Associação Brasileira dos Fabricantes de Tintas |
| BB | - | Banco do Brasil |
| BNH | - | Banco Nacional da Habitação |
| BNDES | - | Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social |
| CBIC | - | Câmara Brasileira da Indústria da Construção |
| CEF | - | Caixa Econômica Federal |
| CLT | - | Consolidação das Leis do Trabalho |
| CREA | - | Conselho Regional de Engenharia e Agronomia |
| DIEESE | - | Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos |
| FAR | - | Fundo de Arrendamento Residencial |
| FIESP | - | Federação da Indústria do Estado de São Paulo |
| FDS | - | Fundo de Desenvolvimento Social |
| FCP | - | Fundação da Casa Popular |
| FCVS | - | Fundo de Compensação de Variações Salariais |
| FGTS | - | Fundo de Garantia por Tempo de Serviço |
| FMI | - | Fundo Monetário Internacional |
| FNHIS | - | Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social |
| IAP | - | Instituto de Aposentadoria e Pensão |
| IBGE | - | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística |
| IGF | - | Imposto sobre Grandes Fortunas |
| INSS | - | Instituto Nacional de Seguridade Social |
| IPEA | - | Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada |
| IPTU | - | Imposto Predial e Territorial Urbano |
| IPVA | - | Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores |

| | | |
|---|---|---|
| IRPF | - | Imposto de Renda Pessoa Física |
| ITR | - | Imposto Territorial Rural |
| PAIH | - | Plano de Ação Imediata para Habitação |
| PIB | - | Produto Interno Bruto |
| PMCMV | - | Programa Minha Casa Minha Vida |
| PNHR | - | Programa Nacional de Habitação Rural |
| RGPS | - | Regime Geral da Previdência Social |
| RPPS | - | Regime Próprio da Previdência Social |
| SELIC | - | Sistema Especial de Liquidação e Custódia |
| SRF | - | Secretaria da Receita Federal |
| SINDUSCON/SP - Sindicato das Indústrias da Construção Civil do Estado de São Paulo | | |
| SINDUSCON/Rio - Sindicato das Indústrias da Construção Civil do Estado do Rio de Janeiro | | |
| SFH | - | Sistema Financeiro de Habitação |
| SNHIS | - | Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social |
| SNIC | - | Sindicato Nacional da Indústria do Cimento |
| ZEIS | - | Zonas Especiais de Interesse Social |

SUMÁRIO

| | |
|---|-----|
| INTRODUÇÃO | 1 |
| CAPÍTULO 1º - UMA VISÃO KEYNESIANA SOBRE OS IMPACTOS MACROECONÔMICOS DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS E SUA RELAÇÃO COM A DESIGUALDADE BRASILEIRA | 6 |
| 1.1. INVESTIMENTO, CONSUMO E RENDA: UMA RELEITURA DE KEYNES..... | 7 |
| 1.2. APLICAÇÃO DAS CATEGORIAS DO MODELO KEYNESIANO AO CASO BRASILEIRO..... | 23 |
| 1.3. A DESIGUALDADE HERDADA: LIMITAÇÕES BRASILEIRAS AO MODELO KEYNESIANO | 27 |
| CAPÍTULO 2º - O DÉFICIT HABITACIONAL BRASILEIRO: A CRIAÇÃO DO BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO | 38 |
| 2.1. O DÉFICIT HABITACIONAL URBANO E A REPRODUÇÃO DO CAPITAL... 44 | |
| 2.2. CRIAÇÃO E AUGE DO BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO (1964-1980) . 57 | |
| 2.3. A CRISE DO BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO | 65 |
| CAPÍTULO 3º - DO HIATO HABITACIONAL AO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA | 73 |
| 3.1. ANTECEDENTES DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA (PMCMV): O HIATO HABITACIONAL (1990 A 2002)..... | 73 |
| 3.2. O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA (PMCMV) | 79 |
| 3.3. OS DADOS DA FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO | 94 |
| 3.4. BALANÇO DO PMCMV | 111 |
| CONCLUSÃO | 114 |
| BIBLIOGRAFIA | 118 |
| TABELAS | |
| Tabela 1: Distribuição da população urbana brasileira de 1940 a 1991 | 44 |
| Tabela 2: Evolução da taxa de inadimplentes do SFH no período 1980-1984 (razão percentual em relação ao total de financiamentos)..... | 69 |
| Tabela 3: Faixas do PMCMV por renda familiar mensal..... | 87 |

| | |
|---|-----|
| Tabela 4: Faixas de renda da etapa 2 do PNHR | 88 |
| Tabela 5: Tetos máximos dos valores de venda por unidade habitacional, segmentados em faixa de renda, fase de execução e tipo de cidade..... | 89 |
| Tabela 6: Unidades entregues por faixa de renda e região (2009-2014)..... | 90 |
| Tabela 7: Comparação dos períodos 2009-2010 e 2011-2014, de acordo com unidades entregues, segmentadas em região e faixa de renda..... | 91 |
| Tabela 8: PIB do Brasil em percentagem (2000-2017) | 92 |
| Tabela 9: Evolução do déficit habitacional brasileiro | 94 |
| Tabela 10: Evolução do déficit habitacional brasileiro por região | 96 |
| Tabela 11: Evolução do déficit habitacional brasileiro por situação de domicílio..... | 98 |
| Tabela 12: Evolução da distribuição de situações de domicílio por região | 100 |
| Tabela 13: Evolução da participação das regiões metropolitanas frente a alguns estados da região sudeste..... | 104 |
| Tabela 14: Evolução da participação das regiões metropolitanas frente a alguns estados das regiões nordeste e norte | 106 |
| Tabela 15: Evolução da participação das regiões metropolitanas frente a alguns estados da região sul..... | 108 |
| Tabela 16: Evolução da participação das regiões metropolitanas frente ao total do déficit habitacional brasileiro..... | 109 |

FIGURAS E ILUSTRAÇÕES

| | |
|--|-----|
| Figura 1: Equação da propensão a consumir | 9 |
| Gráfico 1: Evolução do déficit habitacional brasileiro | 95 |
| Gráfico 2: Evolução do déficit habitacional brasileiro por região..... | 97 |
| Gráfico 3: Evolução do déficit habitacional brasileiro por situação de domicílio | 99 |
| Gráfico 4: Evolução do déficit de domicílios em situação rural por região | 102 |
| Gráfico 5: Evolução do déficit de domicílios em situação urbana por região | 103 |

| | |
|--|-----|
| Gráfico 6: Evolução da participação das regiões metropolitanas no déficit habitacional dos estados do sudeste..... | 105 |
| Gráfico 7: Evolução da participação das regiões metropolitanas no déficit habitacional de alguns estados das regiões nordeste e norte..... | 107 |
| Gráfico 8: Evolução da participação das regiões metropolitanas no déficit habitacional de alguns estados da região sul..... | 109 |
| Gráfico 9: Evolução do déficit habitacional total das regiões metropolitanas (em milhares de unidades) | 110 |

INTRODUÇÃO

Esta dissertação objetiva analisar primordialmente a qualidade e eficácia das principais políticas habitacionais brasileiras, sendo que a hipótese apresentada é de que o sucesso e efetividade das mesmas até hoje esbarrou na baixa renda dos que deveriam de fato ser beneficiados, nas desigualdades sociais e no próprio sistema tributário brasileiro – altamente voltado para o consumo e menos para a renda individual, de modo que seja difícil enquadrar tal realidade nos interesses dos principais operadores do sistema habitacional, quais sejam, grandes empresários da construção civil, especuladores imobiliários e bancos. Mais além, entende-se que programas habitacionais existiram e continuarão existindo em razão da atividade econômica por eles proporcionada, o que engloba extensa cadeia produtiva e gera renda e consumo, ainda que de forma predominantemente concentrada – além de auxiliar no controle das massas populacionais e servir de propaganda aos diversos governos.

Assim sendo, é possível dividir o desenrolar da narrativa e as referências bibliográficas em duas seções principais. Na primeira delas (capítulo primeiro), trabalha-se a *Teoria Geral* de John Maynard Keynes, aliada à realidade da desigualdade de renda no Brasil. Em termos dos conceitos do economista britânico, trabalhar-se-ão mais especificamente os conceitos da propensão a consumir em função das variações de renda, da função do emprego, dos investimentos e o multiplicador keynesiano, a eficiência marginal do capital e a taxa de juros. No que se refere às desigualdades herdadas brasileiras, o foco será a importância dos gastos sociais e os pontos a melhorar para uma distribuição mais equitativa da renda, explicando de que maneira eles prejudicam o sucesso das políticas habitacionais.

Na segunda seção (capítulos segundo e terceiro), aprofunda-se sobre a rápida e desordenada urbanização brasileira – em compasso com as alterações na dinâmica econômica e social, que fizeram com que o Brasil atingisse relevante déficit habitacional. São analisadas mais detalhadamente as políticas referentes ao Sistema Financeiro da Habitação/Banco Nacional da Habitação e ao Programa Minha Casa, Minha Vida, bem como suas respectivas consequências. As referências

bibliográficas utilizadas giram em torno do pensamento de economistas, cientistas sociais, historiadores e arquitetos e urbanistas, além de leis e portarias.

Desta forma, o objetivo principal desta dissertação, que utilizou metodologia retrospectiva, é fundamentar sólida análise que permita a confirmação ou não da hipótese. Os objetivos secundários são análises e conclusões mais fragmentadas e descentralizadas entre as próprias políticas habitacionais, o horizonte de tempo e condições nas quais ocorreram. Este tema se justifica pela magnitude do problema habitacional, já que este afeta a milhões de brasileiros. Problema herdado do passado e que continua sendo alvo de diversos governos, tanto em termos de esforços políticos quanto orçamentários.

A análise do panorama da desigualdade de renda e programas de inclusão social baseia-se nos Relatórios recentes da Oxfam Brasil¹, *A desigualdade que nos une – um retrato das desigualdades brasileiras* (2017), e do Grupo do Banco Mundial, *Retomando o Caminho para a Inclusão, o Crescimento e a Sustentabilidade. Brasil – Diagnóstico sistemático do país* (Junho 2016). Já os estudos sobre o déficit habitacional desta dissertação foram baseados nos levantamentos elaborados pela Fundação João Pinheiro – FJP.² O último relatório da FJP, publicado em 2016, levou em conta dados do biênio 2013-2014 e concluiu que o Brasil possui déficit habitacional de 5,846 milhões de domicílios. As causas deste número estrepitoso são multivariadas: concentração de novas famílias migrantes nas cidades, concentração de renda (terrenos), salários módicos, urbanização desordenada, entre outros. (FJP, 2016, p.6).

As regiões mais carentes em termos absolutos são, em ordem decrescente, região Sudeste, com 2,246 milhões de unidades; região Nordeste, com 1,844 milhão de unidades; região Norte, com 653 mil unidades; região Sul, com 628 mil unidades, e região Centro-Oeste, com 474 mil unidades. Se forem levadas em conta as unidades federativas, os líderes deste indesejado índice seriam São Paulo (1,254

¹ A Oxfam é uma organização internacional humanitária com 19 afiliadas e presente em 94 países. Seu objetivo é desenvolver estudos relacionados aos problemas da pobreza, desigualdade e injustiça, com vistas à diminuí-los. Inaugurou em 2014 escritório no Brasil e a subsidiária brasileira publicou em 25 de setembro de 2017 o relatório *A distância que nos une – um retrato das desigualdades brasileiras*, que analisou detalhadamente a desigualdade de renda no Brasil, os problemas dela decorrentes, bem como a evolução do país nas últimas décadas e quais foram os programas que originaram este avanço.

² Fundação João Pinheiro: criada em 1969, é uma instituição de pesquisa e ensino vinculada à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais. É a prestadora oficial de serviços do Ministério das Cidades, no que tange aos estudos e levantamento estatístico do déficit habitacional no Brasil. Responsável pelos levantamentos estatísticos oficiais de 2000, 2007, 2008, 2009, 2011, 2012, 2013 e 2014.

milhão), Minas Gerais (494 mil), Bahia (417 mil), Maranhão (408 mil) e Rio de Janeiro (399 mil). (Idem, Idem).

A metodologia utilizada pela FJP classifica em quatro tipos os componentes que permitem colocar uma família dentro do grupo deficitário de habitação. Estes componentes são: (i) domicílios precários; (ii) coabitação familiar; (iii) ônus excessivo com aluguel; e (iv) adensamento excessivo de domicílios alugados. A técnica de cálculo divulgada pela FJP garante não haver contagem dupla, embora possa haver coexistência de critérios. (Idem, Idem, p.5).

O primeiro componente (domicílios precários) pode ser caracterizado por residências sem parede de alvenaria ou madeira aparelhada e por domicílios improvisados – condições insalubres, proporcionando desconforto e risco de contaminação. O segundo (coabitação familiar) se dá quando existe coabitação de uma ou mais famílias repartindo o mesmo imóvel. O terceiro (ônus excessivo com aluguel) ocorre quando o dispêndio com aluguel corresponde a mais de 30% da renda familiar e, o quarto componente (adensamento excessivo de domicílios alugados) ocorre quando há quatro ou mais moradores por dormitório.

De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), organizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2014), e analisada pelo IPEA, em trabalho publicado em 2015, o tamanho médio da família brasileira é de 3,0 pessoas (ante 3,5 em 2004) e o número de filhos por casal é de 1,1 (ante 1,5 em 2004). Assim sendo, é possível fazer uma estimativa do número de brasileiros atingidos com o problema: multiplica-se o número de domicílios em déficit pelo número médio de membros por família – obtido na PNAD (5.846.000 x 3,0) – chegando-se a surpreendentes 17,538 milhões de brasileiros em condições degradantes de vida, ou seja, cerca de 9% da população brasileira.

Há ainda aqueles que não entram nesta estatística, pelo fato do aluguel comprometer menos de 30% da renda familiar, mas que poderão entrar em situação de déficit a qualquer momento, já que sempre existe risco de algum membro da família perder o emprego – sobretudo os que trabalham na informalidade, sem carteira de trabalho assinada, autônomos ou não, mais suscetíveis às imprevisibilidades do cotidiano capitalista. O desemprego, mesmo que momentâneo e/ou transitório, pode traduzir-se em inadimplência do aluguel por alguns meses, criando inclusive risco de despejo.

Conforme explica Karl Marx em *O Capital*, pressupõe-se não haver perspectivas que levem a crer que os salários subirão de forma a impactar diretamente no poder aquisitivo do proletariado e tampouco de forma a alterar as relações de trabalho entre empregados e empregadores. Pois, nesta relação, os proprietários de terra e/ou meios de produção contratam os serviços daqueles que só têm a oferecer sua própria força de trabalho e os remuneram com um valor suficiente para garantir estritamente suas condições básicas de vida. (MARX, 3.ed. 2014, I-1, cap. 7).

A explicação de Marx é importante, sobretudo ao se considerar o valor do salário mínimo atual brasileiro, que em 2017 foi de apenas R\$ 937,00. Segundo a PNAD, a renda média *per capita* da população brasileira não ultrapassa R\$ 861,23. (IPEA. *Ibidem*, p. 8). Ao se combinar esta referida condição à alta especulação do solo urbano e ao valor nominal dos imóveis frente à remuneração média do trabalhador brasileiro, seria tarefa quase impossível adquirir uma casa à vista ou mesmo a prazo. Observando um contexto de análise e precificação de crédito varejista de forma geral, no qual as garantias exigidas aos mutuários pelos bancos pesam bastante na precificação dos juros, o sonho da obtenção da casa fica comprometido para a maioria da população. Isto porque, mesmo um possível financiamento se traduziria em parcelas tão ou mais comprometedoras que os valores de aluguel, impossibilitando grande parte dos interessados de assumir tal compromisso ou sequer obter crédito.

Face ao exposto, as situações plausíveis para a aquisição de casa própria por parte das pessoas com baixa renda se dariam através de financiamentos bancários subsidiados, doação, herança ou muitos anos de poupança elevada por parte do comprador (pouco provável devido aos baixos salários) – ou até mesmo após anos de políticas inclusivas, como aumento real progressivo do salário mínimo e de outros benefícios sociais, os quais aliviariam o comprometimento geral da renda familiar.

Neste cenário surgiram as políticas públicas habitacionais, que teriam como finalidade, ao menos supostamente, proporcionar soluções de moradia que reduzissem gradativamente o déficit habitacional. Tal suprimento poderia ocorrer de algumas formas, partindo desde subsídios quase que totais, médios ou pequenos até taxas de juros compatíveis à realidade do comprador e prazos mais amplos.

No entanto, observa-se que a maior parte dos financiamentos foi destinada às classes médias da população, pois estas incorreriam em melhores negócios para os

agentes financeiros participantes de financiamentos de casa própria e dos próprios empreendedores, que poderiam vender imóveis a um preço de mercado mais alto.

Ao mesmo tempo, investir em tais programas parece agradar aos governos brasileiros, seja por manter aquecido o mercado de construção civil, seja pelos benefícios de imagem obtidos. Não obstante, a forte concentração de renda nas classes mais altas e a dificuldade de alteração deste quadro mantém significativa parcela de brasileiros com renda familiar baixíssima, tornando-os incapazes de participar economicamente até mesmo dos programas habitacionais governamentais, cujos financiamentos são de mais longo prazo.

O fato dos empresários – banqueiros, construtores ou outros – migrarem seus negócios às iniciativas que garantam maior retorno, não é surpresa nem tampouco foge dos ideais capitalistas. No entanto, o limitado sucesso obtido pelas políticas públicas – a julgar pelo tamanho do déficit do setor – paradoxalmente aos recursos e esforços empenhados, motiva os estudos aqui apresentados, de modo a buscar esclarecer para todos os possíveis leitores desta dissertação os motivos que levam a isso, confirmando ou não a hipótese mencionada no início desta Introdução, de que o sucesso e efetividade das diversas políticas até hoje esbarrou na baixa renda daqueles que deveriam de fato ser mais beneficiados, devido às desigualdades sociais e ao próprio sistema tributário brasileiro, altamente voltado para o consumo e menos para a redução dos enormes diferenciais de rendimentos individuais diferenciados.

CAPÍTULO 1º

UMA VISÃO KEYNESIANA SOBRE OS IMPACTOS MACROECONÔMICOS DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS E SUA RELAÇÃO COM A DESIGUALDADE BRASILEIRA

No Brasil, assim como em outros países periféricos, a carência de infraestrutura é notória. Há espaço para diversas obras de interesse público, sejam estradas, aeroportos, portos, ferrovias e outros. No caso brasileiro, o problema acaba sendo potencializado pelas dimensões continentais do país, criando até mesmo enorme disparidade interna entre regiões com grandes diferenças de padrões de desenvolvimento. Esta situação cria ineficiências logísticas, que dificultam o escoamento da produção e encarecem os preços finais das mercadorias e serviços, afetando a competitividade de produtos e setores.

Apesar da mesma carência de infraestrutura estar presente em diferentes segmentos como os setores aeroportuários, ferroviários, rodoviários etc., o foco desta dissertação é direcionado à falta de moradia popular, o chamado “déficit habitacional”. Esta seção examinará possíveis efeitos macroeconômicos das obras de engenharia civil relacionadas à habitação “popular” ou “de interesse social”. Examinará, também, o contexto de má distribuição de renda no Brasil e sua capacidade de neutralizar o sucesso das políticas habitacionais populares.

Acredita-se que o direcionamento de esforços operacionais e recursos financeiros nesta área poderiam gerar grandes resultados em termos de aquecimento da atividade econômica do país, pois proporcionariam um “efeito multiplicador” que geraria mais empregos e renda, criando novos postos de trabalho, movimentando variados setores da economia. Ou seja, o subsídio e o crédito “barato”, na verdade, resultariam em mais arrecadação futura para o governo. Mais além, tais investimentos governamentais, oriundos de políticas habitacionais, poderiam ser utilizados como ferramenta anticíclica, quando os níveis de emprego e renda estivessem baixos.

Tratar-se-ia de uma forma do governo equilibrar o nível de investimento, “completando” o que não estivesse ocorrendo por parte do setor privado, gerando empregos que possibilitariam a manutenção do consumo em cadeia e, mesmo,

redução dos níveis de endividamento, aquecendo o mercado e conseqüentemente aumentando a arrecadação

Concomitantemente, entende-se que a espremida renda da população pobre brasileira prejudica sobremaneira a execução dos programas habitacionais, impedindo-os de realmente serem efetivos, ou seja, de atuarem suprimindo moradia a quem mais precisa. Tal situação é alarmante, pois os programas habitacionais são justamente destinados a pessoas consideradas pobres, mas quando passam a funcionar, fica perceptível que os supostos beneficiados quando do desenho do programa encontram dificuldades em cumprir os pré-requisitos para serem elegíveis ao benefício, da mesma forma que enfrentam dificuldade de honrar os compromissos por um período de financiamento tão longo, que requer estabilidade.

Neste sentido, chama atenção a baixa capacidade governamental de distribuir melhor a renda gerada no país, algo que proveria a referida e necessária estabilidade financeira, assim como o desenho do sistema tributário brasileiro, que onera proporcionalmente mais os pobres do que os ricos. É verdade também que tem havido certa evolução, mas constantemente os programas que estimulam a distribuição de renda têm sua continuidade questionada, sobretudo em momentos de instabilidade econômica e fiscal. Sendo assim, mantê-las e ampliá-las no futuro pode ser considerado desafio.

1.1. INVESTIMENTO, CONSUMO E RENDA: UMA RELEITURA DE KEYNES

Keynes inicia o capítulo oitavo, do livro terceiro de sua obra, *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda* (1936) explicando que o “*volume de emprego é determinado pelo ponto de intersecção da função de oferta agregada com a função de demanda agregada*”. (KEYNES, 2.ed. brasileira, 1985, p. 71); A função de oferta agregada “*depende principalmente das condições físicas da oferta*” – ou seja, das condições físicas de produção, que por sua vez dependem do investimento dos empresários. Já a função da demanda agregada “*relaciona determinado volume de emprego com o produto de vendas que se espera realizar desse volume de emprego*”. (Idem, Idem).

No capítulo 20, do livro quinto, ao examinar o emprego, Keynes coloca sua função como inversa da função de oferta agregada, com a diferença que é expressa em unidades de salário. Define:

... sendo o objetivo da função de emprego relacionar o volume da demanda efetiva, medida em unidades de salário, que compete a determinada empresa ou indústria, ou a indústria inteira, com o volume de emprego cuja produção tenha um preço de oferta comparável com o volume da demanda efetiva. (Idem. Idem, p.195).

O que permite tirar conclusões sobre as quantidades ótimas a serem dispendidas com mão de obra por parte dos empresários, visando atingir um preço de venda que suporte adequadamente certa demanda.

Cumprir relatar, no entanto, que segundo o autor, a demanda agregada não é necessariamente igual à demanda efetiva – conceito este que se contrapõe à Teoria Clássica. Para Keynes, a doutrina clássica se resumia categoricamente na proposição de que a oferta cria a sua própria demanda.

... a demanda efetiva, em vez de ter um único valor de equilíbrio, comporta uma séria infinita de valores todos igualmente admissíveis e que o volume de emprego é indeterminado, salvo à medida que a desutilidade marginal do trabalho lhe fixe um limite superior. (Idem. Idem, p. 30).

Keynes continua:

Se isso fosse verdade, a concorrência entre os empresários levaria sempre a um aumento do emprego, até o ponto em que a oferta agregada cessa de ser elástica, ou seja, um ponto a partir do qual um novo aumento no valor da demanda efetiva já não é acompanhado por um aumento da produção. (Idem. Idem, p. 30-1).

No caso do Brasil, uma possível origem para o problema da demanda efetiva é a ausência de distribuição de renda, que faz com que a maioria da população tenha salários muito baixos e ínfimo poder de compra.

Trazendo estes ensinamentos para a realidade deste trabalho e, de forma ainda mais penetrante para este capítulo, as condições físicas da produção seriam os fatores que fariam com que empresários investissem na construção de moradias populares (casas ou prédios) e cujos potenciais clientes se tornariam efetivos demandadores (demanda efetiva) à medida que tais bens coubessem em seu orçamento, seja por financiamentos compatíveis com a renda individual ou via aumento real de salários. Haveria, assim, condições para políticas criadoras de demanda efetiva, incentivadas pelo Estado brasileiro.

A passagem abaixo ajuda a entender melhor a relação entre maior expectativa de receita, em razão de maiores investimentos, e o impacto disso em termos de quantidade de empregos ofertados:

... o preço da oferta agregada da produção resultante de determinado volume de emprego é o produto esperado, que é exatamente suficiente para que os empresários considerem vantajoso oferecer o emprego em questão. Disso se deduz que, levando em conta certas condições da técnica de recursos e de custo dos fatores por unidade de emprego, tanto para cada firma individual quanto para a indústria em conjunto, o volume do emprego depende do nível de receita que os empresários esperam receber da correspondente produção. (Idem, Idem, p. 29-30).

Com o resultado mais elevado da função de emprego (ou intersecção entre oferta e demanda global), haveria mais renda na economia. Keynes explica que, em condições normais, os trabalhadores tendem a consumir boa parte da renda que obtiverem – conceito esse que será explicado ao longo do capítulo. Ou seja, está a discutir-se aqui uma forma de fomentar o consumo em cadeia e manter alto o nível de atividade econômica. Assim, o subsídio e o crédito “barato”, chamados por alguns economistas, respectivamente, depósitos a fundo perdido e rentabilidade negativa, além de outros esforços e despesas inerentes à colocação em prática de políticas habitacionais, na verdade resultariam em mais arrecadação futura para o governo. Adicionalmente, tais investimentos governamentais, oriundos de políticas habitacionais, podem ser utilizados como ferramenta anticíclica quando os níveis de emprego e renda estivessem baixos.

Ao trabalhar, porém, com um modelo de economia fechada (consequências da crise de 1929 na Inglaterra), a preocupação de Keynes será estabelecer os fatores que determinam o volume de emprego dos fatores de produção na economia. Nesse sentido, considera que a referida (necessária) manutenção do consumo em cadeia está pautada na *propensão a consumir* por parte dos trabalhadores. Para representar tal propensão, ele estabelece a equação abaixo, procurando demonstrar a relação funcional “X” entre o consumo (C_w) e a renda (Y_w), ambos medidos em unidades de salário – sendo “W” o salário nominal de uma unidade de trabalho.

Figura 1: Equação da propensão a consumir

$$C_w = \chi(Y_w) \text{ ou } C = W \cdot \chi(Y_w).$$

Fonte: (Idem. Idem, p. 72)

O ponto de partida da equação é a intersecção de duas curvas (oferta global e demanda global). A demanda global depende, portanto, das condições físicas de produção relacionadas aos investimentos dos empresários. Mas Keynes pontua que o volume gasto (consumido) pelas pessoas varia de acordo com três fatores fundamentais, sendo o primeiro fator o próprio montante das despesas de consumo de uma comunidade, que utiliza parte da renda de cada indivíduo; o segundo fator as circunstâncias objetivas que levam ao consumo ou ao investimento; e o terceiro fator os desejos subjetivos, propensões psicológicas e hábitos.

De modo geral os fatores subjetivos (propensões psicológicas e hábitos) pouco variam dentro da rotina de um próprio indivíduo, principalmente em um curto espaço de tempo, e salvo em momentos atípicos ou revolucionários afirma, as variações maiores seriam entre grupos socialmente diferentes, com hábitos distintos. (Idem. Idem).

Portanto, antes de analisar os fatores subjetivos, no livro terceiro, capítulo 8, Keynes opta por examinar os chamados fatores objetivos, que se prendem à questão fundamental da forma como se dá a repartição da renda no país. Ou seja, (i) as variações da unidade de salário; (ii) as variações na diferença entre renda e renda líquida; (iii) as variações imprevistas nos valores de capital não considerados no cálculo de renda líquida; (iv) as variações na taxa intemporal de desconto; (v) as variações na política fiscal; (vi) as modificações das expectativas acerca da relação entre os níveis presentes e futuros de renda. (Idem. Idem, p. 72-5).

A respeito dos itens (i) e (ii), Keynes recorda, no capítulo 20, que o consumo é função da renda real muito mais do que da renda nominal. Portanto, se a unidade salário varia a despesa de consumo correspondente ao volume do emprego também irá variar. Nesse sentido, renda e emprego variam paralelamente e são variáveis dependentes, a variável salário sendo o elo frágil da corrente. Porém admite, como primeira aproximação, que se a unidade de salário variar, o gasto em consumo correspondente a certo número de emprego variará na mesma proporção, assim como os preços. (Idem. Idem, p. 72-3).

De acordo com Keynes, no caso do item "i", variações na unidade de salário poderiam de fato influenciar o nível de consumo³, porém os preços tenderiam a se adequarem, equalizando a situação.

³ O consumo, em Keynes (capítulo 20), é função da renda real muito mais do que da renda nominal. Portanto, se a unidade salário varia a despesa de consumo correspondente ao volume do emprego também irá variar. Nesse

O consumo (C) é, evidentemente, uma função (em certo sentido) muito mais da renda real do que da renda nominal. Em dada situação da técnica, das preferências do público e das condições sociais que determinam a distribuição da renda, a renda real de um indivíduo sobe e desce com a quantidade de unidades de trabalho de que pode dispor, isto é, com o montante da sua renda medida em unidades de salário, embora a sua renda real suba em proporção menor que o seu rendimento medido em unidades de salário (devido à influência dos rendimentos decrescentes), quando o volume agregado da produção muda. Podemos, portanto, admitir razoavelmente, como primeira aproximação, que, se a unidade de salário varia, o gasto em consumo correspondente a certo nível de emprego variará assim como os preços, na mesma proporção, ainda que, em certas circunstâncias, tenhamos de levar em conta as possíveis consequências sobre o consumo agregado de uma mudança na distribuição da renda real entre os empresários e os rentiers, provocada por uma variação na unidade de salário. (Idem, Idem).

Com relação ao item “ii”, explica que pode existir certa relação estável entre renda e renda líquida, havendo uma função biunívoca que relaciona os variados níveis de renda aos correspondentes níveis de renda líquida, mas pontua que variações na renda, de forma não líquida, não devem ser levadas em conta, pois há variações na renda líquida que não refletem na renda e acrescenta: “... *salvo em circunstanciais especiais, duvido que este fator tenha importância prática*” (Idem. Idem, p. 73), posto que a renda líquida não terá sido aumentada. Da mesma forma, variações na renda de forma não líquida não devem ser levadas em conta, pois, novamente, o poder de compra não teria sido alterado. Por fim, argumenta que se a renda líquida aumentar, sem que a renda nominal tenha sido alterada, haveria, sim, espaço para novos gastos. No entanto, reluta em acreditar neste tipo de ocorrência de forma prática.

Uma variação na diferença entre renda e renda líquida. Demonstramos antes que o montante do consumo depende mais da renda líquida do que da renda, visto que por definição, é a renda líquida que o indivíduo tem em mente, antes de mais nada, quando decide a escala do seu consumo. Em determinada situação pode existir certa relação estável entre ambos os conceitos, no sentido de que haverá uma função relacionando de maneira biunívoca os diversos níveis de renda aos correspondentes níveis de renda líquida. Entretanto, se não for este o caso, a parte da variação da renda que não afete a renda líquida deve ser negligenciada, pois não influi sobre o consumo; e, de forma semelhante, deve ser levada em conta a variação na renda líquida que não reflita na renda. Todavia, salvo circunstâncias especiais, duvido que este fator tenha importância prática. (Idem, Idem).

O item (iii), variações imprevistas nos valores de capital, embora estas não sejam consideradas no cálculo de renda líquida, pois não guardam relação estável

sentido, renda e emprego variam paralelamente e são variáveis dependentes, a variável salário sendo o elo frágil da corrente.

ou regular com o montante da renda, estão colocadas como um dos fatores potenciais para causar variações de curto prazo na propensão a consumir. Escreve:

Estas variações têm importância muito maior para modificar a propensão a consumir por não guardarem nenhuma relação estável ou regular com o montante da renda. O consumo das classes proprietárias de riqueza pode ser extremamente suscetível às variações imprevistas no valor nominal de seus bens. Este fator deve ser considerado entre os mais importantes daqueles capazes de ocasionar variações de curto prazo na propensão a consumir. (Idem, Idem).

Para o autor, “o consumo das classes proprietárias de riqueza pode ser extremamente suscetível às variações imprevistas no valor nominal dos seus bens”. (Idem. Idem, p. 73-4). Já o item “iv” remete a um tipo especial de *trade-off* que vai além da escolha de consumir ou não, apenas de acordo com a alta ou baixa da taxa de juros, por exemplo, mas tem de levar em conta também outros riscos variados, como as chances de morrer e não desfrutar da riqueza em vida.

Não se trata aqui da mesma coisa que a taxa de juros, já que esta leva em conta as variações futuras no poder aquisitivo do dinheiro, à medida que são previstas. Deve-se considerar também toda a sorte de riscos, tais como a probabilidade de não viver bastante para usufruir dos bens futuros ou de uma tributação confiscatória. (Idem. Idem, p. 74).

A questão temporal do retorno de investimento no tempo e a taxa de juros também são consideradas pelo autor, já que certas oscilações, como por exemplo, uma subida de 4% para 5%, ou o oposto, uma queda de 5% para 4%, tende a não alterar significativamente a decisão de consumir ou poupar, a depender da idade e do nível de poupança atingido.

A política fiscal, citada no item “v”, pode ter papel importante na propensão a consumir, pois é capaz de estimular ou desestimular o consumo, de maneira generalizada ou específica, por meio das formas e alíquotas de tributação, como as que incidem sobre heranças, além de instrumentos como isenções fiscais, ou em ações pontuais, como a liberação de saques do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) no Brasil. Outra forma seriam políticas de transferência de renda (as quais normalmente injetam recursos na economia), além da própria taxa SELIC (taxa básica de juros) e gestão da dívida pública, como a recompra de títulos, rolagem ou amortização de dívidas. De acordo com Keynes,

Se o incentivo do indivíduo para poupar depender dos futuros rendimentos que espera, ele evidentemente dependerá não só da taxa de juros como também da política fiscal do Governo. Os impostos sobre a renda, particularmente quando grava a renda, ‘não ganha’, os impostos sobre

lucros de capital, sobre heranças etc., são tão importantes quanto a taxa de juros, sendo mesmo possível que as modificações eventuais da política fiscal tenham, pelo menos nas expectativas, maior influência que a própria taxa de juros. Se a política fiscal for usada como um instrumento deliberado para conseguir maior igualdade na distribuição das rendas, seu efeito sobre o aumento da propensão a consumir será naturalmente tanto maior. (Idem, Idem).

Já sobre o item “vi”, Keynes argumenta que modificações das expectativas não devem exercer influência importante devido às incertezas envolvidas em expectativas futuras, além do fato de que embora possa realmente influenciar a propensão a consumir de uma pessoa, quando colocadas dentro do contexto de uma sociedade, tende a equilibrar-se com as expectativas das outras pessoas, pois *“embora [este fator] possa afetar consideravelmente a propensão a consumir de um indivíduo, é provável que quando se trata da comunidade como um todo, seus efeitos tendam a compensar-se”*, afirma. (Idem. Idem, p.74-5).

Tendo concluído a explicação de cada um dos itens, Keynes percebe que a tendência ao consumo tende a variar pouco, sendo tal variação dependente de circunstâncias pouco usuais, mas que ainda assim dependeriam conjuntamente dos efeitos de outras situações, sendo necessária uma combinação de fatores para haver mudanças significativas. Com isso, escreve:

Chegamos, pois, à conclusão que, em determinada situação, a propensão a consumir pode ser considerada uma função relativamente estável desde que tenhamos eliminado as variações na unidade de salário em termos de moeda. As flutuações imprevistas nos valores de capital podem modificar a propensão a consumir, bem como poderão afetá-la variações substanciais na taxa de juros e na política fiscal; porém, não é provável que outros fatores objetivos capazes de atuar sobre ela, conquanto não devam ser desprezados, tenham importância em circunstâncias comuns. (Idem, Idem).

E chega à conclusão de que o consumo depende da renda agregada medida em unidades de salário.

Em virtude da situação econômica geral, o fato de o gasto de consumo, em termos de unidade de salário, depender essencialmente do volume da produção e do emprego justifica o agrupamento dos outros fatores na expressão composta “propensão a consumir”. Isto porque, conquanto os demais fatores possam variar (e convém não esquecer isto), a renda agregada medida em unidades de salário é, regra geral, a principal variável de que depende o componente consumo da função da procura agregada. (Idem. Idem, p.75).

Dando continuidade ao raciocínio e valendo-se das conclusões acerca da estabilidade da propensão a consumir e de que o montante do consumo agregado depende primordialmente do montante da renda agregada, Keynes explica que os

homens em geral aumentam seu consumo à medida que veem sua renda aumentar, porém não em sua totalidade. Com isso, estabelece que se (C_ω) é a quantidade do consumo e (Y_ω) a quantidade da renda (ambos medidos em unidades de salário), ΔC_ω tem o mesmo sinal que ΔY_ω , mas grandeza inferior, de modo que o resultado de $\frac{dC_\omega}{dY_\omega}$ é positivo e inferior à unidade, e elucida:

O padrão de vida habitual de um indivíduo baseia-se na primeira satisfação que pode extrair de sua renda, e ele tende a poupar a diferença que surge entre a sua renda efetiva e as despesas correspondentes ao seu padrão costumeiro de vida; ou então, no caso de acomodar os seus gastos às variações na sua renda em períodos curtos, só o fará imperfeitamente. Por conseguinte, uma renda crescente será com frequência acompanhada de uma poupança maior, e uma renda decrescente o será de uma poupança menor, em maior escala a princípio do que posteriormente. (Idem, Idem).

Ressalta que *“a satisfação das necessidades primárias imediatas de um indivíduo e sua família é, normalmente, mais forte que os seus motivos para poupar”*. Porém, ao atingir-se certo nível de conforto, a tendência é que uma proporção maior da renda seja poupada à medida que a renda real aumente. Isto o permite chegar a importante conclusão que *“se o emprego e, portanto, a renda agregada aumenta, nem todo o emprego adicional será requerido para satisfazer as necessidades do consumo adicional.”* (Idem. Idem, p. 75-6).

Já quando a situação for de diminuição de renda em razão da queda no volume de emprego, é bastante possível que o consumo exceda a renda, pois as pessoas ou instituições seriam induzidas a utilizar suas reservas financeiras, ou o próprio governo interviria com auxílios (como dinheiro emprestado, por exemplo) evitando queda na arrecadação fiscal. Ou seja, quando o nível de emprego estiver baixo, o consumo agregado diminuirá em volume inferior à queda da renda real. Posto isso, conclui que *“o emprego só pode aumentar pari passu com um aumento do investimento; a não ser, bem entendido, que ocorra alguma mudança na propensão a consumir”*. Da mesma forma, *“enquanto o emprego é função do consumo e do investimento previstos, o consumo é, coet. par., função da renda líquida, isto é, do investimento líquido (sendo a renda igual ao consumo mais o investimento líquido)”*. (Idem. Idem, p. 76).

Na sequência, demonstra preocupação ao analisar a situação de prudência demasiada dos empresários em fazer provisões para longínquas trocas de equipamentos e possíveis amortizações antecipadas de dívida, pois podem gerar

grandes empecilhos no aumento dos investimentos líquidos. (Idem. p. 77). Um dos exemplos por ele utilizado para ilustrar tal situação é a crise norte-americana de 1929, conforme passagem a seguir:

Nos Estados Unidos, por exemplo, ao chegar em 1929, a rápida expansão de capital nos cinco anos anteriores levou cumulativamente à constituição, com vista a um equipamento que não necessita ser renovado, de fundos de amortização e de margens de depreciação em tão grande escala que se tornava necessário um volume enorme de investimentos completamente novos apenas para absorver essas reservas financeiras; chegou, ainda, a ser quase impossível encontrar mais investimentos novos em escala suficiente para corresponder ao volume de poupança nova, que uma comunidade próspera e em situação de pleno emprego se dispusera a guardar. (Idem, Idem).

De acordo com o autor, os fatos supracitados seriam por si só motivadores de uma crise. Para piorar, a mesma *prudência financeira* teria vigorado durante o período da depressão por parte das grandes empresas que haviam resistido à depressão, fato que dificultou severamente uma rápida recuperação. Na Grã-Bretanha, o volume atingido pelos fundos de amortização criados pelos empresários britânicos teria esterilizado os investimentos – e, em razão da grande destruição causada pela primeira guerra mundial, havia a necessidade de restaurar amplamente as instalações, inclusive de moradia, para abrigar a população. Em 1925, o montante de tais reservas era de £ 24 milhões de libras esterlinas e, em 1933, de £ 68 milhões. (Idem. Idem).

Ainda que os particulares estivessem dispostos a gastar todas suas reservas, seria difícil restabelecer o pleno emprego pois também os investimentos governamentais estavam bem abaixo do necessário, “*diante deste volume opressivo de reservas estatutárias constituídas pelas autoridades públicas e semipúblicas, inteiramente dissociadas de qualquer investimento novo correspondente*” (Idem, Idem), pontuou o autor. Para ele, a forma como a “*sã administração financeira*” (ironizando as práticas da administração pública) costumeiramente constitui seus fundos de amortização são capazes de “*recuperar o custo inicial algum tempo antes que a reposição se faça necessária*”. (Idem, Idem).

Até aqui foi procurado demonstrar a propensão a consumir, a importância do investimento líquido e do consumo na geração de emprego e renda e os riscos do desinvestimento (satisfação do consumo atual com bens anteriormente produzidos). Dando sequência aos conceitos de Keynes, abordaremos os fatores subjetivos da propensão a consumir.

No capítulo 9º da *Teoria*, sobre os fatores subjetivos à propensão ao consumo, entende que estas questões são subjetivas e não apresentam nenhum problema novo para os economistas. Conforme indica na versão inglesa de sua obra (1936), são fatores subjetivos: o gosto pelo prazer, imprevidência, generosidade, impulso, ostentação, prodigalidade e, na versão brasileira (1983) foram acrescentados a precaução, previdência, cálculo, melhoria, independência, iniciativa, orgulho, avareza.

Aponta oito motivos pelos quais os indivíduos optam por não investirem ou consumirem. São eles: (i) acumular uma reserva para contingências imprevistas; (ii) preparar-se para necessidades futuras que poderão ser maiores do que a renda prevista, como educação dos filhos e velhice; (iii) adiar o consumo atual para se beneficiar de um juro ou outro tipo de valorização do capital no presente; (iv) desfrutar de um gasto progressivamente crescente, que daria a sensação de melhora gradual nas condições de vida; (v) gozar da sensação de poder fazer algo, mesmo sem ter a ideia específica do que; (vi) ter recursos para executar projetos especulativos ou econômicos quando quiser; (vii) fazer fortuna; e (viii) satisfazer a própria avareza, persistentemente, mesmo que de forma involuntária. (Idem. Idem, p. 83).

Há, também, a poupança acumulada por indivíduos, governos e empresas, valores que em uma sociedade industrial moderna (caso dos EUA e Grã-Bretanha da época) alcançaria entre um a dois terços da acumulação total retida da sociedade. Nesse sentido, destaca quatro motivos que fariam as pessoas ou empresas pouparem: (i) para dispor de capital próprio a ser empregado em novos projetos; (ii) por motivo da liquidez – possuir capital para emergências e crises; (iii) por motivo de segurança – assegurar um gradual e contínuo aumento da renda que isentaria os gestores de crítica, ainda mais pela difícil distinção entre necessidade de acúmulo de reservas e eficiência; e (iv) prudência financeira, em termos de capital de giro para liquidar operações ou renovar equipamentos. Não obstante, afirma, tais motivos excluem do consumo uma parte da renda e formam uma reserva que poderia ser rapidamente superada em data futura, consumindo as economias em sua totalidade ou até formando o que denomina de “*poupança negativa*” (dívida).

De forma semelhante, entende que a distribuição da riqueza dentro de uma sociedade é determinada pela estrutura social mais ou menos permanente e com pouca mobilidade. Pode-se, portanto, considerar essa estrutura como algo que se

altera em ritmo lento e durante um horizonte de tempo extenso, fato também colocado como premissa em sua obra. O que o leva à seguinte e importante conclusão no que tange às alterações de consumo:

Considerando, portanto, que a base principal das forças subjetivas e sociais muda lentamente, enquanto, por outro lado, a influência a curto prazo nas alterações da taxa de juros⁴ e outros fatores subjetivos é no mais das vezes de importância secundária, somos levados a concluir que as variações de curto prazo no consumo dependem, em grande parte, das alterações dos ritmos com que se ganham as rendas (medidas em unidades de salário) e não das variações na propensão a consumir uma parte de determinada renda. (Idem. Idem, p. 84).

Keynes inicia o capítulo décimo – *A propensão marginal a consumir e o multiplicador* - lembrando que o emprego somente aumentará *pari passu* quando houver investimentos. Partindo desta premissa, estabelece uma relação entre renda e investimento, a qual ele dá o nome de *multiplicador*.⁵ Aos empregos gerados por investimentos em bens de capital, ele dá atenção especial, chamando-os de *empregos primários*. Neste momento atinge um ponto importante de sua teoria do emprego, pois, em razão da *propensão a consumir*⁶, permite-se estabelecer uma relação acurada entre fluxo de investimento e os volumes agregados de emprego e renda.

Para Keynes, a renda real, medida em termos de produtos, e a renda medida em unidade de trabalho (R), aumentam ou diminuem simultaneamente, no curto período em que o equipamento em capital resta virtualmente o mesmo. Chama *“multiplicador de investimento”*, quando um investimento global se produz, proporcionando um aumento da renda igual a *k* vezes o crescimento do investimento. De acordo com o autor, o multiplicador de Kahn (*k'*, denominado *“multiplicador de emprego”*), difere pouco do seu, porque mede a relação entre o

⁴ A respeito da referida influência das alterações na taxa de juros, Keynes explica que geralmente variações moderadas na taxa de juros pouco alteram a propensão a consumir. *“Não significa que as variações na taxa de juros tenham apenas uma influência limitada sobre as quantias realmente poupadas ou consumidas. Pelo contrário, a influência dessas variações sobre o montante realmente poupado é de primordial importância, mas se exerce em direção oposta à que, geralmente, lhe é atribuída”*. (Id. Id. p. 85). Com isso, quando diz *“direção oposta”*, Keynes quer dizer que, ao aumentar-se a taxa de juros, os investimentos podem cair, o que diminuiria a renda agregada e indubitavelmente também o consumo, e poderia fazer uma parcela grande de pessoas utilizarem suas poupanças, que em volume global tende a ser igual às poupanças nascidas do *“não investimento”*. Ou seja, não significa exatamente que a propensão a consumir diminuiu porque se aumentou a taxa de juros, mas sim que ambos, a poupança e o dispêndio, diminuíram.

⁵ De acordo com Keynes, o termo *“multiplicador”* foi introduzido na teoria econômica pelo economista inglês M. R. Kahn, no artigo *“The Relation of Home Investment to Unemployment”*. *Economic Journal*. Jun 1931. (Id. p. 87).

⁶ Keynes define *“propensão a consumir”* como sendo a relação potencial ou funcional entre um rendimento global e a despesa de consumo que faz surgir as duas quantidades, ambas medidas por unidade de trabalho.

crescimento dado ao *emprego primário* nas indústrias de bens de capital às quais está associado. (Idem. Idem, p. 87-8).

Como visto anteriormente, a propensão marginal a consumir será o quociente da divisão do adicional de consumo pela renda adicional ($\frac{dC_{\omega}}{dY_{\omega}}$), sendo ambos medidos em unidades de salário. A partir desta operação, alcançar-se-á o resultado que mostra como se dividirá o próximo incremento de produção. Isto porque $\Delta Y_{\omega} = \Delta C_{\omega} + \Delta I_{\omega}$, onde ΔC_{ω} e ΔI_{ω} são incrementos do consumo e do investimento, de modo que se possa escrever $\Delta Y_{\omega} = k \Delta I_{\omega}$, onde $1 - \frac{1}{k}$ é a propensão marginal a consumir. À “k”, Keynes denomina “*multiplicador de investimento*”. (Idem, p. 88).

Nesse caso, quando se promove certo acréscimo de investimento agregado (exemplo das indústrias de bens de capital), a renda sobre “k” vezes, em relação a tal acréscimo, aponta:

Quando a atitude psicológica da comunidade a respeito do consumo é tal que induz, por exemplo, a consumir nove décimos de um incremento de renda, o multiplicador k é igual a 10 e o emprego total causado (por exemplo) por um incremento de obras públicas será dez vezes superior ao emprego primário proporcionado pelas próprias obras públicas, supondo que não haja redução de investimento em outros setores. (Idem. Idem, p. 89).

Caso a renda extra gerada pelo incremento de investimento seja recebida pela população sem que seja parcialmente revertida em consumo, o aumento da renda real ficará restrita ao gerado pelo próprio emprego primário, oriundo das obras públicas. Ao mesmo tempo, supondo-se que a mesma renda extra seja inteiramente consumida, poderá não haver equilíbrio e os preços subirão indiscriminadamente.

De acordo com as hipóteses psicológicas normais, um aumento no emprego só será acompanhado por declínio no consumo se ao mesmo tempo se produzir uma alteração na propensão a consumir – como resultado, por exemplo, da propaganda em tempo de guerra tendente a diminuir o consumo individual; somente neste caso o aumento de emprego nas indústrias de investimento será acompanhado de repercussão desfavorável sobre o emprego nas indústrias que trabalham para o consumo. (Idem, Idem).

Sem ignorar a importância da taxa de juros nos investimentos, Keynes pondera que caso sejam confirmadas as suas suspeitas acerca das tendências psicológicas das pessoas, será possível estabelecer a lei de que o aumento do

emprego derivado do investimento estimulará o setor industrial voltado para o consumo. Ou seja, o aumento total do emprego será um múltiplo do próprio emprego primário, proporcionado pelos investimentos. (Idem. Idem, p. 88-9).

Dependendo do nível da propensão marginal a consumir tal renda adicional, pequenas flutuações no investimento podem ser capazes de produzir grandes ou insignificantes variações no emprego. Dessa forma, caso a propensão a consumir estará próxima à unidade do incremento de renda, o desemprego involuntário será facilmente remediado. Mas caso a propensão a consumir a renda extra esteja próxima a zero, haverá tendência ao desemprego permanecer refratário aos remédios. Keynes sugere, contudo, que a propensão a consumir posiciona-se em uma banda intermediária, com mais proximidade à unidade do que a zero. Afirma, ainda, que uma vez atingido o pleno emprego, qualquer aumento de investimento faria os preços subirem sem limites, instaurando quadro de inflação, seja qual for a propensão marginal a consumir. (Idem, p. 89).

Posteriormente o autor fará ressalvas em relação ao multiplicador, pois sua plena atuação concorre com outros fatores conjunturais, como, por exemplo, uma possível diminuição de investimento em outros setores. Para expor este contraponto, vale-se do já citado artigo de Kahn, no qual são suscitados fatores a serem levados em consideração no cálculo dos efetivos resultados do multiplicador. Resumidamente, tais fatores seriam:

(i) A captação de recursos necessários para financiamento de tal política de investimentos por parte do governo e para capital de giro pelos empresários (para suprir novas demandas) poderia provocar aumento dos juros, o que diminuiria o nível geral da atividade econômica, sendo necessária atuação das autoridades monetárias. Além disso, concomitantemente, os preços dos insumos de produção poderiam subir, reduzindo a eficiência marginal de capital de alguns setores, que para seguir estimulados a investir teriam de encontrar juros efetivamente mais baixos. Ou seja, talvez fosse necessário convencer os credores do governo e do empresariado a receber menos pelos empréstimos.

(ii) O segundo fator seria o *“problema psicológico”* que a intervenção de investimentos estatais poderia instaurar, afetando a *“confiança”* do setor privado, que poderia fazer diminuir o ritmo dos investimentos face à preferência pela liquidez, criando possivelmente a necessidade de medidas compensatórias.

(iii) O terceiro fator refere-se ao fato que em um sistema econômico aberto parte da demanda gerada seria absorvida pelo mercado de países estrangeiros – fato que considera não ser de todo ruim, pois se criaria novos empregos, gerando por sua vez mais relações comerciais. Desse modo, afirma, o país (Grã-Bretanha) poderia vir a recuperar parte dos investimentos perdidos no exterior.

Além desses fatores, Keynes indica outros dois: o primeiro é o fato de que o aumento do emprego geral poderia gerar tendência decrescente aos rendimentos dos trabalhadores, concentrando uma parte maior da renda agregada com os empresários, cuja propensão a consumir tende a ser menor que a média da população. O segundo seria a parcela da população desempregada, imediatamente após encontrar emprego, ter como prioridade quitar a poupança negativa contraída durante a fase ruim, em detrimento do consumo.

Levando em conta estes cenários variáveis, vale-se dos cálculos de R. F. Kahn para dar números reais aos multiplicadores de seu modelo. Considerando uma sociedade nacional moderna típica, que compõe um sistema fechado e na qual o consumo dos desempregados é pago pela transferência de consumo de outros consumidores, afirma: *“a tendência será, provavelmente, de consumir não muito menos de 80% de qualquer incremento da renda real, de modo que o multiplicador, levando em conta todas as compensações, talvez não se mostre muito inferior a 5.”* (Idem. Idem, p.92).

Porém, continua, em um país em que o comércio exterior chegue a representar, por exemplo, 20% do consumo local e supondo que os desempregados recebam, por meio de empréstimos ou similares, até 50% de sua renda habitual, *“o multiplicador pode descer até o ponto de corresponder a 2 ou 3 vezes o volume de emprego proporcionado por um investimento novo”*. (Idem). Sendo assim, chega à conclusão que em países cujo comércio externo se faz presente de forma relevante e cujo auxílio aos desempregados é amplamente financiado por empréstimos (como ocorreu na Grã-Bretanha em 1931), a flutuação de emprego que segue determinada variação de investimento é bem menos intensa que em países nos quais tais fatores são menos presentes (caso dos EUA em 1932).

Ainda no capítulo 10, faz ponderações no sentido de que um possível descompasso entre o ritmo de investimento das indústrias de bens de capital e bens de consumo (salário) não afetará, de modo algum, a teoria do multiplicador. Ele admite, no entanto, que pode haver inflações momentâneas (até que os agentes se

equilibrem), pelo aumento da renda de uns e possível falta de suprimentos correspondentes. Entretanto este cenário seria pouco provável, pois os investimentos em indústrias de bens de capital tendem a ser graduais, permitindo às indústrias de bens de consumo acompanharem seu curso. (Idem, p. 93).

Mais adiante, ao analisar, segundo sua própria metodologia de cálculo, o efeito dos investimentos em termos do multiplicador em uma sociedade, durante situação de pleno emprego e em momento de grande desemprego, para concluir que:

No exemplo apresentado, se no momento em que o emprego desceu a 5,2 milhões se empregarem nas obras públicas mais 100 mil homens, o emprego total subirá a 6,4 milhões. Mas, se o emprego já é de 9 milhões, quando se usarem mais 100 mil homens nos mesmos trabalhos, o emprego total apenas subirá a 9,2 milhões. Assim, em tempos de desemprego rigoroso, as obras públicas, ainda que de duvidosa utilidade, podem ser altamente compensadoras, mesmo que apenas pelo menor custo dos gastos de assistência, desde que se possa admitir que a parte poupada da renda seja menor quanto mais intenso for o desemprego. (Idem, p. 95).

Ou seja, os efeitos do multiplicador tendem a ser maiores em tempos de crise quando o nível de desemprego é mais elevado, caracterizando o poder anticíclico que o governo pode exercer com vistas à recuperação do nível de atividade econômica.

Ao definir, no capítulo 11, a Eficiência Marginal do Capital como sendo “a taxa de desconto que tornaria o valor presente do fluxo de anuidades das rendas esperadas deste capital, durante toda a sua existência, exatamente igual ao seu preço de oferta”, analisa seu ciclo existencial completo. Ou seja, analisa o retorno, medido em termos percentuais, obtido por um investimento.

Na administração financeira, usa-se o termo *Taxa Interna de Retorno* (TIR).⁷ Seria o quanto restaria ao investidor uma vez completo o ciclo da sua operação, ou seja, as rendas futuras obtidas pela venda do seu produto ou pela prestação de um serviço, subtraídas as despesas intrínsecas ao ciclo operacional. Através da análise da *Eficiência Marginal do Capital*, os empresários decidem se investem ou não em um projeto. Ou seja, levam em conta expectativas futuras e projeções, e não números do passado. Assim, a eficiência marginal de capital é definida em termos da expectativa da renda e do preço de oferta corrente do bem de capital e “depende

⁷ TIR (Taxa Interna de Retorno) ou, em inglês, IRR (*Internal Rate of Return*), é o retorno, medido em termos percentuais, de um determinado projeto de investimento, levando em conta todas as entradas e saídas de dinheiro em um fluxo financeiro.

da taxa de retorno que se espera obter do dinheiro investido num bem recentemente produzido, e não do resultado histórico obtido por um investimento”. (Idem, p.101).

Porém, afirma, quando ocorrer investimentos em bloco por parte do empresariado em um mesmo produto durante certo período de tempo, a eficiência marginal deste produto tende a cair por dois motivos: (i) o aumento da oferta do referido produto, diminuindo a renda prospectiva; e (ii) a pressão sobre os preços dos fornecedores de insumo de tal produto.

Keynes explica a maneira pela qual se deve calcular a curva de demanda por investimento ou, alternativamente, a curva da eficiência marginal do capital:

Podemos, assim, criar para cada tipo de capital uma escala mostrando a proporção em que deverá aumentar o investimento nesse capital durante o período, para que a sua eficiência marginal baixe para determinado nível. Podemos, depois, agregar essas escalas de todos os diferentes tipos de capital, de modo que se obtenha outra escala que relacione a taxa de investimento agregado com a correspondente eficiência marginal do capital em geral que aquela taxa de investimento estabelecerá. (Idem, p. 102).

O que lhe permite concluir que os investimentos aumentariam *“até o ponto que não haja mais nenhuma classe de bem de capital cuja eficiência marginal exceda a taxa de juros corrente”*. De mesmo, *“o investimento vai variar até aquele ponto da curva de demanda de investimento em que a eficiência marginal do capital em geral é igual à taxa de juros do mercado”*. (Idem, Idem). Ou seja, quando a eficiência marginal do capital igualar a taxa de juros de mercado, talvez seja mais vantajoso aplicar o dinheiro do que encarar as agruras da produção. Portanto, a Taxa Mínima de Atratividade (TMA)⁸ dos empreendedores terá de ao menos ser ligeiramente superior à taxa de remuneração de aplicações financeiras ofertadas no mercado de capitais.

Keynes explica, ainda, que as análises de eficiência marginal do capital devem levar em conta também as perspectivas futuras, desde que estas se enquadrem no horizonte de tempo em que o produto em questão competirá, e afirma:

... convém notar que a expectativa de uma queda futura na taxa de juros terá por efeito fazer baixar a escala da eficiência marginal do capital, pois significa que a produção do equipamento criado hoje terá de competir, durante parte de sua vida, com a produção proveniente de equipamento a que bastará uma retribuição menor. (Idem, p.105).

⁸ Taxa Mínima de Atratividade (TMA) é uma taxa mínima de referência, utilizada para descontar fluxos de caixa, que geralmente se iguala à remuneração de mercado de aplicações financeiras. Utilizando-se dela no momento do desconto, é possível descobrir o Valor Presente Líquido (VPL) ou, no inglês, *Net Present Value (NPV)* de determinado investimento.

Dessa maneira, parece ser de fundamental importância compreender a relação de dependência entre eficiência marginal de certo volume de capital e as mudanças nas expectativas. Afinal, é primordialmente tal dependência que torna a eficiência marginal passível de flutuações violentas que explicam o ciclo econômico.

1.2. APLICAÇÃO DAS CATEGORIAS DO MODELO KEYNESIANO AO CASO BRASILEIRO

Partindo para uma análise que contrapõe outro conceito trabalhado por Keynes em sua Teoria Geral, *os Incentivos Psicológicos e Empresariais para a Liquidez*, com a realidade de retorno financeiro atual dos investimentos em moradia popular no Brasil, nos é possível elencar elementos que revelem a tendência à concretização dos investimentos por parte dos empresários, em detrimento da aplicação nas generosas taxas reais de juros brasileiras.

Tal situação ocorre porque, além das especificidades já citadas, como possibilidade de financiamento da obra e sua “ótima” demanda, devido à natureza dos trabalhos de construção civil e em razão do bom aproveitamento dos lotes comprados. Explica-se: quando se constrói, geralmente, se incorpora valor a um terreno bruto, desocupado, que por meio de trabalho concreto irá se transformar em um conjunto de apartamentos ou casas. E mais, por serem unidades habitacionais populares, as medidas mínimas das casas/apartamentos construídos são pequenas, possibilitando desmembrar um lote em várias outros, diluindo o custo por unidade construída, desta forma podendo aumentar consideravelmente o valor da mais valia e a margem de lucro do investimento.

Nesse sentido, a respeito da preferência pela liquidez, Keynes expõe quatro motivos principais que levariam um indivíduo a poupar, sendo os dois primeiros categorizados em relação aos depósitos para renda e negócios e os dois últimos em relação à poupança. Todos analisados sob a ótica do empresário da construção civil, visando elucidar como poderiam afetar, de forma macro, a decisão para investir ou não.

No capítulo 15 do Livro IV, *Os motivos psicológicos e comerciais da liquidez*, Keynes indica os motivos que conduzem o detentor de um fundo de investimentos a investir, motivado pela preferência à liquidez,

Uma das razões para conservar recursos líquidos é garantir a transição entre o recebimento e o desembolso da renda. A força deste motivo para induzir uma decisão de conservar um montante agregado de moeda dependerá, principalmente, do montante da renda e da duração normal do intervalo entre o seu recebimento e o seu desembolso. O conceito de velocidade-renda da moeda é estritamente apropriado apenas a este contexto. (Idem. Idem, p.140).

São quatro os motivos que conduzem à preferência pela liquidez: o motivo de renda; o motivo profissional; o motivo precaução e o motivo especulação.

O *motivo-renda* pode afetar o empresariado da construção civil e postergar o início de novos projetos, pois existe um tempo (que pode durar meses), entre a conclusão de um empreendimento e o pagamento total, e que afeta principalmente os empresários de pequeno e médio porte. Ao calcular um fluxo de caixa, a *prudência* faz com que boa parte dos empresários prefira utilizar capital próprio para custeio dos custos fixos, em detrimento de se alavancarem, os fazendo acumular recursos para despesas como folha de pagamento e alugueis.

A respeito do *motivo-profissional ou de negócios*, Keynes pontua:

Da mesma maneira, os recursos líquidos são conservados para assegurar o intervalo entre o momento em que começam as despesas e o do recebimento do produto das vendas, incluindo-se sob este título os recursos líquidos que conservam os empresários para garantir o intervalo entre a compra e a realização. A intensidade desta demanda dependerá, principalmente, do valor da produção corrente (e, portanto, do rendimento corrente) e do número de mãos através das quais passa essa produção. (Idem. Idem).

Na realidade do empreendedor-construtor, o *motivo-renda* se assemelha ao *motivo-negócios*, já que é em razão da natureza operacional dos negócios que se faz necessário o acúmulo da renda, principalmente para os que têm menos fôlego financeiro e grandes dívidas, em especial quando o número de empregados for significativo.

No modelo do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), como examinaremos mais adiante, é possível o empreiteiro financiar a obra e receber repasses mensais do agente financiador, após ter avançado na construção, diminuindo consideravelmente o risco do seu capital e reduzindo as preocupações com os *motivos negócios e renda*. Sobre o *motivo-precaução*, Keynes escreve:

Entre outros motivos para conservar recursos líquidos, destacam-se os de atender às contingências inesperadas e às oportunidades imprevistas de realizar compras vantajosas e os de conservar um ativo de valor fixo em termos monetários para honrar uma obrigação estipulada em dinheiro. (Idem. Idem).

Além da preocupação de manter recursos para o custeio da empresa através da necessidade de capital de giro, pode haver casos em que o empresário prefira liquidez para aguardar oportunidades inesperadas de negócio, como a compra de um novo terreno, participação em algum novo consórcio (parceria entre construtoras), renovação de frota e/ou maquinário, além do resguardo com despesas inesperadas, como processos judiciais. Este seria alguns dos *motivos-precaução* de nosso empresário do setor de construção civil, pois ainda de acordo com Keynes, a redução de capital circulante acompanha necessariamente o declínio da produção na fase ascendente dos negócios.

Por fim, o *motivo-especulação* é explicado por Keynes. Apesar de não ser escopo desta dissertação, é importante assinalar que, para o autor, este motivo *“requer um estudo mais detalhado do que os outros, tanto pelo fato de ser menos compreendido, como por ser especialmente importante para transmitir os efeitos de uma variação na quantidade da moeda”*. No entanto, para nosso objetivo, Keynes lembra que

O motivo-especulação varia de modo contínuo sob o efeito de uma alteração gradual na taxa de juros, isto é, há uma curva contínua relacionando as variações na demanda de moeda para satisfazer o motivo-especulação com as que ocorrem na taxa de juros, devidas às variações no preço dos títulos e às dívidas de vencimentos diversos. (Idem, Idem).

No caso do *motivo-especulação*, cabe explicar que qualquer investimento naturalmente concorrerá com a remuneração que a mesma quantia renderia por meio de aplicações financeiras, a qual está diretamente ligada à taxa de juros. Este fator afetará não apenas os empreendedores da construção civil, mas todos os outros, particularmente aqueles que trabalham em atividades cuja eficiência marginal do capital não seja tão alta. Assim, os dois primeiros motivos são *“principalmente o resultado da atividade geral do sistema econômico e do nível de renda nacional em termos monetários”*. (Idem, Idem). Enquanto os outros dois motivos são relativos à administração monetária.

É possível observar, de acordo com Keynes, que há uma curva constantemente relacionando a demanda de moeda para satisfazer o *motivo-especulação* com as variações na taxa de juros, por acabarem alterando preços de títulos e dívidas diversos: *“a experiência mostra que a demanda de moeda para satisfazer o motivo-especulação varia de modo contínuo sob o efeito de uma alteração gradual na taxa de juros...”*. (Idem, Idem).

Neste contexto de concorrência permanente entre os investimentos e a taxa de juros, cabe espaço para a definição dada por Keynes, essencial para um maior entendimento de sua obra. De acordo com o autor,

... a simples definição da taxa de juros diz-nos, literalmente, que ela é a recompensa da renúncia à liquidez por um período determinado, pois a taxa de juros não é em si outra coisa senão o inverso da relação existente entre uma soma de dinheiro e o que se pode obter desistindo, por um período determinado, do poder de comando da moeda em troca de uma dívida. (Idem. Idem, p.121).

Em última análise, a taxa de juros “*é o preço mediante o qual o desejo de manter a riqueza em forma líquida se concilia com a quantidade de moeda disponível*”. (Idem, p.122).

Correlacionando a teoria de Keynes com a realidade brasileira, tanto no século XX quanto contemporaneamente, é possível confirmar ao menos uma parte da hipótese deste trabalho, qual seja, dos benefícios econômicos fruídos pelos governos decorrentes de programas habitacionais. Mais especificamente, é possível listá-los e enquadrá-los sob diferentes perspectivas:

(I): o benefício do aumento do número de empregos gerados no setor da construção civil e indústria de bens de consumo, proporcionando mais renda agregada, em razão do maior nível de atividade econômica;

(II): a propensão a consumir e investir (ao menos parcialmente) o diferencial de renda gerada, por parte de trabalhadores e empresários, respectivamente, movimentando também o setor de comércio em geral, gerando inclusive mais tributos ao governo;

(III): à medida que a classe proletária esteja em condição de empregabilidade estável, se torna potencial demandante das próprias moradias populares;

(IV): pode ser utilizada com mais ou menos intensidade, contrabalançando o volume de investimentos privados, podendo atuar como medida anticíclica em tempos de retração econômica;

(V): dependendo da medida, pode não acarretar em dispêndios financeiros diretos por parte do governo, mas renúncia à certas receitas, ou seja, incentivos fiscais. Essa arrecadação renunciada provavelmente iria se incorporar à renda dos empresários, que aumentariam sua eficiência marginal do capital. Com isso, poderia haver uma tendência de mais investimentos no *setor real* da economia e não no financeiro, considerando o mercado moderno como bastante propício à aplicações

exclusivas na esfera financeira, como operações em mercados futuros, compra de títulos de dívida pública, moeda estrangeira, entre outros.

É possível, inclusive, encontrar na história brasileira programas que se valeram de tais benefícios econômicos para legitimação e continuidade, como o BNH, que por vezes se afastou do objetivo primário de suprir moradia à classe pobre, mas se manteve investindo em outras áreas da construção civil ou direcionando tais habitações a cidadãos com maior renda. A seguir, será analisada de forma ampla a desigualdade brasileira em termos de renda e como isso pode atrapalhar o curso dos programas habitacionais – e como esta simbiose de fatores se correlaciona à teoria keynesiana.

1.3. A DESIGUALDADE HERDADA: LIMITAÇÕES BRASILEIRAS AO MODELO KEYNESIANO

Esta sequência de ideias nos obriga analisar a desigualdade brasileira em termos de renda e como isso pode atrapalhar o curso dos programas habitacionais, e como esta simbiose de fatores se correlaciona à teoria keynesiana.

A OXFAM, organização humanitária internacional com 19 afiliadas e presente em 94 países, entre os quais o Brasil, faz estudos relacionados aos problemas da pobreza, desigualdade e injustiça, com vistas a sua diminuição. Desde 2014, quando a OXFAM abriu escritório em Brasília, a subsidiária brasileira vem publicando vários relatórios, tendo sido o mais recente - *A distância que nos une – um retrato das desigualdades brasileiras* - publicado em 25 de setembro de 2017. Este Relatório se mostra um bom ponto de partida para a análise das desigualdades brasileiras. A partir dele passamos a examinar algumas idiossincrasias brasileiras, que permitem contrapor os ensinamentos de Keynes, explicitados nos subitens anteriores.

O Brasil, com o advento da Constituição Federal de 1988, procurou criar mecanismos que reduzissem o patamar de desigualdade, introduzindo provisão constitucional de recursos para determinados fins. Deste modo, a Constituição Federal garantiu não só políticas de inclusão social e de elevação do nível de vida que nortearam os esforços de melhorar a distribuição de renda e ampliar o acesso aos serviços essenciais, como tentou assegurar seus recursos.

Nesse sentido, o Relatório da OXFAM Brasil reconhece que quando os níveis de desigualdade são extremos, acabam por reduzir a própria capacidade das

políticas propostas pelo Estado que objetivam a distribuição mais equitativa dos recursos, mantendo as barreiras sociais e alijando da economia uma parte da população. (OXFAM BRASIL. 2017. p. 6 e11).

Entre 1988, ano de promulgação da Constituição Federal, e 2015, o Brasil retirou da linha de extrema pobreza (ou seja, pessoas que vivem com até US\$ 1,90 por dia) mais de 28 milhões de pessoas. Tal grupo deixou de representar 37% para representar menos de 10% da população, o que foi acompanhado pela evolução positiva também no índice de Gini, que mede a distribuição de renda. Fatores como o progressivo aumento real do salário mínimo, expansão de serviços básicos, aumento do gasto social com educação e programas de transferência de renda foram importantes, além da estabilidade econômica e inflacionária das duas primeiras décadas do século XXI. (Idem. Idem, p. 12).

Em junho 2016, o Grupo Brasil, de economistas do Banco Mundial, publicou um extenso relatório a respeito do panorama socioeconômico brasileiro, intitulado *Retomando o Caminho para a inclusão, Crescimento e Sustentabilidade. Brasil: Diagnóstico sistemático do país*. Já na seção inicial do estudo são ressaltados os avanços brasileiros dos últimos 15 anos. Até o fim da década de 1990 o país havia feito pouco, no sentido de reduzir as desigualdades sociais. Porém, a partir de 2003 (governo de Luís Inácio Lula da Silva) houve uma reorganização que permitiu o país lograr êxito na gradativa redução das desigualdades e da pobreza, ao mesmo tempo em que eram criados novos postos de trabalho. O Banco Mundial estima que entre 2001 e 2013, 24,6 milhões de brasileiros deixaram a pobreza extrema. Apesar disso, o relatório ressalta que 5% da população detêm 30% de toda a renda gerada, o que faz do Brasil um dos países mais desiguais no mundo. (BANCO MUNDIAL. 2016, p. xv e xx).

No entanto o Brasil enfrenta desafios para seguir melhorando, como seu sistema tributário, que pesa proporcionalmente à renda de forma significativamente maior para os mais pobres. Atualmente mais de 16 milhões de brasileiros ainda vivem abaixo da linha da pobreza, sendo o Brasil um dos piores países em termos de desigualdade de renda. Distribuir melhor os recursos resulta afinal em maior expectativa de vida, menor taxa de mortalidade infantil e menos violência. (Idem. Idem, p. 12 e 17).

O Banco Mundial estimou em 17 milhões de pessoas, o número de brasileiros pobres (número semelhante ao da Oxfam, mostrando convergência entre os

relatórios) e apontou que, apesar de em 2013 cerca de 85,2% da população residir em áreas urbanas, a maior incidência de pobreza acontece em áreas rurais. Da população rural, 22,6% vive em condição de moderada pobreza e 9,1% em pobreza extrema, enquanto nos centros urbanos os números são de 6,3% e 3,1%, respectivamente. (Idem. Idem, p. xx).

O referido estudo mostra que entre 2001 e 2015, 1% mais rico da população brasileira apropriava-se de algo entre 22% e 25% do crescimento da riqueza do país (mais alto índice entre os países que divulgam dados), 10% mais rico de 61% da riqueza gerada, enquanto os 50% mais pobres de modestos 18%. Não à toa, o Brasil foi apontado como o 10º país mais desigual do mundo – entre 140 participantes. (OXFAM BRASIL. Idem, p.19 e 21).

Nestas condições, o ritmo de evolução de vida da parcela dos mais pobres se dá em velocidade inferior ao que poderia acontecer, caso incorporassem uma fatia maior da riqueza construída. Isto acaba por limitar a capacidade de consumo da camada dos mais pobres, incluindo as condições de moradia. Em suma, o dinheiro fica cada vez mais concentrado entre os abastados, mantendo um círculo vicioso.

O tema da destinação estritamente financeira dos recursos acumulados vem sendo amplamente discutido por acadêmicos, entre os quais o professor Ladislau Dowbor, como demonstra seu recente livro *A era do capital improdutivo* (2017). Nele, o autor chama atenção para o fato de que somente em período mais recente se vem aprimorando os conhecimentos acerca dos mecanismos de aprofundamento da desigualdade, desvelando a chamada “*armadilha da pobreza*”, também conhecida como “*pobreza estrutural*”. (DOWBOR, 2017, p.23). De acordo com Ladislau Dowbor,

A partir dos anos 1980 o capitalismo entra na fase de dominação dos intermediários financeiros sobre os processos produtivos [...] e isto passa a aprofundar a desigualdade. Mas apenas a partir da crise de 2008, com o impacto do pânico, é que foram se gerando pesquisas sobre os novos mecanismos de ganhos especulativos e de geração de desigualdade. (Idem. Idem, p. 22).

Os dados a seguir dão ideia dos limites máximos que as parcelas de financiamentos imobiliários podem atingir no Brasil, para implantação de uma política habitacional que caiba no orçamento familiar das famílias mais pobres, as quais são justamente as que mais compõem o aludido déficit habitacional, de acordo com o Relatório da OXFAM:

A grande maioria dos brasileiros tem uma renda média per capita de até um salário mínimo por mês. Considerando os valores de 2015, ano da última PNAD, seis em cada 10 pessoas têm uma renda domiciliar per capita média de até R\$ 792,00 por mês. De fato, 80% da população brasileira – 165 milhões de brasileiras e brasileiros – vivem com uma renda per capita inferior a dois salários mínimos mensais. (OXFAM BRASIL. Idem, p. 21).

Outra característica do Brasil é a disparidade de renda entre suas unidades federativas. O último censo realizado, em 2010, mostrou que São Paulo, Rio de Janeiro, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul apresentaram renda mensal média *per capita* de mais de R\$ 2.000,00, chegando a R\$ 2.447,00 no estado Bandeirante. No Distrito Federal, onde estão lotados muitos funcionários que compõem a elite do funcionalismo público, a renda *per capita* média atingiu R\$ 3.620,21, a maior do Brasil. Enquanto isso, em 12 dos 14 estados do Norte e Nordeste, a renda *per capita* média ficou abaixo dos R\$ 1.700,00 – no Maranhão uma pessoa ganhava, à época, 40% da remuneração do trabalhador paulista e apenas 27% dos proventos dos trabalhadores do Distrito Federal. (Idem. Idem, p. 28).

Por outro lado, o número de bilionários brasileiros entre 2000 e 2016 saltou de 10 para 31, totalizando cerca de R\$ 424,5 bilhões de reais, sendo que mais da metade (52%) herdou patrimônio familiar, indício da incapacidade de desconcentrar riqueza no Brasil, *“algo que sistemas tributários mais progressivos, como visto em países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), podem ajudar a fazer”*. (Idem, Idem). Patrimônio este que na média brasileira é composto em cerca de dois terços (68%) por ativos não financeiros, como imóveis e terras. Igualmente a concentração de terras agrícolas aumentou entre 1985 e 2006, passando de 0,857 para 0,872 no índice Gini, e na área ocupada por terras privadas, 75% são médias e grandes propriedades. (Idem, p. 28 e 30).

O professor Dowbor explica de forma sucinta como se viabiliza este cenário de concentração de renda progressiva entre famílias, que acaba multiplicando o número de bilionários:

A lógica é simples: quem recebe salário médio ou baixo paga comida e transporte, quem tem alta renda compra casas para alugar, ações e outras aplicações financeiras que rendem. Isto leva a um processo de acumulação de fortuna, ainda mais quando passa de pai para filho, criando castas de ricos. Um exemplo simples ajuda a entender o processo de enriquecimento cumulativo: um bilionário que aplica 1 bilhão de dólares para render módicos 5% ao ano está aumentando a sua riqueza em 137 mil dólares por dia. Não dá pra gastar em consumo esta massa de rendimentos. Reaplicados, os 137 mil irão gerar uma fortuna ainda maior. É um fluxo

permanente de direitos sobre a produção dos outros, recebido sem tirar as mãos do bolso. (DOWBOR. Idem, p. 26).

Tal cenário de concentração imobiliária também é perceptível nas áreas urbanas. Na cidade de São Paulo, por exemplo, 1% dos proprietários, o equivalente a 22.400 pessoas, concentra 25% de todos os imóveis registrados, refletindo em 45% do valor imobiliário do município. A concentração é tamanha que a média do valor patrimonial imobiliário de cada um destes indivíduos é de R\$ 34 milhões, algo próximo a 600 vezes a média nacional de distribuição patrimonial. (OXFAM BRASIL. Idem, p. 33).

Estes dados são um indício da importância que a reserva de áreas urbanas para doação por parte das prefeituras pode ter no sucesso das políticas habitacionais. Se algum empreendedor ousar repassar o custo que estes magnatas imobiliários cobrariam pela comercialização de suas áreas aos empreendimentos de casas populares e em última instância ao valor nominal das casas, seria tarefa difícil conciliar à renda do mutuário, mesmo em um financiamento de 30 anos e com juros subsidiados.

O relatório da Oxfam também constata que há uma distribuição injusta de serviços essenciais. Com exceção da luz elétrica, serviço do qual os pobres conseguem também beneficiar-se quase que em sua totalidade, o saneamento básico e a oferta de água encanada ainda variam bastante de acordo com a localidade da residência, e suas respectivas coberturas chegam a 25% e 62%, respectivamente, para os 5% mais pobres (ante 80% e 94% para os 5% mais ricos).

A urbanização e a concentração de pessoas ajudam na difusão do acesso, entretanto, a baixa renda familiar pode muitas vezes descolar as pessoas para regiões mais distantes, aonde tais serviços ainda não chegaram. Consequentemente nestes locais os indicadores de saúde, educação, habitação e renda são os piores – como no município de São Paulo, onde 34 dos 96 distritos estão recorrentemente nas últimas posições de tais índices. São prejudicadas cerca de 4,7 milhões de pessoas ou 40% do total de 12 milhões de residentes da cidade. (Idem, p.33-6).

No que tange à identificação do ponto focal do problema da desigualdade e também caminho para alteração do panorama, o relatório Oxfam aponta o sistema tributário brasileiro. A carga tributária brasileira gira em torno de 33%, comparável a de outros países, membros da OCDE, mas no Brasil ela *“é mal distribuída, de modo que os mais pobres e a classe média pagam muito mais impostos*

proporcionalmente que pessoas com rendas muito altas". (Idem, p. 44). O atual sistema não impõe progressividade de tributação, ou seja, à medida que a renda individual aumenta, distribui mal as incidências entre impostos diretos e indiretos, tributa em grau baixo o patrimônio e é vulnerável à elisão e evasão fiscais. (Idem, Idem).

Quanto ao Imposto sobre os rendimentos, o Relatório indica que da maneira como estão desenhadas as alíquotas incidentes sobre a renda atualmente, a tributação cresce até uma determinada faixa de renda e, depois disso, permanece estável independentemente da renda declarada – isto faz com que pessoas que pertencem às classes média, média alta e alta paguem a mesma alíquota de pessoas pertencentes aos estratos mais ricos da população. A solução proposta pelo relatório é tributar lucros e dividendos e adequar as alíquotas do Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF). (Idem. Idem, p. 45).

O Relatório expõe que a isenção da tributação de lucros e dividendos vigora no Brasil desde 1996, o que coloca o país, ao lado da Estônia, como os dois únicos países no mundo a regular tal prática entre os membros da OCDE – sendo esta a principal renda dos milionários e bilionários. Ao mesmo tempo, as alíquotas do IRPF são divididas em apenas quatro faixas (7,5%, 15%, 22,5% e 27,5%), fazendo com que contribuintes que recebem rendimentos a partir de R\$ 4.664,68 – cerca de 6 salários mínimos, piso da maior alíquota – paguem o mesmo que os que ganham 320 salários mínimos mensais. Além disso, a tabela do IRPF possui defasagem de mais de 80%, pois há 20 anos não sofre reajuste. (Idem. Idem, p. 46). Afirma o Relatório:

Dados da SRF [Secretaria da Receita Federal] de 2016 apontam que as pessoas com rendimentos mensais superiores a 80 salários mínimos (R\$ 63.040,00) têm isenção média de 66% de impostos, podendo chegar a 70% para rendimentos superiores a 320 salários mínimos mensais (R\$ 252.160,00). Por outro lado, a isenção para a classe média (considerando as faixas de 3 a 20 salários mínimos, R\$ 2.364,00 a R\$ 15.760,00) é de 17%, baixando para 9% no caso de quem ganha 1 a 3 salários mínimos mensais (R\$ 788,00 a R\$ 2.364,00). Em resumo, as menores rendas e a classe média pagam proporcionalmente muito mais impostos que os super-ricos. (Idem, Idem).

A respeito da incidência de carga tributária entre tributos diretos e indiretos, explica-se que diretos são aqueles que recaem sobre o próprio indivíduo (como o IRPF e o Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU), enquanto os indiretos recaem sobre os produtos e serviços a serem consumidos (como tributos sobre combustíveis

e alimentos). Da receita tributária brasileira, a maior parte (53%) provém de tributação sobre o consumo, ao passo que apenas 25% provém do Imposto de Renda – considerado como o mais justo. A consequência disso é que os 10% mais pobres gastam 32% de sua renda em tributos (sendo 28% destes indiretos) enquanto os 10% mais ricos dispendem 21% de seus rendimentos em tributos (sendo apenas 10% em indiretos). (Idem, p. 48).

Outro tipo de tributação favorável às classes mais altas brasileiras são os impostos que incidem sobre o patrimônio, como na transferência de heranças. Enquanto no Brasil os impostos patrimoniais equivalem a 4,5% da arrecadação total, no Japão, Grã-Bretanha e Canadá esta taxa supera a casa dos 10%. Em São Paulo, por exemplo, a alíquota sobre transferência de heranças é 4%, bem abaixo dos 40% que pode atingir no Reino Unido. (Idem, p. 49).

O Relatório ainda expõe que possuir carro no Brasil pressupõe pagamento do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), mas não há imposto equivalente sobre a posse de jatos, helicópteros, iates e lanchas. Há, ainda, a surpreendente baixa representatividade do Imposto Territorial Rural (ITR) sobre a arrecadação total do país: 0,06% – mesmo tendo o Brasil 300 milhões de hectares de terra cultivada (35% do expressivo território nacional). Outro ainda não explorado é o Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF), mesmo estando previsto na Constituição Federal.

Todas estas análises são coevas em que gastos sociais são importante ferramenta para reduzir as desigualdades e fundamentais para a construção de uma sociedade mais justa. Devem ser operacionalizados de forma direta, por meio de políticas distributivas de assistência social e da previdência pública, e indireta, por meio da oferta de serviços como saúde e educação. Todas estas formas contribuem para o aumento direto ou indireto da renda das famílias pobres e possibilitam alguma ascensão social – melhoria das condições de vida na direção de encurtar a distância entre membros de uma mesma sociedade, em termos de educação, lazer, consumo e cultura, por exemplo.

No Brasil, os gastos sociais oriundos do orçamento federal atingiram em 2015 a representatividade de 17,5% do PIB, chegando a 26% quando incluídos os desembolsos de Estados e Municípios, proporção que é considerada boa quando comparada a outros países em desenvolvimento. Esta taxa, por sinal, cresceu em termos reais mais de 170% desde 1995, quando representava cerca de 11% dos

gastos federais. São números que fazem o Brasil despontar na América Latina, juntamente com Argentina, Colômbia e Costa Rica, mas ainda longínquo de EUA e Austrália e principalmente de Suécia ou Dinamarca, considerados referência no tema. (Idem, p. 54).

A composição dos gastos na área social em 2015, em ordem decrescente de representatividade, era a seguinte: (i) previdência pública (58%); (ii) educação (15%); (iii) saúde (10%); (iv) assistência social (8%) – dentre os quais está o Bolsa Família; (v) trabalho e emprego (5%); (vi) saneamento básico e habitação (3%); e (vii) reforma agrária e agricultura familiar (1%). (Idem, p.55-6).

O Relatório OXFAM destaca o aumento de gastos ocorridos no período com o Regime Geral da Previdência Social (RGPS), que representava 9% frente ao PIB. Trata-se do maior orçamento da União, dentro do qual estão o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), que beneficia seus próprios contribuintes, e o Regime Próprio da Previdência Social (RPPS) – esse relativo ao funcionalismo público. É destacado seu poderoso efeito sobre a redução de desigualdades por garantir renda familiar e também seus efeitos benéficos sobre a própria economia, além da progressividade dos gastos adotada no período, visando adequar as concessões à pirâmide etária brasileira. Também o programa assistencial Bolsa Família.

Criado em 2003, o Bolsa Família é reconhecido pela transferência de renda monetária diretamente paga por meio de um cartão magnético concedido a cada família inscrita no Cadastro Único. O Programa chegou a beneficiar o complemento de renda de mais de 45 milhões de pessoas *“para que as famílias pudessem se alimentar, se vestir, comprar medicamentos e material escolar, aliviando a pobreza e aquecendo também as economias locais”*. (CAMPELLO, Org. 2017. p.67). De acordo com a OXFAM, o Programa cresceu em importância nos últimos 15 anos, tanto pelo aumento de sua cobertura quanto pelo seu efeito progressivo em que 80% dos benefícios do Programa Bolsa Família são apropriados pelos 40% mais pobres do Brasil. Trata-se de *“um recurso que sustenta cerca de 20% da renda dos 10% mais pobres, portanto é fundamental para a redução da pobreza no país. Seu custo representa, hoje, 0,5% do PIB, muito baixo comparativamente a outros programas.”* (OXFAM BRASIL. Idem, p. 56).

O Bolsa Família mostrou-se fundamental para garantir o consumo básico de famílias ao longo dos últimos anos, tendo inclusive retirado do trabalho crianças e adolescentes em idade escolar, as quais anteriormente ajudavam a compor a renda

familiar. Foi considerado modelo por outros países e organizações internacionais não só pela questão humana, mas também pelos seus benefícios econômicos, devido a sua conversão em consumo de alimentos e produtos básicos, como de higiene pessoal – de forma que movimentava o comércio, gerando mais emprego e renda em cadeia, além de retornar ao governo por meio da arrecadação tributária.

O Relatório aponta também para outros dois fatores relacionados ao trabalho que contribuíram para a redução de desigualdade das últimas duas décadas: (i) a formalização do trabalho, que está em tendência de alta desde o ano 2000; e (ii) o aumento do salário mínimo. Trabalhadores formais (com carteira assinada) ganharam em 2015, em média, R\$ 2.195,00, enquanto os informais, R\$ 1.174,00. O salário mínimo, por sua vez, teve valorização real de cerca de 80% entre 2002 e 2016, tendo sido duas vezes mais importante na redução de desigualdades que os programas de transferência de renda – tamanha valorização real possibilitou-se fortemente devido ao equilíbrio fiscal entre 1995 e 2013, ciclo que foi interrompido nos anos 2014 e 2015. (Idem. Idem, p. 66-7).

O Grupo de economistas do Banco Mundial, atuando no Brasil, também ressalta a importância da formalização do trabalho e credita a ele parcela relevante do recente avanço social. Segundo seu Relatório, normalmente é difícil para países conciliar criação de empregos formais e distribuição de renda, sendo que normalmente o preço a se pagar pela manutenção do baixo nível de desemprego é justamente o aumento da concentração de riquezas. Supondo um cenário que se buscasse desconcentrar renda e manter os níveis de empregabilidade, haveria tendência ao desemprego e condução à informalidade das pessoas com menor formação acadêmica e profissional. O Brasil, no entanto, teria conseguido evitar esta situação entre 2003 e 2013, período em que o nível de emprego evoluiu ano a ano a uma taxa média de 2% e em que se reduziu o grau de informalidade do trabalho. (BANCO MUNDIAL. Idem, p. xxi).

A respeito do que pesou mais para a redução de pobreza, o Banco Mundial aponta que para os casos moderados foi o incremento da renda, enquanto para os casos extremos de pobreza foram os programas de transferência de renda. (Idem, p. xxi). É possível analisar esta informação do Relatório do Banco da seguinte forma: se o trabalhador era moderadamente pobre, há maiores possibilidades de que tivesse um emprego formal e conseqüentemente ele teria sido beneficiado pelo quadro de melhoria de aumento real do salário mínimo – situação até que o excluiria

de receber transferências diretas de recursos, por já não ser mais elegível. Por outro lado, quem não recebia formalmente um salário mínimo, não se beneficiou desta situação – provavelmente vivendo, inclusive, na informalidade. Nestes casos, isto tornaria as transferências diretas de renda imprescindíveis.

A respeito, de acordo com os dados do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), desde 2003 o salário mínimo vem sendo reajustado acima da inflação (exceção feita a 2017, em que houve redução real de - 0,1%). Em 2005 o aumento real de correção do SM foi de 8,37% frente a 2004, e em 2006 a valorização real foi de 13,04% frente a 2005. A partir de 2007, iniciou-se uma política de reajuste do salário mínimo mediante a aplicação das alíquotas de inflação e baseada no aumento do PIB do exercício imediatamente anterior, prevista para ser mantida até 2023.⁹ (DIEESE. 2017, p. 2-5).

A Oxfam conclui seu relatório elencando as principais frentes de ataque para que os avanços sociais ocorram, a saber: (i) reforma tributária; (ii) ampliação dos gastos sociais; (iii) melhoria da educação; (iv) fim da discriminação – políticas afirmativas que beneficiem a maioria da população do país; (v) aprimoramento do mercado de trabalho e manutenção do emprego; e (vi) ajuste da democracia – políticos mais transparentes e engajados em melhorar as condições gerais dos brasileiros, com mais envolvimento da sociedade civil e um congresso que melhor represente os variados setores brasileiros. (Idem. Idem, p. 76-8).

O relatório do Banco Mundial, por sua vez, chama atenção que os anos de avanço social coexistiram com um período de forte alta das *commodities*, de modo que foi propiciada renda ao país e aos empresários, além de empregos em um setor que não necessita de refinados conhecimentos técnicos, ou seja, empregando também os mais pobres, com grau mais precário de educação.

De fato, desde 2003 até 2010, a economia brasileira proporcionou condições para a ampliação de um quadro estável de empregabilidade, sustentando inclusive a demanda por variados bens de consumo e duráveis, como automóveis e motos, itens de varejo e moradias. Desde 2008, porém, e à medida que os preços das *commodities* despencaram no mercado internacional, ficou claro que políticas de prosperidade social e redução da pobreza somente teriam sua ampliação e até mesmo continuidade, se possibilitadas através de aumentos de produtividade e

⁹ Desde 2016, com o *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff, a política de ajuste do SM foi abandonada pelo governo interino do Presidente Michel Temer.

investimento. Desde 2014, no segundo governo de Dilma Rousseff, a estabilidade macroeconômica foi colocada como fator *sine qua non* para que os aumentos reais de salário mínimos continuassem a ocorrer. Deste modo, o Banco Mundial defende que o Brasil necessita de reformas mais radicais que lhe permitam desenvolver um modelo mais sustentável de crescimento, o que requer reformas estruturais e fiscais. (BANCO MUNDIAL. Idem, p. xxii-iii).

De acordo com as conclusões do Banco Mundial e Oxfam Brasil, fica evidenciado os desafios das agendas econômica e social brasileira, cujo sucesso dependerá, sobretudo, do presidente da República e dos congressistas que serão eleitos nas eleições de 2018. Será necessário conciliar um ambiente de reformas progressistas, com previsibilidade macroeconômica para os investimentos privados de forma a favorecer a retomada do crescimento com menos desigualdades.

Keynes no capítulo 24, intitulado “Notas Finais Sobre a Filosofia Social a que Poderia Levar a Teoria Geral”, expressa que “*os principais defeitos da sociedade econômica em que vivemos são a sua incapacidade para proporcionar o pleno emprego e sua arbitrária e desigual distribuição de renda*”. (KEYNES. Idem, p. 253). A leitura mostra que as discrepâncias discutidas para o Brasil, nesta seção, encontram um paralelo com a situação da Grã-Bretanha durante a crise mundial de 1930, e que, segundo o autor, somente foram atenuadas à medida que o governo tributou a renda individual de forma direta e também as heranças, apesar da enorme resistência que também existia à época. (Idem. Idem, p. 255). No mesmo capítulo, Keynes entende ser uma falácia a ideia de que taxar heranças diminua a riqueza de uma nação. Na sua visão, na verdade a riqueza aumentaria, pois as pessoas elevariam seu padrão de consumo (ou propensão a consumir), desta maneira contribuindo para o aumento dos possíveis investimentos. Desta forma, afirma, estaria funcionando a engrenagem produtiva econômica, diferentemente de quando o dinheiro está apenas aplicado rendendo juros. (Idem, p. 255).

Ao propor a taxação das heranças dos ricos, Keynes demonstra uma mentalidade altamente empreendedora, que enxerga a acumulação de polpudas poupanças como uma trava ao empreendedorismo e ao pleno desenvolvimento da sociedade capitalista, até porque mantém uma substancial parcela de riqueza subutilizada, ao mesmo tempo em que há pessoas que necessitam demasiadamente de mais dinheiro para poderem viver.

CAPÍTULO 2º

O DÉFICIT HABITACIONAL BRASILEIRO: A CRIAÇÃO DO BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO

O estado atual de déficit habitacional brasileiro não foi construído com brevidade, em uma, duas décadas ou até três décadas, nem tampouco foi ocasionado por um governo apenas. Foi resultado de transformações da forma de vida em sociedade, que no Brasil teve suas particularidades.

Paul Singer, em seu livro *Economia Política da Urbanização*, referiu-se ao período entre a abolição da escravatura (1888) e a revolução de 1930 como tendo sido uma época de importantes transformações econômicas, sociais e políticas. O processo de urbanização alterara o modelo agrário-exportador para urbano industrial na passagem do Império para a República, quando a mão-de-obra deixou de ser escrava e passou a ser livre, impulsionada pelo primeiro grande surto de industrialização nos anos vinte. (SINGER, 1973, p.120).

De acordo com autor, até os anos trinta, as indústrias que canalizaram mais investimentos privados, em um primeiro momento foram as de bens de consumo não duráveis, como tecidos, roupas e alimentos, sobretudo em São Paulo e no Rio de Janeiro, ao mesmo tempo em que se desenvolvia nos Estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul uma produção agrícola em maior escala e voltada para o comércio, com vistas ao abastecimento do mercado interno, comandada por imigrantes alemães e italianos. Nos anos trinta foi iniciada a segunda fase da industrialização do país, através da substituição de importações como forma de desenvolvimento. Ou seja, apostou-se no fortalecimento do parque industrial brasileiro.

Embora durante o período da República Velha (1889-1930) houvesse viés rural predominante na economia, ali foram dados os primeiros sinais da criação da intensificação dos primeiros grandes centros urbanos que, como a cidade do Rio de Janeiro, exigiram investimentos com políticas higienistas elitistas, as quais gradativamente foram deslocando os mais pobres às áreas periféricas.

Leonardo Botega indica no artigo “*De Vargas a Collor: urbanização e política habitacional no Brasil*”, que desde o início do século XX a cidade do Rio de Janeiro

passou a atrair investidores estrangeiros para a realização de obras públicas urbanas, buscando equiparar a então metrópole do país às grandes cidades europeias. Momento em que a cidade sofreu importante processo de higienização, considerada pelo autor de cunho elitista, tendo expulsado seus moradores pobres da região portuária e reformulado completamente o centro do Rio de Janeiro. Deste modo, encareceu-se o preço de aluguéis e moradias, o que forçou a migração dos antigos residentes para os subúrbios e encostas dos morros. (BOTEGA, 2007, p.66).

O economista Paul Singer, no entanto, é responsável pelo entendimento do desenvolvimento urbano no Brasil, tendo desenvolvido em seus estudos uma verdadeira *“economia política da urbanização”*. Como assinalado por Daniel Sampaio, Singer considera o *“desenvolvimento econômico como uma autonomização do setor do mercado interno frente ao mercado externo, que é possível quando o país realiza sua Revolução Industrial [nos anos cinquenta], bem como as mudanças estruturais decorrentes desta mudança”*. (SAMPAIO. 2011, p. 53).

De acordo com Singer, afirma Sampaio, dois são os estágios de desenvolvimento do capitalismo urbano no Brasil. O primeiro caracterizado pela substituição de importações de bens de consumo, com larga utilização de mão-de-obra e baixa escala de produção. O segundo momento é dado pelo estabelecimento de indústrias de bens de consumo duráveis. Um terceiro estágio de desenvolvimento é sugerido por Sampaio, e estaria relacionado aos bens e serviços ligados à Terceira Revolução Industrial e sua distribuição no território nacional. (Ibidem. Ibidem, p.54).

Desse modo, Singer é considerado um dos primeiros a assinalar a enorme importância já adquirida pela economia interna do país (mercado interno) e a mostrar como o acesso a certos tipos de serviços urbanos atuou como fator desencadeador da especulação do solo urbano, entre os quais os serviços de transporte, água e esgoto, escolas, comércio e telefonia, que podem ser assinalados como fatores preponderantes para o encarecimento do solo urbano, além do “prestígio social” que os moradores de certos bairros passaram a ostentar. De acordo com Singer,

O acesso a serviços urbanos tende a privilegiar determinadas localizações em medida tanto maior quanto mais escassos forem os serviços em relação à demanda. Em muitas cidades, a rápida expansão do número de seus habitantes leva esta escassez a nível crítico, o que exacerba a valorização de poucas áreas bem servidas. O funcionamento do mercado imobiliário faz

com que a ocupação destas áreas seja privilégio das camadas de renda mais elevada, capaz de pagar um preço alto pelo direito de morar. A população mais pobre fica relegada às zonas pior servidas e que, por isso, são mais baratas. (SINGER. 1982, p.33).

Singer correlaciona este contexto ao quadro de explosão demográfica ocorrida em algumas cidades brasileiras desde o final do século XIX, e indica:

O acesso a serviços urbanos tende a privilegiar determinadas localizações, em medida tanto maior quanto mais escasso forem os serviços em relação à demanda. Em muitas cidades, a rápida expansão do número de seus habitantes leva esta escassez a nível crítico, o que exacerba a valorização de poucas áreas bem servidas. O funcionamento do mercado imobiliário faz com que a ocupação destas áreas seja privilégio das camadas de renda mais elevada, capaz de pagar um preço alto pelo direito de morar. A população mais pobre fica relegada às zonas pior servidas e que, por isso, são mais baratas. (Idem, p.27).

Esta citação sugere como o processo de industrialização contínua e crescente no Brasil, principalmente a partir de 1930, fez com que a cidade criasse diversas vantagens em relação ao campo. Porém, uma vez na cidade, nem todos puderam trabalhar e ter acesso ao que sonharam, quando deixarem suas terras nas zonas rurais afastadas do país, em demanda às grandes metrópoles. Isso foi ainda mais real, sobretudo quanto ao acesso à moradia, tema desta dissertação.

De fato, a aceleração do processo de urbanização acentuou também a diferença de preço entre localidades residenciais, variando de acordo com o nível de oferta de serviços básicos (e posterior prestígio social percebido), o que acabou por separar fisicamente as pessoas de acordo exclusivamente com seu poder aquisitivo, sem levar em conta nenhuma outra questão que remetesse à qualidade de vida das pessoas, como, por exemplo, a localização geográfica das fábricas e indústrias, ambiente de trabalho de boa parte dos assalariados. Daí uma das conclusões a que chega Singer, quando afirma que a cidade capitalista não tem lugar para os pobres, posto que o solo urbano é propriedade privada e quem o detém exige remuneração para cedê-lo a outrem, de forma definitiva (venda) ou temporária (aluguel), ao mesmo tempo em que não há trabalho (e renda) para todos.

A partir disso pode-se entender o aparecimento de favelas, conforme explica o autor:

Esta parte da população acaba morando em lugares em que, por alguma razão, os direitos da propriedade privada não vigoram: áreas de propriedade pública, terrenos em inventário, glebas mantidas vazias com fins especulativos, etc., formando as famosas invasões/favelas [...]. (Idem, p.33).

“A cidade capitalista não tem lugar para os pobres”, afirma. Ao aprofundar o raciocínio, Singer explica as tendências que levam as camadas mais pobres da população a aceitarem viver em moradias irregulares – o que, a nosso ver, explicaria parcialmente muitas das atuais intervenções governamentais, ocorridas nas últimas décadas, através da concessão de subsídios.

A propriedade privada do solo urbano faz com que a posse de uma renda monetária seja requisito indispensável à ocupação do espaço urbano. Mas o funcionamento normal da economia capitalista não assegura um mínimo de renda a todos. Antes, pelo contrário, este funcionamento tende a manter uma parte da força de trabalho em reserva, o que significa que uma parte correspondente da população não tem meios para pagar pelo direito de ocupar um pedaço do solo urbano. (Idem, Idem).

Se, por um lado, até os anos trinta era interesse da chamada “*Política do Café com Leite*”¹⁰, a manutenção da condição agrário-exportadora, por outro lado o processo gradual de industrialização contribuiu para a concentração de riqueza com maior ênfase em alguns centros, denominados por Botega “*idades do capital*”. (BOTEGA. Ibidem, p.67). De acordo com o autor, iniciou-se ali a “*divisão do espaço urbano entre centro e periferia*”. Ou seja, criou-se à época uma situação que é contemporânea aos dias atuais, em pleno século XXI: o trabalhador assalariado, que vende a sua força de trabalho, se move para as praças onde há acúmulo de capital, sem condições para fixar residência próxima aos locais de trabalho, por conta da disparidade financeira entre sua remuneração e o custo de vida nos centros mais ricos das cidades. Tal conjuntura culminou em urbanizações desordenadas. (Ibidem, Ibidem).

Por seu lado, Singer ressalta o que denomina “*a aflitiva convivência da marginalidade econômica com a forma de ocupação capitalista do solo urbano*”, realçada “*a partir do momento em que os até então temporariamente ausentes direitos da propriedade privada se fazem valer, recaindo sobre os que habitam favelas com invasões de terrenos baldios*”. Acaba nesses casos, conclui, “*ocorrendo os despejos, muitas vezes truculentos*”. (SINGER. Idem, p.33).

Para o geógrafo e urbanista francês, Henri Lefebvre (*A cidade do capital*), o acentuado processo de urbanização acelerado graças à industrialização capitalista tornou as cidades não apenas o local onde outrora se realizavam as trocas de produtos e serviços, ou seja, mercados de mercadorias e dinheiro, mas agora também o mercado de trabalho, já que para elas migravam todos os trabalhadores

¹⁰ Alcinha para a situação de alternância de poder entre as oligarquias paulista e mineira.

interessados em comercializar sua própria força de trabalho, em troca de um salário. (LEFEBVRE, 2001, p. 44). Lefebvre ensina que no momento em que a tecnologia e a industrialização atingiram o campo e principalmente o desenvolvimento das atividades correlatas à produção campestre, as máquinas (que permitiram a produção em larga escala) passaram a substituir trabalhadores e a oferta de emprego diminuiu. Em razão disso, uma parte da população rural que passou a se encontrar à margem (situação esta que o autor conceitua como de “*superpopulação latente*”) migraria para as cidades. Este fenômeno é característico do sistema capitalista. A diferença, pois, é que no campo o progresso técnico as fazia migrar para a cidade e, na cidade, levava os trabalhadores a participarem do exército industrial de reserva. (Idem, Idem).

O conceito de “superpopulação latente” também se aplica ao Brasil durante o período de transição para a industrialização. Paul Singer explica que o ritmo das mudanças tecnológicas e seus efeitos socioeconômicos se revelam mais agressivos e repentinos nos países subdesenvolvidos em comparação aos países desenvolvidos. Em algumas localidades, ramos de produção inteiros foram implantados de uma só vez. Tal fenômeno revela-se de maneira mais nociva, afirma, porque as nações mais pobres têm mais pessoas vivendo em condição de subsistência. Por comparação, os habitantes dos países considerados desenvolvidos já estavam integrados na economia de mercado e as mudanças foram mais graduais do que na América Latina. Face ao exposto, os fluxos migratórios em locais com menos desenvolvimento tendem a serem maiores e a ocorrerem em velocidade superior, mais rapidamente do que a capacidade previsível do próprio planejamento urbano. (SINGER. Idem, p.45).

Porém nem todas as pessoas que chegam aos centros urbanos industrializados podem, de fato, se inserir na economia formal. Os trabalhadores “sobrantes” do exército industrial de reserva acabam muitas vezes retornando às zonas rurais ou aderindo às práticas de sobrevivência, realizando precárias atividades autônomas tais as de vendedores ambulantes, carregadores, pequenos serviços de reparo etc., permanecendo de certa maneira marginalizados, com ínfimo poder aquisitivo e sem acesso à moradia. (Idem. Idem, p. 44-7).

As pessoas que se enquadram na situação de marginalização conseguem, em geral, residir apenas em favelas situadas em zonas periféricas, onde os custos são inferiores. Este precário tipo de habitação apresenta péssimas condições de

conforto, higiene e locomoção. É uma situação vivida não apenas no Brasil, mas em praticamente todas as grandes cidades dos países das Américas do Sul e Central, México, além de África, Ásia e outras partes. (Idem, p. 48).

Henri Lefebvre, em *O direito à cidade*, explica que o ponto de partida da “*problemática urbana*” e fator propulsor das transformações na sociedade é o processo de industrialização, condição dada e iniciada há 150 anos: o “*processo de industrialização é indutor e se pode contar entre os induzidos os problemas relativos ao crescimento e à planificação, as questões referentes à cidade e ao desenvolvimento da realidade urbana*”. (LEFEBVRE, 1991, p. 11). Quanto aos problemas de valorização do solo urbano, Paul Singer atualiza o tema no artigo “O pagamento do uso do solo urbano: a natureza da renda da terra”, acima mencionado e publicado em 1982.

O acesso a serviços urbanos tende a privilegiar determinadas localizações, em medida tanto maior quanto mais escasso forem os serviços em relação à demanda. Em muitas cidades, a rápida expansão do número de seus habitantes leva esta escassez a nível crítico, o que exacerba a valorização de poucas áreas bem servidas. O funcionamento do mercado imobiliário faz com que a ocupação destas áreas seja privilégio das camadas de renda mais elevada, capaz de pagar um preço alto pelo direito de morar. A população mais pobre fica relegada às zonas pior servidas e que, por isso, são mais baratas. (SINGER. Idem, p. 27).

Esta citação nos leva ao ponto central de nossa discussão. Como já assinalado, o processo de industrialização contínua e crescente no Brasil, principalmente a partir da segunda metade do século XX, faria com que a cidade criasse diversas vantagens em relação ao campo. Lefebvre enxerga a formação de cidades como comparável à produção de conhecimentos, cultura, arte, civilização e bens materiais. Ou seja, houve, para o autor, a produção de cidades, em sentido amplo da palavra “produção”, ou seja, produção de obras e produção de relações sociais. Para o autor, “*a cidade depende também e não menos essencialmente das relações de imediatez, das relações diretas entre as pessoas e grupos que compõem a sociedade (famílias, corpos organizados, profissões e corporações etc.)...*”; além disso, “*não se reduz mais à organização dessas relações imediatas e diretas, nem suas metamorfoses se reduzem às mudanças nessas relações.*”. (LEFEBVRE. 1991, Idem, p. 51-3).

Com base nas análises acima indicadas, é possível concluir que a formação das metrópoles brasileiras se dá pelo conceito de produção, como tendo sido algo planejado e que ao longo do tempo sofreu certas alterações no curso inicial. Neste

processo, sendo o dinheiro um dos pontos centrais que move a sociedade, quem o detinha pôde naturalmente organizar-se para multiplicá-lo. Considerando que nesta nova organização social brasileira milhões de pessoas passaram a demandar terra (no sentido de espaço físico, para fixar residência) e havia, à época, outros que já haviam se antecipado a tal movimento e garantido para si muitas propriedades, seria possível dizer que a produção da cidade enriqueceu um seletivo grupo de pessoas.

2.1. O DÉFICIT HABITACIONAL URBANO E A REPRODUÇÃO DO CAPITAL

Criou-se no passado uma situação contemporânea aos dias atuais: os trabalhadores assalariados, que vendem a sua força de trabalho, se movem em busca de emprego para as praças onde há acúmulo de capital, porém sem condição para fixar residência próxima aos locais onde trabalha, devido à disparidade financeira entre sua remuneração e o custo dos aluguéis. Tal situação os leva a morar em habitações irregulares, as chamadas favelas, sem condições mínimas de infraestrutura – água, luz, saneamento básico, ou mesmo transporte, em muitos casos.

A aflitiva convivência da marginalidade econômica com a forma de ocupação capitalista do solo urbano é realçada por diversos estudiosos, fazendo valer os direitos da propriedade privada, sobretudo sobre aqueles que habitam espaços invadidos. Nesses casos acaba ocorrendo despejos, muitas vezes truculentos, sobre milhares de famílias. (SINGER. 1982, *Idem*, p.33).

A tabela 1, abaixo, mostra a composição da população brasileira, rural e urbana, tendo como fonte originária os censos demográficos do IBGE.

Tabela 1: distribuição da população urbana brasileira de 1940 a 1991

| Anos | População Urbana | População Rural |
|------|------------------|-----------------|
| 1940 | 31,2% | 68,8% |
| 1950 | 36,2% | 63,8% |
| 1960 | 45,4% | 54,6% |
| 1970 | 55,9% | 44,1% |
| 1980 | 67,7% | 32,4% |
| 1991 | 74,8% | 24,5% |

Fonte: IBGE. Censos Demográficos. *Apud* Botega. *Ibidem*, P. 67.

A tabela, elaborada por Leonardo Botega, ajuda a entender a dimensão da transformação demográfica, a qual faz emergir os debates sobre a crise habitacional e o papel de cada agente na busca de solução. Segundo indica o Censo, a população urbana salta de 11,3%, em 1920, conforme mencionado por Botega em seu artigo, para 31,2%, em 1940. A tendência de forte alta observada nos números dos primeiros 20 anos levantados pelo Censo Demográfico, persistiria nos anos seguintes, ou seja, foi uma tendência observada ao longo do século XX. Considerando o período total da tabela, a população concentrada no meio urbano saltou em 1940 do patamar aproximado de um terço em relação ao total (31,2%) da população brasileira, para uma representatividade de praticamente três quartos (74,8%) em 1991. Dados mais recentes (PNAD 2015) indicam 84,72% de um total de cerca de 204.450.649 habitantes, residindo em centros urbanos do país. De mesmo, pode-se observar no período a redução da população rural, que concentrava em 1940, 68,8% da população do país, para apenas 24,5% em 1991. A estimativa do censo do IBGE de 2015, por sua vez, indica apenas 16% da população brasileira vivendo na zona rural, em detrimento de dados levantados pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário, em parceria com o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura, o Ministério do Planejamento e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) que aponta ainda a presença de 36% da população brasileira residindo na zona rural. (Agência Brasil de Notícias, PNAD 2015. 09/03/2015. Online).

Em *Economia Política da Urbanização*, Paul Singer constata que em 1940 “a mancha urbana contínua” na cidade de São Paulo já continha 1.326.261 habitantes, e que 30 anos depois ela se estendia por 37 municípios reunindo 8.106.250 habitantes. (SINGER, 1973, p.119). Contribuía para isso a ampliação do processo de substituição de importações, que a partir de 1950 atingiu as indústrias de bens de consumo duráveis, como os setores automobilísticos e eletrodomésticos, bens de capital (maquinário e equipamentos) e bens intermediários (siderurgia, produtos químicos, borracha, papel etc.).

Este momento foi importante, principalmente para o Estado de São Paulo, pois muitos desses projetos ocorreram em regiões como a Baixada Santista, o Vale do Paraíba e Campinas, alçando estas regiões a padrões mais urbanizados,

formando conglomerados locais e iniciando a formação do conglomerado da Grande São Paulo ou região metropolitana de São Paulo.¹¹

Para contextualizar a situação brasileira, em comparação com grandes potências mundiais durante o mesmo período, como Europa e Estados Unidos da América, o velho continente estava em fase de reconstrução no pós-segunda guerra mundial e os norte-americanos eram seus principais financiadores – *Plano Marshall*. Ou seja, era uma fase de reconstrução e expansão de crédito a níveis mundiais. Período coincidente no Brasil, com o governo do Presidente Juscelino Kubitschek (1956 e 1961) cujo lema era 50 anos em 5, dando ideia das transformações que pretendia colocar em prática com seu *Plano de Metas*.

As décadas seguintes a tal conjuntura deram sequência à drástica tendência de alteração na relação de distribuição de pessoas entre cidade e campo. Prova disto é que os anos de 1970 e 1980, dentro da série histórica observada, englobam justamente o período que apresentou maior variação de perfil populacional, quando a população passou de 55,9% (1970) para logo representar 67,7% (1980). (Tabela 1).

No artigo “O uso do solo urbano na economia capitalista”, constante do livro *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*, organizado por Hermínia Maricato, e já citado (1982), Singer caracteriza o mercado imobiliário como sendo essencialmente especulativo. O autor explica que é através da incorporação à cidade de glebas anteriormente agrícolas que se dá a produção do espaço urbano e que o preço da referida terra – ou custo de produção do espaço urbano – deveria teoricamente equivaler ao valor que aquela terra poderia gerar de renda agrícola. (Idem. Idem, p. 23). No entanto, o autor elucida que, na prática, o valor de tal renda agrícola e os preços correntes do mercado imobiliário não guarda necessariamente relação porque “a demanda por solo urbano muda frequentemente, dependendo, em última análise, do próprio processo de ocupação do espaço pela expansão do tecido urbano”. (Idem. Idem). Ou seja, os preços são suscetíveis às oscilações violentas, características próprias da especulação.

Em suma, o preço de um imóvel construído ou do terreno bruto guarda fatores tão fortes de subjetividade que pode por vezes se sobressair em relação à

¹¹ A Região Metropolitana de São Paulo, também conhecida como Grande São Paulo, é a maior região metropolitana do Brasil, atualmente com cerca de 21,2 milhões de habitantes, sendo uma das dez regiões metropolitanas mais populosas do mundo. Reúne 39 municípios do Estado de São Paulo em intenso processo de conurbação.

tecnicidade da matéria (qualidade construtiva de uma casa/apartamento e qualidade do solo de um terreno, por exemplo). Singer dá exemplos: determinado bairro que hoje é sinônimo de prestígio pode em 20 anos ser sinônimo de desprestígio. Uma planta arquitetônica que hoje é perfeita pode estar obsoleta em 10 anos. Os desejos e necessidades das pessoas mudam constantemente e isto influencia diretamente no que irão demandar. Em adição a isso, o advento da urbanização acelerada e desordenada também foi fator preponderante nas relações comerciais que determinaram os preços do mercado imobiliário durante todo o século XX no Brasil.

Partindo desta realidade de horizontes amplos de preços, quando o assunto é solo urbano, Gabriel Bolaffi, no artigo “Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema” (1975), publicado em Maricato (1982), explica que o conceito de periferia foi redefinido em São Paulo. Normalmente, escreve o autor, áreas longínquas em relação ao centro urbano poderiam ser chamadas de periféricas, sendo nobres ou pobres – uma questão geométrica. Porém, na capital Bandeirante, “periferia” virou sinônimo de local pouco desejado, carente de serviços urbanos básicos, significativamente mais barato e cuja ocupação deveria servir aos mais pobres. (BOLAFFI, 1982, p. 57).

Nesse contexto, Bolaffi explica como São Paulo, maior cidade brasileira, gradativamente foi se tornando mais cara à medida que a população aumentava. O autor ilustra o natural movimento migratório centro-periferia por parte dos pobres, citando o exemplo de três bairros (Belém, Mooca e Bexiga), à luz de acontecimentos históricos importantes, como a lei do inquilinato, que será explicada mais adiante neste trabalho.

O empobrecimento progressivo da população e a emergência de grandes contingentes de população marginal a partir de 1930 constituem um fator importante. Até essa época o trabalhador urbano ainda podia alugar uma habitação em bairros como Belém, Mooca ou Bexiga, que eram pobres, mas não periféricos. Mas, desde então, a queda do salário real e os efeitos contraproducentes da ‘lei do inquilinato’ que desestimularam os investimentos em casas populares e obrigaram a arranjar-se onde e como pudesse. (Idem, idem).

No que se refere ao caso de São Paulo, Singer, na obra já mencionada, *Economia Política da Urbanização*, indica esta metrópole como bom exemplo de região de alto fluxo migratório, pois concentra também a função de capital do Estado, o que esvazia economicamente o papel de outras regiões, comparando-a com Buenos Aires, Santiago, Cidade do México e Caracas. Para ele, casos como o

da capital paulistana permitem certas conclusões e também personifica certas críticas,

O crescimento acelerado das metrópoles em países não desenvolvidos acentuou e tornou mais perceptível uma série de desequilíbrios, principalmente entre procura e oferta de habitações e serviços urbanos, que compõe uma problemática urbana específica. A percepção desta problemática e do rápido crescimento da população 'marginalizada' nos grandes centros suscitou abundantes apreciações críticas da urbanização nos países não desenvolvidos, boa parte das quais se voltam contra o processo como tal, revelando-se, no fundo, uma crítica anti-urbana. (SINGER, Idem, p. 117).

Nabil Bonduki, em *Origens da Habitação Social no Brasil*, explica que para o sucesso do projeto desenvolvimentista do segundo governo de Getúlio Vargas (1951-1954), a moradia popular foi considerada questão estratégica. Vargas redobrou a atenção ao tema, premido pelas demandas populares por moradias urbanas e inflação do espaço urbano. Em seu governo, afirma,

Embora continuasse presente, a questão sanitária passou para o segundo plano nos debates sobre a habitação social e surgiram novos temas, condizentes com o projeto nacional-desenvolvimentista da era Vargas: primeiro, a habitação vista como condição básica de reprodução da força de trabalho e, portanto, como fator econômico na estratégia de industrialização do país; segundo, a habitação como elemento na formação ideológica, política e moral do trabalhador, e, portanto, decisiva na criação do 'homem novo' e do trabalhador-padrão que o regime queria forjar, como sua principal base de sustentação política. (BONDUKI, 1998, p. 73).

Investir em habitação e ampliar o acesso à casa própria, na visão do governo Vargas, era fundamental para que o trabalhador estabelecesse uma família e tivesse filhos, possibilitando a criação da numerosa força de trabalho futura que seria necessária para a industrialização almejada. A conquista da casa própria, como legitimadora do trabalho árduo, era percebida nos pronunciamentos da equipe de governo de Getúlio Vargas desde os anos trinta, como indica o seguinte discurso de Waldemar Falcão, em 1938, à época Ministro do Trabalho:

... dando a esses humildes trabalhadores seu lar próprio, outorgava-lhes o governo do Estado Novo a base física de sua liberdade econômica, o recanto amorável de sua vida de família e o símbolo de sua felicidade singela de trabalhadores e de chefes de cada uma daquelas mansões domésticas honradas e dignificadas pelo trabalho honesto de todos os dias. (FALCÃO. Apud BONDUKI, Idem, p. 83).

De acordo com Bonduki possuir residência fixa, família, trabalhar duro todos os dias e ajudar o país crescer, é, também, o tipo de trabalhador desejado pelo regime militar, sendo a casa própria naturalmente uma peça chave desse contexto. De fato, a casa própria é o símbolo do progresso material para o trabalhador urbano.

Pelo lado do governo, o fato de mostrar à massa urbana que por meio do trabalho se conquistava a casa própria, era um bom instrumento para se mostrar o caminho a ser seguido. Estimular a posse de pequenas propriedades daria estabilidade ao regime, a sensação de riqueza, prosperidade e contraposição aos ideais socialistas e comunistas. Praticava-se a ideia de moradia própria como fator compensador de todos os sacrifícios. (Idem, p. 84). Assim, ao sucesso da conquista da casa própria pesava a favor dos governantes a própria lógica da vida no capitalismo e as pressões sociais nele inseridas.

Nesse aspecto, a obra *A corrosão do caráter: Consequências pessoais do trabalho no novo capitalismo*, de Richard Sennett, ajuda entender a dinâmica de vida do trabalhador regular, com carteira assinada e garantias trabalhistas, e como o alcance da moradia própria permite preencher as várias lacunas abertas para este modo de vida. O autor enumera alguns sentimentos ansiados pelo trabalhador, sendo um deles o prazer pelo reconhecimento e outro o medo do fracasso. A forma com que algumas pessoas enxergam o trabalho, por sua vez, é como um serviço à família. O “reconhecimento social” prova-se importante, pois as pessoas, em geral, gostam de sentir-se prestigiadas pelo sucesso alcançado (claro, o conceito de sucesso irá variar de pessoa para pessoa). Um trabalhador que retorna às suas origens sente-se bem, caso seja visto como vencedor. Trazendo para a realidade desta dissertação a conquista da casa própria, esta provavelmente será um instrumento poderoso de reconhecimento. Sennett cita o exemplo de um faxineiro que retorna ao seu bairro como visitante, após ter fixado residência em área mais nobre: “Quando voltava ao velho bairro, escreve, recebia mais atenção, como uma pessoa que vencera lá fora...” (SENNETT, 2010, p.15).

No que diz respeito ao fracasso, o autor o considera como “o grande tabu moderno”, funcionando de certa maneira como forma involuntária de angústia e infelizmente muito presente dentro das próprias mentes humanas, já que para o capitalismo, trata-se de um “mercado em que o vencedor leva tudo...”, sendo “uma estrutura competitiva que predispõe ao fracasso grandes números de pessoas educadas.” (Idem. Idem, p.141).

Estes conceitos expõem situação preocupante. Basta imaginar os prejuízos que a fragilidade mental (após algum insucesso) pode levar para dentro de um lar, considerando que as pessoas são constantemente julgadas. Sennett evidencia como pode ser medida a relação entre o sucesso e o fracasso: “essa simples divisão

sugere que, se temos suficientes indícios de conquistas materiais, não seremos perseguidos por sentimentos de insuficiência ou incompetência”. (p.142).

À luz do que foi acima colocado na argumentação de Bonduki, e também teorizado por outros pesquisadores estrangeiros, como Richard Sennett, obter a casa própria é, sim, medida de sucesso na sociedade contemporânea e, para aqueles que a conquistam todo o trabalho que isso requer é válido, já que o trabalho existe para servir à família e a única forma de materializar o sucesso advém do dinheiro que esse proporciona. O que nos leva a compreender a importância de políticas habitacionais também para projetos de manutenção política de poder.

Deste modo, a melhoria das condições de vida seriam mera consequência e o meio de se conservar poder de governo. Diferentemente do oposto, em uma situação que colocaria o bem-estar e a prosperidade social como fatores centrais, ao redor dos quais se orbitariam todas as outras questões e interesses. Daí a importância da obra de Paul Singer, ao demonstrar como os arranjos institucionais governamentais leva a classe trabalhadora a participar do processo de acumulação, sem que possam beneficiar-se de seus frutos. (SINGER. 1982, Idem, p.38).

Este cenário de interesse do governo pela habitação social foi intensificado principalmente a partir de 1930 e gradativamente sendo ampliado à medida que o déficit habitacional crescia, quando setores diversos da sociedade passavam a defender o protagonismo do Estado no que diz respeito ao suprimento de moradias populares. Entre os defensores das mudanças estavam o empresariado, por meio de representantes da Fiesp como Roberto Simonsen, ministros de Vargas, jornais comunistas, revistas de economia, arquitetura, sociologia e assistência social. De acordo com Bonduki, teria contribuído para o envolvimento geral da sociedade, o fato da crise de moradia afetar não apenas as camadas de baixa renda, mas também a classe média. (BONDUKI, Idem, p.76-8).

Estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), *Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998*, conduzido por Claudio Hamilton Santos, lista três razões para o envolvimento do Estado no suprimento de moradias populares:

- (i) a casa como um bem muito caro frente aos salários, dependendo, portanto, de condições favoráveis de financiamento;
- (ii) a habitação como uma necessidade básica de todo ser humano e, por isso, toda família é potencial demandante;

- (iii) a habitação corresponde a parcela importante da atividade econômica da construção civil, o que, por sua vez, impacta significativamente no nível de emprego e no próprio PIB de um país.

Um quarto ponto, não elencado diretamente, é que o governo estaria atuando em um nicho de mercado preterido pela iniciativa privada. (SANTOS, 1999, p. 8).

Bonduki considera a década de 1940 como um marco *“no que se refere à ação do Estado no setor habitacional, quando ocorrem as principais intervenções do governo federal – congelamento de aluguéis, produção em massa de moradias por intermédio dos IAPs e a criação da Fundação da Casa Popular”*. (Idem. Idem, p. 209). Para o autor foi neste período que se deu a aceitação social tácita entre Estado e população, acerca da normalidade e legitimação das habitações precárias, ilegais e excluídas do âmbito capitalista, tais as favelas e os loteamentos clandestinos, carentes de infraestrutura. Tudo isso ocorrera, afirma, *“numa conjuntura dinâmica de transformações políticas, urbanização, crescimento econômico, mobilização popular e redesenho urbano”*. (Idem. Idem).

Conforme Claudia Magalhães Eloy, *“o papel do sistema financeiro da habitação diante do desafio de universalizar o acesso à moradia digna no Brasil”*, entre 1937 e 1964 foi modesto, tendo sido entregues apenas 260 mil unidades, o que significa, em média, 10 mil unidades por ano. (ELOY, 2013, p. 9). A autora analisa o surgimento dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs), institucionalizados pelo governo de Getúlio Vargas nos anos trinta, resultado da composição dos trabalhadores e suas associações, sindicatos e mutualidades. Tais associações foram responsáveis pela entrega de moradias, porém em âmbito restrito às suas categorias profissionais, cujas famílias dispunham então de renda suficiente para pagamento de um aluguel considerado médio - o aluguel era *“uma importante via de acesso à moradia”*, afirma Eloy.

A Lei do Inquilinato, promulgada em 1942 (Decreto Lei nº 4.598, de 20 de agosto de 1942), proporcionaria o congelamento do valor dos aluguéis. A Lei regulamentou as relações entre proprietários de imóveis e inquilinos. Em consequência, as taxas de lucros sobre os aluguéis caíram e seus efeitos acabaram por restringir a oferta de moradias para alugar e desestimular novos investimentos imobiliários, que tivessem como finalidade a locação, por parte da iniciativa privada. Este foi um fator microeconômico importante no contexto histórico, quando a

explosão demográfica e a especulação urbana já eram realidade. (BONDUKI, Idem, p. 209).

Henri Lefebvre, em *A cidade do capital*, já citado, ressalta a negatividade dos efeitos que a reprodução do capital em torno da propriedade imobiliária lança sobre a sociedade, algo que pode ser demonstrado também com a análise que nos traz Nabil Bonduki acerca das consequências da lei do inquilinato e como a escassez de novos empreendimentos podem se correlacionar à prática comercial-econômica criticada por Lefebvre. De acordo com o autor, *“Esse processo ocorreu na década de 40, em meio a uma das mais graves e dramáticas crises de moradia da história do país, provocando o surgimento de formas alternativas de produção de moradias, baseadas no auto empreendimento em favelas, loteamentos periféricos e outros assentamentos informais”*. (LEFEBVRE. Idem).

Bonduki continua: *“O período foi marcado pela carência de moradias produzidas pelos rentistas tradicionais, atraídos pelas novas oportunidades de investimento geradas pelas transformações econômicas então em curso e desestimulados pelo congelamento dos aluguéis instituído pela Lei do Inquilinato”*. (BONDUKI. Idem). Para agravar a situação, escreve, iniciou-se um processo acelerado de demolições de edificações nos bairros centrais (no Rio de Janeiro), com vistas à abertura de passagens para as novas avenidas propostas pelo Estado Novo, além de intensificação dos despejos judiciais dos locatários e da especulação imobiliária. Ou seja, de acordo com o autor, houve claramente uma diminuição da oferta de moradias populares, principalmente disponíveis para aluguéis.

Em outras palavras, tal prática – a reprodução do capital em torno da propriedade imobiliária – se torna um negócio como qualquer outro, podendo ser descontinuado pelos investidores a seu bel-prazer. No entanto, os efeitos de haver poucos empreendimentos novos influenciam toda uma sociedade, que se vê com menos opções de moradia.

Ainda que essa propriedade imobiliária tenha dado lugar à propriedade mobiliária, a do dinheiro, do capital, ela persiste. E mesmo ela se consolida, desde os tempos de Marx, a burguesia enriquece comprando terras, constituindo para si propriedades fundiárias (e, conseqüentemente, reconstituindo, sobre a base de um novo monopólio, a propriedade fundiária e a renda da terra). A propriedade da terra, no fundo intacta, reconstituída pelo capitalismo, pesa sobre o conjunto da sociedade. (LEFEBVRE. 2001. Idem, p. 161).

Lefebvre demonstra a preocupação política para submeter as diretrizes da terra aos interesses “do mercado”, fazendo da terra um bem comercializável, que passa a refletir o valor de troca e, principalmente, de especulação, distanciando-se bastante do valor de uso e de sua própria utilidade em si. O autor toca em um ponto que gera muita discussão na sociedade capitalista contemporânea e que já foi trabalhado nesta dissertação por meio da leitura de Paul Singer.

Análise similar, Bonduki explica como, em decorrência da Lei do Inquilinato de 1942 foi desenhado o arcabouço que regeria a produção de habitações até a década de setenta. O autor reforça a importância da Lei do Inquilinato, que permitiu “*refrear a forte atração que a produção de moradias de aluguel exercia sobre os investimentos, para reduzir o custo de reprodução da força do trabalho e, em consequência, os salários, e para difundir a pequena propriedade entre os trabalhadores*”. (Idem. Idem, p.210). Estes objetivos alcançados foram centrais na preparação do modelo de desenvolvimento brasileiro antes de 1964 e “*deixaram marcas profundas no perfil das cidades brasileiras*”. (Idem, Idem).

Bonduki ressalta as diversas modificações sofridas pela Lei do Inquilinato entre 1942 e 1964, sempre procurando se aperfeiçoar no seguinte entendimento entre sociedade e governo, deixando claros os seguintes aspectos e percepções:

1) aos empresários não era suficientemente lucrativo os projetos de moradia da baixa renda, até porque, caso o custo da habitação subisse a ponto de ser rentável para o empresariado, isso pressionaria os salários;

2) para o governo, a ausência de moradias prejudicava seu projeto de poder, tornando indispensável a intervenção do Estado.

A conclusão a que chega é que “*uma legislação ambígua, que supostamente defendia os trabalhadores, mas que provocava distorções óbvias, afetando a rentabilidade da locação e restringindo a oferta habitacional, acabou sendo mantida por duas décadas*”. (Idem. Idem, p.217).

O autor levanta a questão do por que nenhuma das referidas alterações no texto da lei de 1942 terem sido capaz de corrigir as distorções mencionadas. Ou seja, teria sido a lei criada para proteger os inquilinos (em uma espécie de versão urbana das leis trabalhistas) ou com a finalidade de desestimular investimentos no setor imobiliário e migrá-los para outros, os quais o governo julgasse mais aderentes ao contexto desenvolvimentista. (Idem, p. 217-8). A resposta para o questionamento acima é dada pelo próprio Bonduki, de que a referida lei teve várias facetas:

instrumento de defesa da economia popular; estratégia de destruição da classe improdutivo dos rentistas; medida para reduzir o custo de reprodução da força de trabalho; instrumento de política econômica para acelerar o crescimento do setor industrial; forma de legitimação do Estado populista... (Idem. Idem, p. 245).

Como o governo não logrou sucesso significativo no tocante a suprir de fato a quantidade de casas populares demandadas, o legado mais importante que ficou foi a difusão ampla de que o Estado deveria se responsabilizar para garantir um padrão habitacional mínimo para os trabalhadores urbanos, a custos compatíveis com seus salários. Entretanto, ao verificar o resultado prático de todo ambiente criado em torno da questão habitacional, como a criação de leis e autarquias específicas, Bonduki conclui que *“quando se analisa a Fundação da Casa Popular (FCP)¹² e sobretudo a possibilidade de ela vir a se tornar um importante órgão de implementação da política de habitação social, ficam evidentes as contradições do populismo brasileiro e suas limitações no setor habitacional”*. (Idem, p.115).

Isto porque em 18 anos de atuação, a FCP *“primeiro órgão criado no âmbito federal com a atribuição exclusiva de solucionar o problema habitacional”*, produziu apenas 143 conjuntos com 16.964 unidades habitacionais. Durante o mesmo período, os Institutos de Aposentadoria e Previdência (IAP), *“que não tinham, como objetivo específico enfrentar a questão da moradia, viabilizaram a edificação de 124.025 unidades habitacionais [...]”*. (Idem. Idem). Estes números, em termos absolutos, são considerados insignificantes pelo autor, principalmente os da FCP, em face do que se pretendia com sua criação.

... o fracasso da FCP atrasou em vinte anos a formulação de uma política habitacional consistente, adiando-a para um momento político – o regime militar – no qual as forças empenhadas em um equacionamento social da questão haviam sido alijadas do processo político e destituídas de qualquer influência. (Idem. Idem).

De acordo com Bonduki, entre as principais causas do insucesso da FCP estavam o jogo de interesses particulares que se colocavam à frente do que era necessário para o bem comum, explícitos nas dificuldades em estabelecer de forma assertiva os fatores regulatórios, de financiamento e alçadas de poder que sustentariam o bom funcionamento do órgão no longo prazo. Temores de setores

¹² A Fundação da Casa Popular (FCP) foi um órgão criado durante o governo de Eurico Gaspar Dutra. Anunciado em fevereiro de 1946, iniciou suas operações em primeiro de maio de 1946. Sua finalidade era ajudar a diminuir a crise habitacional e sua criação se deu em um ambiente de cumprimento de promessas eleitorais, já que resolver os problemas de habitação havia sido parte da campanha de Dutra, então candidato à presidência.

empresariais, como o da construção civil, a disputa pelo poder decisório no direcionamento dos recursos dos IAPs entre as diretorias da época, membros dos ministérios e sindicatos, são exemplos de tais imbróglis.

Além disso, a política populista da segunda República havia reduzido a autonomia do Estado para implantar políticas unilaterais e o presidente Dutra não era tão determinado e obstinado como Vargas. (Idem, p.117-9). E onde estaria a origem deste complexo problema habitacional, que passa por questões como industrialização, urbanização, poder aquisitivo, custo de vida, lei do inquilinato, investimentos privados e intervenções estatais? Estaria, em grande escala, na especulação do solo urbano.

Por conta das práticas econômicas vigentes à época, o solo urbano funcionava como reserva patrimonial em detrimento de ser apenas local aonde se produzam bens ou prestação de serviços. Ou seja, os terrenos transpassam seu valor de uso e passam a ter outras formas de valor. Isto acaba mantendo vazias áreas de localização privilegiada e com potencial para conjuntos habitacionais de boa funcionalidade, restringindo a oferta e encarecendo os preços. A esse processo, Gabriel Bolaffi denomina *“padrão periférico de crescimento”*. (BOLAFFI, Idem, p. 58).

Com isso, a responsabilidade cairia sobre os trabalhadores, através do auto-emprego. Diante do cenário descrito, em que o Estado seria incumbido de fornecer moradia popular em larga escala, e ciente de que a iniciativa privada deixaria, em razão da suposta baixa lucratividade, tais projetos em segundo plano, Ermínia Maricato também entende ser outro o método pelo qual a maioria das pessoas acabam vencendo o déficit de moradia, ao afirmar ter sido *“principalmente através da autoconstrução que a maioria da população trabalhadora resolve o problema da habitação, trabalhando nos fins de semana, ou nas horas de folga, contando com a ajuda de amigos ou parentes”*. (MARICATO, 1982, p.73).

A autora constata o problema trazido às famílias envolvidas na autoconstrução, levando em conta seus módicos salários,

A construção da casa se estende por muitos anos, absorvendo a maior parte das economias conseguidas sempre em prejuízo de outras necessidades, já que o salário é baixo para suprir satisfatoriamente todas as necessidades que tem a classe trabalhadora para se reproduzir, em meio urbano. (Idem, Idem).

Neste campo de debate, qual seja, o trabalhador custear de alguma forma a própria moradia – e como seria isto possível, Paul Singer no artigo *“O uso do solo*

urbano na economia capitalista”, pondera sobre a participação do governo federal no suprimento de moradias, ressaltando as características próprias brasileiras: “o salário cobre o custo da reprodução da força de trabalho, inclusive o custo de ocupar um segmento do espaço urbano”. (Idem. 1982, Idem, p. 27). Porém, no Brasil, afirma, “há uma tendência crescente de o Estado subsidiar a reprodução da força de trabalho através de planos de habitação popular”. (Idem, p. 27-8). Neste ponto, cabe uma reflexão: fosse o salário realmente suficiente para suprir as necessidades habitacionais, talvez o Brasil não estivesse submerso neste problema em uma ordem de grandeza tão significativa.

A esse respeito, Ermínia Maricato faz uma crítica à estrutura econômica que desencadeava tal situação, demonstrando enxergar uma situação antagônica entre a alta especulação do solo urbano e os baixos salários, aliada à omissão dos governos. Para a autora, não é natural que pessoas perfeitamente integradas na economia urbana industrial tenham a necessidade de praticar métodos de subsistência, como construir sua própria casa, analogamente ao que acontecia nos ambientes rurais.

Se ela mantém algumas práticas de subsistência, construindo as casas, abrindo poços para se abastecer de água, abrindo fossas para o esgoto, é porque não lhe resta outra alternativa já que ela não tem condições de comprar esses produtos ou pagar por esses serviços, seja pelo baixo poder aquisitivo dos salários, seja porque as políticas oficiais estatais tratam a infraestrutura e equipamento urbano, coletivos ou não, como mercadorias a exemplo dos setores privados, ou quando não, e mais frequentemente, combinadas a eles. (MARICATO, Idem, p.74).

Observa-se a convergência de pontos de vista entre os autores analisados e Ermínia Maricato no que tange ao conflito de não ter renda garantida/possuir renda aquém do custo de vida, e concomitantemente necessitar de razoável renda para constituir residência própria – até mesmo via aluguel. Conforme demonstrado por Singer, o uso de imóveis e terrenos como reserva de valor encarece o custo de moradia, o custo de investimentos no setor e restringe o acesso à casa própria. Além do prejuízo humanitário, incomensurável, tal contexto distorce a dinâmica social-econômica das cidades, encarece certos serviços e em última análise desperdiça recursos financeiros e humanos.

2.2. CRIAÇÃO E AUGE DO BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO (1964-1980)

Em 1º de abril de 1964 um golpe militar destituiu o então presidente João Goulart, popularmente conhecido como Jango. O primeiro chefe de estado militar foi o general Humberto de Alencar Castelo Branco, que nomeou e deu amplos poderes para Otávio de Gouvêa Bulhões e Roberto de Oliveira Campos conduzirem os Ministérios da Fazenda e Planejamento, respectivamente. Ambos tinham ideologia liberal (econômica ortodoxa) e iniciaram seus mandatos pregando aperto fiscal e controle à inflação. Entre as diversas e profundas reformas institucionais que promoveram estava a criação conjunta do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e do Banco Nacional da Habitação (BNH).

Conforme consta do site oficial do Planalto, o SFH/BNH nasceu amparado pela Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964:

institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal e Urbanismo e dá outras providências. (Lei nº 4.380/1964).

Botega sintetizou os objetivos desta Lei como estímulo à construção de habitações de interesse social e ao financiamento da aquisição da casa própria, primordialmente para os mais pobres. (BOTEGA. *Ibidem*, p. 67).

Para Bolaffi, a criação do arcabouço de estímulo à habitação popular, cuja representação máxima se deu pela criação do BNH, teria sido uma estratégia das forças militares para garantirem certo apoio popular em meio às reformas estruturais e econômicas que afetavam, inclusive, o nível de renda da classe trabalhadora. Com acesso à casa própria escreve, as pessoas veriam satisfeitas necessidades básicas pessoais, ao mesmo tempo em que teriam ligeira folga na renda, através da substituição do aluguel pelas parcelas do financiamento, ou seja, seria uma espécie de calmante ou anestesia perante a situação político-social do país. (BOLAFFI. *Idem*, p. 49-50).

O Banco iniciou as operações com Cr\$ 1 bilhão de cruzeiros antigos além da receita gerada pela arrecadação mensal de 1% sobre o valor da folha de pagamentos dos trabalhadores sujeitos à Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Estas medidas atestaram a preocupação do novo governo para com a habitação.

Cláudia de Magalhães Eloy, em sua tese de doutorado já referenciada, indica como as fontes de financiamento iniciais do SFH se mostraram insuficientes, ensejando a regulamentação da correção monetária prevista em lei,

Os recursos provinham, inicialmente, da emissão de letras imobiliárias (emitidas com prazo de resgate superior a dois anos e reajuste monetário semestral), além de recursos da União e de contribuição sobre os salários. Essas fontes mostraram-se, contudo, flagrantemente insuficientes para a realização das ambiciosas metas – até 1966 apenas 57.283 unidades haviam sido financiadas. (ELOY. Idem, p. 12).

Sendo estes recursos iniciais insuficientes, *“Foi regulamentada a já existente ‘poupança’, mais tarde reunida sob a denominação de Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE)”*. (Idem, Idem). De acordo com a autora, esta regulamentação ocorreu porque o governo a reconheceu como fundamental para o sucesso do financiamento imobiliário e trabalhou para corrigir suas deficiências, sendo a principal mudança a incorporação da correção monetária à sua remuneração. (Idem, Idem, p. 13).

Houve outras medidas, como a possibilidade de resgate antecipado de Letras Imobiliárias, para quem fosse transferi-las às carteiras de habitação das Caixas Econômicas (poupança), a unificação das 22 Caixas Econômicas Federais em uma única empresa pública (Caixa Econômica Federal) e a alteração de sua rentabilidade para semestral (nos anos seguintes, haveria ainda outras mudanças na periodicidade da rentabilidade). Em 1970, o volume de recursos da caderneta de poupança era US\$ 421 milhões e, no início da década de 1980, atingiu US\$ 15 bilhões. (Idem, Idem).

A correção monetária, diga-se, teve importância ímpar no contexto histórico brasileiro no que remete à segurança dos aplicadores contra a inflação, fossem estes investidores da dívida pública ou dos programas habitacionais. Isto porque, a partir de então, lhes foi garantido, além de determinada remuneração, o acréscimo da variação inflacionária, de modo a lhes assegurar a obtenção de ganhos reais.

Outro pilar do SFH foi o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Conforme Claudia Eloy, sua criação ocorreu através da Lei 5.107, de 13 de setembro de 1966, que estabeleceu o recolhimento compulsório, por parte dos empregadores, de 8% sobre o total dos salários da folha de pagamento – entrando na somatória todos os salários de funcionários contratados sob o regime da CLT (Celetistas). Tais valores constituiriam um fundo contábil, de natureza financeira e

privada, que objetivaria estimular o financiamento habitacional e constituir reserva patrimonial dos próprios trabalhadores. (Idem. Idem, p. 23).

Pelo fato do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) somente permitir saques em situações específicas, como após demissão, aposentadoria ou ainda em situações esporádicas, tratava-se de uma fonte de recursos mais previsível, com menos volatilidade. Eloy aponta que enquanto o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) era uma forma voluntária de angariar recursos, o FGTS era de captação compulsória e esta característica de “*estabilidade de permanência*”, fazia dele uma fonte de aplicação mais coerente com financiamentos habitacionais de longo prazo. (Idem. Idem, p. 24).

O FGTS foi optativo desde sua criação até a Constituição Federal de 1988, quando passou a integrar os direitos fundamentais dos trabalhadores urbanos e rurais. Entretanto, mesmo antes disso, era comumente a forma de contratação mais escolhida, pois flexibilizava as demissões ao mesmo tempo em que prometia mais segurança aos empregados, pois mantinha seu respectivo dinheiro em um fundo em detrimento das contas dos empresários, sendo assim mais liquidável em caso de falência do empregador. Para o governo, o FGTS era também interessante, pois financiava o BNH a um custo de remuneração de apenas 3% ao ano, enquanto a poupança era remunerada a 6% ao ano. (Idem. Idem, p. 25-8).

Gabriel Bolaffi classifica o FGTS como importante fonte de “*recursos não inflacionários que poderiam estimular a construção civil*”, entendendo ainda que, muito embora sua criação implicasse em um ônus de 8% sobre o total dos salários pagos pelos empresários, “*a criação do FGTS praticamente não onerou as empresas privadas, pois libertou-as das reservas necessárias para o pagamento das indenizações compulsórias*”. (BOLAFFI. Idem, p. 46). O autor pontua ainda os efeitos positivos nas relações trabalhistas e sobre a conjuntura econômica, devido ao reinvestimento dos recursos arrecadados que superavam casos pontuais de falta de capital de giro, ocasionados pelo recolhimento necessário de lastros bancários.

Para se ter uma ideia mais profunda da velocidade em que tais mudanças estruturais fizeram os recursos aumentar, em cerca de 1 ano de operação, o BNH, que havia nascido com o equivalente a Cr\$ 1 milhão de cruzeiros, recebeu em 1967 – durante o governo do General Artur da Costa e Silva – somente do FGTS, Cr\$ 600 milhões de cruzeiros. Em 1970 o BNH já era o segundo maior banco do país, com 85,7% dos recursos provenientes do FGTS. (ELOY. Idem, p. 28).

Neste momento, o BNH era a maior instituição bancária do mundo, voltada apenas para o setor de financiamento habitacional. O salto patrimonial do BNH foi tamanho que o patrimônio do banco avançou para Cr\$ 30 bilhões de cruzeiros em ativos, em 1974. (BOTEGA, *Ibidem*, p. 68).

Entretanto, já em 1971, em que pese o arcabouço financeiro montado, percebia-se que os resultados não eram tão satisfatórios quanto se esperara. Bolaffi dimensiona a ineficiência do sistema:

Segundo o relatório anual do BNH de 1971, 'os recursos utilizados pelo Sistema Financeiro da Habitação só foram suficientes para atender a 2,4 por cento da demanda populacional' (urbana). Isto significa que, seis anos após a criação do BNH, toda a sua contribuição para atender ou diminuir o déficit que ele se propôs eliminar constituiu em que esse mesmo déficit aumentasse em 76 por cento. De acordo com as previsões do BNH, em 1971 o atendimento parcial teria sido de 25,3 por cento e, embora deva aumentar ligeiramente em cada ano até 1980, o déficit deverá exceder 37,8 por cento do incremento da necessidade. (BOLAFFI. *Idem*, p.53).

Tal realidade suscita dúvidas de como uma instituição tão poderosa financeiramente e com foco direcionado a um único propósito tenha sido tão pouco exitosa. A explicação, segundo Bolaffi, estaria na própria lógica de suas operações, que delegou à iniciativa privada poderes capazes de ditar os rumos operacionais do banco e da própria política habitacional.

Entre os fatores apontados pelo autor estão a terceirização de atividades fim do banco para a iniciativa privada, tais quais o repasse de recursos para serem geridos por agentes privados intermediários, e a requisição, junto às prefeituras, de planos urbanísticos elaborados em conjunto com empresas privadas. (*Idem. Idem*, p. 54).

Continuando a enumerar as atividades que *a priori* esperar-se-ia ficarem sob a responsabilidade do próprio Banco, Bolaffi cita a cobrança das prestações devidas, as quais ocorriam por meio de empresas privadas, como sociedades de crédito, agentes privados, companhias habitacionais. Estas empresas privadas gozavam de benefícios como retenção de parte dos juros e "carência" de um ano para repasse das prestações percebidas ao BNH, período durante o qual se valiam do dinheiro para operações próprias. (*Idem, Idem*).

No entanto, além das questões de terceirização das funções, ora mencionadas, houve outros fatores ainda mais impeditivos para o sucesso do banco, como a incompatibilidade entre a renda dos mutuários e o valor dos financiamentos imobiliários, o que acabava por destinar os financiamentos às pessoas com

melhores condições financeiras. Neste sentido, a respeito do suprimento de habitações populares, Bolaffi afirma:

já faz algum tempo que o BNH admite publicamente que não se pode construí-la [a casa própria] porque, em que pese o caráter de subsídio que os seus empréstimos vêm assumindo de alguns anos pra cá, ainda assim é mínima a parcela da população que dispõe de renda para comprá-la. (Idem. Idem, p.40)

Em síntese, considerando recursos beirando cerca de Cr\$ 30 bilhões de cruzeiros, o modesto avanço nas metas do campo da habitação popular e a participação inapropriada de agentes de instituições financeiras privadas em todos os processos do BNH, o autor conclui:

com toda probabilidade esses recursos foram aplicados em investimentos totalmente estranhos à habitação popular ou mesmo à construção civil, para financiar atividades econômicas mais lucrativas e compatíveis com o milagre que se procurou produzir. (Idem. Idem, p. 54).

Diante deste cenário, Bolaffi suspeita que todo arcabouço tenha sido desenhado e colocado em prática para, primordialmente, aproveitar-se dos efeitos econômicos decorrentes dos investimentos escolhidos (em obras públicas ou não), aliado à estratégia dos militares de acalmar a população, e afirma:

Tudo indica, portanto, que o 'problema da habitação popular', formulado há mais de dez anos e até agora não resolvido – e, como veremos mais adiante, consideravelmente agravado – apesar dos fartos recursos que supostamente foram destinados para a solução, não passou de um artifício político formulado para enfrentar um problema econômico conjuntural. (Idem. Idem, p.47).

Assim sendo, quando o quadro geral da economia esboçou reação positiva, houve alteração de curso. Os setores chave passaram a serem outros, os quais possivelmente dariam respostas mais rápidas:

A partir de 1967, quando a política de contenção à inflação, ainda que sem evitar um período de estagnação, criou condições para reativar a economia, o principal pedal do acelerador não foi a construção civil, e muito menos a habitação popular, mas a indústria de bens de consumo duráveis e, especialmente, a automobilística. (Idem. Idem, p.48).

De forma elucidativa Bolaffi relata que em períodos de expansão econômica, investimentos na área habitacional nunca foi preferência, tendo sempre sido preteridos por outros mais lucrativos. Porém, em períodos de recessão, o direcionamento às questões habitacionais seria útil para compensar o represamento dos investimentos da iniciativa privada e por serem mais legítimos do ponto de vista

ideológico, comparado com outros como armas e monumentos. Ou seja, teriam sido utilizados como uma “*pirâmide Keynesiana*”.¹³ (Idem. Idem, p. 49-50).

Bolaffi utiliza o termo “*Pirâmide Keynesiana*” por entender que habitação popular nunca foi prioridade no Brasil, salvo nos discursos eleitorais. Mas foi o meio utilizado pelos governantes para manter a população trabalhando, gerando emprego, renda e consumo, ao mesmo tempo em que era um discurso que fazia sentido para controle social da população e melhoria da imagem do aparelho do Estado. Em outras palavras, foi a forma do governo estimular a economia e controlar os cidadãos. Seguindo esta linha de análise, Leonardo Botega também chega à conclusão parcial de que

... o BNH era na verdade um eficaz agente de dinamização da economia nacional, desempenhando um importante papel junto ao capital imobiliário nacional, fugindo do seu objetivo principal, pelo menos no que era dito, de ser o indutor das políticas habitacionais para superação do déficit de moradia. (BOTEGA. Ibidem, p. 68).

Nos anos setenta, momento de superação do setor habitacional pelo setor de bens de consumo, como o automobilístico, teria havido uma reorientação organizacional do BNH, fazendo com que o Banco direcionasse seus investimentos às camadas da sociedade com maior poder aquisitivo, com normativas internas que restringiam os financiamentos de acordo com a renda, medida em unidades de salário mínimo. (Ibidem. Ibidem, p. 69).

Com anterioridade à análise de Leonardo Botega, Lúcio Kowaric já havia feito contribuição neste mesmo sentido. Escreve:

é elucidativo mostrar que 80% dos empréstimos do Banco Nacional da Habitação foram canalizados para os estratos de renda média e alta, ao mesmo tempo que naufragaram os poucos planos habitacionais voltados para as camadas de baixo poder aquisitivo. É contrastante neste sentido que as pessoas com até 4 salários mínimos constituam 55% da demanda habitacional, ao passo que as moradias colocadas no mercado pelo Sistema Financeiro da Habitação raramente incluam famílias com rendimento inferior a 12 salários mínimos. (KOWARIC, 1979, p. 50).

A análise de Kowaric estabelece uma correlação entre o volume de recursos e seu destino, pontuando que “*o BNH, entre 1964 e 1977, aplicou a não desprezível soma de 135 bilhões de cruzeiros financiando 1.739.000 habitações, que foram*

¹³ Fala-se de “*Pirâmide Keynesiana*”, pois Keynes teria se inspirado nos faraós do antigo Egito, que nos períodos da entressafra agrícola faziam os súditos construir pirâmides, a fim de mantê-los ativos economicamente e ocupados em termos de trabalho.

destinadas, de modo particular, a família com rendimentos superiores a 12 salários mínimos". (Idem, Idem). O que o leva a concluir:

o Banco Nacional da Habitação (BNH) não só se tornou um poderoso instrumento da acumulação, pois drenou uma enorme parcela de recursos para ativar o setor da construção civil – recursos por sinal advindos em grande parte de um fundo retirado dos próprios assalariados (FGTS) – como também voltou-se para a confecção de moradias destinadas às faixas de renda mais elevadas. (Idem, Idem).

Bolaffi também chegaria à conclusão de Kowaric, de que o BNH, ao abdicar da gestão operacional e financeira, manteve seus recursos, oriundos majoritariamente do FGTS, ou seja, fundo pertencente aos trabalhadores assalariados, subjugados aos interesses da iniciativa privada, que por óbvio tinha como objetivo único o lucro, independente da origem dos recursos financiadores. Desta forma, quando os empresários empreenderam na habitação popular, o fizeram em locais cujo valor do solo urbano era muito baixo, maximizando os lucros de cada projeto, mas mantendo marginalizadas as pessoas que ali residissem. Ou seja, na visão de Bolaffi, esta foi uma forma direta de concentração de renda. (Idem. Idem, p. 54-5).

Portanto, as realizações imobiliárias de sucesso questionável não ocorreram por mera casualidade, mas pelo fato do governo orientar-se de acordo com a lógica da acumulação. Também, para Ermínia Maricato,

a máquina administrativa do Estado ignora a reprodução da força de trabalho para investir em setores economicamente mais dinâmicos, onde a reprodução do capital se faz de maneira mais segura e mais rápida. [Com isso] além de funcionar como instrumento do capital privado ele passa a funcionar também como um investidor capitalista, procurando reproduzir seu capital. (MARICATO. Idem, p. 79).

A análise de Maricato corrobora com os autores anteriormente referenciados no que tange ao desvirtuamento do propósito inicial do BNH, qual seja, financiar habitações para pessoas de baixa renda, como é possível ver pela passagem abaixo:

Progressivamente, a partir de sua criação, o BNH afastou a aplicação de seus recursos financeiros na habitação popular para investi-los em habitações de alto e médio custo e ainda para obras de infraestrutura (transporte, saneamento, equipamentos urbanos, drenagem), buscando evidentemente atingir um mercado com poder aquisitivo que pudesse fazer frente aos preços dos imóveis e às taxas de juros e correções monetárias que aumentam anualmente mais do que o aumento do salário mínimo. (Idem. Idem, p. 80).

Na visão da autora, o BNH era um captador compulsório de recursos (propriedade de que o Estado se investe), passando-os para a iniciativa privada através de agentes financeiros ou, ainda, de organismos administrativos estaduais e municipais, mobilizando principalmente a indústria de construção civil e com ela a indústria de materiais de construção. Essa alteração dos propósitos do BNH seria mais nitidamente enxergada a partir de 1969, como sendo uma tentativa do Banco em melhorar a rentabilidade de suas operações, em razão dos “*primeiros anos de experiências mal sucedidas com a habitação de baixo custo [...]*”. (Idem, p. 85).

Neste ponto, cabe uma reflexão: o objetivo do BNH era a rentabilidade ou o garantir acesso à moradia? Se o governo buscasse rentabilidade ao criar o programa, teria sido melhor procurar investimentos mais lucrativos e, sem dúvidas, haveria outros. A partir do momento que o Banco nasce com a finalidade de prover moradia a um baixo custo, não se poderia analisá-lo como uma empresa “normal”. Mas, sim, seria o caso de entender que ele existia para cumprir outro papel, a menos que, como se observa das leituras acima expostas, a verdadeira intenção quando de sua criação fosse outra.

Na década de setenta, os empréstimos cedidos pelo BNH dificilmente eram destinados às famílias com renda inferior a 5 (cinco) salários mínimos. Na Grande São Paulo, local do país com mais número de famílias representantes de média e alta renda, de acordo com dados de Maricato, apenas 15,1% das pessoas possuíam renda suficiente para tais financiamentos. (Idem, Idem).

Diante dessas evidências, Maricato se aproxima das razões para o baixo índice de sucesso do BNH em fornecer habitação às camadas mais populares da população. Cabe acrescentar, ainda, que segundo levantamentos estatísticos feitos pelo DIEESE, entre 1958 e 1969, o poder aquisitivo do trabalhador brasileiro caíra 36,5%, restringindo ainda mais o público alvo do BNH. Ao mesmo tempo, a concentração de renda aumentara, já que, em decorrência da política de arrocho salarial adotada pelo governo, 50% da população brasileira perdera cerca de 17,7% da renda nacional de 1960, para possuir apenas 13,1% em 1970. (DIEESE. *Apud* MARICATO. Idem, p. 81).

2.3. A CRISE DO BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO

Os economistas Maria da Conceição Tavares e José Carlos de Assis, em *O Grande Salto para o Caos*, explicam que o BNH “nunca poderia ser considerado um êxito em matéria de política social, no sentido em que tenha em algum momento resolvido o problema da habitação dos pobres.” (TAVARES & ASSIS. 1985, p. 85). No entanto a razão do seu insucesso financeiro, que culminou no fechamento do órgão, foi a situação econômica do país à época, resultado da “ineficácia dessa política absurda”. (Idem, Idem).

Ao demonstrar ceticismo com relação aos resultados que o BNH poderia ter alcançado, os autores afirmam:

De qualquer forma, não nos consta que o problema social da habitação assumido por algum governo tenha sido resolvido de forma satisfatória e definitiva em qualquer parte do mundo capitalista – ou mesmo no mundo socialista, se adotarmos, nesse caso, os critérios de valor dos países ‘ocidentais’ quanto à aquisição de padrões mínimos de conforto de acordo com a expectativa de uma família ‘média’. (Idem, idem).

Quando utilizam a expressão “ineficácia dessa política absurda”, Tavares & Assis estão se referindo às práticas econômicas dos 20 anos nos quais o governo militar esteve no poder, anos em que foram contraídas vultosas dívidas atreladas à moedas estrangeiras, gerando um endividamento que, por sua vez, tornou insustentável a economia do país, à medida que o câmbio brasileiro se desvalorizava em relação ao de seus credores. Com destaque para os dois choques do petróleo, em 1973 e 1979, além do quadro de hiperinflação provocado pelas políticas de desvalorizações monetárias. Estas teriam sido as principais razões (fatos geradores) da quebra do BNH. Ou seja, o mérito da decadência financeira do BNH se devia a própria política de atuação do Banco e não apenas da qualidade (ou ausência) da política macroeconômica adotada no país.

Para explicar mais detalhadamente a situação exposta, os autores dividiram os 20 anos do período militar em fases menores, ressaltando os principais pontos de cada período e como eles se conectam ao longo da história. Primeiramente, o período entre 1968 e 1973, chamado de “milagre econômico”, devido ao crescimento médio anual do PIB na ordem de 10%. Durante seu curso, a equipe de governo, capitaneada pelo então ministro Delfim Netto, “promoveu conglomerados, estimulou fusões, favoreceu a concentração do capital e dos investimentos em regiões e setores eleitos discricionariamente para os incentivos”. (Idem. Idem, p. 30).

Nesta realidade, a política cambial se mostrou fator preponderante e foi trabalhada de forma “*altamente estimulante à entrada de capitais de empréstimo, coerente com a grande disponibilidade de recursos no euro-mercado*”. (Idem, Idem). Este modelo se sustentava internamente por meio de minidesvalorizações cambiais, as quais adequavam o câmbio à inflação interna, permitindo que os exportadores brasileiros mantivessem sua renda, mas ficando sujeitos, porém, aos ajustes em relação à inflação norte-americana, de modo que quem contraísse a dívida ficaria com o risco dos efeitos que a inflação mundial imporia sobre seus contratos. Tal cenário não se traduziria em problema desde que as taxas de juros internacionais estivessem baixas e estáveis. (Idem, Idem).

É possível dizer que este modelo surpreendeu, pois o governo conseguiu manter a inflação média na casa dos 19% ao ano, com o crescimento do PIB se mantendo na média de 10% ao ano, enquanto entre 1964 e 1967 o crescimento médio anual havia sido de 4% e a inflação média resistira em 51% ao ano. Principalmente para quem não analisava profundamente o sistema econômico e atinha-se à leitura estrita dos números, era uma evolução. No entanto, altamente sujeito à quebra, caso ocorresse alguma mudança de curso na estabilidade internacional.

Porém, continuam os autores, os anos de 1973 e 1974 registraram alta de preços no mercado internacional, as quais naturalmente refletiram no Brasil (dado o fato de tratar-se de uma economia internacionalizada) e reacenderam a chama da inflação. O petróleo, cujo preço havia quaduplicado, e outras matérias-primas estratégicas, foram os principais responsáveis. Em 1975 o processo de aceleração inflacionária continuou. Desta vez, motivado pela rolagem das dívidas das empresas privadas, com ágio e senhoriagem agora mais onerosos, em virtude da crise do petróleo refletida nos preços finais internos dos produtos vendidos. Os consumidores, por sua vez, também passaram a se endividar para manter o consumo, resultando em um aumento abusivo das taxas de juros sob a justificativa de escassez de crédito. (Idem, p. 47-8).

Os autores explicam que durante toda a década de 1970, principalmente entre 1977 e 1980, as empresas mistas e até mesmo autarquias federais “*foram utilizadas à larga como instrumento de captação de recursos externos*”, buscando conciliar a proposta desenvolvimentista da época com um suposto equilíbrio externo, de modo a “*dever cada vez mais dólares e a aplicar cada vez mais em cruzeiros*”,

traduzindo-se em um sistema que beneficiava os grandes empresários e banqueiros, processo este que se traduziu na “*virtual estatização da dívida externa*”. (Idem, p. 57). A passagem a seguir relata tal desequilíbrio:

Enquanto a política econômica global fazia expandir a dívida externa, num movimento cumulativo que se acelerava com os custos crescentes da dívida passada, a política monetária e financeira produziu uma dívida interna também crescente, reflexo da primeira. Como a dívida financeira externa, que crescia apenas para embonecar a posição de reservas e não para financiar o déficit de transações correntes, também a dívida financeira interna não financiava investimentos reais, mas apenas se retroalimentava com objetivos de política monetária. (Idem, p. 58).

No início de 1980, o Brasil passou a sentir os efeitos do segundo choque do petróleo, que ocorrera em 1979. Tal fato, em conjunto à nova política monetária norte-americana de juros mais altos, tornou o crédito caro e escasso ao redor do mundo. Delfim Netto, de volta ao Ministério da Fazenda e novamente “*dando as cartas*” na política econômica brasileira, conseguiria contornar a situação em 1980, por meio de rigoroso controle cambial e da correção monetária. O país cresceu 8% neste ano, porém a situação de dívida externa, que se acumulava, e a inflação, eram cada vez mais graves. (Idem, p. 73-4).

Esta situação não durou muito tempo e já em 1981 o Brasil experimentou forte recessão econômica, desemprego e inflação elevados. A moratória do México, em 1982, alertou a comunidade internacional sobre a insolvência de um modelo de financiamento do qual o Brasil também se utilizava, revelando qual seria o provável destino do país em um futuro breve. Eis que em 1983 o Brasil se rendeu ao Fundo Monetário Internacional (FMI), órgão que estabeleceu novos e rigorosos parâmetros e obrigações para a renegociação das dívidas. Era o início de um período de severo aperto monetário e fiscal. (Idem, p. 77-83).

Claudio Hamilton Santos, em seu estudo sobre políticas habitacionais federais, entre 1964 e 1998, também relaciona a crise do BNH/SFH à conjuntura da época. De acordo com o autor:

o desempenho do SFH dependeria fundamentalmente de dois fatores básicos: a capacidade de arrecadação do FGTS e do SBPE e o grau de inadimplência dos mutuários. Em outras palavras, essa dependência significava que, apesar da sofisticação do seu desenho, o SFH, como de resto qualquer sistema de financiamento de longo prazo, era essencialmente vulnerável às flutuações econômicas que afetassem essas variáveis... (SANTOS. Ibidem, p.12-3).

Santos toca em pontos sensíveis e determinantes para a quebra do Banco. Primeiramente, a inadimplência, que como será vista a seguir, aumentou

sobremaneira, já que as parcelas dos financiamentos eram corrigidas pela inflação enquanto os salários permaneciam inalterados. Além do que esta mesma inflação, por sinal, corroía os salários, diminuindo muito a capacidade de arrecadação do SBPE, ao mesmo tempo em que o FGTS também perdia arrecadação, devido à crise econômica. Resumidamente, a inadimplência aumentou e a entrada de recursos caiu – e nem mesmo o governo tinha condição de intervir, visto que anos antes já havia declarado moratória. Mas Santos encontra a melhor explicação para a crise do BNH na política de salário real adotada pelo governo, ao afirmar:

Talvez a principal (dadas suas implicações políticas) entre as vulnerabilidades do SFH fosse o fato de que flutuações macroeconômicas que implicassem quedas nos salários reais necessariamente diminuiriam a capacidade de pagamento dos mutuários, aumentando a inadimplência e comprometendo o equilíbrio atuarial do sistema. (Ibidem, Ibidem).

Também a leitura da obra de Tavares & Assis ajuda a entender o contexto de declínio financeiro do BNH, à qual os autores fazem duras críticas à política salarial da época. O que teria prejudicado diretamente o desempenho do Banco através do aumento da inadimplência de seus mutuários e constataam:

Em 1983, ele não só deixou de ser uma solução em qualquer nível, mas se transformou num problema geral. Isso pela estúpida subordinação da política salarial aos desígnios do FMI. De repente, ao golpe de pena de um decreto-lei, algo em torno de 3 milhões de mutuários do SFH sofreram drástica expropriação de sua renda real em proporção da inflação num ritmo anual de 200%, determinada pelo Decreto-Lei 2.065; e de outro, uma elevação dos encargos com as prestações na razão direta da elevação do nível geral dos preços. (TAVARES; ASSIS. Idem, p. 85).

Face aos fatores expostos, entende-se que tanto Cláudio Hamilton Santos como Maria da Conceição Tavares e José Carlos de Assis se mostram corretos quando afirmam que as fontes de financiamento do BNH - quais sejam o FGTS e o SBPE – deveriam ter tido papel fundamental no desempenho do Banco. Afinal era a partir da análise dessas fontes que se determinava a quantidade de financiamento a ser liberado e as possibilidades de enfrentamento da crise. Porém, como indicam estes estudiosos, estas fontes se mostrariam vulneráveis às flutuações econômicas.

Leonardo Botega também atribuiu a quebra do BNH/SFH ao fato de não ter podido suportar a severa crise inflacionária brasileira durante o início da década de 1980. De acordo com os dados agregados disponíveis, em 1981 e 1982 o índice de inflação atingiu 100% ao ano e, no agregado entre 1980 e 1989, 1770%. (BOTEGA. Ibidem, p. 70). Este quadro reduziu de fato o poder de compra dos brasileiros,

sobretudo da classe média, que havia se tornando a principal clientela do banco. Na tabela 2 é possível visualizar numericamente o resultado de tal conjuntura.

Tabela 2: Evolução da taxa de inadimplentes do SFH no período 1980-1984 (razão percentual em relação ao total de financiamentos).

| Ano | Até Três Prestações em Atraso | Mais de Três Prestações em Atraso | Total |
|------|-------------------------------|-----------------------------------|-------|
| 1980 | 21,8 | 4,3 | 26,1 |
| 1981 | 24,1 | 3,7 | 27,8 |
| 1982 | 28,7 | 4,8 | 33,5 |
| 1983 | 34,1 | 12,3 | 46,4 |
| 1984 | 31,5 | 23,1 | 54,6 |

Fonte: SANTOS. Ibidem, p. 14.

Conforme se observa na tabela 2, o número de clientes com até três prestações em atraso saltou de 21,8 % para 31,5% entre 1980 e 1984, variação de 9,7 pontos percentuais. Já a variação no percentual de mutuários, com mais de três prestações em atraso, saltou de 4,3% para 23,1%, variação de expressivos 18,8 pontos percentuais. Se colocados em condição binária (atrasados ou em dia), o número de inadimplentes era maior do que o de adimplentes em 1984, tendo saltado de 26,1%, em 1980, para 54,6%, em 1984, último ano deste recorte, superior aos 45,4% de adimplentes. Ou seja, a maioria dos mutuários tinha obrigações em atraso.

Tal cenário aponta Maria da Conceição Tavares e José Carlos de Assis, não apenas prejudicou a construção de imóveis que estava em andamento, como também interrompeu novos investimentos nos que estavam por vir, “*novos financiamentos imobiliários, por seu turno, foram inviabilizados em face da queda da renda real dos assalariados e da classe média.*” (TAVARES; ASSIS. Idem, p. 85).

Os autores realizam, pois, uma correlação entre a crise financeira e a crise da habitação, citando os impactos para as partes envolvidas:

A crise do SFH reproduz, em escala doméstica e ao alcance da compreensão do senso comum, a formidável dimensão da crise financeira geral. De um lado, há uma dívida que se mantém e se valoriza em termos reais, de acordo com os contratos de financiamento; do outro, há um fluxo de renda (salarial, principalmente), que se desvaloriza continuamente com a inflação; finalmente, há poupanças financeiras em queda (FGTS, cadernetas) que financiam a dívida e têm de ser remuneradas por isso, em termos reais, bem como o sistema bancário, que se remunera pela intermediação dos fluxos de receitas dos compradores de imóveis e dos

encargos devidos (juros e correção monetária) dos poupadores. (Idem. Idem, p. 85-6).

Esta citação direta de Maria da Conceição Tavares e José Carlos de Assis é de grande relevância para o entendimento do desequilíbrio atuarial do BNH e resume sucintamente em que situação se encontrava a instituição pouco antes de encerrar suas atividades. Os financiadores do Banco, quais sejam, o fundo do FGTS e o SBPE eram remunerados em 3% e 6%, respectivamente, além das correções monetárias. Por sua vez, o BNH exigia de seus credores as parcelas do financiamento também corrigidas. Porém os mutuários não tinham a mesma sorte, seus salários não eram reajustados e perdiam recorrentemente poder de compra para a inflação. Desta maneira, eles acabavam tendo de optar entre despesas cotidianas essenciais ou pagar as prestações de seus financiamentos e, evidentemente, o Banco é quem perdia. Assim, o BNH foi acumulando perdas, ao mesmo tempo em que assistia suas fontes de financiamento em queda. Ou seja, quadro de severa turbulência e insustentável no longo prazo.

É neste cenário que em 1985 o Novo Governo democrático assume, sob a presidência de José Sarney. A forte pressão social exercida pelas associações de mutuários e a inadimplência generalizada forçaram o governo do novo presidente a implementar um modelo alternativo de reajuste das prestações, o qual visava onerar de maneira mais justa as parcelas dos adquirentes de moradia. Foram dadas duas opções: (i) atualizar o saldo devedor e as parcelas em 112% e promover, a partir de então, reajustes semestrais; ou (ii) manter os reajustes anuais e atualização integral da correção monetária, em torno de 246,3%. A opção “i” foi preferida com larga vantagem. (SANTOS. Ibidem, p. 18).

Tal ajuste de fato reduziu a inadimplência e rendeu certo incremento de liquidez ao sistema, porém

esse subsídio aumentou consideravelmente o descasamento entre a evolução do passivo (junto aos poupadores do SBPE ao FGTS) e o ativo (as prestações dos mutuários) do SFH contribuindo assim de maneira decisiva para a formação do rombo do FCVS, o fundo responsável pela equalização entre as operações ativas e passivas do sistema. (Ibidem, Ibidem).

O Fundo de Compensação de Variações Salariais – FCVS fora criado por meio da Resolução nº 25/1967 do BNH, com a finalidade de garantir o limite de prazo para amortização das dívidas dos financiamentos habitacionais contraídos

pelos mutuários do SFH. De acordo com o advogado Paulo Duringan, o FCVS assume em nome do devedor os descontos concedidos nas liquidações antecipadas e transferências de contratos, garantindo o equilíbrio da Apólice de Seguro Habitacional (# 1, do artigo 2º do Decreto Lei nº 2406/1988. (DURIGAN. 2000, p.1). Porém, ao se extinguir o BNH e suas operações passarem para o controle da Caixa Econômica Federal (Decreto Lei nº 2291, de 21/11/1986), o FCVS sofreria enormes perdas estimadas por Cláudio Hamilton Santos entre US\$ 20 e 30 bilhões de dólares. (Ibidem, p. 18-9).

Botega menciona, por sua vez, que além dos problemas já relatados, houve também situações de corrupção conduzidas por pessoas as quais oportunamente se valiam do rombo financeiro oriundo da inadimplência para mascarar suas práticas. (BOTEGA. Ibidem, p. 70). Assim, em 21 de novembro de 1986 o BNH foi oficialmente fechado, tendo sido incorporado pela Caixa Econômica Federal (CEF), relegando a questão habitacional a uma área específica de tal instituição.

Ao se analisar o resultado das políticas do BNH, conclui-se que ele esteve bastante longe dos seus objetivos iniciais e foi pouco eficaz em suprir moradia às camadas pobres da população. É possível dizer que ele foi um instrumento de manobra política, por meio do qual se concentrou ainda mais a renda. Seu objetivo real, na verdade, teria sido alavancar os investimentos no setor de construção civil em um momento de baixa atividade econômica, controlar a população e vender a imagem aos trabalhadores de que, trabalhando duro e por muitos anos, é possível ter conquistas relevantes.

No entanto, pelo fato de em certo momento de sua existência o BNH ter sido a maior instituição financeira voltada apenas à moradia popular (em termos de recursos disponíveis) e por toda a proeminência que foi dada a respeito da importância da casa própria, a política habitacional SFH/BNH pode ser considerada uma importante herança que ficaria para as gerações futuras.

Se operacionalmente ele não atingiu as expectativas, ao menos os erros ficaram evidentes. Além disso, se procurou demonstrar também algumas das possíveis circunstâncias que levaram a instituição a uma situação análoga à falência. Ou seja, teria sido possível aprender com os erros, replicar o que deu certo e entender que a evolução do Brasil, um país de população e território enormes, aconteceria passo a passo, e o BNH foi mais uma política que, nesse sentido, fez alguma diferença. Caberia, da parte do governo, estruturar e principalmente

operacionalizar melhor os futuros programas e, da parte da população, exercer pressão constante sobre os governantes para que seus interesses sejam sempre colocados em primeiro plano.

CAPÍTULO 3º

DO HIATO HABITACIONAL AO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA

Adriano Ribeiro Martins, em sua Dissertação de Mestrado, já pontuara que na década de 1990 os programas habitacionais propostos e colocados em prática eram míopes com relação às reais necessidades dos que seriam beneficiados, porém eficazes em tornar lucrativos os negócios de empreiteiras, incorporadoras e agentes imobiliários. Inclusive tendo suprimido algumas vantagens dos mutuários. Algo que considerou intrigante, posto que tais programas, geridos pelos órgãos públicos, deveriam supostamente estar alinhados às necessidades da população. (MARTINS. 2015, p. 40-1). Como demonstrado no capítulo segundo desta dissertação, a constatação de Adriano também é aplicada às políticas habitacionais brasileiras posteriores à falência do BNH.

3.1. ANTECEDENTES DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA (PMCMV): O HIATO HABITACIONAL (1990 A 2002)

O principal programa do governo Fernando Collor de Mello (1990-1992) foi o Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH). Segundo Leonardo Botega, tal política previa uma ação urgente de construção de 245 mil unidades em seis meses, viabilizada pela contratação de empresas privadas. O resultado não foi satisfatório: o prazo alongou-se por 18 meses, a meta caiu para 210 mil unidades e, como agravante, o plano não conseguiu os recursos planejados. A realidade do governo Collor era de 60 milhões de cidadãos em situação de déficit habitacional, sendo que, destes, 55,2% pertenciam à famílias com renda mensal de até dois salários mínimos. (BOTEGA. Ibidem, p. 71).

A respeito do referido insucesso do PAIH, no que tange à obtenção dos recursos, Martins credita tal situação ao confisco por parte do governo das cadernetas de poupança, que resultou na estagnação da poupança e do FGTS. A partir disso, reduziu-se a participação estatal no mercado de terras, condicionando o acesso à moradia pelos mais pobres às leis de mercado. (MARTINS. Idem, p.44).

Como consequência das parcerias com a iniciativa privada, as unidades habitacionais ficaram mais custosas e o suposto público-alvo passou a ser incapaz de pagar por tais bens, não podendo participar de fato do programa. (Idem, Idem).

Com o *impeachment* do presidente Fernando Collor de Mello, seu sucessor, o vice-Presidente Itamar Franco (1992-1994) modificaria o SFH da CEF, que passou a responder ao Ministério do Bem-Estar Social, e promoveu a participação popular por meio de conselhos gestores estaduais, que puderam aproximar a realidade dos municípios à união, além de dar mais transparência à gestão. Os dois programas de maior relevância do período foram o Programa Habitar Brasil e o Programa Morar Município. Entretanto, em termos práticos de número de unidades entregues, a escassez das fontes de financiamento faria o governo não lograr significativo sucesso. (Idem, Idem).

Já no período Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), Adriano Ribeiro Martins demonstra que as políticas habitacionais estiveram em segundo plano, em detrimento de outras frentes do governo, tais o processo de desregulamentação, as privatizações e a globalização financeira e produtiva internacional. (Idem, Idem, p. 46-7).

Ermínia Maricato, por sua vez, afirma que “*de modo não muito diferente dos governos anteriores, o de FHC baseou seus investimentos habitacionais em recursos onerosos: FGTS e SBPE*”. (MARICATO. Idem, p.7). A autora explica que foram módicos os recursos investidos a fundo perdido, advindos do Orçamento Geral da União, e que os mesmos seriam indispensáveis quando se propõe atingir a população de baixa renda. Pondera que entre 1995 e 1997, o Brasil investiu, a fundo perdido, menos que o Chile, um país que tinha 12 milhões de habitantes. (Idem, Idem).

De acordo com Adriano Martins, ao longo de seu governo FHC deixou fora do contexto habitacional setores que seriam indispensáveis, caso houvesse de fato interesse em avançar nas políticas habitacionais. Prova de que o comprometimento dos dois governos FHC estava na prioridade de outra agenda econômica. Exemplos dos que foram excluídos dos debates são representantes de centrais sindicais, movimentos populares de moradia, CREA e representações nacionais dos engenheiros, arquitetos, geógrafos e urbanistas. (MARTINS. Idem, p.48).

Por ocasião da reunião do 21º Fórum Especial e da Cúpula Empresarial, coordenado pelos economistas João Paulo dos Reis Velloso e Roberto Cavalcanti

de Albuquerque, que reuniu universidade e empresários para discutir a crise de 2008, o engenheiro Roberto Kauffman, presidente do Sinduscon-Rio, em sua contribuição ao evento denomina o período entre 1990 e 2002 de “hiato habitacional”, pela ausência de verdadeiras políticas habitacionais voltadas à população de baixa renda. (KAUFFMAN. 2009, p. 121).

Apesar disso, Martins relata que os anos entre 1991 e 2005 consistiram em importante e longa passagem na história da habitação popular brasileira, pois durante tal período houve resistência de diversos movimentos sociais, que se mantiveram unidos. Este engajamento culminou na aprovação da Lei 11.124/2005 (projeto de lei de iniciativa popular), que criou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), proporcionando avanços na definição de políticas habitacionais e de desenvolvimento urbano (MARTINS. Idem, p. 42-3).

Segundo Kauffman, foi o setor da construção civil, por meio de suas entidades e coordenado pela Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC), que iniciou a rodada de debates e sugestões que aprimoraram o arcabouço brasileiro no tocante à habitação, levando em conta segurança jurídica, fontes de financiamento e práticas comerciais. O autor explica que, durante a corrida eleitoral de 2002, visando o mandato 2003-2006, foi apresentada aos então presidentes uma série de sugestões, que serviriam de pilares básicos para a retomada não apenas da moradia popular, mas do setor como um todo. (KAUFFMANN. Idem, p. 121). Algumas sugestões foram colocadas em prática a partir de 2003, a saber:

- (i) criação de um interlocutor qualificado na esfera federal, o *Ministério das Cidades, para tratar das questões de Habitação, Saneamento e Transporte*. O setor dispunha de uma Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano, órgão de segundo escalão, em completo desacordo com a grande importância para o desenvolvimento do país;
- (ii) *Lei n. 10.931/04*, que estabelece uma série de instrumentos de segurança jurídica para todas as partes envolvidas nos negócios imobiliários (compradores, empreendedores, agentes financeiros), tais como o Regime Especial Tributário do Patrimônio de Afetação, Alienação Fiduciária dos Bens Imóveis, Valor Incontroverso, entre outros. O objetivo consistiu em se dispor de um crédito imobiliário moderno, ágil e seguro para todos;
- (iii) *Resolução n. 3.177*, do Bacen, obrigando os bancos privados a aplicarem os recursos da poupança de forma adequada, com o retorno do chamado FCVS virtual no prazo de 50 meses, e não 100

meses, para provocar o aumento nas aplicações de financiamento imobiliário, que estavam bem reduzidas, por conta de medidas adotadas pela área econômica no passado e da insegurança jurídica;

(iv) *Aumento dos recursos do FGTS* para habitação e saneamento básico por meio do Conselho Curador, que em 2005 foi de R\$11,2 bilhões, sendo, na ocasião, o maior orçamento da história. O FGTS é o grande alavancador dos financiamentos para a população de baixa e média rendas, além da área de saneamento básico, e era necessário dar início à reversão;

(v) *Aprovação da Lei n. 11.124/2005* (antigo PL n. 2.710/92), de iniciativa popular, que cria o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e seu FUNDO para subsídio explícito às famílias de baixa renda, após vários melhoramentos, devido às discussões e aos entendimentos entre parlamentares, movimentos sociais e o setor. (Idem, Idem. Grifos nosso).

Trata-se de positivas mudanças estruturais, pois o que estava em discussão é a garantia das economias de anos e às vezes décadas, da parte dos adquirentes de casa própria e empresários da construção civil. Se feita analogia à construção de uma casa, tais anos teriam sido como as lajes e colunas e, o que viesse a seguir seria a fase de acabamento, o que, na vida real, seria a operacionalização das políticas propostas.

Explicando mais detalhadamente, a Resolução n. 3.177, do Bacen, atuava de forma a acabar as distorções existentes no Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS). Criado em 1967, o FCVS tinha como objetivo garantir o limite de prazo das amortizações de dívida dos financiamentos habitacionais, contraídas pelos mutuários do SFH. Como a grande maioria dos empréstimos já havia sido quitada pelos mutuários, ou seja, já não faziam mais parte do fundo, mas ainda constavam dos balanços dos bancos – inclusive como recursos aplicados na caderneta de poupança – eram considerados saldos “fantasmas”. Por seu lado, as medidas adotadas pelo governo Lula da Silva visavam também regulamentar o patrimônio de afetação e a segurança dele advinda, dando proteção à separação patrimonial dos recursos totais de um empreendedor/incorporador em relação aos recursos necessários para a conclusão de um determinado empreendimento. (CHALHUB. 2012, p.66).

De acordo com Melhim N. Chalhub, ainda que um empresário ou seu cônjuge viesse a falir e/ou ter seus bens penhorados, a parcela destinada a determinado

projeto não seria atingida, garantindo que os recursos estariam disponíveis até a entrega completa da obra e averbação em cartório. (Idem, Idem).

Já a alienação fiduciária, pontuada no item “ii”, a Lei n. 10.931/04 procurou proporcionar maior segurança jurídica ao banco financiador, garantindo a permanência do imóvel financiado em nome do banco até a quitação integral do financiamento por parte do mutuário.

Adriano Ribeiro Martins também reconhece a relevância do Ministério das Cidades¹⁴. A criação do Ministério das Cidades vinha preencher as lacunas das políticas urbanas, tendo como objetivos o combate das desigualdades sociais, a humanização do espaço e ampliação do acesso à moradia, transporte e saneamento. O órgão ocupou um vazio institucional e passou a centralizar as diretrizes de políticas urbanas de habitação, saneamento básico e transporte, sendo responsável, inclusive, pela liberação de recursos federais no âmbito municipal. (MARTINS. Idem, p. 48-9).

Roberto Kauffman relata que o Sinduscon-Rio elaborou, em 2006, o *Projeto de Habitação Popular Sustentável*, que previa o aproveitamento de infraestruturas existentes e buscava aproximar os novos empreendimentos das mesmas. Exemplos de tais infraestruturas seriam locais subutilizados que já possuíssem no entorno estações e linhas de trens e metrô, terminais e linhas de ônibus, água potável, escolas, creches e postos médicos. Isto seria uma saída inteligente para empresários e governo, pois a existência prévia de tais instalações acabaria por requerer dos empreendedores menos benfeitorias e investimentos futuros, diminuindo o custo total da obra e garantindo boa margem de lucro às empresas. Desta maneira, também o Estado não precisaria levar certos serviços básicos ao entorno. (KAUFFMAN, Idem, p. 122).

Tais anteprojetos, elaborados pelo Sinduscon-Rio, atingem níveis ainda maiores de detalhes: eram especificados o tamanho e quantidade das unidades habitacionais, formas de captação e reutilização de água, fontes renováveis e limpas de energia (como a solar), utilização de materiais menos poluentes, áreas verdes, condições de acessibilidade, espaço para recreação e estacionamento. Preveem, inclusive, as fontes de financiamento, que consistiam no chamado subsídio

¹⁴ O Ministério das Cidades foi criado em 01/jan./2003, mediante a Medida Provisória 103, posteriormente convertida na Lei nº 10.683, em 28 de maio de 2003.

composto (contrapartidas de estados e municípios), recursos do FGTS e de outros fundos habitacionais, e entidades multilaterais. (Idem, Idem).

Nesse contexto, cabe explicar que tais áreas subproveitadas se fizeram possíveis em razão da Lei nº 10.257/01, conhecida como *Estatuto da Cidade*. A Lei regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. CASA CIVIL. *Lei nº 10.257*, de 10 de Julho de 2001).

O maior destaque do novo “estatuto” foi a criação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), que permitiu aos municípios a reserva de terrenos, previamente definidos pelo Plano Diretor, para a construção de habitações de interesse social. De acordo com Adriano Ribeiro Martins, os terrenos seriam posteriormente doados durante a fase de incorporação, o que tornava o custo dos empreendimentos mais baratos e possibilitava, assim, seu acesso por parte da população carente. (MARTINS. Idem, p.50-1).

Neste horizonte de medidas importantes, cabe destaque a decisão estratégica do então presidente Lula da Silva, em 2006, de estimular o crédito imobiliário também via Banco do Brasil. Exemplo prático dessa medida foi a aquisição pelo Banco do Brasil de vários bancos menores, tais o Banco do Estado de Santa Catarina, o Banco Nacional de Crédito e Nossa Caixa, do Estado de São Paulo, incorporando suas respectivas carteiras imobiliárias. Em 2010, ao lado da Caixa Econômica Federal, o Banco do Brasil iniciou suas operações no campo do programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) e, em 2014, já possuía a 4ª maior fatia de mercado de crédito imobiliário (6,43%, considerando MCMV ou não), tendo ultrapassado de muito o Santander. O líder do mercado era a CEF, com 69,01%. Em consequência, mais de 75% deste tipo de crédito era concedido por banco estatal (CEF) ou com maioria de ações pertencentes ao Estado (Banco do Brasil S.A.), o que naturalmente estimularia a concorrência do setor neste tipo de operação, favorecendo os tomadores de crédito. (Idem. Idem, p.51-4).

Ainda sobre o governo Lula da Silva (2003-2010), além do que já foi explicado do período, vale destacar o *Projeto Moradia*¹⁵, que tinha como base racionalizar os

¹⁵ Organizado em parceria com a Fundação Djalma Guimarães, o *Projeto Moradia*, idealizado pelo Instituto Lula, foi concluído em maio de 2000 e apresentou soluções concretas para o problema do déficit habitacional no Brasil, a partir do conceito inovador de “moradia digna”. A coordenação geral do projeto foi da arquiteta e ex-deputada estadual Clara Ant, juntamente com André Luiz de Souza, Ermínia Maricato, Evaniza Rodrigues, Iara Bernardi, Lúcio Kowarick, Nabil Bonduki e Pedro Paulo Martoni Branco. O projeto inspirou a criação do

recursos de forma inteligente, analisando detalhadamente cada município e levando em conta os planos diretores locais. No entanto este projeto encontrou dificuldades de expansão por questões financeiras oriundas do aperto monetário que tinha como origem as altas metas de superávit primário, sobretudo entre 2003 e 2006, primeiro mandato do então presidente Lula da Silva. (Idem. Idem, p. 56).

Segundo o Ministério das Cidades, “em 2004 houve uma alteração na fração da remuneração dos recursos captados em depósitos de poupança por decisão do Conselho Monetário Nacional (CNM)”. (Idem, Idem. p.61). A consequência disso foi um maior volume financeiro no SBPE e conseqüentemente “o aumento, tanto no âmbito das contratações, quanto no volume financeiro dos investimentos em habitação no país”. (Idem, Idem).

Outra passagem importante se deu com o advento da Lei nº 11.124/05, que deliberou sobre a nova Política Nacional da Habitação (PlanHab). (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. CASA CIVIL. Lei nº 11.124, de 15 de Junho de 2005). De acordo com Martins, tal lei envolveu o planejamento operacional e o financiamento de longo prazo (15 anos, com revisões periódicas), deliberando sobre a participação da iniciativa privada e proporcionando formas institucionais para garantir moradia a todas as camadas da população, mas priorizando as camadas de baixa renda. (MARTINS. Idem, p. 61-2).

De acordo com os dados do Ministério das Cidades (*Apud* MARTINS, Idem, p. 61), o governo Lula investiu, em 2003, R\$ 5,7 bilhões em habitação e, em 2009, mais de R\$ 56 bilhões, totalizando R\$ 141,1 bilhões no período dos dois mandatos. Durante o mesmo universo de tempo foi entregues 6,3 milhões de unidades de casas, o que reduziu o déficit habitacional em 21%.

3.2. O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA (PMCMV)

Roberto Kauffman relata que em meados de 2008 o programa *Habitação Popular Sustentável*, proposto pelo setor da construção civil, foi apresentado a então ministra Dilma Rousseff, que o classificou como o “melhor programa que já lhe haviam mostrado” e teria prometido apoiá-lo após as eleições municipais, que

Ministério das Cidades, do Conselho Nacional das Cidades de programas habitacionais e de saneamento básico. (INSTITUTO LULA, 2011).

visavam o período 2009–2012. A partir desta proposta, aponta, nasceu o Minha Casa Minha Vida, em março de 2009. (KAUFFMAN. Idem, p.123).

Antes do lançamento, no entanto, o programa foi anabolizado com alguns bons complementos pela própria equipe de governo e de outras instituições do setor e medidas tais como:

As reduções dos impostos federais, dos valores dos seguros de morte e invalidez e despesas cartorárias, além da utilização de um fundo que garante as prestações em caso de eventual desemprego e o estabelecimento de subsídio quase total para as famílias de até três salários de renda, condições excelentes para a faixa entre três e seis com subsídios do FGTS e, na faixa entre 6 e 10, com custos financeiros reduzidos [...] e um volume considerável de recursos do OGU [Orçamento Geral da União] e do FGTS. (Idem, Idem).

É importante ressaltar que medidas anteriores, como o Fundo de Proteção ao Desemprego, criado no governo Sarney¹⁶, foram fundamentais para o sucesso do Programa Minha Casa Minha Vida, sobretudo quando se propõe financiamentos habitacionais de longo prazo, com até 30 anos. Denotava, ainda, maior comprometimento com o programa em si – afinal, qual trabalhador que não seja um funcionário público pode estar imune às intempéries do capitalismo? Quase nenhum, seguramente. Daí que a importância da possibilidade de três parcelas serem honradas pelo governo em um momento transitório de desemprego dar um pouco mais de tranquilidade ao mutuário. Outro destaque são os referidos subsídios totais, que diminuem a base de cálculo das parcelas ao longo dos anos, tornando os financiamentos um pouco menos distantes da renda da população de baixa renda.

O MCMV nasceu com a meta de produção de 1 milhão de moradias (40% para a faixa de renda mais baixa) e expõe de antemão a necessidade de contrapartidas regionais locais. Alguns fatores foram colocados como preponderantes para que o número de moradias pretendido fosse atingido, como ágil análise de projetos e cadastro dos mutuários, que aconteceria por meio de grande engajamento das secretarias municipais e estaduais de habitação, as quais atenderiam interessados em variados pontos de atendimento, além da divulgação do programa dentro de empresas e indústrias, onde já seria possível, inclusive, fazer

¹⁶ Embora incluído na Constituição de 1946, o seguro-desemprego somente foi instituído no governo de José Sarney, juntamente com o Plano Cruzado, pelo Decreto-lei nº 2.284, de 10 de março de 1986, regulamentado em 30 de abril do mesmo ano. É financiado pelo dinheiro proveniente de uma *contribuição social* de pessoas jurídicas (PIS-PASEP) depositada no Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), o que leva alguns estudiosos a qualificarem este direito como *assistencial* e não *previdenciário*.

simulações financeiras. Em 2009, por conta do MCMV e do Fundo de Investimento em Infraestrutura, o FGTS atingiu R\$ 40,4 bilhões de disponibilidade. (Idem, Idem).

Segundo consta do site do Planalto, fonte oficial da Presidência da República, o Programa Minha Casa Minha Vida foi criado em 2009 pela Medida Provisória 459, durante o segundo mandato do governo Lula da Silva (2006-2010), transformado na Lei Federal nº 11.977, de 7 de julho de 2009. (Presidência da República. Lei nº 11.977/2009). Posteriormente a Lei nº 11.977 sofreu alterações, as quais foram regulamentadas pela Lei Federal nº 12.424, de 16 de junho de 2011. (Idem. Lei nº 12.424/2011). Com diretrizes definidas pelo Ministério das Cidades e apoio operacional da Caixa Econômica Federal, desde sua criação trata-se do maior programa habitacional brasileiro.

O arquiteto e urbanista Caio Santo Amore, em artigo na coletânea *Minha Casa... e a Cidade*, destaca que o nascimento do PMCMV ocorreu em meio a diálogos com os setores imobiliários e da construção civil e classificam o Programa como sendo de origem eminentemente econômica, “*forma declarada de enfrentamento da chamada crise dos subprimes¹⁷ americanos que recentemente tinha provocado a quebra de bancos e impactado a economia financeirizada mundial.*” (AMORE, 2015. p. 15).

Marcelo Depieri, em sua Tese de Doutorado intitulada *O Programa Minha Casa Minha Vida: Política habitacional dos governos Lula e Dilma no período de 2009 a 2014*, ressalta como o PMCMV contribuiu para o crescimento do mercado imobiliário brasileiro a partir de 2009, tendo sido responsável por forte movimentação econômica na construção civil e em outros setores, de forma direta e indireta. Com isso, o Programa atingiu os objetivos de ser uma política anticíclica para estimular a economia brasileira em meio à crise que eclodiu em 2008. (DEPIERI. Idem, p. 91).

A respeito dos referidos efeitos anticíclicos do Programa e respectiva movimentação econômica, Depieri registra o efeito do PMCMV sobre alguns setores específicos. Utilizando como fonte o Ministério do Trabalho (Relatório RAIS –

¹⁷ A crise dos *subprimes*, como ficou conhecida a crise financeira deflagrada em julho de 2007 nos EUA, consistia na comercialização irrestrita de (conjuntos de) créditos de hipoteca, sendo que tais ativos eram vendidos como sendo de ótima procedência, quando na verdade eram investimentos meramente de caráter especulativo. O que levou, conseqüentemente, a muitos casos de inadimplência e quando a situação geral foi percebida, o preço de tais ativos passou por violenta depreciação, prejudicando os milhares investidores que estavam fortemente posicionados neles. Em 2008 a crise viveu seu estopim, com severa falta de liquidez por parte de bancos de investimento e seguradoras norte-americanas, com conseqüente quebra, fazendo com que o Banco Central Americano (*Federal Reserve*) interviesse. Os efeitos atingiram instituições de outros países e alteraram imediatamente o fluxo mundial de investimentos.

Relação Anual de Informações Sociais), o autor constata que em 2008, o número de trabalhadores formais do setor da construção civil era de aproximadamente 2 milhões e, em 2009, primeiro ano do programa, já ultrapassara 2,2 milhões de contratações. Em 2010 passou de 2,5 milhões e, entre 2011 e 2014, girou em torno dos 3 milhões, tendo atingido seu pico em 2013, com cerca de 3,1 milhões de trabalhadores. (Idem. Idem, p. 91-3).

Depieri segue a análise com dados do Sinduscon/SP, da Associação Brasileira dos Fabricantes de Tintas (ABRAFITI) e do Sindicato Nacional da Indústria do Cimento (SNIC), relacionados ao mercado de tintas e cimentos e termômetros de setor da construção civil. De acordo com sua análise, entre 2009 e 2014 (último ano da série histórica observada), a produção anual de litros de tinta sempre esteve acima de 1 bilhão e teve seu pico em 2013, quando atingiu 1,141 bilhão de litros produzidos. (Idem, Idem). Para se ter ideia do salto de patamar, em 2007 a produção de tintas no Brasil não ultrapassou 800 milhões de litros.

Também a produção e o consumo de cimento observaram tendência parecida ao parâmetro anterior, com expressivo crescimento. Em 2014 foram consumidas aproximadamente 71,7 milhões de toneladas de cimento, variação próxima a 39% em relação a 2008, quando o consumo girava em torno de 50 milhões de toneladas. Apesar disso, tal impacto não foi reflexo exclusivo do MCMV. Depieri lembra outras obras, como a construção de estádios, com vistas à Copa do Mundo de 2014 e dos jogos olímpicos de 2016. (Idem, Idem, p. 93). Recordemos, no entanto, ter sido este um período de crescimento da construção civil em geral, com obras que vão desde a construção da barragem de Belo Monte até portos, usinas e as obras de transposição do rio São Francisco, entre outras contratações de parcerias público-privadas.

Feita a menção aos aspectos postos como motivadores à criação do PMCMV e o decorrente efeito econômico produzido, falar-se-á de um objetivo que por definição era o principal do programa: fornecer moradia às famílias com renda de até três salários mínimos (chamada faixa 1). Nesse sentido, Caio Santo Amore, no artigo “Minha casa Minha vida’ para iniciantes”, comprova que quando do surgimento do programa, a faixa 1 correspondia a 90% do déficit habitacional, à época estimada em 7,2 milhões de moradias. Existia a preocupação do PMCMV de não incorrer nos desvios dos programas do BNH, quais sejam, não atender às classes mais pobres, de menor renda, mas sim à classe média. Por isso, 40% da meta inicial – ou 400 mil

unidades – se destinavam expressivamente às pessoas de menores rendas e contaria com o aporte de R\$ 16 bilhões de reais da União, equivalente a 70% do investimento. (AMORE. Idem, p. 17).

Porém, pouco após o lançamento da meta, algumas críticas já eram levantadas, como o porquê apenas 40% das casas se destinarem à faixa 1, uma vez que ela representava 90% da demanda. Foi levantada a dúvida se tal disparidade não era em função de interesses dos setores imobiliários, que lucrariam mais atendendo as outras 10% das famílias deficitárias. Outra questão apresentada foi a baixa eficácia da produção periférica das moradias, em locais com infraestrutura precária e em flagrante descompasso com as políticas urbanas de inserção e de aproveitamento de áreas. (Idem, p. 18).

Em junho de 2011, uma vez cumprida a meta inicial (fase 1) de 1 milhão de moradias, foi lançada a fase 2, com meta de 2 milhões de unidades e alguns aperfeiçoamentos, como revisões nas rendas limítrofes de cada faixa, majoração dos valores de venda, normas de acessibilidade e de padrões mínimos de acabamento. Outro ponto alterado foi o percentual destinado às moradias da faixa 1, que subiu de 40% para 60%. Porém, como as faixas são determinadas por valores fixos, em detrimento de serem indexadas ao salário mínimo (por exemplo), à medida que o salário mínimo se valoriza, pessoas avançam nas faixas e deixam de ser beneficiárias de faixas mais baixas, fazendo-as assinarem contratos de financiamentos já não tão vantajosos. (Idem, p. 19).

Como visto no capítulo primeiro desta dissertação, o salário mínimo valorizou-se fortemente desde 2003, de modo que muitas pessoas avançaram de faixa. Se, por um lado, esta realidade faz com que famílias deixem a faixa 1 do PMCMV, por outro lado ter renda maior proporciona (a médio e longo prazo) outros benefícios, sendo um deles, por exemplo, permitir aos mutuários que paguem suas parcelas de financiamento habitacional com mais segurança e previsibilidade e sem onerar tanto o orçamento familiar.

Quanto à rentabilidade das empresas construtoras, estudo efetuado pelos professores Claudio Stern da Cunha Filho e Ângela Rozane Leal de Souza, de Ciências Contábeis da UFRS, acerca dos cálculos de custos e rentabilidade final de um empreendimento imobiliário vinculado ao PMCMV, de renomada construtora de Porto Alegre, através da análise conjunta das receitas de vendas de imóveis e custos envolvidos em sua construção, os autores concluíram pelo resultado

operacional *optimo* do empreendimento, da ordem de 22,61% para imóveis de um dormitório (unidades de 30 m²) e dois dormitórios (unidades de 40 m²) respectivamente. (CUNHA FILHO; SOUZA. 2015, p. 41).

A planilha de cálculo da referida empresa de construção civil, para a construção de 222 unidades habitacionais do PMCMV de casas de um dormitório (30 m²) e dois dormitórios (40 m²), é indicada pelos autores em uma planilha de cálculo que levou em consideração os custos indiretos e os custos diretos da construção. Os autores indicam três ordens de custos: primeiro, custos indiretos, que incluem *infraestrutura* (disponibilidade de rede de esgoto, rede de água potável, rede de drenagem, pavimentação de ruas, calçadas e paisagismo, terraplanagem, energia elétrica e iluminação pública ao empreendimento como um todo). Segundo, custos diretos *com habitação*, que compreendem o custo de complementos (contêineres, canteiro de obras, instalações provisórias, transportes de equipamentos etc.); o custo de material (microestacas, esquadrias e materiais necessários para a construção das unidades habitacionais, geralmente mensuradas por unidade); e o custo de mão-de-obra, relativos aos produtos que sejam negociados sem o seu valor de instalação ou elaboração. Para tanto, há a cobrança de valor adicional, geralmente mensurado em horas trabalhadas. Finalmente, terceiro, os *custos indiretos e administração da obra*, considerados pela construtora como as despesas operacionais, despesas administrativas e despesas para comercialização. (Ibidem, p. 40).

Os resultados obtidos do resumo da planilha (tabela 1) elaborada por Cunha Filho & Souza, trasladados por nós, apenas em percentagem, foram:

| | | |
|--------------------------------------|---|---------|
| 1 – CUSTOS INDIRETOS (em %) | | |
| (I) Custos de infraestrutura | = | 0,70% |
| (II) Custos indiretos de terreno | = | 11,67% |
| (III) Custos habitação | = | 87,63% |
| (IV) Custos indiretos – complementos | = | 3,12% |
| 2 – CUSTOS DIRETOS | | |
| (I) Casa modelo A - 1 dorm. | = | 29,91% |
| (II) Casa modelo B -- 2 dorm. | = | 47,19%. |
| (III) Casa modelo C – 2 dorm. | = | 0,84% |
| (IV) Casa modelo D – 1 dorm. | = | 0,71% |
| (V) Casa modelo E – 2 dorm. | = | 3,36% |
| (VI) Casa modelo F – 1 dorm. | = | 2,51% |

(Ibidem, p. 40-1.)

Note-se que os valores menores dos modelos C a F se prende à qualidade de acabamento ou em decorrência dos terrenos, sem alteração da metragem da habitação. Nesse sentido, os autores explicam que as construtoras civis necessitam trabalhar com diferentes tipos de imóveis para que abranjam maior parte do mercado e disponibilizarem mais opções de compra, além de poderem aproveitar ao máximo a metragem dos terrenos em que constroem e também se adequarem à obrigatoriedade do governo federal, que determina o padrão com os quais as construtoras devam trabalhar. (Ibidem, p. 42).

Ainda, no resumo da planilha observa-se que os custos direcionados à construção de cada um dos modelos (A a F) comprometeram 87,67% do custo total da obra, ao passo que os custos indiretos de infraestrutura e aquisição do terreno, apenas 12,37% (o custo de infraestrutura equivalendo a apenas 0,70% do orçamento da obra). De acordo com Cunha Filho e Souza,

O item de custos com infraestrutura é extremamente importante nesses tipos de empreendimentos, pois engloba necessidades básicas do ser humano, que são exigidas pelo governo federal e por seus agentes de políticas públicas junto às empresas da construção civil. (Ibidem, p. 40).

Ou seja, esta parte dos custos operacionais de infraestrutura é inteiramente feita pelo governo, o que desonera sobremaneira a empresa construtora, que não necessita descapitalizar através da aquisição do terreno à vista ou a prazo. Por sua vez, as empresas realizam a aquisição dos terrenos sob duas formas: *“compra um terreno em local que pressupõe de grande valorização para, por exemplo, nos próximos dez anos, construir; ou negocia junto ao vendedor do terreno a cessão deste mesmo em troca de unidades a serem construídas”*. (Ibidem, Ibidem).

Já os custos com habitação (87,63%) envolvem diretamente a construção de unidades básicas, sendo extremamente importante na consideração dos custos, já que a falta de controle de estoques ou a má qualidade de material de obra poderá proporcionar prejuízos às empresas construtoras. (Ibidem, Ibidem). Os custos indiretos e com a administração da obra, também componentes da elaboração do orçamento, são importantes e, muito embora não possam ser considerados como *“despesas operacionais”*, podem comprometer o resultado operacional do empreendimento caso sejam menosprezados pela falta de conhecimento de seus executores. (Ibidem, Ibidem).

No entanto, ao analisarem os custos padrão com infraestrutura individualizada, os autores encontram discrepância entre as unidades de 30 m² e as

unidades de 40 m², os gastos com as primeiras representando 33,83% e com as segundas 66,17%, “o que transmite à empresa construtora a possibilidade de organizar seus fluxos de caixa de acordo com o cronograma da obra sem ter que dispor de mais recursos financeiros em caixa, de forma tempestiva, pela eventual falta desse controle”. (Ibidem, Ibidem).

Quanto aos custos indiretos de administração, estes ficaram em 17% do custo total para imóveis com um dormitório e 17% para imóveis de dois dormitórios, considerados “relativamente baixos em virtude de controle de gastos realizado pela empresa analisada”. (Ibidem, p.42). O bom resultado operacional do empreendimento se tornando evidenciado com base nos preços de venda de R\$ 95 mil para as 132 unidades de dois dormitórios construídas e de R\$ 83 mil para as 90 unidades de um dormitório, o que gerou uma receita bruta de vendas de R\$ 20.010.000,00 e uma margem de lucro operacional acima dos 20%, determinados como margem razoável de lucro pretendido pela empresa construtora em seu cálculo inicial.

No caso da empresa analisada, os custos dos insumos foram consideravelmente reduzidos tendo a mesma obtido a taxa de rentabilidade de 22,61%, considerada *optima* pelo mercado para imóveis deste nível de empreendimento. Sobretudo quando comparado com o rendimento médio de aplicações financeiras no mercado brasileiro em 2012, ano do estudo mencionado, que fechou em 7,4% o desempenho médio das cotações das ações negociadas nas bolsas de valores e em 14,35% a média das aplicações de maior rendimento. (Ibidem, Ibidem).

Também Caio S. Amore comprova que os custos se assemelham seja na construção de casas para a faixa 1 ou para se erguer uma casa da faixa 2. Este fator ajuda a entender o porquê do planejamento de 60% das casas produzidas terem sido destinadas às faixas superiores a 1, que refletia apenas 10% da demanda total, e também explica em partes porque o governo arcaria com 70% dos investimentos da faixa 1, já que a finalidade maior era a melhoria dos fluxos financeiros obtidos pelos empresários que operassem na faixa mais baixa. Considerando o PMCMV como um programa em constante construção, considera que este foi exitoso e já se consolidou, pois “Contratou, produziu, gerou empregos...” (AMORE. Idem, p.18).

De acordo com Amore, na primeira fase do Programa, Lula assumira o compromisso de construir 3 milhões de moradias durante a campanha presidencial

de reeleição. De fato, até junho 2011 foram construídas cerca de 1 milhão de unidades contratadas e a fase 2 do programa foi lançada com objetivo de construção de mais 2 milhões, incluindo a revisão dos limites de cada faixa de renda, com aumento dos custos máximos das unidades e com a incorporação de especificações mínimas que incluíram a exigência de acessibilidade e aumento das dimensões dos ambientes e dos padrões mínimos de acabamento. (Idem. Idem, p.19).

A tabela abaixo permite visualizar importantes detalhes da fase 1 (abril 2009 a junho 2011) e fase 2 (junho 2011 a dezembro 2014).

Tabela 3: Faixas do PMCMV por renda familiar mensal

| Fase | Faixa | Renda familiar mensal |
|--------|---------|------------------------------|
| Fase 1 | Faixa 1 | Até 1.395,00 reais |
| | Faixa 2 | De 1.395,01 a 2.790,00 reais |
| | Faixa 3 | De 2.790,01 a 4.650,00 reais |
| Fase 2 | Faixa 1 | Até 1.600,00 reais |
| | Faixa 2 | De 1.600,01 a 3.100,00 reais |
| | Faixa 3 | De 3.100,01 a 5.000,00 reais |

Fonte: Ministério das Cidades/CEF/PAC. In: AMORE *et al.* Idem, p. 20.

A tabela indica a presença de três faixas de renda e se pode observar que os valores de cada faixa foram significativamente aumentados entre a primeira e segunda etapa do programa, tendo havido correção de 14,69% na faixa 1, de 11,11% na faixa 2 e de 7,52% na faixa 3. Estes aumentos, porém, não foram acompanhados na mesma proporção pelos aumentos do salário mínimo. De acordo com Amore, como o PMCMV não é *“indexado ao salário mínimo, as faixas foram definidas sem correção desde o lançamento da fase 2, cada qual associada a diferentes fundos, níveis de subsídios, tetos de financiamento e custos de produção”*. (Idem, Idem).

Dentro da alçada do PMCMV também há espaço para a produção de habitações rurais, através do Programa Nacional da Habitação Rural (PNHR), contratados por entidades governamentais e sociais (sindicatos, cooperativas, associações). Neste caso, o critério entre as faixas foi por renda anual.

A segunda etapa também trouxe modificações para o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), conforme pode ser visualizado na tabela 4.

Tabela 4: Faixas de renda da etapa 2 do PNHR

| Grupo | Renda bruta familiar anual | Subsídios |
|---------|--------------------------------|--|
| Grupo 1 | Até 15.000,00 reais | Integral |
| Grupo 2 | De 15.000,01 a 30.000,00 reais | Descontos de 7.610,00 reais do FGTS, subsídio para assistência técnica e equilíbrio econômico financeiro |
| Grupo 3 | De 30.000,01 a 60.000,00 reais | Subsídio para assistência técnica e equilíbrio econômico financeiro |

Fonte: Ministério das Cidades/CEF/PAC. AMORE, Idem.

Como se pode observar, ao contrário do PMCMV urbano, em que a renda familiar é mensal, o PNHR observa o critério de renda mínima anual.

No âmbito dos municípios, os repasses podem acontecer pelo Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), em operações diretas com as prefeituras que cedem terrenos para construção, propõem projetos, convocam e debatem com as construtoras e incorporadoras, inclusive podendo financiar a obra. Outra forma de repasse é o Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), em operações contratadas com entidades, associações e cooperativas. Em ambos os casos, os beneficiários devem se situar nos limites mais baixos de renda, não possuir outro imóvel, não terem sido beneficiados por outros programas habitacionais, entre outros pré-requisitos; por fim, há os “*projetos fechados*”, visando reassentamentos de famílias. (Idem, p. 20-1).

Já as faixas 2 e 3 do programa são financiadas pelo FGTS. Por isso são consideradas de “*dinheiro caro*”, pois sujeitas à remuneração de juros. Desde 1966, o FGTS constitui-se no principal fundo habitacional brasileiro e, no caso do PMCMV, pode até mesmo subsidiar uma parcela do imóvel. Ou seja, abater, de início um valor do saldo devedor, sendo o valor de tal subsídio inversamente proporcional à renda familiar (mais renda, menos subsídio), respeitando sempre os limites de cada faixa. O mutuário pode, ainda, utilizar o seu próprio FGTS como forma de amortização parcial do valor a ser financiado. (Idem, p. 21).

Finalmente a tabela 5 indica os valores máximos de preços de venda por tipo de unidade, conforme a população e renda dos municípios e explica o porquê dos empresários terem preferido a investir em imóveis para as faixas 2 e 3 de renda. Os valores de venda dos imóveis dessas faixas podiam ser, quando do lançamento da

proposta, até duas vezes e meia maior que os da faixa 1, possibilitando negócios mais rentáveis.

Tabela 5: Tetos máximos dos valores de venda por unidade habitacional, segmentados em faixa de renda, fase de execução e tipo de cidade

| Tipo de município* | Faixa 1 | | Faixas 2 e 3 | |
|--|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| | Fase 1 | Fase 2 | Fase 1 | Fase 2 |
| | Valores de 2009 | Valores de 2012 | Valores de 2009 | Valores de 2012 |
| Capitais e municípios das Regiões Metropolitanas de SP, RJ e DF | 52.000,00 | 76.000,00 | 130.000,00 | 190.000,00 |
| Mais de 1 milhão de habitantes, demais capitais | 46.000,00 | 76.000,00 | 130.000,00 | 170.000,00 |
| Entre 250 mil e 1 milhão de habitantes, Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE/DF), demais municípios de Regiões Metropolitanas | 46.000,00 | 76.000,00 | 100.000,00 | 145.000,00 |
| Entre 50 e 250 mil habitantes | 46.000,00 | 76.000,00 | 80.000,00 | 115.000,00 |
| Até 50 mil habitantes | Não se aplica | 70.000,00 | Não se aplica | 90.000,00 |

(*) Tetos válidos para o Estado de São Paulo e Distrito Federal. Para os demais Estados, os valores variam entre eles e são menores. **Fonte:** AMORE. Idem, p. 22.

Adriano Ribeiro Martins fornece os dados dos êxitos do Programa. De acordo com o Relatório do Tribunal de Contas da União (TCU), na primeira etapa do programa, até final de 2010 somente haviam sido entregues 228 mil casas e apartamentos, ou seja, 23% das unidades contratadas. (Observatório das Metrôpoles, 2011. Apud Martins. Idem, p.82). Para a segunda etapa do programa (2011-2014), cuja meta era a construção e entrega de 2.750.000 habitações, o governo praticamente cumpriu esta meta parcial, entregando 2.672.799 de apenas no final de 2014 (governo Dilma), quando se encerrou o prazo proposto para término da fase 2, haviam sido entregues, desde 2009 até 2014, 1.338.734 unidades, restando apenas 77.201 a serem entregues. (Idem, Idem). Ainda de acordo com dados do Ministério das Cidades, compilados por Martins (tabela 6), desde 2009 haviam sido investidos no Programa cerca de R\$ 241,3 bilhões de reais e, até 2014, haviam sido contratadas 3.727.975 unidades habitacionais e entregues 1.910.408 moradias. (Idem. Idem, p.83). O que dá ideia da continuidade do programa, apesar dos grandes atrasos nas entregas.

Tabela 6: Unidades entregues por faixa de renda e região (2009-2014)

| | Faixa 1 | Faixa 2 | Faixa 3 | Total por Região |
|------------------------|----------------|------------------|----------------|-------------------------|
| Centro-Oeste | 49,081 | 138,590 | 16,079 | 203,750 |
| Nordeste | 237,713 | 221,785 | 24,079 | 483,577 |
| Norte | 56,212 | 23,331 | 6,627 | 86,170 |
| Sudeste | 160,757 | 389,282 | 82,639 | 632,678 |
| Sul | 84,155 | 316,077 | 27,327 | 427,559 |
| Total por Faixa | 587,918 | 1,089,065 | 156,751 | 1,833,734 |

Fonte: Ministério das Cidades. MARTINS. Idem, p. 85-7.

A tabela 6 indica que as regiões mais beneficiadas pelo PMCMV foram as regiões sudeste, nordeste e sul, que juntas totalizaram 84% do total de unidades entregues. Porém se levarmos em conta o desempenho dentro da faixa 1, que remete à parcela mais pobre da população, o nordeste leva vantagem sobre todas as outras regiões, com número 47% maior em relação ao sudeste e 182% maior em relação à região sul. Uma forma de se interpretar este número é que teria havia um maior empenho da parte do governo federal em suprir moradia aos mais pobres do nordeste, e outra forma seria entender que havia menos pessoas com renda baixa (elegíveis à faixa 1) no sudeste e sul, comparativamente ao nordeste.

No dia 30 de março de 2016 a então presidente, Dilma Rousseff, lançou a etapa 3 do PMCMV, que tinha por meta construir mais 3 milhões de unidades. Cabe mencionar que a partir de 2015 o Governo Federal passou a contingenciar recursos em programas de investimento, em razão da crise fiscal resultante da forte queda na arrecadação e consequente crise econômica e política, sendo desde maio anunciado corte de R\$ 5,6 bilhões de reais em investimentos do PMCMV, sobretudo para os imóveis da faixa 1, que até então recebia subsídios de 95% do valor do imóvel bancado apenas pelo Orçamento da União (Orçamento de Previdência). Artigo do Jornal *Valor*, de 07/10/2015, informava que o Conselho Curador do FGTS autorizava o Fundo destinar recursos para financiar a faixa 1 (famílias com renda mensal de até R\$ 1.600,00) em 2015 e 2016, na importância de R\$ 3,8 bilhões, sendo R\$ 3,3 bilhões deste montante a fundo perdido e os R\$ 500 milhões restantes pagos ao FGTS no prazo de 10 anos e correção de TR mais 5% ao ano. (VALOR. 07/10/2015. Online). A partir deste momento, passava a ser plano principal do

governo apenas entregar o que já havia sido contratado em detrimento de novas contratações.

A extensão da crise pode ser evidenciada no fato da ocorrência de casos em que a CEF, principal operador financeiro do PMCMV, atrasou os repasses em muitos meses, fazendo com que muitos empresários, sem tanto “fôlego” em termos de capital de giro, deixassem de pagar inclusive a folha de pagamentos dos trabalhadores, o que culminou na falência de um número considerável de construtoras. Este é apenas um exemplo de que, mesmo quando bem estruturados, os programas estão sujeitos a riscos, como os decorrentes de uma severa redução da atividade econômica, que deixa o governo com o orçamento comprometido. Outra possível conclusão, neste caso analisando o que tange à participação dos investidores, é que *modus operandi* do PMCMV não liquida totalmente o risco de capital por parte de quem investe, muito embora os inúmeros subsídios recebidos.

Novamente falando sobre os atrasos na entrega das unidades contratadas, parte deles ocorreu em virtude da referida crise econômica. Em consequência, houve projetos que ficaram pela metade, aguardando litígios judiciais e/ou novos interessados em absorvê-los. Em meados de junho de 2015 os atrasos dos repasses do Governo Federal chegaram a atingir R\$ 1,2 bilhão de reais, momento em que o Sinduscon/SP ameaçou paralisação completa das obras, visando proteger seus associados dos riscos financeiros. Dado este cenário de instabilidade, foi reforçada a preferência já existente entre os empresários pelas faixas 2 e 3, que utilizavam de recursos do FGTS.

Tabela 7: Comparação dos períodos 2009-2010 e 2011-2014, de acordo com unidades entregues, segmentadas em região e faixa de renda

| | Faixa 1 - 2009-10 | Faixa 1 - 2011/14 | Faixa 2 - 2009-10 | Faixa 2 - 2011/14 | Faixa 3 - 2009-10 | Faixa 3 - 2011/14 |
|------------------------|------------------------------|------------------------------|------------------------------|------------------------------|------------------------------|------------------------------|
| Centro-Oeste | 30,853 | 18,228 | 38,903 | 99,687 | 6,365 | 9,714 |
| Nordeste | 180,476 | 57,237 | 64,108 | 157,677 | 14,305 | 9,774 |
| Norte | 33,981 | 22,231 | 7,185 | 16,146 | 4,328 | 2,299 |
| Sudeste | 103,834 | 56,923 | 129,972 | 259,310 | 50,310 | 32,329 |
| Sul | 46,425 | 37,730 | 93,545 | 222,532 | 12,029 | 15,298 |
| Total por Faixa | 395,569 | 192,349 | 333,713 | 755,352 | 87,337 | 69,414 |

Fonte: Ministério das Cidades. MARTINS, Idem.

A tabela 7 ilustra a tendência do empresariado em migrar para as faixas de renda superiores, a qual já poderia ser notada pela comparação entre os períodos 2011-2014 com 2009-2010 (mesmo antes do agravamento da crise, em 2015). Como se vê, as unidades entregues na faixa 1 diminuíram em todas as regiões, enquanto na faixa 2 houve aumento geral e o volume total mais do que dobrou; na faixa 3, as tendências das regiões foram diferentes, houve aumentos e diminuições, mas em termos absolutos houve retração. Porém a participação desta faixa é inferior às outras duas.

A tabela 8 mostra o crescimento do PIB a partir de 2000 até 2016, ano do *impeachment* da presidente Dilma Rousseff.

Tabela 8: PIB do Brasil em percentagem (2000-2017)

| ANO | (%) | ANO | (%) |
|-------------|------------|-------------|--------------|
| 2000 | 4,3 | 2009 | 0,1 |
| 2001 | 1,3 | 2010 | 7,5 |
| 2002 | 2,7 | 2011 | 4,0 |
| 2003 | 1,1 | 2012 | 1,9 |
| 2004 | 5,7 | 2013 | 3,0 |
| 2005 | 3,2 | 2014 | 0,5 |
| 2006 | 4,0 | 2015 | - 3,8 |
| 2007 | 6,1 | 2016 | - 3,6 |
| 2008 | 5,1 | 2017 | 0,3 |

Fonte: IBGE. Tabela do autor.

Como se verifica na tabela, desde 2009 o PIB passou a sofrer forte retração, com melhoria extemporânea em 2010, ano de eleição, retomando a trajetória de queda desde 2011. Segundo o IBGE, a partir de 2014 a queda do PIB passou a evidenciar severa recessão econômica, como demonstram os sucessivos recuos de 2015 e 2016, com variações do PIB de -3,8% e -3,6%, respectivamente, culminando em cerca de 12 milhões de desempregados e significativo aumento da dívida pública interna. O PMCMV não esteve imune a esta recessão e perdeu impulso.

Sobre a etapa 3 do PMCMV, consta do site do Ministério das Cidades (2016) que foi lançada como nova meta, a construção 2 milhões de unidades até o fim de 2018. Quando de seu lançamento, estava previsto o montante de R\$ 210,6 bilhões

de investimento, sendo R\$ 41,2 bilhões financiados através do Orçamento Geral da União, R\$ 39,7 bilhões por meio de subsídios do FGTS e R\$ 129,7 bilhões financiados pelo FGTS. Uma das novidades foi a criação de nova faixa de renda de até 1,5 salários mínimos. Com isso, o PMCMV passa a possuir atualmente quatro classificações de renda, para melhor atender os mutuários. A saber:

- a) Faixa 1 – destinada às famílias com renda mensal de até R\$ 1.800,00: prestações variam entre R\$ 80,00 e R\$ 270,00 e prazo de pagamento de até 10 anos. Subsídio atinge até 90% do imóvel;
- b) Faixa 1,5 – destinada às famílias com renda mensal de até 2.350,00, disponibiliza subsídios de até R\$ 45.000,00, com taxa de juros de 5% ao ano e até 30 anos de prazo para pagamento das prestações;
- c) Faixa 2 – destinada às famílias com renda mensal de até R\$ 3.600,00, disponibiliza subsídios de até R\$ 27.500,00, com taxa de juros entre 6% e 7% ao ano e até 30 anos de prazo para pagamento das prestações;
- d) Faixa 3 – destinada às famílias com renda mensal de até R\$ 6.500,00, cobra taxa de juros de 8,16% ao ano, mais atrativa do que as taxas de mercado e tem até 30 anos de prazo para pagamento das prestações. (CEF, 2017. online).

É interessante mencionar que a CEF e o Ministério das Cidades por meio de seus sites oficiais, de suas agências bancárias e parceiros, atuam como principais disseminadores dos conteúdos intrínsecos ao programa, de grande valia às partes relacionadas ao processo. Através do site da CEF, por exemplo, é possível o mutuário fazer *downloads* de cartilhas específicas e até mesmo formulários¹⁸, que trazem detalhes como o número de meses que se pode atrasar nos pagamentos sem que o imóvel seja alienado. Também é ressaltado que o imóvel é a própria garantia do contrato de financiamento, as multas por atraso de pagamento, tipos de seguro, reajustes, problemas de construção, leis, decretos e portarias específicas, fontes de recursos, modelos de formulários que devem ser preenchidos, entre outros. Todas estas informações estão escritas com linguagem simples e objetiva, de fácil interpretação. Nitidamente houve preocupação em garantir o entendimento de todos(as) cidadãos(ãs). Esta boa organização e estruturação foram desenvolvidas e aperfeiçoadas ao longo de quase dez anos de PMCMV, e também se deve ao amplo acesso à informação que a difusão da internet proporcionou. A

¹⁸ No site da CEF (2017), os seguintes documentos estão disponíveis para *download*, sendo todos relacionados ao PMCMV e de interesse de mutuários e construtores: Cartilha Minha Casa Minha Vida; Beneficiários Minha Casa Minha Vida, Empreendimentos Minha Casa Minha Vida, Cartilha de olho na Qualidade; Empreendimentos Minha Casa Minha Vida, Legislação Minha Casa Minha Vida (recursos FAR e FGTS); Contrato Por Instrumento Particular de Venda e Compra Direta de Imóvel Residencial; Contrato para Aquisição de Imóvel Residencial Novo, Declaração de União Estável, Convenção de Condomínio, Regimento Interno, Instrumento Particular de Venda e Compra Direta de Imóvel Residencial e de Aquisição de Bens de Consumo Duráveis de Uso Doméstico; e Declaração de Beneficiário.

própria manutenção do nome e condições fundamentais do programa, mesmo com a turbulenta troca do Presidente da República, em 31 de agosto de 2016¹⁹, demonstra maturidade e aceitação nacional do programa.

3.3. OS DADOS DA FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

Em 2016, o centro de estatística e informações da Fundação João Pinheiro (FJP) entregou mais um volume de sua série de estudos acerca do déficit habitacional brasileiro, o décimo primeiro, utilizando-se de fontes como a PNAD do IBGE. Ao longo desses anos, a FJP atuou em parceria com o Governo Federal (desde 1995) e, desde sua criação, reporta-se ao Ministério das Cidades.

Nas páginas a seguir analisam-se tabelas e gráficos que buscam sumarizar os resultados dos relatórios em segmentos julgados relevantes para conclusões mais assertivas. A série histórica aqui proposta inicia-se em 2000, com pausa até 2006, e retorna em 2007 até 2014. A tabela 9 mostra a evolução do déficit habitacional em número de unidades e as variações percentuais e absolutas de um ano para o outro.

Tabela 9: Evolução do déficit habitacional brasileiro

| Ano | 2000 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|------------------|-----------|------------|-----------|-----------|-----------|------------|-----------|-----------|-----------|
| Unidades | 7.222.645 | 5.989.064 | 5.546.310 | 5.998.909 | 6.940.691 | 5.889.357 | 5.792.508 | 5.846.040 | 6.068.061 |
| Varição Absoluta | | -1.233.581 | -442.754 | 452.599 | 941.782 | -1.051.334 | -96.849 | 53.532 | 222.021 |
| Varição % | - | -17% | -7,4% | 8,2% | 15,7% | -15,1% | -1,6% | 0,9% | 3,8% |

Fonte: FJP. Vários anos. Tabela do Autor.

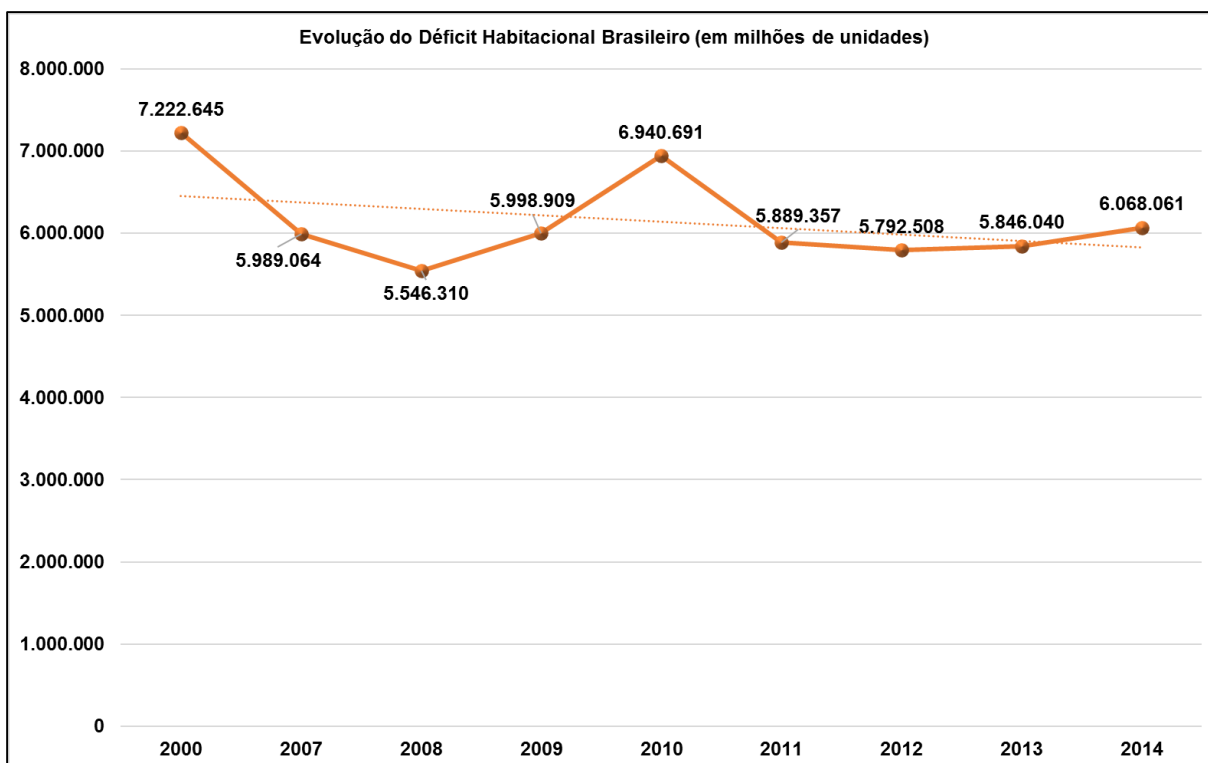
Observando a tabela 9 é possível perceber que a principal variação ocorre justamente durante o intervalo entre 2000 e 2007, período no qual o país avançou economicamente. Em que pese tenha havido no ano de 2010 um pico no déficit de 941.782 moradias, já em 2011 ele foi revertido até 2014. Note-se, no entanto, terem sido estes dois anos eleitorais (2010 e 2014). No entanto, em 2014, último ano da série da FJP, em comparação com 2007 o déficit foi apenas de 79 mil unidades. Se for levado em conta o fato de que nesse período de sete anos, a população aumentou e surgiram novas famílias, talvez se possa entender que houve, sim,

¹⁹ A 31 de agosto de 2016, o então Vice-Presidente da República Michel Miguel Elias Temer Lulia assumiu a Presidência da República, devido *impeachment* da então presidente, Dilma Vana Rousseff. O desenrolar do processo, iniciado em 02 de dezembro de 2015, durou cerca de oito meses.

acesso à casa própria por parte da população em déficit, porém não na velocidade e volume que o país – em crescimento demográfico – demandava.

O Gráfico 1 busca mostrar visualmente a evolução apontada na tabela 9, bem como ilustrar a análise feita.

Gráfico 1: Evolução do déficit habitacional brasileiro



Fonte: FJP. Vários anos. Elaboração do autor.

Através da análise gráfica fica mais fácil notar: (i) a tendência linear de queda, mostrada pela linha pontilhada; (ii) o salto obtido em 2010, com cerca de 940 mil unidades em déficit a mais que em 2009; (iii) a subsequente reversão de 2011 a 2013.

Já o corte trazido pela tabela 10 mostra o universo analisado entre as cinco regiões geopolíticas brasileiras. Por ser o Brasil um país de dimensões continentais, as análises precisam ser feitas em suas minúcias, principalmente pelos que formulam as políticas públicas, posto que as diferenças regionais de renda, urbanização, relevo, clima, níveis de infraestrutura, costumes, entre outros fatores, podem fazer diferenciar bastante as necessidades locais em termos de habitação.

Tabela 10: Evolução do déficit habitacional brasileiro por região

| Sudeste | | | | | | | | | |
|-----------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Ano | 2000 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
| Unidades | 2.341.698 | 2.226.561 | 2.046.312 | 2.217.241 | 2.674.428 | 2.184.611 | 2.356.075 | 2.246.364 | 2.425.679 |
| Variação % | - | -5% | -8,1% | 8,4% | 20,6% | -18,3% | 7,8% | -4,7% | 8,0% |
| % sobre o total | 32% | 37% | 37% | 37% | 39% | 37% | 41% | 38% | 40% |
| Nordeste | | | | | | | | | |
| Ano | 2000 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
| Unidades | 2.851.197 | 2.095.891 | 1.946.735 | 2.050.889 | 2.111.517 | 1.961.532 | 1.791.437 | 1.844.141 | 1.900.646 |
| Variação % | - | -26% | -7,1% | 5,4% | 3,0% | -7,1% | -8,7% | 2,9% | 3,1% |
| % sobre o total | 39% | 35% | 35% | 34% | 30% | 33% | 31% | 32% | 31% |
| Sul | | | | | | | | | |
| Ano | 2000 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
| Unidades | 678.879 | 656.796 | 580.893 | 601.965 | 770.749 | 623.722 | 604.974 | 628.104 | 645.189 |
| Variação % | - | -3% | -11,6% | 3,6% | 28,0% | -19,1% | -3,0% | 3,8% | 2,7% |
| % sobre o total | 9% | 11% | 10% | 10% | 11% | 11% | 10% | 11% | 11% |
| Centro-Oeste | | | | | | | | | |
| Ano | 2000 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
| Unidades | 502.175 | 399.462 | 417.240 | 493.884 | 560.555 | 495.373 | 464.453 | 474.433 | 464.480 |
| Variação % | - | -20% | 4,5% | 18,4% | 13,5% | -11,6% | -6,2% | 2,1% | -2,1% |
| % sobre o total | 7% | 7% | 8% | 8% | 8% | 8% | 8% | 8% | 8% |
| Norte | | | | | | | | | |
| Ano | 2000 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
| Unidades | 848.696 | 610.354 | 555.130 | 634.930 | 823.442 | 624.119 | 575.569 | 652.998 | 632.067 |
| Variação % | - | -28% | -9,0% | 14,4% | 29,7% | -24,2% | -7,8% | 13,5% | -3,2% |
| % sobre o total | 12% | 10% | 10% | 11% | 12% | 11% | 10% | 11% | 10% |
| Total | | | | | | | | | |
| Ano | 2000 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
| Total | 7.222.645 | 5.989.064 | 5.546.310 | 5.998.909 | 6.940.691 | 5.889.357 | 5.792.508 | 5.846.040 | 6.068.061 |

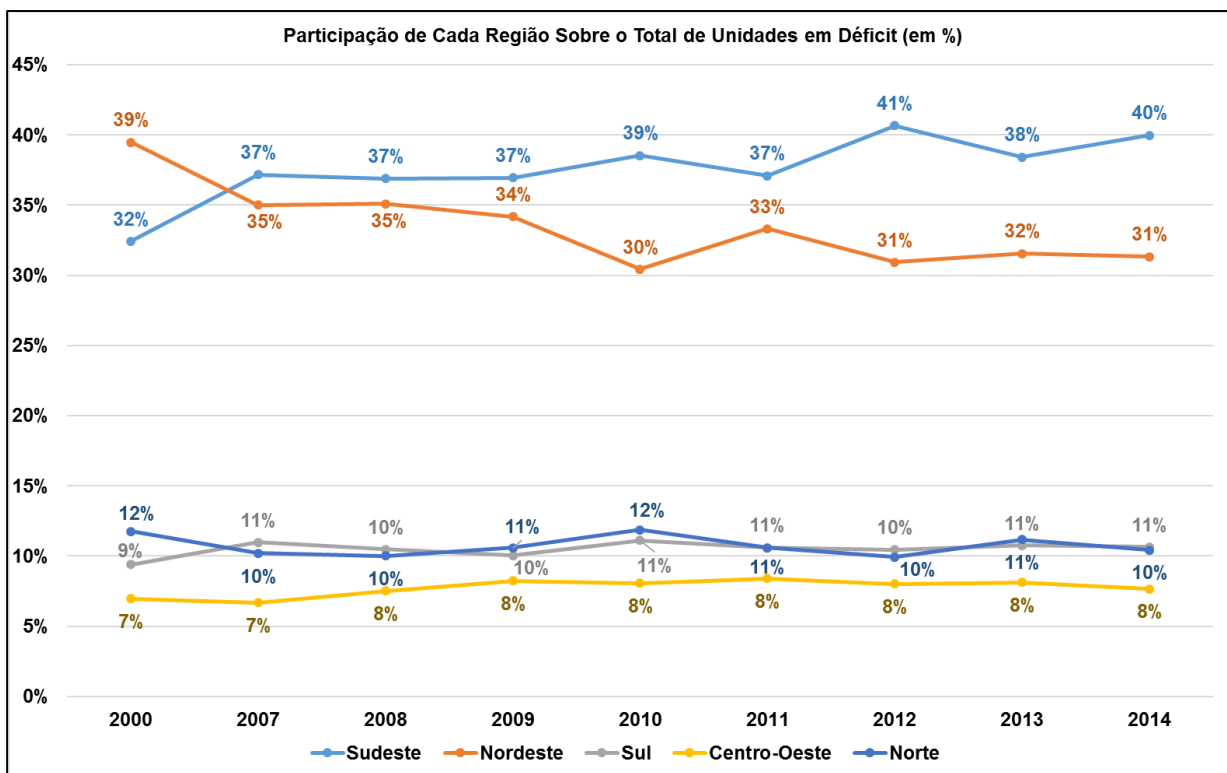
Fonte: FJP. Vários anos. Elaboração do autor.

Conforme se observa na tabela 10, as regiões sudeste e nordeste, respectivamente, carregam os maiores números de habitações em déficit. No ano de 2014 estas regiões totalizaram juntas 71% do total do país, ou seja, 4.326.325 de um universo de 6.068.061 unidades faltantes. Na sequência a estes números, as regiões sul e norte vêm alternando-se na terceira posição e, por último, a região centro-oeste. Nesta estatística impera o antigo ditado popular de “os últimos serão os primeiros”, já que é um indicador indesejado.

Uma das razões do porque certas regiões serem tão mais ou menos deficitárias é a presença de êxodo rural na direção de locais com mais trabalho e dinheiro (maior salário) circulando, como seriam os casos dos estados de São Paulo e Rio de Janeiro. Este processo provoca a indesejável situação de pessoas que se aglomeram em situações de vida bastante precárias em troca de obterem emprego, ampliando a segregação em favelas ou moradias de igual precariedade. Outra hipótese é que fatores culturais e de colonização possam influenciar, como se observa na discrepância dos números do sul e do nordeste.

O gráfico 2 expõe visualmente a participação de cada região frente ao total do país, durante os anos selecionados.

Gráfico 2: Evolução do déficit habitacional brasileiro por região



Fonte: FJP. Vários anos. Elaboração do autor.

Graficamente é possível melhor perceber a inversão de posições entre as regiões sudeste e nordeste. Já no segundo ano da série histórica (2007), após o intervalo mencionado, o sudeste despontou negativamente como região com maior carência por moradias e, desde então, apresenta tendência de alta em relação ao total do país, tendo representado 40% do total de unidades habitacionais demandadas pelo país em 2014.

Já o nordeste, por sua vez, apresenta tendência de queda: iniciou a série com 39% de participação e encerrou com 31%. As demais regiões se mantiveram relativamente estáveis, com tendências leves de alta e queda, válidas para as regiões sul e norte, respectivamente.

Duas conjeturas permitem explicar os movimentos acima destacados são: (i) as políticas habitacionais foram mais efetivas no nordeste e norte e/ou os governos Lula e Dilma Rousseff focaram mais nestas regiões por serem historicamente as mais pobres do país; (ii) o êxodo em busca de emprego e renda é fator

preponderante na formação do déficit e o sudeste, por ser a região que recebe mais investimentos do país, conseqüentemente atrai mais pessoas.

A tabela 11, Evolução do déficit habitacional por situação de domicílio, busca separar os domicílios deficitários em dois grupos, “urbano” e rural”. Nesta tabela estão ausentes os anos de 2011 e 2012, pelo fato da nota técnica divulgada pela FJP não ter se aprofundado nesse critério.

Tabela 11: Evolução do déficit habitacional brasileiro por situação de domicílio

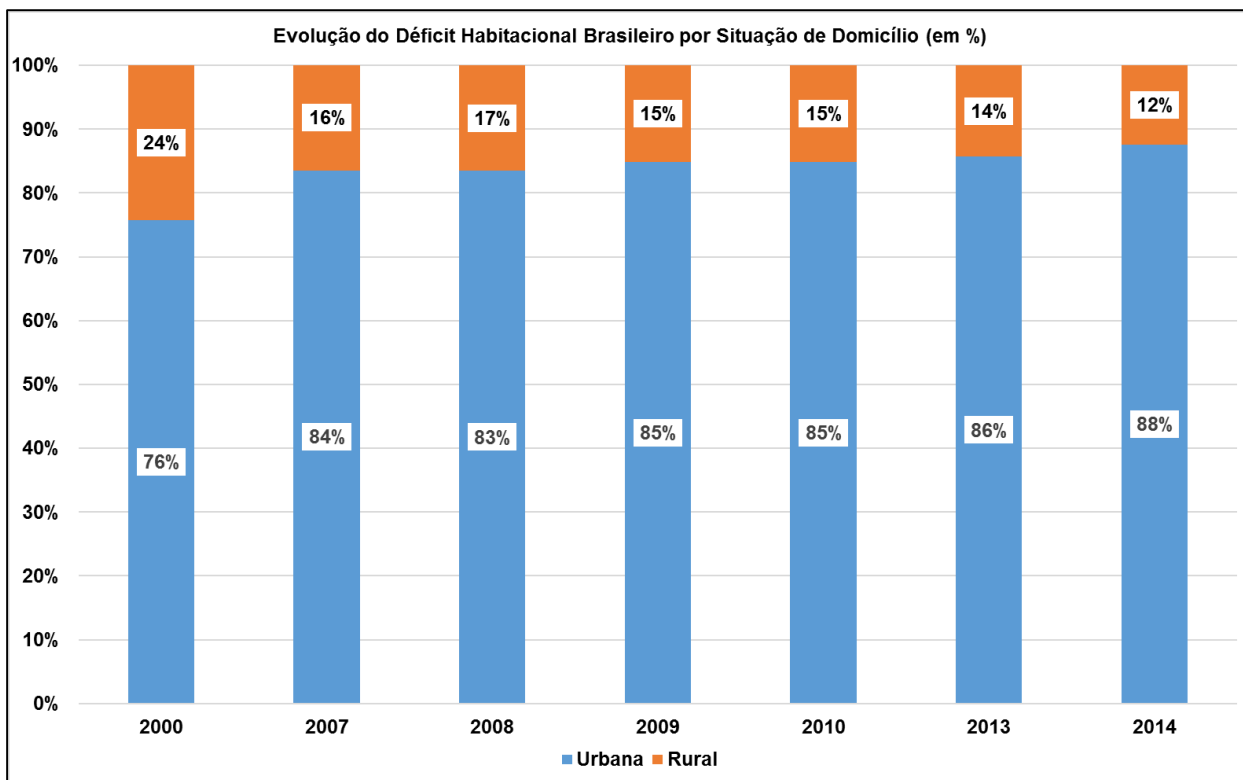
| Urbana | | | | | | | |
|-----------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Ano | 2000 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2013 | 2014 |
| Unidades | 5.469.851 | 5.003.418 | 4.629.832 | 5.089.159 | 5.885.528 | 5.010.839 | 5.315.251 |
| % sobre o total | 76% | 84% | 83% | 85% | 85% | 86% | 88% |
| Rural | | | | | | | |
| Ano | 2000 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2013 | 2014 |
| Unidades | 1.752.794 | 985.646 | 916.478 | 909.750 | 1.055.163 | 835.201 | 752.810 |
| % sobre o total | 24% | 16% | 17% | 15% | 15% | 14% | 12% |

Fonte: FJP. Vários anos. Elaboração do autor.

Conforme é possível verificar, o déficit urbano é amplamente maior do que o déficit rural, com 88% de representatividade para o primeiro e 12% para o segundo. Além disso, há tendência de alta da participação urbana frente ao total, pois iniciou a série histórica com 76% de déficit urbano em 2000 e terminou em 2014 com avanço de 12 pontos. Os motivos parecem advir de dois fatores: (i) êxodo rural crescente em razão do maior nível de renda nas áreas urbanas e; (ii) tendência de urbanização das áreas rurais e/ou expansão da malha urbana.

O gráfico 3 complementa a visualização de tais representatividades.

Gráfico 3: Evolução do déficit habitacional brasileiro por situação de domicílio



Fonte: FJP. Vários anos. Elaboração do autor.

Tendo sido demonstrada a situação geral brasileira em termos de demanda habitacional rural e urbana, a tabela 12 segmenta a análise, dentro da mesma série histórica, para cada região.

Tabela 12: Evolução da distribuição de situações de domicílio por região

| Sudeste | | | | | | | |
|--------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Ano | 2000 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2013 | 2014 |
| Urbana | 2.162.187 | 2.130.926 | 1.969.424 | 2.142.760 | 2.576.502 | 2.192.692 | 2.376.198 |
| % do total | 92% | 96% | 96% | 97% | 96% | 98% | 98% |
| Rural | 179.511 | 95.635 | 76.888 | 74.481 | 97.926 | 53.672 | 49.481 |
| % do total | 8% | 4% | 4% | 3% | 4% | 2% | 2% |
| Total | 2.341.698 | 2.226.561 | 2.046.312 | 2.217.241 | 2.674.428 | 2.246.364 | 2.425.679 |
| Nordeste | | | | | | | |
| Ano | 2000 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2013 | 2014 |
| Urbana | 1.811.553 | 1.442.187 | 1.305.628 | 1.443.286 | 1.532.184 | 1.275.263 | 1.389.189 |
| % do total | 77% | 65% | 64% | 65% | 57% | 57% | 57% |
| Rural | 1.039.644 | 653.704 | 641.107 | 607.603 | 579.333 | 568.878 | 511.457 |
| % do total | 44% | 29% | 31% | 27% | 22% | 25% | 21% |
| Total | 2.851.197 | 2.095.891 | 1.946.735 | 2.050.889 | 2.111.517 | 1.844.141 | 1.900.646 |
| Sul | | | | | | | |
| Ano | 2000 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2013 | 2014 |
| Urbana | 565.217 | 586.931 | 519.080 | 539.843 | 685.110 | 581.579 | 608.807 |
| % do total | 24% | 26% | 25% | 24% | 26% | 26% | 25% |
| Rural | 113.662 | 69.865 | 61.813 | 62.122 | 85.639 | 46.525 | 36.382 |
| % do total | 5% | 3% | 3% | 3% | 3% | 2% | 1% |
| Total | 678.879 | 656.796 | 580.893 | 601.965 | 770.749 | 628.104 | 645.189 |
| Centro-Oeste | | | | | | | |
| Ano | 2000 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2013 | 2014 |
| Urbana | 424.223 | 369.848 | 387.628 | 456.132 | 506.006 | 453.158 | 442.270 |
| % do total | 18% | 17% | 19% | 21% | 19% | 20% | 18% |
| Rural | 77.952 | 29.614 | 29.612 | 37.752 | 54.549 | 21.275 | 22.210 |
| % do total | 3% | 1% | 1% | 2% | 2% | 1% | 1% |
| Total | 502.175 | 399.462 | 417.240 | 493.884 | 560.555 | 474.433 | 464.480 |
| Norte | | | | | | | |
| Ano | 2000 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2013 | 2014 |
| Urbana | 506.671 | 473.526 | 448.072 | 507.138 | 585.725 | 508.147 | 498.787 |
| % do total | 22% | 21% | 22% | 23% | 22% | 23% | 21% |
| Rural | 342.025 | 136.828 | 107.058 | 127.792 | 237.717 | 144.851 | 133.280 |
| % do total | 15% | 6% | 5% | 6% | 9% | 6% | 5% |
| Total | 848.696 | 610.354 | 555.130 | 634.930 | 823.442 | 652.998 | 632.067 |

Fonte: FJP. Vários anos. Elaboração do autor.

Nesta tabela é possível verificar que em todas as regiões houve significativa queda do déficit rural, tanto em termos absolutos como em termos percentuais. Porém o déficit urbano apenas não aumentou no nordeste e norte. Este movimento levanta ao menos duas conjeturas: (i) as políticas habitacionais foram mais bem-sucedidas para as habitações de situação rural; e (ii) as pessoas saíram das zonas rurais em destino às zonas urbanas, porém permaneceram, ao menos parte delas, em situação de déficit.

Na região sudeste, o número da parcela rural diminuiu desde o início da série histórica, de 179.111 demandas de unidades para 49.481 (redução de 130.030),

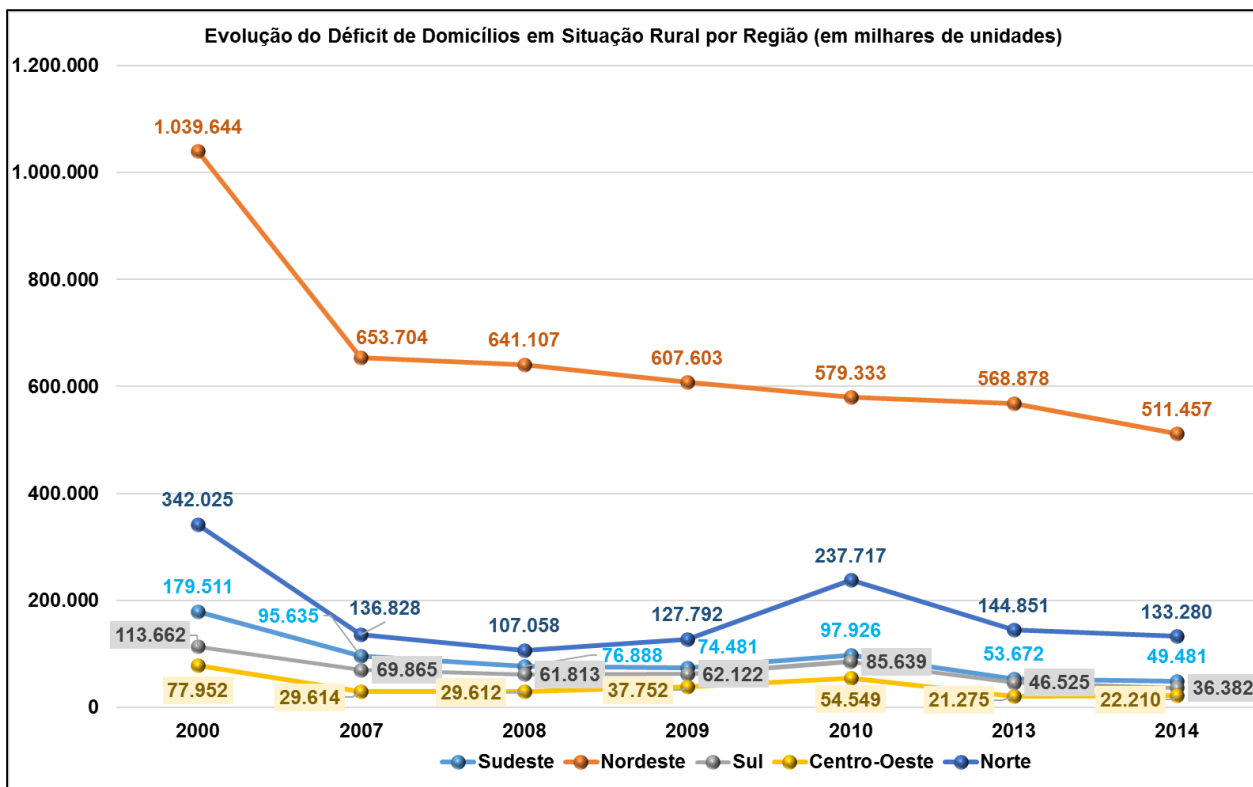
deixando de representar 4% do total da região e passando a representar apenas 2%. Na região norte, para o mesmo horizonte de tempo, observa-se notável evolução: a redução foi de 342.025 unidades para 133.280 (diferença de 207.745), deixando de representar 15% do total da região, passando a representar 5%. No sul e centro-oeste, respectivamente, a participação do déficit rural saiu de 5% e 3%, para apenas 1% em relação ao total. Em termos absolutos, o sul supriu 77.280 unidades e a região Centro-oeste, 55.742.

O grande destaque desta estatística, contudo, é a região nordeste. Em termos absolutos, o déficit rural decresceu expressivas 528.187 unidades, de 1.039.644 para 511.457 e, ao menos de maneira aparente, à luz dos números, mais da metade do problema foi solucionado. Isto fez com que a parcela rural do déficit, na região, deixasse de representar 44% do total e passasse a representar 21%. Foi feita esta ressalva e usado o termo “aparente” pois, como dito anteriormente, esta evolução pode ter ocorrido em parte por uma alteração do perfil das áreas deficitárias e/ou pela migração das pessoas às áreas urbanas.

Já em termos de domicílios em situação urbana houve progresso apenas para a região nordeste, que diminuiu em 422.364 unidades o seu déficit, deixando de ter a necessidade de 1.811.553 moradias, em 2000, início da série histórica, e passando a demandar 1.389.189, em 2014, o que representou redução de 23%. Dentre as demais regiões, apenas a região norte apresentou melhora nos números referentes às casas de situação urbana, ainda que discreta, tendo diminuído seu número em 7.884 unidades. O sul viu seu déficit urbano aumentar em 43.590 unidades, o centro-oeste em 18.047 e o sudeste, 214.011, incremento de 10%, denotando a tendência de crescimento das estatísticas do sudeste e distanciando-se com relativa folga das demais regiões.

Os gráficos 4 e 5, a seguir, exibem os comportamentos descritos nos parágrafos anteriores acerca da evolução histórica dos déficits rurais e urbanos nas regiões brasileiras.

Gráfico 4: Evolução do déficit de domicílios em situação rural por região

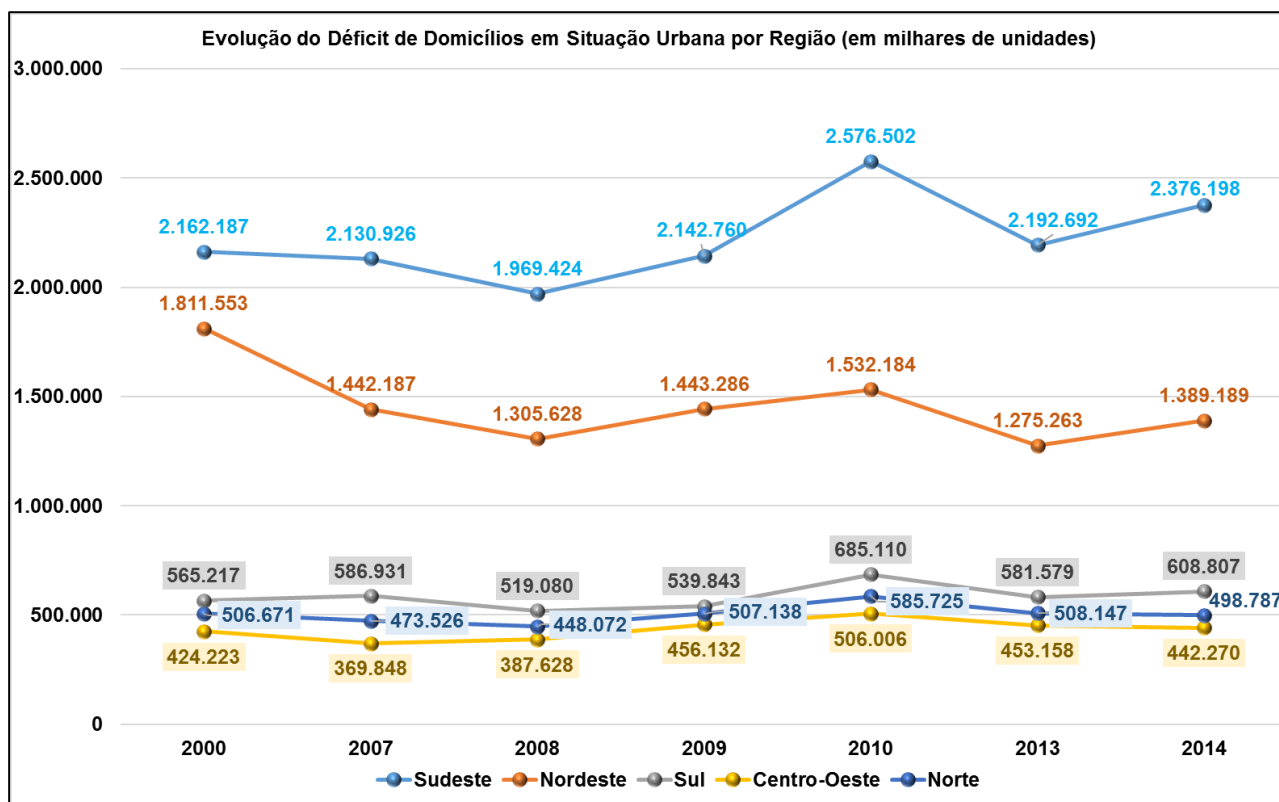


Fonte: FJP. Vários anos. Elaboração do autor.

Com o gráfico 4 fica perceptível o comportamento de queda do déficit habitacional rural da região nordeste e como ele se destaca em relação às demais regiões. Somente no primeiro intervalo, entre 2000 e 2007, redução de 385.940 unidades e, entre 2007 e 2014, de 142.247 unidades. Também chama atenção a consistente evolução da região norte.

A seguir, no gráfico 5, é possível verificar o comportamento do déficit urbano.

Gráfico 5: Evolução do déficit de domicílios em situação urbana por região



Fonte: FJP. Elaboração do autor.

Já no gráfico 5, as linhas têm em geral um comportamento mais suave que as do gráfico anterior. O destaque positivo, como já explorado nas explicações anteriores, é a região nordeste, que reduziu significativamente seu déficit urbano, enquanto o déficit negativo permanece na região sudeste, que viu os dados estatísticos aumentar gradativamente, descolando-se das demais regiões.

Dando continuidade ao detalhamento do déficit habitacional, as tabelas seguintes (13, 14, 15 e 16) mostram a participação das principais regiões metropolitanas sobre o déficit habitacional de seus respectivos estados.

Chamamos atenção ao fato que, nestas tabelas, o ano 2000 está com um asterisco, em razão de uma metodologia de cálculo diferenciada então utilizada pela FJP. O critério foi o chamado "*Déficit Habitacional Básico*", o qual contempla os seguintes tipos de déficit habitacional: coabitação familiar, domicílio improvisado e domicílio rústico. Outros critérios deixados de fora foram: (i) densidade excessiva de moradores por dormitório; (ii) carência de serviços de infraestrutura; (iii) inexistência de unidade sanitária domiciliar exclusiva, entre outros. Portanto, o ano 2000 nas tabelas em questão está com números subestimados, o que não significa que as

proporções de regiões metropolitanas não devam ser levadas em consideração. Afinal, tal metodologia contemplou 5,890 milhões de moradias frente ao total do déficit, de 7,223 milhões, aproximadamente 82% do total.

Tabela 13: Evolução da participação das regiões metropolitanas frente a alguns estados da região sudeste

| São Paulo | | | | | | | | | |
|-------------------|---------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Ano | 2000* | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
| RM São Paulo | 446.332 | 607.374 | 510.326 | 608.809 | 793.048 | 592.405 | 700.259 | 629.891 | 625.759 |
| Estado | 773.490 | 1.168.286 | 1.060.499 | 1.194.689 | 1.495.542 | 1.230.454 | 1.320.183 | 1.254.089 | 1.327.408 |
| % do total | 58% | 52% | 48% | 51% | 53% | 48% | 53% | 50% | 47% |
| Rio de Janeiro | | | | | | | | | |
| Ano | 2000* | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
| RM Rio de Janeiro | 275.025 | 353.962 | 320.091 | 282.261 | 387.216 | 299.649 | 331.260 | 288.701 | 306.690 |
| Estado | 365.000 | 454.530 | 426.518 | 380.312 | 515.067 | 409.544 | 444.142 | 398.794 | 460.273 |
| % do total | 75% | 78% | 75% | 74% | 75% | 73% | 75% | 72% | 67% |
| Minas Gerais | | | | | | | | | |
| Ano | 2000* | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
| RM Belo Horizonte | 115.566 | 130.740 | 115.689 | 147.933 | 167.124 | 115.045 | 148.163 | 140.707 | 157.019 |
| Estado | 443.352 | 510.492 | 474.427 | 538.577 | 557.371 | 454.080 | 510.894 | 493.504 | 529.270 |
| % do total | 26% | 26% | 24% | 27% | 30% | 25% | 29% | 29% | 30% |

Fonte: FJP. Vários anos. Elaboração do autor.

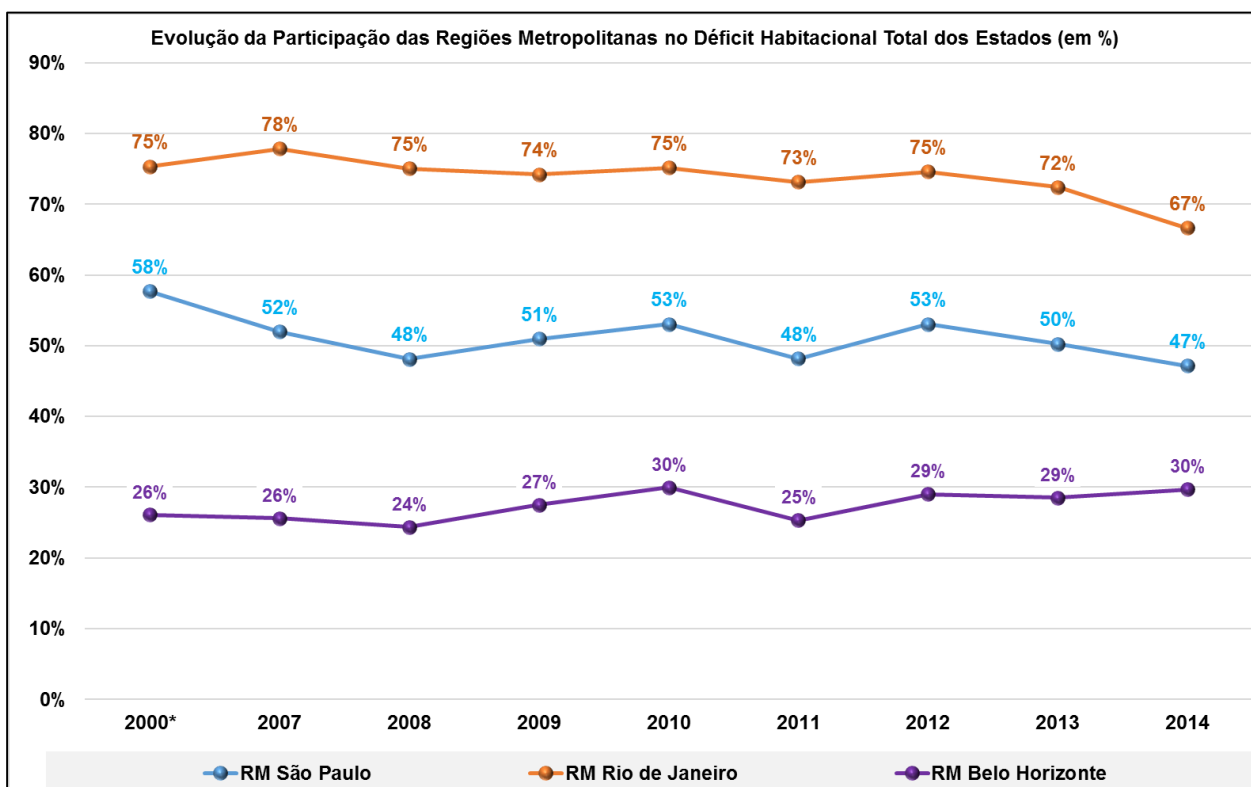
Analisando os dados da tabela 13, vê-se que o estado de São Paulo correspondeu, em 2014, a 55% do total do déficit da região sudeste, seguido por Minas Gerais (22%) e o Rio de Janeiro (19%). Estes três estados são expoentes econômicos nacionais e possuem, ao redor de suas capitais, zonas aquecidas em termos de comércio, serviços, transportes, entre outros.

Esta proeminência econômica e de infraestrutura tende a gerar certa aglomeração de pessoas em torno das capitais destes estados, e isso pode observar-se também nas estatísticas seguintes. Do total da demanda por moradias do estado de São Paulo, em 2014, sua região metropolitana corresponde a 47% da demanda, no Rio de Janeiro este mesmo número corresponde a 67% e, em Minas Gerais, 30%. São estatísticas expressivas.

Tal representatividade percentual dentro dos estados também tem valor relevante, mesmo quando os números das regiões metropolitanas são confrontados com o déficit total da região. A região metropolitana de São Paulo representa 26% do total do déficit do sudeste, a do Rio de Janeiro a 13%, Minas Gerais, 6%. Juntas elas totalizam 45% do total do déficit. Ou seja, quase metade do total do déficit habitacional de toda a região sudeste, que é a região mais deficitária do país, concentrada nas regiões metropolitanas.

O gráfico 6, a seguir, demonstra visualmente estas estatísticas, destacando a participação de cada região metropolitana dentro do seu próprio estado.

Gráfico 6: Evolução da participação das regiões metropolitanas no déficit habitacional dos estados



Fonte: FJP. Vários anos. Elaboração do autor.

O gráfico 6 permite ver que o Rio de Janeiro, apesar de inferior em termos absolutos em relação ao déficit metropolitano de São Paulo, é o estado que tem sua carência mais concentrada em torno de sua região metropolitana, com 67% do total em 2014. Na sequência, aparecem as regiões metropolitanas de São Paulo e Belo Horizonte, com 47% e 30%, respectivamente. A tabela 14 faz a mesma análise da anterior, porém para alguns estados e regiões metropolitanas das regiões nordeste e norte.

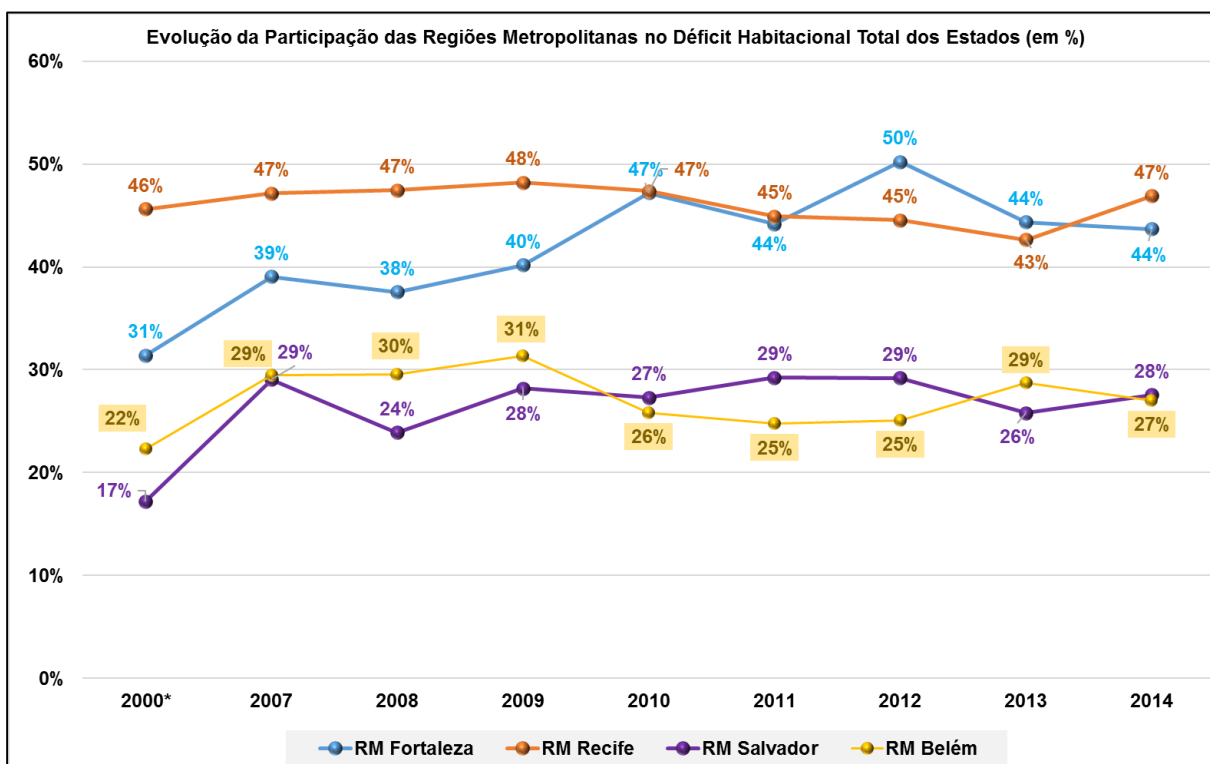
Tabela 14: Evolução da participação das regiões metropolitanas frente a alguns estados das regiões nordeste e norte

| Ceará | | | | | | | | | |
|-------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Ano | 2000* | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
| RM Fortaleza | 122.988 | 120.685 | 103.979 | 124.910 | 130.407 | 108.959 | 124.701 | 113.198 | 123.644 |
| Estado | 391.717 | 309.058 | 276.915 | 310.972 | 276.284 | 246.584 | 248.296 | 255.250 | 283.102 |
| % do total | 31% | 39% | 38% | 40% | 47% | 44% | 50% | 44% | 44% |
| Pernambuco | | | | | | | | | |
| Ano | 2000* | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
| RM Recife | 140.317 | 129.349 | 125.254 | 140.466 | 143.235 | 111.555 | 108.835 | 100.870 | 128.920 |
| Estado | 307.581 | 274.229 | 263.958 | 291.427 | 302.377 | 248.378 | 244.396 | 236.658 | 274.905 |
| % do total | 46% | 47% | 47% | 48% | 47% | 45% | 45% | 43% | 47% |
| Bahia | | | | | | | | | |
| Ano | 2000* | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
| RM Salvador | 104.878 | 143.678 | 116.014 | 130.894 | 142.255 | 135.430 | 112.952 | 107.582 | 120.503 |
| Estado | 608.895 | 494.712 | 485.904 | 464.491 | 521.374 | 463.224 | 386.746 | 417.026 | 437.472 |
| % do total | 17% | 29% | 24% | 28% | 27% | 29% | 29% | 26% | 28% |
| Pará | | | | | | | | | |
| Ano | 2000* | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
| RM Belém | 105.921 | 87.744 | 83.909 | 86.667 | 105.976 | 73.655 | 65.712 | 84.525 | 77.406 |
| Estado | 474.743 | 297.924 | 284.166 | 276.381 | 410.799 | 297.659 | 262.300 | 294.394 | 286.766 |
| % do total | 22% | 29% | 30% | 31% | 26% | 25% | 25% | 29% | 27% |

Fonte: FJP. Vários anos. Elaboração do autor.

Enquanto no sudeste a participação das principais regiões metropolitanas frente ao total do déficit total da região chega a 45%, no nordeste representa 20% e, no norte, 12% - sempre com referência a 2014, último ano da série histórica. Prova disso é que estados com grande déficit sequer apresentam regiões metropolitanas destacadas pela FJP, tal Maranhão, com carência de 392.517 unidades; Amazonas, com 168.668; Paraíba, com 135.153; Alagoas, com 122.06 e Rio Grande do Norte, com 97.833. O gráfico 7 demonstra estas constatações visualmente.

Gráfico 7: Evolução da participação das regiões metropolitanas no déficit habitacional de alguns estados das regiões nordeste e norte



Fonte: FJP. Vários anos. Elaboração do autor.

Conforme disposto no gráfico, é possível identificar que na região nordeste, os únicos estados que possuem regiões metropolitanas cujo déficit habitacional se equivale aos mesmos níveis do estado São Paulo, é Pernambuco, com 47% do déficit estadual concentrado na região metropolitana de Recife, e Ceará, com 44% do déficit estadual concentrado na região metropolitana de Fortaleza.

A Bahia, apesar de ser o estado com maior déficit absoluto entre todos os estados do nordeste (chegando perto dos números da baixada fluminense, Rio de Janeiro), possui apenas moderada participação de déficit habitacional em sua região metropolitana (28%), demonstrando ter a carência por moradias bastante dispersa ao longo de seu extenso território.

Quanto à região norte, a única região metropolitana destacada pela FJP é Belém, com déficit de 27% em relação ao total do Pará.

Na tabela 15 vemos a continuação dessa estatística na região sul.

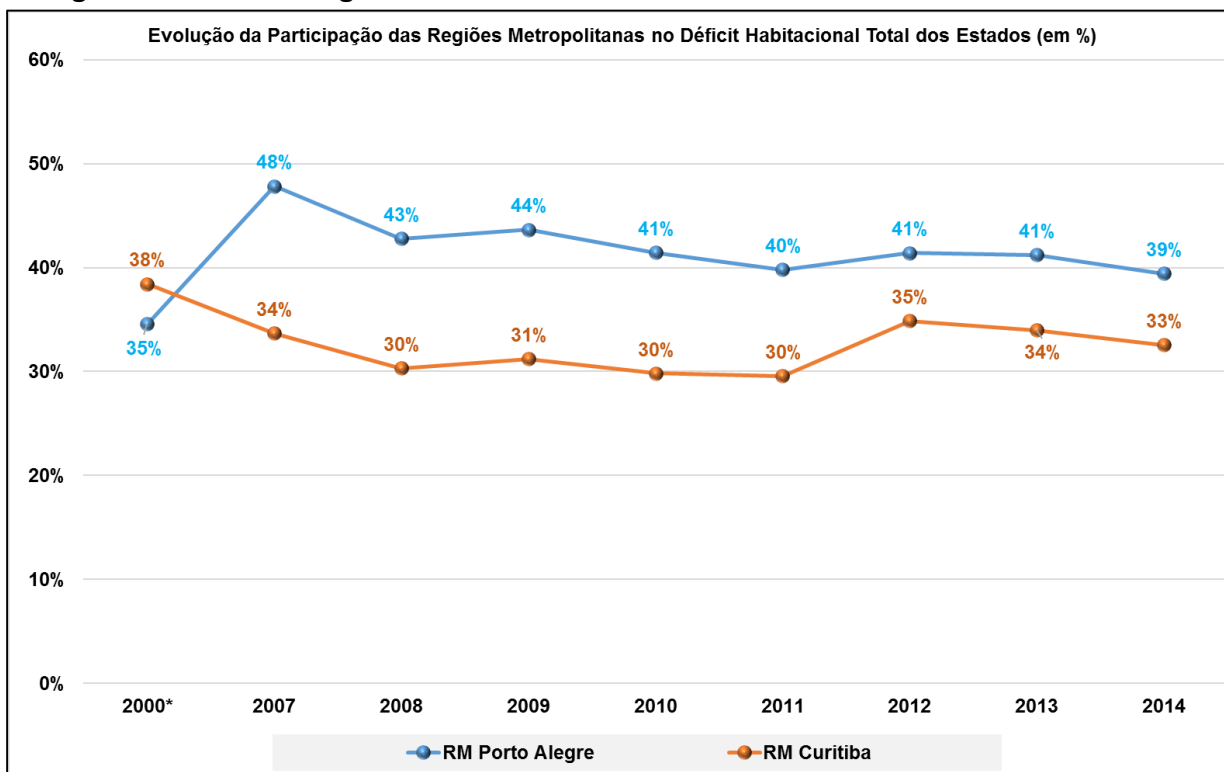
Tabela 15: Evolução da participação das regiões metropolitanas frente a alguns estados da região sul

| Rio Grande do Sul | | | | | | | | | |
|-------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Ano | 2000* | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
| RM Porto Alegre | 75.629 | 127.961 | 97.133 | 98.423 | 125.803 | 95.504 | 86.263 | 88.214 | 91.436 |
| Estado | 218.784 | 267.493 | 226.966 | 225.457 | 303.521 | 239.961 | 208.250 | 214.003 | 231.881 |
| % do total | 35% | 48% | 43% | 44% | 41% | 40% | 41% | 41% | 39% |
| Paraná | | | | | | | | | |
| Ano | 2000* | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
| RM Curitiba | 75.491 | 83.959 | 64.635 | 76.519 | 85.706 | 68.835 | 86.820 | 83.954 | 83.809 |
| Estado | 196.520 | 249.414 | 213.157 | 245.165 | 287.466 | 232.783 | 248.955 | 247.093 | 257.531 |
| % do total | 38% | 34% | 30% | 31% | 30% | 30% | 35% | 34% | 33% |

Fonte: FJP. Vários anos. Elaboração do autor.

A FJP selecionou na região sul dois estados, Rio Grande do Sul e Paraná. Suas respectivas regiões metropolitanas representaram, em 2014, somadas, 27% do total do déficit de toda a região. Trata-se de número superior aos 20% do nordeste, porém consideravelmente inferior aos 45% de São Paulo. A fria análise das estatísticas até aqui revela que as carências da região sul estão bem distribuídas ao longo das áreas urbanas das principais metrópoles (Porto Alegre e Curitiba), importantes polos regionais atrativos da população, cada qual com sua especialidade. O gráfico 8, a seguir, também ajuda na interpretação da tabela.

Gráfico 8: Evolução da participação das regiões metropolitanas no déficit habitacional de alguns estados da região sul



Fonte: FJP. Vários anos. Elaboração do autor.

Conforme se vê no gráfico, a representatividade da região metropolitana de Porto Alegre, frente ao total do déficit do Rio Grande do Sul, em 2014 era maior do que na relação Curitiba/Paraná.

A tabela 16 unifica todas as regiões metropolitanas brasileiras.

Tabela 16: Evolução da participação das regiões metropolitanas frente ao total do déficit habitacional brasileiro

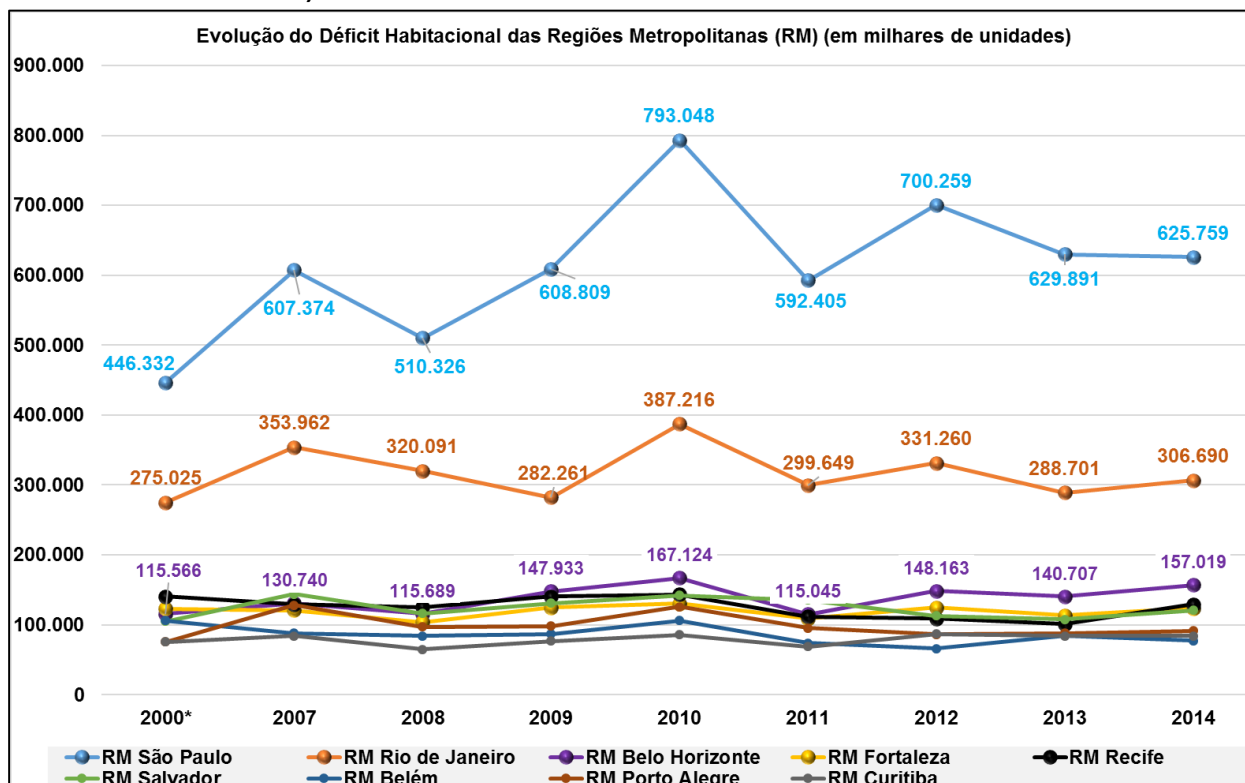
| | | Brasil | | | | | | | | |
|------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|--|
| Ano | 2000* | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | |
| RMs | 1.842.182 | 1.785.452 | 1.537.030 | 1.696.882 | 3.416.369 | 1.601.037 | 1.764.965 | 1.637.642 | 1.715.186 | |
| Brasil | 5.890.139 | 5.989.064 | 5.546.310 | 5.998.909 | 6.940.691 | 5.889.357 | 5.792.508 | 5.846.040 | 6.068.061 | |
| % do total | 31% | 30% | 28% | 28% | 49% | 27% | 30% | 28% | 28% | |

Fonte: FJP. Vários anos. Elaboração do autor.

Exceção feita ao *boom* de 2010 (no qual a FJP utilizou uma metodologia mais específica) nota-se, pela análise da tabela 16, que a participação das regiões metropolitanas frente ao total do déficit habitacional brasileiro tem girado em torno de 31% na amostragem dos 9 anos analisados.

O gráfico 9 tem o objetivo de demonstrar visualmente as tendências acima explicadas.

Gráfico 9: Evolução do déficit habitacional total das regiões metropolitanas (em milhares de unidades)



Fonte: FJP. Vários anos. Elaboração do autor.

A análise técnica do gráfico 9 evidencia duas regiões metropolitanas orbitando em níveis bastante superiores às demais: São Paulo (déficit de 625.759 unidades em 2014) e Rio de Janeiro (déficit de 306.690 unidades). Também parte da região sudeste, a região metropolitana de Belo Horizonte (linha roxa, déficit de 157.019 unidades) vem bastante mais atrás, ligeiramente aumentada em relação às demais, seguida por Recife e Salvador.

Pelo acima exposto é possível perceber que os governos de Fernando Collor de Mello, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso – entre 1990 e 2002 – entregaram resultados discretos em termos de redução do déficit habitacional e até mesmo em termos de estruturação de programas. Os governos de Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff tiveram mais êxito: criaram órgãos, ministérios, fontes de financiamento, estimularam discussões, deram voz às camadas mais pobres da população e estruturaram e colocaram em prática o PMCMV.²⁰

²⁰ O governo pós-impeachment de Michel Temer não é objeto de análise desta dissertação.

3.4. BALANÇO DO PMCMV

Ainda é muito cedo realizar um balanço do PMCMV, sobretudo após as novas prioridades de transformações políticas e sociais adotadas pelo governo interino do presidente Michel Temer, após o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff. A respeito do PMCMV, é possível afirmar ter sido um Programa de relativo sucesso. Comparativamente, porém, no curto espaço de 7 anos de existência, o PMCMV supera o BNH (1964 a 1986), tendo entregue aproximadamente 2,6 milhões de moradias, muito embora o órgão tenha entregue mais de 4 milhões de unidades ao longo de sua existência. Contudo, a maior parte destes imóveis não se destinou às parcelas mais pobres da população.

Vale ressaltar também que a região nordeste apresentou desde o início do governo Lula, em 2003, forte tendência para a diminuição do déficit habitacional, tendo sido a região que obteve maiores incentivos no período. Logo após vem a região norte. O sudeste, porém, viu seu déficit aumentar sob o efeito dos contínuos movimentos migratórios, já que há um grande contingente populacional continua a deixar as regiões norte e nordeste em direção aos centros urbanos do sudeste (São Paulo, em especial), normalmente em busca de trabalho.

Porém, qualquer balanço deste período não estaria completo deixando de lado a mudança do enfoque político ocorrida no Brasil com o retorno da democracia em 1985, que permitiu a livre organização e atuação dos movimentos sociais, tornando a questão urbana relevante, incluída na Constituição de 1988. (MARICATO. 1998). Com a criação do Ministério das Cidades em 2003 e a Política Nacional de Habitação (2004), duas vias programáticas foram pensadas visando eliminar o déficit habitacional. A principal delas, o PMCMV seria complementada por novos programas que visavam a regulamentação fundiária e a urbanização de assentamentos precários, parcialmente iniciados desde os anos oitenta. A partir de 2005, ainda no primeiro mandato do governo Lula, o enfrentamento habitacional se daria através de novos programas, tais o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, responsáveis do Programa Nacional de Regularização Fundiária (2004); do PAC UAP (Urbanização de Assentamentos Precários) em 2007 e, finalmente, do PMCV em 2009. (ANTONUCCI; SAMORA. 2016).

Portanto, não é possível avaliar os resultados obtidos pelo PMCMV senão parcialmente, sem mencionar o conjunto dos programas sociais que eliminaram as favelas precárias durante o período em análise desta dissertação. De fato, o PMCMV, desde seu lançamento até 2015, reduziu em cerca de 10% o déficit habitacional do país e criou cerca de 1,2 milhão de empregos diretos e indiretos, tendo aberto importante mercado para as empresas construtoras e fornecedoras de máquinas e equipamentos. Estima-se a renda direta gerada pelo setor em R\$ 120 bilhões de reais/ano, equivalendo, em 2014, à média de 7,8% do PIB e 10,4% do PIB na cadeia produtiva da importante indústria de construção civil.

De acordo com a secretária Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, Inês Magalhães, entrevistada pelo jornalista Roberto Rockmann, para a revista *Carta Capital* (2015), o PMCMV investiu mais de R\$ 30 bilhões de reais para a construção de mais 4 milhões de unidades, dos quais 2,3 milhões foram entregues e o restante, em construção, com previsão de entrega até 2017: *“Cerca de 40% do produzido foi direcionado à baixa renda, com um impacto grande em toda a cadeia da construção, e também contribui para o empoderamento feminino”*, pelo fato de cerca de 90% dos que assinam os contratos serem mulheres. (ROCKMANN. Ibidem).

Balanço realizado pela ex-ministra de Desenvolvimento Social e Combate à Fome no governo Dilma Rousseff, Tereza Campello, em Colóquio Internacional promovido pela CLACSO, em conjunto com o sociólogo Pablo Gentile, em 2017, intitulado *Desigualdades no Brasil. Um olhar sobre os que ficam para trás*, possibilita fechar os dados de nossa análise. Segundo Tereza Campello, os dados da PNAD, de 2002 a 2015, indicam a presença de 16,1% das famílias pertencentes aos 5% mais pobres da população brasileira, residindo em domicílios precários urbanos (favelas e outros), sem paredes de alvenaria, madeira ou revestimento adequado. Este número, em 2015, se reduziria a apenas 7,5% das famílias que ainda permaneciam nas regiões metropolitanas, residindo em situação de intensa precariedade habitacional. (CAMPELLO. 2017, Idem, p. 35). Quanto às obras de infraestrutura, importante componente para êxito do PMCMV, os dados indicam que, em 2002, cerca de 90% da população brasileira tinha acesso à água de qualidade. Porém, ao se focar os 5% da população de mais baixa renda, somente 49,6% tinha acesso à água de qualidade. Em 2015, porém, a ampliação do abastecimento de água para os 5% mais pobres tinha sido ampliado para 53%, um aumento de 7% no número dos atendidos. Portanto, em apenas 13 anos do programa, a água atingira

10 milhões de famílias no norte e nordeste do país. O nordeste, sobretudo, beneficiara-se das políticas de financiamento para construção de cisternas, tecnologia social de baixo custo para regiões áridas. (Idem, p.28). Na época foram construídas 4,6 milhões de cisternas. (Idem, Idem).

Quanto ao fornecimento de energia elétrica, em 2002, em todo território nacional, apenas 3,3% dos brasileiros não tinham acesso à energia elétrica. Mas destes, quase 19% da população mais pobre, em moradias precárias, estavam sem acesso. Em 2003 o Programa *“Luz para todos”*, lançado pelo Governo Federal, conectou 3,2 milhões de pessoas (98,6% das famílias de baixa renda) à rede de eletricidade até 2015. Infelizmente, o mesmo não se pode dizer sobre o saneamento básico, muito embora ele tenha sido ampliado em 18% para a população como um todo, graças a programas conjuntos levados adiante pelos governos federal, estadual e municipal. (PAC Urbano). No entanto, a carência ainda é da ordem 114% para as áreas mais pobres do país. (Idem, p.29).

Infelizmente, nos dias atuais o futuro do PMCMV se revela incerto. Isto porque o programa reduziu de tamanho em 2015 e 2016, devido à recessão econômica, e 2018 será ano eleitoral. Portanto, é mais seguro afirmar que o futuro do PMCMV dependerá do governo eleito, cujos trabalhos se iniciam em 2019.

CONCLUSÃO

O Brasil viveu um quadro de urbanização desordenada, cujo desenvolvimento se deu basicamente em decorrência das práticas comerciais e em detrimento de um plano urbanístico ordenado que incluísse políticas urbanísticas e de regulamentação fundiária, assegurando suprimento eficaz de moradias, deslocamento das populações, transporte intermodal para massas, traçado de linhas de metrô e posicionamento das estações, acesso aos serviços básicos de infraestrutura, parques e lazer, e polos comerciais. À medida que as migrações ocorriam, as pessoas iam se incorporando às cidades de maneira vertical e horizontal, e os serviços iam se incorporando às necessidades populacionais – e não o contrário. Em certa medida, todas as cidades podem ter passado por isso. Porém na medida em que isto ocorreu em capitais como São Paulo e Rio de Janeiro, o processo foi bem custoso e oneroso, inclusive em termos de desgastes psicológicos para seus residentes.

Neste plano, a habitação foi e é uma das questões mais delicadas, problema que deve ser planejado em conjunto com o crescimento dos serviços e infraestrutura operacional, tais o fornecimento de água, energia elétrica e saneamento básico. Porém a moradia – direito difuso incluído na Carta Magna de 1988 – antes de tudo é um bem adquirido individualmente, sobre o qual incidem impostos de posse, ao passo que outros serviços são pagos pelos impostos diretos arrecadados posteriormente ao uso dos indivíduos.

A moradia, por sua vez, torna-se particularmente difícil de adquirir, devido ao seu valor de compra ou aluguel em comparação ao salário médio populacional. Se for compra, pode levar décadas para que o imóvel adquirido seja quitado, se for aluguel, este pode ser superior à renda familiar. Para piorar, muitos dos terrenos ou imóveis são utilizados com finalidade especulativa para a obtenção de renda ou lucro, o que acaba por encarecer ainda mais algo que já é caro e cuja oferta é de certa maneira limitada.

Cientes de que a ausência de moradia compromete todo sistema socioeconômico, atrapalhando inclusive a reprodução do capital momentânea e futura, de cujo funcionamento da engrenagem depende a própria arrecadação de impostos, os governantes brasileiros se mostraram atentos à situação ao longo do

tempo e procuraram estimular o suprimento de moradia popular – ou ao menos se preocuparam em demonstrar intenções de estímulo. Ademais, se procurou explicar, ao longo da dissertação, que o setor da construção civil é especial em razão do seu poder de gerar emprego e renda em cadeia, criando um ciclo keynesiano virtuoso, sendo poderosa alavanca no sentido de ativar a economia. Com isso, políticas habitacionais auxiliam os chefes de governos a cumprir os três pontos primordiais para sua longevidade política: dão votos, ajudam as camadas trabalhadoras e dinamizam a economia.

Os dois principais programas de moradia que existiram no Brasil foram o *Sistema Financeiro de Habitação/Banco Nacional de Habitação* e o *Minha Casa Minha Vida*. O SFH/BNH mostrou-se bem estruturado do ponto de vista de distribuir recursos financeiros através dos créditos que concedia, porém pouco eficaz em direcionar seus financiamentos para os pobres, com finalidade de reduzir o déficit habitacional deste segmento maior da população brasileira. O BNH acabou terceirizando vários de seus processos para a iniciativa privada, inclusive o principal deles, que seria a escolha dos mutuários e, com isso, assistiu inerte ao deslocamento de sua política para a classe média e até alta, estratos sociais com mais renda e chances de serem adimplentes no longo prazo. Nos últimos anos de seu funcionamento, o BNH entrou em completo desequilíbrio atuarial e sucumbiu à grave crise econômica vivida pelo país no início dos anos oitenta. Problemas de hiperinflação, dívida externa, recessão econômica. Apesar disso, deixou seu legado institucional.

O Programa Minha Casa Minha Vida foi mais exitoso quanto ao oferecimento de moradia às classes mais pobres, apesar de não ter batido as metas propostas. No entanto, ele contribuiu para uma parcela significativa de redução do déficit habitacional nas regiões norte e nordeste, sobretudo em suas respectivas áreas rurais, além de ter podido entregar um número relevante de moradias em todo território nacional. É importante dizer que consistiu na retomada de investimentos sociais na área habitacional, os quais estavam adormecidos desde algumas décadas. Seu sucesso parcial foi também fruto de um aprimoramento da legislação brasileira, consonante às práticas comerciais imobiliárias e que, aprendendo com lições do passado deram mais segurança jurídica às partes envolvidas. Outros fatores importantes foram os sucessivos aumentos reais do salário mínimo e os programas de transferências de renda que aliviaram o orçamento familiar dos mais

pobres e com isso criaram demanda mais efetiva por moradias, em conjunto com a estabilidade vivida pelo governo brasileiro no período analisado.

Assim como acontecera com o BNH, o quadro de deterioração econômica, a partir da crise mundial de 2008, prejudicou a plena continuidade do programa. O governo enfrentou severa crise de arrecadação entre 2014 e 2015 e o país entrou em recessão. Como o Governo Federal era o principal patrocinador do programa, assim como o mais importante operacionalizador via Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil, o volume de unidades contratadas e entregues praticamente estacionou, junto aos novos projetos. O atraso no repasse de valores aos empresários, principalmente por parte da CEF, gerou insegurança e fez os empresários investidores recuarem. Várias pequenas construtoras faliram, inclusive, no processo.

Em meio a estes acontecimentos, o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, em 2016, deixa incerto o futuro do Programa. Mesmo com o novo governo do presidente interino, Michel Temer, ter dado pistas de continuidade ao PMCMV, o cenário de crise persiste e as incertezas geradas pela proximidade das eleições de 2018 afastam os empreendedores.

Comum ao SFH/BNH e ao Minha Casa Minha Vida é o fato de que se as pessoas em condição de déficit habitacional tivessem um nível de renda (política salarial), ainda que ligeiramente maior, as políticas adotadas teriam podido chegar mais perto das metas. O cenário de má distribuição de renda acaba mantendo milhões de pessoas em pobreza e em pobreza extrema, e isto prejudica políticas sociais que exijam contrapartida da população. No caso da compra de casa própria, as contrapartidas de pagamento são grandes e duram décadas. É difícil fazer uma política social desta abrangência em um país que ainda possui tantos empecilhos estruturais, dotado prioritariamente de economia primária, dependente e instável, com precárias políticas inclusivas, trabalhadores de baixa qualificação profissional e baixíssimos níveis de salário, forma de tributação que onera proporcionalmente mais os pobres do que os ricos, entre outros aspectos macroeconômicos.

O futuro da habitação social no Brasil dependerá, portanto, de alguns fatores, sendo o atual horizonte de incertezas, face ao quadro de instabilidade tanto econômica quanto política e ao perfil do próximo presidente da república que, ao ser eleito em 2018 colocará ou não em suas principais metas a continuidade do *Minha Casa Minha Vida* e programas complementares sociais, seja com este ou com outro

nome. Ainda, se pode conjecturar em função da crise econômica que ainda demore alguns anos para que qualquer programa habitacional atinja os níveis de investimento do PMCMV dos anos 2009-2014. Apesar de tudo, o próprio sucesso parcial e decorrente fama do programa, fez com que o envolvimento da população com o tema aumentasse, fato que poderá pressionar o novo governo a manter a habitação no radar das políticas sociais. Se confirmada esta expectativa de maior repercussão social, aumentarão as chances de continuidade das políticas populares de habitação.

Entende-se que o principal desafio para um longínquo sucesso das políticas habitacionais – e consequente redução do déficit – passe por aliar estabilidade fiscal do governo e cenário atrativo aos investimentos privados em conjunto com programas sociais de inclusão e melhoria na renda. Afinal, 2014 e 2015 mostraram que os investidores não veem o menor problema em fechar suas carteiras quando não se sentem seguros para empreender. Ao mesmo tempo, a história brasileira e os programas existentes mostraram que uma política social sozinha não é capaz de fazer milagres e consertar uma sociedade tão desigual em termos de renda – e cujo arcabouço institucional também não suscita grandes mudanças. Nesse sentido, o novo governante precisará ser habilidoso e ter uma visão de longo prazo, para propor aos congressistas reformas que poderão dar início à solução de alguns dos maiores problemas nacionais, quais sejam, a redução da concentração de renda e a estabilidade macroeconômica.

BIBLIOGRAFIA

BRASIL. CONSTITUIÇÃO (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal. 1988.

AMORE, Caio Santo. “**Minha Casa Minha Vida’ para iniciantes**”. In: AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz. Org. *Minha casa... e a cidade? Avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015, p. 11-28.

_____; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz. Org. *Minha casa... e a cidade? Avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

ANTONUCCI, Denise; SAMORA, Patrícia Rodrigues. “**A Política Nacional de Habitação e a Urbanização de Assentamentos Precários no Brasil Contemporâneo (2001-2015)**”. IV Enanparq – Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Porto Alegre: 2016. Disponível em: www.favelasaopaulomedellin.fau.usp.br/wp-content/uploads/2016/09/Antonucci-Samora_iv-enanparq.pdf. Acesso em: 22 Jan. 2018.

BOLAFFI, Gabriel. “**Habitação e Urbanismo: O Problema e o Falso Problema**”. In: MARICATO, Ermínia. Org. *A produção capitalista da cada (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo: Editora Alfa-Ômega, 1982.

BONDUKI, Nabil G. *Origens da Habitação Social no Brasil: Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria*. 3.e. São Paulo: Estação Liberdade/FAPESP, 1998.

BOTEGA, Leonardo. “**De Vargas a Collor: Urbanização e política habitacional no Brasil**”. *Espaço Plural*. Santa Maria: ano 8, n. 17, p. 66-72. 2º semestre 2007.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. *Programa Minha Casa Minha Vida*. Disponível em: <http://www.caixa.gov.br/voce/habitacao/minha-casa-minha-vida/Paginas/default.aspx>. Acesso em: dez. 2017.

CALIXTRE, André; VAZ, Fábio. *PNAD 2014*. Breves análises. Brasília, DF: IPEA, dez. 2015. [Nota Técnica, 22]. Disponível em: file:///C:/Users/rgade_000/Downloads/151230_nota_tecnica_pnad2014.pdf. Acesso em: dez. 2017.

CAMPELLO, Tereza. Org. *Faces da desigualdade no Brasil*. Um olhar sobre os que ficam para trás. Buenos Aires: CLACSO/FLACSO, 2017.

CHALHUB, Melhim Namem. **Da incorporação imobiliária**. 3.e. Rio de Janeiro: Renovar, 2010.

CUNHA FILHO, Claudio Stern; SOUZA, Ângela Rozane Leal de. “**Análise dos custos envolvidos na construção de unidades habitacionais vinculadas ao Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV): Estudo de um empreendimento imobiliário na Região Metropolitana da Capital do Estado do Rio Grande do Sul**”. *Pensar Contábil*. Rio de Janeiro: CRCRJ, v. 17, n. 62, p. 34-44. Jan./Abr. 2015.

DOWBOR, Ladislau. **A Era do Capital Improdutivo**. São Paulo: Outras Palavras & Autonomia Literária, 2017.

DEPIERI, Marcelo Álvares de Lima. **O Programa Minha Casa Minha Vida: Política habitacional dos governos Lula e Dilma no período 2009 a 2014**. São Paulo: PEPGCS-PUC/SP, 2016. [Doutorado em Ciências Sociais].

DIEESE. **Política de Valorização do Salário Mínimo: Depois de 20 anos, reajuste fica abaixo da inflação (INPC)**. São Paulo: DIEESE, 2017. [Nota Técnica, 166]. Disponível em:
<<https://www.dieese.org.br/notatecnica/2017/notaTecsalariuminimo2017.pdf>>.
Acesso em: 07/11/2017.

DURIGAN, Paulo. **O Fundo de Compensação de Variações Salariais – FCVS e as quitações no SFH**. Curitiba: 04/jan./2012. Disponível em:
<www.paulo.durigan.com.br/.../o-fundo-compensacao-variacoes-salariais-fcvs-e-quitac...>. Acesso em: dez. 2017.

ELOY, Claudia Magalhães. **O papel do Sistema Financeiro da Habitação diante do desafio e universalizar o acesso à moradia digna no Brasil**. São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – USP, 2013. [Doutorado em Arquitetura e Urbanismo].

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional no Brasil 2013 – 2014**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro. 2016. Disponível em:
<<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/informativos-cei-eventuais/634-deficit-habitacional-06-09-2016/file>>. Acesso em: 04/04/2017.

_____. **Déficit Habitacional no Brasil 2013: Resultados preliminares – nota técnica**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2015. Disponível em:
<<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/deficit-habitacional/596-nota-tecnica-deficit-habitacional-2013normalizadarevisada/file>>. Acesso em: 04/04/2017.

_____. **Déficit Habitacional no Brasil 2011 – 2012**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2015. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/559-deficit-habitacional-2011-2012/file>>. Acesso em: 04/04/2017.

_____. **Déficit Habitacional Municipal no Brasil 2010**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro. 2013. Disponível em:
<<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/deficit-habitacional/216-deficit-habitacional-municipal-no-brasil-2010/file>>. Acesso em: 04/04/2017.

_____. **Déficit Habitacional no Brasil 2009**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2012. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/deficit-habitacional/185-deficit-habitacional-2009/file>>. Acesso em: 04/04/2017.

_____. **Déficit Habitacional no Brasil 2008**. Brasília, DF: Fundação João Pinheiro, 2011. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/deficit-habitacional/110-deficit-habitacional-no-brasil-2008/file>>. Acesso em: 04/04/2017.

_____. **Déficit Habitacional no Brasil 2007**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2009. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/deficit-habitacional/110-deficit-habitacional-no-brasil-2008/file>>. Acesso em: 04/04/2017.

_____. **Déficit Habitacional no Brasil – Municípios selecionados e microrregiões geográficas**. 2 ed. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2005. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/deficit-habitacional/111-deficit-habitacional-no-brasil-municipios-selecionados-e-microrregioes-geograficas-2000/file>>. Acesso em: 04/04/2017.

GOVERNO DO BRASIL. **Com nova fase, Minha Casa Minha Vida vai alcançar 4,6 milhões de casas construídas**. Brasília, DF: 30/03/2016. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2016/03/minha-casa-minha-vida-chega-a-3a-fase-com-2-milhoes-de-novas-moradias-ate-2018>>. Acesso em: 12/11/2017.

IBGE. **Brasil em Síntese – Contas Nacionais**. Disponível em: <<https://brasilemsintese.ibge.gov.br/contas-nacionais/pib-valores-correntes.html>>. Acesso em: 31/10/2017.

INSTITUTO LULA. **Projeto Moradia (1999-2000)**. São Paulo: 7/7/2011. Disponível em: <<http://www.institutolula.org/projeto-moradia/>>. Acesso em: dez.2017.

KAUFFMANN, Roberto. “A crise pouco afetou a construção civil”. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis; ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. Org. *Na crise, esperança e oportunidade, desenvolvimento como sonho brasileiro*. Rio de Janeiro: Campus, 2009.

KEYNES, John Maynard. **A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda**. 2 e. Trad. São Paulo: Nova Cultural. 1985.

KOWARIC, Lúcio. **Escritos Urbanos**. São Paulo: Editora 34, 2000.

_____. **A Espoliação Urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

LEFEBVRE, Henri. **A cidade do capital**. Trad. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2001.

_____. **O direito à cidade**. Trad. São Paulo: Centauro Editora, 1991.

MARICATO, Ermínia. “**Autoconstrução, a Arquitetura Possível**”. In: MARICATO, Ermínia. Org. *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo: Editora Alfa-Ômega, 1982.

MARTINS, Adriano Ribeiro. **Programa Minha Casa Minha Vida: Uma análise da política habitacional para a população de baixa renda no Brasil**. São Paulo: PEPGEP-PUC/SP, 2015. [Mestrado em Economia].

MARX, Karl. **O Capital: Crítica da Economia Política**. Trad. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Programa Minha Casa Minha Vida**. Disponível em: <<https://www.cidades.gov.br/habitacao-cidades/programa-minha-casa-minha-vida-pmcmv>>. Acesso em: 21/11/2017.

OXFAM BRASIL. **A distância que nos une**. Um retrato das desigualdades brasileiras. São Paulo: Brief Comunicação, 2017. Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/sites/default/files/.../Relatorio_A_distancia_que_nos_une.pdf>.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Decreto-Lei nº 4.598, 20 de agosto de 1942**. Dispõe sobre alugueis de residências e dá outras providências. Rio de Janeiro: Diário da União, 1942. Disponível em: <<http://www.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-4598-20-agosto-1942-414411-publicacaooriginal-1.pe.html>>. Acesso em: 27 mar. 2017.

_____. **CASA CIVIL. Lei nº 4.380, 21 de agosto de 1964**. Brasília, DF: Diário da União, 1964. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4380.htm>. Acesso em: fev. 2017.

_____. **Lei nº 4.380, 21 de agosto de 1964**. Brasília, DF: Diário da União, 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4380.htm>. Acesso em: 07 fev. 2017.

_____. **Lei nº 5.107, 13 de setembro de 1966**. Cria o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, e dá outras providências. Brasília, DF: Diário da União, 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5107.htm>. Acesso em: 28 dez. 2017.

_____. **Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001**. Brasília, DF: Diário da União, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: dez. 2017.

_____. **Lei nº 10.683, 28 de maio de 2003**. Brasília, DF: Diário da União, 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/2003/L10.683impressao.htm>.

_____. **Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Brasília, DF: DOU, 08/07/2009, p. 2. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm>. Acesso em: 01/11/2017.

_____. **Lei nº 12.424, de 16 de junho de 2011**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Brasília, DF: DOU, 08/07/2009, p. 2. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm>. Acesso em: 01/11/2017.

ROCKMANN, Roberto. “Até 2024, Brasil terá de proporcionar moradia para 20 milhões de famílias”. **Carta Capital**. São Paulo: 18/12/2015. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/especiais/infraestrutura/ate-2024-Brasil-tera-de-proporcionar-moradia-para-20-milhoes-de-familias-4978.html>>.

SANTOS, Cláudio Hamilton Matos. **Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998**. Brasília, DF: IPEA, 1999. [Texto para discussão nº 654].

SENNET, Richard. **A corrosão do caráter**. Consequências pessoais do trabalho no novo capitalismo. Trad. Rio de Janeiro: Record, 2010.

SASKIA, Sassen. **The Global City: New York, London, Tokyo**. London: Editions Paperback, 2001. [1.e. 1997].

SINGER, Paul. **Economia Política da Urbanização**. São Paulo: Brasiliense, 1973.

_____. “O Uso do Solo Urbano na Economia Capitalista”. In: MARICATO, Ermínia. Org. *A produção capitalista da cada (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo: Editora Alfa-Ômega, 1982.

TAVARES, Maria da Conceição; ASSIS, José Carlos de. **O grande salto para o caos**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1985.

VASCONCELOS, José Romeu; CÂNDIDO JÚNIOR, José Oswaldo. **O problema habitacional no Brasil: Déficit, Financiamento e Perspectivas**. Brasília, DF: IPEA, 1996. [Texto para discussão nº 410].

VELLOSO, João Paulo dos Reis; ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. Org. **Na crise, esperança e oportunidade, desenvolvimento como sonho brasileiro**. Rio de Janeiro: Campus, 2009.

WORLD BANK GROUP. **Brazil Systematic Country Diagnostic**. Retomando o caminho para a inclusão, o crescimento e a sustentabilidade. Brasília, DF: junho 2016. [Report No 101431-BR].