

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA: UMA
ANÁLISE DE SUAS DUAS FASES À LUZ DA TEORIA
KEYNESIANA**

GUSTAVO ONOFRE ANDREÃO
matrícula nº: 112051327

ORIENTADORA: Prof. Denise Lobato Gentil

ABRIL 2016

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA: UMA
ANÁLISE DE SUAS DUAS FASES À LUZ DA TEORIA
KEYNESIANA**

GUSTAVO ONOFRE ANDREÃO
matrícula nº: 112051327

ORIENTADORA: Prof. Denise Lobato Gentil

ABRIL 2016

As opiniões expressas neste trabalho são de exclusiva responsabilidade do autor

Dedico este trabalho aos meus pais, por tudo.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar agradeço a Deus, aos meus pais, Onofre e Nazaré, à minha irmã Stella e ao meu cachorro Toby por todos os anos de carinho, amor e toda a ajuda e conselhos que ultrapassam e muito a elaboração deste trabalho e englobam toda a minha vida.

Agradeço também a toda minha família, meus padrinhos e madrinhas, meus tios e tias, primos e primas e também aos meus avós (in memoriam).

Meus sinceros agradecimentos a todos os meus amigos, cuja amizade, apoio e companheirismo me são muito caros: Duarte e sua família, João, Luiza e Leo; Pri; Angel e família; Fê, minha namorada; Danilo; Alexandre; Isa; Alan; Thiago e família; Ana Paula; Nathálya e família; Vitor; Paulinho; Matheus; e Fang.

Aos meus colegas que tornaram esses quatro anos de UFRJ especiais, cuja ajuda e amizade dentro e fora de sala, nos corredores, juquinhas e afins foram sem preço: Mitt; Rawet; Occhiena; Marcelinho; Fábio; Fefê; Farina; Caê; Bia; Dri; Duda; Mari; Ju; Paula; Lívia; Bridi; Jordão; Eduardo; Luisa; Bruna; Paulo; Selma e Lorena; e Sadde.

Aos meus professores, cujos ensinamentos foram muito além da matéria simplesmente, em especial: Margarida Gutierrez; Jaques Kerstenetzky; Jennifer Hermann; Daniel Barreiros; Ronaldo Fiani; Maria Isabel Busato; Rudi Rocha; Manolo e Patrick; Ernani Teixeira; João Felipe Cury; Murillo Cruz; e os professores do GEE.

Por fim, agradeço a minha orientadora e professora, Denise Lobato Gentil, por toda a ajuda, companheirismo e ensinamentos, não apenas durante a elaboração desta monografia – a qual sem seu auxílio sequer teria sido iniciada –, indo muito além deste trabalho e mesmo da própria área de Ciências Econômicas. Levo no coração todos seus conselhos e tudo que aprendi não apenas em suas aulas, como em nossas reuniões e conversas, e faço dos seus exemplos de ética e didática inspirações para o meu futuro.

RESUMO

ANDREÃO, G. O. **Programa Minha Casa Minha Vida e a construção civil: uma análise dos resultados de suas duas fases à luz da teoria keynesiana.** Rio de Janeiro, 2016. Dissertação (Graduação em Ciências Econômicas) – IE-UFRJ. Rio de Janeiro, 2016.

O Programa Minha Casa Minha Vida (2009-) representa a atual intervenção estatal no setor de construção civil brasileiro, impactando indicadores econômicos e sociais ao longo da operação das suas duas fases e com uma terceira em fase de planejamento. Além da sua duração, a notoriedade do programa federal justifica uma análise crítica dos seus desdobramentos e da sua capacidade de atuação positiva sobre o nível de demanda da indústria da construção civil e, conseqüentemente, sobre a demanda agregada. Para tanto, o presente trabalho se utiliza da revisão de bibliografia pertinente para o tema, apoiada sobre o uso de indicadores relevantes para uma análise crítica feita sob uma perspectiva keynesiana. Os resultados da fase I do programa foram largamente melhores que os da fase II tanto em relação aos indicadores sociais quanto, em especial, aos econômicos. Assim, à luz da teoria keynesiana, conclui-se que o motivo dessa piora se deve à condução ortodoxa e recessiva das políticas econômicas a partir de 2011, bloqueando a formação de expectativas favoráveis, impactando assim, negativamente, sobre o ambiente macroeconômico e, portanto, setorial, impedindo um bom desempenho do programa apesar do aumento das suas despesas.

Palavras-chave: Programa Minha Casa Minha Vida. Keynes. Economia brasileira.

ABSTRACT

ANDREÃO, G. O. **Programa Minha Casa Minha Vida e a construção civil: uma análise dos resultados de suas duas fases à luz da teoria keynesiana.** Rio de Janeiro, 2016. Dissertação (Graduação em Ciências Econômicas) – IE-UFRJ. Rio de Janeiro, 2016.

The “My House, My Life” program represents Brazil’s latest attempt at a state intervention on the construction sector, impacting on social and economic indicators throughout its two phases, with a third one in planning stage. Beyond its length, the notoriety of such federal program justifies a critical analysis of its developments and capacity of generating a positive impact upon construction sector demand levels and aggregate demand levels. For such, this work bases its methodology on the bibliographical review of theme-related articles, supported by the use of relevant indicators for a Keynesian critical analysis. The results of its first phase were largely better than the ones gathered from its second phase, in relation to social variables and, specially, economic indicators. As such, through a Keynesian perspective, a conclusion for such matter relies on the bad and incohesive conduction of economical politics from 2011 on, disturbing the formation of good expectations for the Brazilian economy, negatively impacting upon the macroeconomic and sectorial environments, preventing “My House, My Life” program’s good results, even with growing levels of expenditure.

Keywords: My House My life Program. Keynes. Brazilian economy

SÍMBOLOS, ABREVIATURAS, SIGLAS E CONVENÇÕES

BNH – Banco Nacional de Habitação
 c – Propensão marginal a consumir
CADIN – Cadastro Informativo de créditos não quitados do Setor Público Federal
CADMUT – Cadastro Nacional de Mutuário
CADÚNICO – Cadastro Único
CAIXA – Caixa Econômica Federal
CEF – Caixa Econômica Federal
CMN – Conselho Monetário Nacional
DFI – Danos físicos ao imóvel
ECI – Efeito *Crowding-in*
ECO – Efeito *Crowding-out*
FAR – Fundo de Arrendamento Residencial
FCVS – Fundo de Compensação de Variações Salariais
FDS – Fundo de Desenvolvimento Social
FGHab – Fundo Garantidor de Habitação Popular
FGTS – Fundo de Garantia pelo Tempo de Serviço
FHC – Fernando Henrique Cardoso
G – Gasto público
HIS – Habitação de Interesse Social
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INPC – Índice nacional de preços ao consumidor
IPCA – Índice nacional de preços ao consumidor amplo
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI – Imposto sobre produto importado
IRPF – Imposto de Renda sobre Pessoa Física
 k – Efeito multiplicador
 m – Coeficiente de importação da economia
MCMV – Minha Casa Minha Vida
MIP – Morte e invalidez permanente
OGU – Orçamento Geral da União
OPR – Oferta Pública de Recursos
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento Urbano
PAR – Programa de Arrendamento Residencial
PCS – Programa Crédito Solidário
PDE – Princípio da Demanda Efetiva
PF – Política Fiscal
PIB – Produto Interno Bruto
PM – Política Monetária
PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida
PNHU – Programa Nacional de Habitação Urbana
PRICE – Sistema francês de amortização
SAC – Sistema de amortização constante
SBPE – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos
SFH – Sistema Financeiro de Habitação
SFI – Sistema Financeiro Imobiliário
SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal

SM – Salário mínimo
SNHIS – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SPC – Serviço de Proteção ao crédito
 t – Carga tributária agregada
TPL – Teoria da Preferência por Liquidez
TR – Taxa de Remuneração
UH – Unidade Habitacional

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Variação Percentual real do PIB brasileiro, do PIB setorial da Construção Civil e da FBCF – Brasil – 2004-2015.....	44
Gráfico 2 – Despesas do Governo Central com o PMCMV e com HIS – Brasil – 2010-2015.....	52

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 – Indicadores econômicos selecionados – Brasil – 2009-2014 (em %)......	46
Tabela 2 – Média de indicadores econômicos selecionados – Brasil – 2009-2014 (em %)......	47
Tabela 3 – Despesas do Governo Central: PAC e MCMV – Brasil – 2010-2015, em R\$ milhões do último ano.....	51
Tabela 4 – Despesas do Governo Central: PAC e MCMV – Brasil – 2010-2015, em % do PIB.....	51
Tabela 5 – Total de recursos destinados pelo Governo Federal à HIS – Brasil – 2009-2015.....	53
Tabela 6 – Déficit Habitacional Absoluto e Relativo – Brasil – 2009-2013.....	54

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	12
CAPÍTULO I – KEYNES E A INTERVENÇÃO ESTATAL	15
I.1 – A EFICIÊNCIA DE POLÍTICAS ECONÔMICAS ATIVAS PARA KEYNES	17
<i>I.1.1 - A necessidade e a possibilidade de intervenção</i>	<i>18</i>
I.2. PECULIARIDADES DOS PADRÕES DE INTERVENÇÃO E DEMAIS CARACTERÍSTICAS	20
CAPÍTULO II – CONSTRUÇÃO CIVIL E O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA: ASPECTOS TÉCNICOS E HABITACIONAIS.....	25
II.1 – CARACTERÍSTICAS DA CONSTRUÇÃO CIVIL, DO BEM HABITAÇÃO E DO SEU FINANCIAMENTO	26
II.2 – CONTEXTO DE IMPLEMENTAÇÃO DENTRO DO ÂMBITO DOS ANTERIORES PROGRAMAS E POLÍTICAS DE HABITAÇÃO: DO BANCO NACIONAL DE HABITAÇÃO AOS DIAS ATUAIS	28
II.3 – ASPECTOS TÉCNICOS DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA	31
<i>II.3.1 – Estabelecimento, objetivos e diretrizes</i>	<i>31</i>
<i>II.3.2 – Funcionamento e operacionalização</i>	<i>33</i>
CAPÍTULO III – CONSTRUÇÃO CIVIL E O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA: ANÁLISE À LUZ DA TEORIA KEYNESIANA.....	39
III.1 - CONTEXTO DE IMPLEMENTAÇÃO - PAC E DEMAIS PROGRAMAS DE ENFRENTAMENTO DA CRISE MUNDIAL .	40
III.2 - DA CRISE MUNDIAL FINANCEIRA ATÉ 2011	41
<i>III.2.1 - O Programa minha casa minha vida fase I e a construção civil.....</i>	<i>43</i>
III.3 - A INFLEXÃO DE 2011 E OS ANOS SUBSEQUENTES	46
<i>III.3.1 - O Programa minha casa minha vida fase II e a construção civil.....</i>	<i>50</i>
CONCLUSÃO	55
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	57

INTRODUÇÃO

A moradia possui um caráter dual, se estabelecendo como um bem meritório que acaba sendo tratado na maioria das vezes como mercadoria (FERRAZ, 2011). A partir disso, certas parcelas da população que se veem incapazes de entrar em circuitos de financiamento, ou até mesmo, incapazes de pagarem os caros alugueis cobrados no país, sofrem exclusão, se vendo obrigadas a irem morar em subúrbios ou em locais irregulares, como demonstra a crescente favelização em cidades brasileiras e o desconcertante déficit habitacional.

Assim caracterizada, a moradia não apenas aceita como pede por alguma intervenção do Estado, a qual pode se dar através da regulação como também sob formas mais diretas: fomento ao setor responsável pela produção habitacional – o setor de construção civil –; e até mesmo através da produção habitacional desempenhada pelo próprio Estado. A experiência brasileira de políticas e programas habitacionais é relativamente antiga, podendo considerar o começo do século XX como marco de intervenção regulatória a oferta desse bem (ANDRADE, 2012), entretanto é no pós-golpe militar que, através da operação do Banco Nacional de Habitação (BNH), a preocupação do Estado com essa questão ganha mais relevância, embora a política habitacional à época possuísse pontos problemáticos, de acordo com Moreira (2013). Atualmente, a intervenção do Estado nesse caso se dá, sobretudo através do Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), instituído por medida provisória depois convertida em lei em 2009.

Com a finalidade de incentivar a produção e a aquisição de moradias novas, o programa acaba por afetar tanto variáveis sociais – principalmente o déficit habitacional – quanto indicadores econômicos – Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF), níveis de renda e demanda, entre outros. Assim ele possui duas facetas: uma de cunho habitacional; e outra de cunho econômico (FERRAZ, 2011; MOREIRA, 2013). Dessa forma, este trabalho se centra ao redor de como o programa MCMV se desenvolveu e suas possíveis com os agregados macroeconômicos PIB, FBCF e o PIB setorial da Construção Civil. Alguns aspectos habitacionais pontuais também serão examinados, como a capacidade do programa de afetar positivamente o déficit habitacional.

Em relação à metodologia empregada, o presente trabalho se desenvolve sobre a revisão de bibliografia pertinente para o tema, ou seja, referente às: especificidades da

moradia e do setor de construção civil; aspectos relacionados ao MCMV; e, portanto ao período histórico referente a ele, sobretudo do biênio 2008-2009 até o biênio 2014-2015. Tal revisão bibliográfica se alia a análise de indicadores e variáveis que colaboram com o entendimento e a crítica da bibliografia selecionada, em especial, ao ocorrido na economia brasileira e nesse setor específico no período. Ademais, a revisão bibliográfica e a análise de dados estão sob a ótica da teoria keynesiana, isto é, o presente trabalho se sustenta sobre uma corrente econômica heterodoxa, mais especificamente a keynesiana e em especial a desenvolvida pelo próprio Keynes, utilizando: análises qualitativas das intervenções estatais e dos seus desdobramentos na economia brasileira no período – sobretudo quando comparada às noções de boas políticas econômicas defendidas por Keynes –; além da sua relação com o setor de construção civil e o ocorrido nele e no país.

Este trabalho, em relação ao escopo, se restringe a uma análise da economia brasileira e mais especificamente da relação entre ela, o setor de construção civil nacional e o programa MCMV, centrada ao redor de causas e consequências internas, com a pontual análise de desdobramentos de fatores externos, em especial a crise financeira mundial de 2008. O período analisado, devido à dupla faceta do MCMV, se dá: a partir de 1964 aos dias atuais, para contextualizá-lo em relação aos programas e políticas nacionais de habitação anteriores; e a partir de 2008, para contextualizá-lo em relação aos desdobramentos macroeconômicos brasileiros do período pós-crise.

O escopo do trabalho foi delimitado pelas dificuldades de obtenção de dados a respeito do MCMV e mesmo do setor de Construção Civil. Das poucas referências obtidas em relação ao nível de gasto do programa, as reproduzidas no presente trabalho foram obtidas nas despesas primárias do governo central, Ministério da Fazenda. Tal dificuldade afetou a possibilidade de se formular conclusões amplas e definitivas sobre a influência do programa na economia.

Para tanto, o presente trabalho se divide em três capítulos: o primeiro lida com a validade e com as formas de execução de políticas econômicas de acordo com Keynes e a sua interpretação feita por autores posteriores; o segundo analisa aspectos mais técnicos do MCMV, contextualizando-o em meio às anteriores políticas habitacionais; e por fim, o terceiro o contextualiza em meio ao ambiente macroeconômico da sua elaboração e funcionamento, expondo, sob uma perspectiva keynesiana, fatores capazes de esclarecer o desempenho do setor e do programa em si.

CAPÍTULO I – KEYNES E A INTERVENÇÃO ESTATAL

A intervenção estatal foi e ainda é considerada por correntes econômicas ortodoxas como negativa, ou ao menos desnecessária, tanto em relação ao crescimento da economia quanto ao seu funcionamento normal. Keynes, entretanto, vai de encontro à ortodoxia econômica – que possui seus pontos principais explicitados no segundo capítulo de “A teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda” (KEYNES, 1985) – ao argumentar que intervenções não apenas podem gerar efeitos positivos como também devem ser inerentes a qualquer economia (CARDIM DE CARVALHO, 1999), isto é, as políticas econômicas não devem apenas ser corretivas como também preventivas (HERMANN, 2006).

Pode-se considerar como duas as teorias principais que separam Keynes do *mainstream* econômico e resultam na sua argumentação pró-intervenção do Estado: a Teoria da Preferência por Liquidez (TPL) e o Princípio da Demanda Efetiva (PDE). A primeira corresponde à aceitação de que a moeda se configura como mais que apenas um meio de troca, sendo também um ativo econômico e se configurando como uma forma segura de precaução contra as incertezas futuras – isto é, a moeda não é neutra – (CARDIM DE CARVALHO, 1996; HERMANN, 2006), ao passo que a segunda critica a Lei de Say e acaba por permitir análises dinâmicas das relações entre a produção e o consumo (POSSAS, 1986).

Para Cardim de Carvalho (1996), a moeda, devido à sua liquidez plena se situa numa posição privilegiada na disputa com os demais ativos, sendo uma medida precaucional extremamente efetiva em relação às incertezas do futuro ao permitir uma flexibilidade de adaptação ímpar. Dessa forma:

“A manutenção de moeda permite manter opções abertas. É, assim, uma forma de precaução. A identificação de comportamentos precaucionários é essencial para a teoria de Keynes de comportamento sob incerteza. [...] A taxa de juros é representativa dessa compensação, de ser o que for necessário para convencer os agentes a abrirem mão da liquidez de seus ativos monetários. Quanto maior a iliquidez de um ativo, maior tem de ser, em equilíbrio, a compensação paga para convencer os detentores de riqueza a aceitarem os riscos que ele representa. **Esse mecanismo de determinação da taxa de juros é a afirmação fundamental da teoria da preferência pela liquidez**” (CARDIM DE CARVALHO, 1996: 48-49, grifo no original).

O princípio da demanda efetiva é um sério contraponto keynesiano à Lei de Say – esta Keynes resume como “... a oferta cria sua própria procura, no sentido de que o preço da

procura agregada é igual ao preço da oferta agregada para todos os níveis de produção e de emprego” (KEYNES, 1985: 27). Em relação ao princípio da demanda efetiva, ela possui ao menos dois pontos essenciais, normalmente interpretados da seguinte forma, como explicita Possas (1986):

“... a) que a demanda efetiva envolve um equilíbrio entre oferta e demanda agregadas; e b) que este equilíbrio pode dar-se aquém do pleno emprego – o que constituiria o grande mérito de Keynes, nesse contexto, ter demonstrado” (POSSAS, 1986: 296)

O equilíbrio, entretanto, apontado na letra a) da citação anterior é um mero acaso, uma possibilidade para o próprio autor. Possas explicita essa relação entre oferta e demanda agregadas como a realizada no momento da produção – *ex-ante* – sendo corrigida ou não de acordo com os acontecimentos posteriores – *ex-post* – à decisão de produzir, com o nível de emprego sendo determinado pelo ponto de equilíbrio, o qual pode se dar muito aquém do pleno emprego caso os incentivos dados aos empresários para investir e de fato produzir não sejam os melhores (KEYNES, 1985). Dessa forma, essas decisões assumem “... um forte e ineliminável potencial de *instabilidade*, sujeitas que são a alterações súbitas e violentas no estado de confiança, precário, que se baseia as expectativas de longo prazo” (POSSAS, 1986: 305, grifo no original).

Além dessa noção de equilíbrio abrir espaço para análises econômicas dinâmicas, envolvendo movimentos *ex-ante* e *ex-post* (POSSAS, 1986), ela se contrapõe fortemente à anterior noção de equilíbrio neoclássico, que se dava necessariamente no pleno emprego no longo prazo (KEYNES, 1985). Para Possas (1986) a relação entre a demanda efetiva e a taxa de juros, e, portanto entre o PDE e a TPL, se dá também no momento *ex-post* da fixação do investimento, com os dois “... unificados pela mútua dependência de *expectativas* dominadas pela incerteza frente a acontecimentos futuros...” (POSSAS, 1986: 303, grifo no original), corroborando Hermann e Gentil (2013) que veem uma relação inversa entre a taxa de juros e a decisão de investir, de acordo com a análise de Keynes. Cardim de Carvalho (1996) também considera que ambas as teorias funcionam de forma interligada. Dessa forma, também fica clara a importância extrema da noção de incerteza que permeia não apenas essas duas teorias principais (CARDIM DE CARVALHO, 1999) como boa parte da obra keynesiana.

Por fim, o ponto fundamental para a ocorrência tanto do PDE quanto da TPL é a existência de economias monetárias de produção, dominadas por firmas que visam o acúmulo

preferencial de lucros sobre a forma monetária e não de bens (CARDIM DE CARVALHO, 1996, 1999).

À luz desses princípios gerais que nortearão a análise deste trabalho, o presente capítulo se subdivide em três seções: a primeira analisa como Keynes argumentava em relação à validade da intervenção estatal; a segunda demonstra a necessidade e a possibilidade de políticas econômicas ativas por parte do governo; e a última exemplifica e resume os aspectos principais das políticas monetária e fiscal keynesianas.

1.1 – A eficiência de políticas econômicas ativas para Keynes

Keynes centra sua análise ao redor do conceito de uma economia monetária, para se defender a intervenção estatal não apenas como um ato benéfico – capaz de influenciar de forma positiva a produção e o emprego (HERMANN, 2006) – e sim como uma necessidade intrínseca ao capitalismo, própria não apenas de períodos de crise, mas do seu funcionamento básico. Nesse tipo de economia, a propriedade privada é a norma, com firmas que visam o acúmulo de moeda e não de bens, havendo uma clara preferência de um sobre o outro (CARDIM DE CARVALHO, 1999), pois, para Keynes: “moeda compra bens e bens compram moeda, mas bens não compram bens” (CARDIM DE CARVALHO, 1999: 262), essencialmente a “máxima de Clower”; e moeda é um ativo, mantendo seu valor melhor que fatores de produção. Sobre a segunda base, Keynes entende que a incerteza é incalculável, se diferenciando, portanto do risco por não poder ser eliminada a determinado custo finito, o que impossibilita que ela seja eliminada por algum prêmio de seguro (POSSAS, 1986), dessa forma “... é necessário desenvolver outras estratégias defensivas. Reter moeda, disse Keynes, é a mais comum delas” (CARDIM DE CARVALHO, 1999: 263).

Dessa forma, Keynes desvalida a neutralidade da moeda, sendo essa noção extensível para posições diferentes de tempo, colocando-a na competição com os demais ativos. Sendo ela uma forma mais segura de riqueza que bens de capital, afetados fortemente pela incerteza, fica clara a conveniência de se reter ativos no mesmo padrão no qual vencerão as obrigações futuras, em termos que o custo de vida futuro esperado seria razoavelmente estável (CARDIM DE CARVALHO, 1999). Segundo Cardim de Carvalho (1996), a conveniência ímpar da moeda em liquidar as obrigações contratuais nas datas aprazadas é o que a torna enfim um

ativo, sendo essa qualidade mais assegurada conforme mais completo for o sistema de contratos futuros determinados em moeda.

Por sua vez, essa preferência gera um problema à medida que, aumentos na demanda por moeda implicam em subtrações da demanda por bens, assim: “A possibilidade de acumular riqueza não reprodutível por trabalho, ao invés de bens produzidos por ele, é o núcleo central do princípio da demanda efetiva de Keynes” (CARDIM DE CARVALHO, 1999: 264). O autor resume em duas as consequências desse raciocínio:

“... (a) a moeda pode influenciar o volume de emprego, e não só sua direção, devido à possibilidade de que o público prefira retê-la a demandar bens para o consumo presente ou para prover consumo futuro, ou seja, pode-se acumular riqueza sem investir (Keynes, 1964, p. vii); (b) não se pode definir as posições de longo período da economia sem se levar em conta o comportamento da moeda entre o primeiro estado e o último” (CARDIM DE CARVALHO, 1999: 264).

A teoria macroeconômica keynesiana, portanto se sustenta sobre dois pilares, sendo o primeiro o PDE e o segundo sendo a não-neutralidade da moeda. Em relação ao PDE, “... as decisões de *gasto* determinam a dinâmica da atividade econômica, sendo a decisão de investir o ‘motor’ do crescimento, a curto e longo prazo” (HERMANN, 2006: 3, grifo no original). Sobre a não-neutralidade da moeda, Hermann (2006) entende que ela é sintetizada pela TPL de Keynes, na qual a incerteza tem um papel primordial em torná-la ativo que pode gerar um “... ‘vazamento’ da corrente de gastos, suprimindo demanda efetiva e, desta forma, inibindo o investimento e a atividade econômica” (HERMANN, 2006: 3), o que a torna: ativo econômico; reserva de valor; e meio de pagamento (HERMANN, 2006; CARDIM DE CARVALHO, 1996).

Assim definida uma economia monetária de produção, pode-se analisar como o seu funcionamento gera necessidade de intervenção e como esta pode se dar.

I.1.1 - A necessidade e a possibilidade de intervenção

A necessidade de intervenção se relaciona com falhas estruturais de economias monetárias, enquanto a possibilidade de como ela pode se dar discute as possíveis posturas do Estado em relação a tais problemas (CARDIM DE CARVALHO, 1999).

Na primeira linha do último capítulo da “Teoria geral do emprego, do juro e da moeda” lê-se o seguinte:

“Os principais defeitos da sociedade econômica em que vivemos são a sua incapacidade para proporcionar o pleno emprego e a sua arbitrária e desigual distribuição da riqueza e das rendas.” (KEYNES, 1985: 253).

Keynes classifica esses defeitos como “males do capitalismo moderno”, considerando o problema da incapacidade estrutural de sustentação do pleno emprego como o mais complexo dos dois, não apenas por características e consequências próprias, como também pela questão da concentração de renda não ser por ele encarada como prejudicial em si, tão somente quando esta se dá de forma excessiva (CARDIM DE CARVALHO, 1999).

Há uma clara contradição entre racionalidade individual e social decorrente da incerteza para Keynes, sobretudo em situações em que a demanda efetiva pode ser muito baixa em relação ao produto potencial: buscando refúgio válido e seguro das incertezas que permeiam suas decisões sob a forma de moeda (HERMANN; GENTIL, 2013), parte da renda gerada – maior conforme o nível de incerteza – não retorna ao mercado sob a forma de demanda por bens produzidos, gerando um claro contraste entre o benefício social e o benefício individual dessa atitude (CARDIM DE CARVALHO, 1999). Assim:

“Se as incertezas não podem ser eliminadas, e têm de ser suportadas pelos próprios indivíduos, não se pode esperar que soluções surjam de forma espontânea, algo deve ser feito *de fora* da economia” (CARDIM DE CARVALHO, 1999: 266 grifo no original).

Ademais, o autor mostra a maior relevância dessa questão em se tratando de bens de capital, cujos preços acabam sendo penalizados fortemente pela incerteza, levando o investimento a ser comprometido, pois preços de oferta desses ativos se tornam superiores aos de demanda, terminando com uma demanda efetiva abaixo do nível de pleno emprego (CARDIM DE CARVALHO, 1999). De uma forma mais geral, pode-se dizer que ocorrem “vazamentos” na corrente de gastos, penalizando a demanda efetiva e conseqüentemente a atividade econômica (HERMANN; GENTIL, 2013). Por fim, o problema não é a incerteza em si, tão somente a forma de se lidar com ela, e não há como neutralizar a moeda estruturalmente, isto é, sem uma alteração das características essenciais – e positivas – do capitalismo (CARDIM DE CARVALHO, 1999).

Atenta-se, entretanto, para o fato de que as falhas sistêmicas do capitalismo não são justificativas suficientes para intervenções do Estado, isto é, a incapacidade dos agentes privados de sustentar o pleno emprego não legitima a capacidade estatal de fazê-lo (CARDIM DE CARVALHO, 1999). Portanto, Keynes advogaria por uma política econômica na qual:

“... o Estado poderia buscar atingir todo o conjunto de investimentos privados, criando um ambiente econômico seguro no qual os agentes privados possam ser estimulados a fazer escolhas mais arriscadas e não somente a acumular ativos líquidos” (CARDIM DE CARVALHO, 1999: 268).

Dessa forma, o governo não deve primar por substituir a determinação do investimento pela iniciativa privada, tão somente reduzir incertezas através de impulsos a demanda agregada (CARDIM DE CARVALHO, 1999). Ademais, esse nível de planejamento e controle sobre a política econômica deve ser feito pelo Estado, pois, ao contrário dos outros agentes econômicos, ele não é mais um a prever tendências futuras, e sim “... um construtor do futuro, através do poder mobilizador de recursos e influenciador da demanda agregada” (CARDIM DE CARVALHO, 1999: 269), primando por criar e assegurar um ambiente macroeconômico estável e seguro, ou seja, propício para os agentes.

Entendendo-se que Keynes acreditava na necessidade e na possibilidade de intervenções estatais benéficas, deve-se agora entender como elas poderiam se dar.

1.2. Peculiaridades dos padrões de intervenção e demais características

Da necessidade e da possibilidade de intervenção, conclui-se que o governo é incapaz de criar à força a estabilidade macroeconômica, mas é capaz de “... reduzir ou eliminar riscos globais ou macroeconômicos que afetam a economia como um todo” (CARDIM DE CARVALHO, 1999: 270) através de um conjunto de medidas definidas para reduzir ou socializar as incertezas, impulsionando a demanda agregada graças à intervenção estatal. Muito além de ações isoladas, “As políticas econômicas keynesianas devem consistir em ações concentradas em múltiplas áreas” (CARDIM DE CARVALHO, 1999: 270). Ademais, fica bastante claro que Keynes não vislumbra o uso pontual de políticas econômicas ou uma eficácia instantânea delas, lidando muito mais com o caráter dinâmico do que com o estático conferido por elas ao ambiente econômico (POSSAS, 1986).

Como é impossível determinar como as incertezas surgem e agem – é impossível modelá-las –, intervenções pontuais e específicas não seriam as mais adequadas a mitigá-las. Cada política teria lógica, impacto e problemas diferentes, não residindo no instrumento específico a capacidade de intervir de forma benéfica, e sim na própria gestão macroeconômica (CARDIM DE CARVALHO, 1999). Dessa forma:

“Uma intervenção redutora de incertezas requer ações concentradas em várias frentes, a fim de evitar que políticas econômicas locais ou setoriais acabem apenas desviando a incerteza de seus pontos de impacto originais, em vez de reduzi-la. [...] Cada política impacta a economia através de um canal diferente, em momento e intensidade específicos.” (CARDIM DE CARVALHO, 1999: 271).

Portanto, as políticas keynesianas, para serem bem sucedidas, devem ser um grupo coeso e coerente de medidas bem-planejadas. Elas podem ser agrupadas em diversos grupos, dentre os quais os mais relevantes são as políticas fiscal e monetária, apesar de existir noções de política salarial, de preços e industrial keynesianas (CARDIM DE CARVALHO, 1999).

A política fiscal (PF) teria a responsabilidade de manter a estabilidade macroeconômica, incentivando quando necessário a demanda agregada, atingindo-a por ativos reais de capital ao aumentar os preços de demanda destes – melhorando a situação de risco dos investidores – por causa do maior nível de demanda e por melhorar a posição de liquidez dos devedores (CARDIM DE CARVALHO, 1999). Hermann (2006) também a vê como influência importante em relação à dinâmica macroeconômica em economias onde incerteza e não-neutralidade da moeda são a regra, isto é, em economias monetárias.

Gentil e Hermann (2015) explicitam dois canais de influência do gasto público (G) sobre o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) contidos no PDE do modelo de crescimento liderado pela demanda. O primeiro canal corresponde a “... capacidade [do G] de gerar, diretamente, demanda agregada” (GENTIL; HERMANN, 2015: 3) e induzir positivamente o consumo, sendo este o efeito multiplicador, ao passo que o segundo canal diz respeito à possibilidade desses dois gastos de influenciar positivamente o nível de investimento privado, sendo este o efeito acelerador. As autoras apontam para a importância não apenas da magnitude do G , como também para aspectos qualitativos dele: onde é alocado, isto é, em consumo, investimento, transferências ou despesas financeiras variadas, como serviço da dívida pública; e a sua estrutura de financiamento, que deve se pautar sobre uma estrutura tributária progressiva (GENTIL; HERMANN, 2015).

Em relação ao efeito multiplicador (k), a propensão marginal a consumir atua de forma positiva sobre o multiplicador, o que “... aponta as transferências como o item de maior impacto expansivo de G , por se dirigir, diretamente, à população de baixa renda, cuja propensão a consumir beira os 100%” (GENTIL; HERMANN, 2015: 3), ao passo que a carga tributária e o coeficiente de importação da economia atuam de forma restritiva sobre ele, o que evidencia as possibilidades de vazamento de demanda, isto é, de aumento das importações que acabaria por neutralizar o efeito esperado sobre o consumo (GENTIL;

HERMANN, 2015). Por fim, o k não se restringe a um aumento estático, seus desdobramentos são dinâmicos, perdurando por diversos períodos (HERMANN; GENTIL, 2013), o que corrobora a afirmação de que Keynes “... é, sem prejuízo das outras faces de sua obra, um teórico por excelência do *tempo econômico*” (POSSAS, 1986: 306, grifo no original). Ademais, a PF keynesiana também seria capaz de incentivar a demanda via medidas redistributivas (CARDIM DE CARVALHO, 1999).

Entretanto, uma PF ativa tem um pré-requisito importante: a divisão do orçamento fiscal em dois, um ordinário e outro de capital. Keynes vê essa divisão como necessária, pois, ao passo que o orçamento de gastos ordinários da administração pública – orçamento ordinário – deve estar equilibrado ou, em casos favoráveis, ser superavitário (HERMANN, 2006), o orçamento discricionário “... seria a alavanca fiscal que o governo poderia ter à sua disposição para empurrar a economia em direção ao pleno emprego ou para mantê-lo” (CARDIM DE CARVALHO, 1999: 273), cobrindo o investimento público conforme este fosse acelerado ou desacelerado de acordo com a necessidade do contexto econômico. Em relação aos superávits do orçamento ordinário:

“Estes superávits, idealmente, deveriam ser gerados pelo aumento *endógeno* da receita do governo, isto é, através do aumento da base de arrecadação (a renda agregada) e, portanto, nos períodos de maior prosperidade econômica. Nessas fases, os recursos excedentes do governo deveriam formar um fundo para financiar os gastos públicos em investimentos, necessários nos períodos de deficiência de demanda efetiva” (HERMANN, 2006: 4, grifo no original)

Adicionalmente, Keynes vê uma necessidade de se manter uma reserva de planos de investimento prontos para serem postos em prática, tanto em relação ao governo central, quanto às suas instâncias locais e entidades semiautônomas. Essa medida, que pode ser encarada como macroprudencial, seria uma forma de diminuir o hiato possivelmente longo entre a decisão de intervir e a implementação de algum plano de investimento (CARDIM DE CARVALHO, 1999), além de demonstrar o caráter altamente preventivo da PF (HERMANN, 2006). Atenta-se também para o seguinte:

“O exame das medidas, por si só, não deveria desviar a atenção de que, fundamentalmente o sucesso dos planos não seria necessariamente medido pelo volume de investimento realmente feito pelo governo, nem muito menos pelo tamanho do déficit, mas pela capacidade de *mostrar aos agentes privados que o governo é capaz de intervir*” (CARDIM DE CARVALHO, 1999: 274, grifo no original).

Em outras palavras, a sinalização de um futuro favorável às empresas em relação à demanda agregada futura supera qualquer estímulo de curto prazo que a PF keynesiana pode

gerar (HERMANN, 2006), e o caso contrário – um futuro desfavorável para as empresas – acaba por diminuir a possibilidade de eficácia da PF (GENTIL; HERMANN, 2015). Ademais, o sentido da PF – sua orientação em termos de “expansiva” ou “restritiva” – deve se manter inalterada ao menos no médio prazo, possuindo um horizonte claro e conhecido pelos agentes, pois:

“Quando a PF é conduzida de forma errática, sem regras claras, o efeito sobre os investimentos privados pode ser nulo ou mesmo negativo [...]. Este é o tipo de cenário em que a PF torna-se ineficaz, mesmo em economias recessivas, pois, na prática, os gastos públicos estariam, *no máximo*, substituindo os investimentos privados e não se *somando* a eles” (HERMANN, 2006: 7, grifo no original).

Assim, o essencial da PF keynesiana não é o déficit, e sim o gasto – sobretudo em investimentos (HERMANN, 2006) –, sendo que, depois de implementada, acabaria por gerar receita o suficiente para se financiar sem incorrer em déficits (CARDIM DE CARVALHO, 1999): “Em suma, uma PF baseada em déficits seria, no enfoque de Keynes, recomendada apenas como último recurso...” (HERMANN, 2006: 5) em casos extremamente desfavoráveis e específicos. Por fim, sendo ela bem-sucedida, os agentes privados seriam convencidos da manutenção do nível de investimento, induzindo-os a investir por si próprios graças à mitigação das incertezas. Gentil e Hermann (2015) classificam o efeito *crowding in* (ECI) como “... quando o G afeta favoravelmente as expectativas de longo prazo, induzindo a expansão do investimento privado” (GENTIL; HERMANN, 2015: 4), citando a infraestrutura produtiva e urbana, além dos gastos sociais, como possibilidades eficientes de alocação do G em relação ao efeito ECI. Hermann e Gentil (2013) consideram o ECI o objetivo primordial da PF para Keynes, vendo nele também efeitos distributivos, como o aumento da renda agregada relacionada a expansão dos investimentos públicos e privados, bem como a redução de custos de produção e de transação e a real possibilidade de gerar um menor nível de preços na economia. Ademais, Gentil e Hermann (2015) também explicitam a possibilidade de um efeito *crowding out* (ECO), oriundo do aumento das taxas de juros da economia, motivado pelo aumento do G, que acabaria por tolher parte do investimento privado, sendo o ECO altamente relacionado à TPL, podendo ele acontecer em cenários de relativa escassez de moeda ou de grande preferência por liquidez (HERMANN; GENTIL, 2013).

Hermann e Gentil (2013) veem uma longa cadeia de causalidade da influência da preferência por liquidez sobre a atividade econômica e a demanda agregada, sendo que esta passa pela oferta de moeda da economia, e por consequência, pela taxa de juros que é exogenamente determinada pelo Banco Central do país, através de operações de compra e venda de ativos no mercado financeiro, aumentando e reduzindo, respectivamente, a taxa de

juros da economia. Tal canal de transmissão da PM acaba por afetar as decisões de gasto e investimento, no último caso a taxa de juros age como determinante do custo financeiro de financiamentos e como custo de oportunidade, para a parte financiada por terceiros e auto-financiada, respectivamente (HERMANN; GENTIL: 2013). Em outras palavras, Keynes entende que:

“Nestes termos, a taxa de juros como limite ao investimento produtivo apenas representa, de forma condensada, o *trade-off* do investidor, enquanto aplicador de capital numa ampla carteira de ativos (real ou hipotética, não importa), entre o investimento (ativos de capital produtivo) e a liquidez (ativos de capital monetário)” (POSSAS, 1986: 301, grifo no original)

A PM eficaz para Keynes seria aquela usada comedidamente e de forma a manter taxas de juros deprimidas de forma permanente – existem meios melhores de inibir a demanda agregada, quando necessário, do que elevar essas taxas (CARDIM DE CARVALHO, 1999). Em suma, “... uma política monetária de estabilização do emprego deveria informar ao público que a taxa normal *está* baixa e assim *permanecerá* no futuro.” (CARDIM DE CARVALHO, 1999: 275, grifo no original), para criar um senso de normalidade em relação a taxas baixas, pois “Keynes argumentou que taxa de juros são essencialmente convencionais” (CARDIM DE CARVALHO, 1999: 275), o que implica na possibilidade de tornar taxas de juros deprimidas um fenômeno normal na sociedade.

As necessidades de transparência e divulgação em relação a sua condução para ter eficácia é um aspecto importante da PM keynesiana, normalmente entendidas de forma inversa pelos críticos a Keynes (CARDIM DE CARVALHO, 1999). Por vezes se divulga que a autoridade monetária deveria manter em sigilo suas decisões em relação a mudança ou manutenção da taxa de juros até a sua execução, quando na verdade é defendido o oposto, isto é, a abertura em relação a execução dessa política econômica:

“Uma economia monetária poderia acomodar-se em qualquer uma das várias posições de equilíbrio. As autoridades deveriam sinalizar aos agentes qual seria a posição almejada. Quanto mais claras as indicações dadas pelo governo, mais rápido e tranquilo seria o movimento naquela direção” (CARDIM DE CARVALHO, 1999: 276).

Por fim, Hermann (2006) explicita a necessidade de coordenação entre PM e PF:

“Assim, uma outra recomendação de Keynes é que, em qualquer cenário, a PF seja coordenada com a política monetária, de modo a evitar que a primeira se torne inviável (por falta de financiamento) ou uma fonte de problemas futuros (relacionados à dívida pública) para o setor público e, por extensão, para toda a economia” (HERMANN, 2006: 5).

CAPÍTULO II – CONSTRUÇÃO CIVIL E O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA: ASPECTOS TÉCNICOS E HABITACIONAIS

A construção civil se insere na cadeia produtiva da construção, lidando diretamente com a produção de moradias, além de obras de infraestrutura, sendo que, no caso específico de incorporação e edificação residencial, isto é, de construção propriamente dita de habitações, este setor lida com um tipo peculiar de bem: a moradia (FGV PROJETOS, 2014; FERRAZ, 2011). Ferraz (2011) analisa a existência de um caráter dual e antagônico desse bem, sendo ele parte da necessidade básica por abrigo ao mesmo tempo em que é caracterizado e efetivamente comercializado como mercadoria na maioria dos casos. Dessa forma, este setor lida com as peculiaridades da habitação, sendo que estas não apenas permitem como exigem uma participação ativa do Estado em relação à oferta de moradias de acordo com Ferraz (2011).

Esta participação ativa se deu no Brasil sob diversas formas, sendo necessária uma análise do histórico de políticas públicas de habitação desde a época do regime militar, isto é, da operação do BNH – aos dias atuais. Existiram investidas estatais anteriores à criação do banco, tanto em termos regulatórios quanto sob a forma de produção efetiva de moradia, como a Lei do Inquilinato e a Fundação Casa Popular (MOREIRA, 2013; ANDRADE, 2012), entretanto a análise histórica do contexto de políticas e programas estatais de habitação se limita ao período posterior a 1964 devido à relevância e ao escopo do BNH, tanto em relação às políticas anteriores quanto posteriores. Este teve seu fim decretado em 1986, deixando uma lacuna grave em termos de políticas públicas para habitação (ANDRADE, 2012; MARICATO, 1998), as quais voltaram a ser postas em pauta com o atual MCMV.

O MCMV, instituído por medida provisória convertida em lei em 2009, tem por principal finalidade incentivar a produção e a aquisição de moradias novas (BRASIL, 2009), possuindo objetivos próprios de políticas habitacionais e macroeconômicas, ao impactar de forma positiva: tanto a situação fundiária urbana e o déficit habitacional; quanto o nível de investimento na construção civil e a demanda agregada (MOREIRA, 2013; FERRAZ, 2011). Os impactos macroeconômicos se devem a características únicas do setor, que é intensivo em trabalho e insumos nacionais, além de possuir importantes ligações com os demais setores da economia, não apenas no ramo de infraestrutura como também no de habitações (GONÇALVES JUNIOR et al.; 2014). Em relação aos impactos sociais do programa, o fato dele se dar entre as faixas de renda que mais carecem de moradia e possuem as maiores

dificuldades de entrar em circuitos tradicionais de financiamento é um fator, ao menos à primeira vista, inovador (FERRAZ, 2011).

Este programa possui uma estrutura de funcionamento e operação relativamente complexa, se utilizando de recursos de diferentes fontes, com diversos pré-requisitos e pré-condições tanto do lado da oferta quanto da demanda, isto é, tanto em relação às empresas que de fato vão produzir as moradias do programa, quanto em relação às famílias que irão habitá-las (FERRAZ, 2011). Por fim, há nele uma divisão por faixas de renda, ou seja, ao passo que o programa engloba as famílias de zero à dez salários mínimos (SM), ele se centra ao redor da faixa de zero à três (FERRAZ, 2011).

Portanto, o presente capítulo analisará o MCMV e o setor de construção civil, para isso se subdividindo em três seções: a primeira analisa as peculiaridades do setor, da moradia e do seu financiamento; a segunda explica o contexto de políticas públicas de habitação desde 1964; e a terceira e última explicita aspectos técnicos e habitacionais relevantes do MCMV.

II.1 – Características da construção civil, do bem habitação e do seu financiamento

Ferraz (2011) reproduz o seguinte trecho de Furtado:

“A pobreza no Brasil não resulta das disparidades entre o mundo rural e o mundo urbano, como na Índia, e sim da concentração de renda urbana. No mundo inteiro houve e há problemas de déficit habitacional. Mas todos os países em que houve e há políticas de financiamento da construção resolveram parcialmente, ou pelo menos evitaram o agravamento do problema. Em alguns países da Europa, e na Nova Zelândia, a habitação é uma meta social definida pelo governo. Desde os anos 1950 a França vem construindo as chamadas *habitations à loyer modéré* (HLM), casas e apartamentos de aluguel reduzidos; o déficit habitacional que havia no final da Segunda Guerra foi sanado em pouco mais de dez anos. Essa política de financiamento nos tem cruelmente faltado. O Banco da Habitação realizou muita coisa, mas foi fechado em meados dos anos 1980, sem uma crítica mais séria do que estava fazendo. Como era uma herança dos governos militares, havia contra ele uma opinião pública bastante desfavorável. Hoje se percebe que foi um erro ter acabado com esse banco, auxílio indispensável à solução do problema mais grave e de mais difícil solução no Brasil: a habitação. Com efeito, o déficit habitacional é o grande empecilho para superar-se o quadro de pobreza. [...] Suprir esse déficit exige um investimento a longo prazo.” (FURTADO, 2002: 17-19 apud FERRAZ, 2011: 9-10).

Esse trecho ilustra bem o maior problema aliado ao bem habitação, que é justamente o fato de que gerar uma provisão adequada dele pede por um compromisso sério e de longo prazo, e não por medidas pontuais de combate ao déficit habitacional. Isso decorre de

características singulares que esse tipo de bem reúne: a moradia possui um caráter dual, sendo uma necessidade básica e ao mesmo tempo uma mercadoria ou ativo, isto é, tendo um caráter mais próprio de bens meritórios, porém sendo efetivamente tratado como uma mercadoria (FERRAZ, 2011). Tal caráter é aparente até mesmo na constituição brasileira, que julga verdadeira a existência de uma função social da moradia, em diversos artigos e incisos (BRASIL, 1988)

Furtado cita o déficit habitacional, aferido no Brasil pela Fundação João Pinheiro, que se diferencia da mera inadequação de moradias, sendo esta relacionada a problemas relativos à qualidade de vida dos moradores e não ao dimensionamento do estoque de habitações, e aquele pautado sobre a “... necessidade de construção de novas moradias para a solução de problemas sociais e específicos de habitação...” (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2014: 3-4). Ele é calculado através da soma de quatro componentes específicos: domicílios precários; coabitação familiar; ônus excessivo com aluguel urbano; e adensamento excessivo de domicílios alugados (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2014).

Ferraz (2011) enumera algumas características peculiares da moradia, sendo estas: a sua heterogeneidade, ou inexistência de um mercado único; longevidade do bem e, portanto do seu financiamento; indivisibilidade aliada a escala dos gastos com habitação; existência de elevados custos de transação, tanto em relação ao seu financiamento quanto em termos de bem-estar; e seu alto valor agregado. Dessa forma:

“[É verdade que] (i) sistemas financeiros em economias de mercado operam ‘naturalmente’ de forma excludente e (ii) que o financiamento habitacional (em geral) e para baixa renda (em particular) é uma tarefa difícil e cara, em função das incertezas associadas tanto ao longo prazo dessas operações quanto a características do público de baixa renda, que dificultam em grande medida a oferta desta modalidade de financiamento. Ofertantes de recursos privados, em geral, tendem a rejeitar segmentos de renda inferior, caracterizando a chamada exclusão financeira de parcela significativa da demanda, ou mesmo a sua inclusão precária ...” (FERRAZ, 2011: 43)

Assim, a participação do Estado se torna indispensável, tanto através de políticas públicas de financiamento à moradia popular, quanto através da criação, gestão e fomento do financiamento habitacional de longo prazo, público e privado. Este se dá via concessão de crédito ou criação de fundos públicos para o financiamento do setor – diretamente – ou via garantias, incentivos ao mercado secundário de crédito imobiliário, regulamentação ativa, etc. (FERRAZ, 2011).

Apesar de a produção habitacional poder ser desempenhada por indivíduos e cooperativas, ela é tradicionalmente feita por empresas do ramo da construção civil. A cadeia produtiva da construção englobaria a incorporação do imóvel, construção civil, indústria e comércio de materiais de construção e a indústria de equipamentos e serviços (FGV PROJETOS, 2014), já a indústria da construção civil pode ser subdividida nos seguintes segmentos: construção de edifícios; obras de infraestrutura; e serviços especializados. Eles incluem, respectivamente:

“... a incorporação e a edificação (residencial, industrial, comercial, etc.); [...] obras para geração e distribuição de energia elétrica, obras para telecomunicações, obras viárias, redes de abastecimento de água, esgoto, obras de artes especiais, obras de montagem e obras urbanas; [...] [e] obras de fundação, de preparação de terrenos, demolição, obras de instalações (elétricas, de sistema de ar condicionado, de ventilação e refrigeração, instalações hidráulicas, sanitárias, de gás e de sistema de prevenção contra incêndio, etc.) e as obras de acabamentos” (FGV PROJETOS, 2014: 43-44)

Assim, o papel estratégico do fomento da construção civil deve ser sempre ressaltado: por proporcionar a infraestrutura pública e privada necessárias para o desenvolvimento, e ser um setor tradicionalmente intensivo em trabalho (GONÇALVES JUNIOR et al., 2014). Ademais, a produção habitacional feita por indivíduos e cooperativas é de certa forma inserida no segmento de edificação e de acabamento, o menos formalizado dos demais segmentos da construção civil, englobando:

“Obras de manutenção e reparos de edificações, realizadas integralmente em imóveis usados; Obras de construção e reformas de edificações (aquela realizada pela contratação de autônomos); e autoconstrução ou as obras realizadas pelas próprias famílias” (FGV PROJETOS, 2014: 44)

Assim descritas as características do setor e do bem que ele engloba, pode-se agora analisar o programa público atual de fomento ao setor.

II.2 – Contexto de implementação dentro do âmbito dos anteriores programas e políticas de habitação: do Banco Nacional de Habitação aos dias atuais

No pós-golpe militar, o Plano Nacional de Habitação dentro do contexto do Plano de Ação Econômica do Governo “... buscava a dinamização da economia, o desenvolvimento do país e, sobretudo, controlar as massas, garantindo a estabilidade social” (MOREIRA, 2013: 23). Dessa forma, no âmbito da reformulação do Sistema Financeiro Nacional, houve a criação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e do “... seu meio de atuação: o Banco

Nacional da Habitação (BNH)” (ANDRADE, 2012: 19). O SFH tinha na soma dos recursos do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE), i.e., a poupança voluntária, com os do Fundo de Garantia pelo Tempo de Serviço (FGTS), o total dos seus recursos (ANDRADE, 2012).

Instaurou-se à mesma época a correção monetária, primeiramente entendida como positiva por “... permitir o reajuste das amortizações e dos juros com a correção do valor monetário da dívida” (ANDRADE, 2012: 21), depois se tornando um mecanismo de aceleração da inflação, o que levou a mudança sem sucesso do indexador para a Unidade Padrão de Capital, gerando um descasamento entre o principal e as prestações. Isto foi resolvido quando o BNH – que era também o “... órgão regulador e fiscalizador do SFH...” (MOREIRA, 2013: 24) – criou o Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS) que “... garantiria, tanto aos mutuários quanto aos credores, o pagamento do saldo residual ao final do contrato de financiamento” (ANDRADE, 2012: 22), tornando-se problemático com a forte inflação brasileira dos anos 80 do século XX.

O BNH foi extinto em 1986 com as suas atribuições repassadas para o Banco Central do Brasil (BCB), a Caixa Econômica Federal (CEF), e o Ministério da Fazenda (MOREIRA, 2013). Ao primeiro coube a “... regulamentação e fiscalização do Sistema Financeiro da Habitação e de todas as aplicações de poupança” e o segundo se tornou “... o agente operador da habitação e responsável pelos recursos do FGTS...” (ANDRADE, 2012: 23). O rombo de aproximadamente 50 bilhões de reais do FCVS foi absorvido pelo Tesouro Nacional (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2007 apud ANDRADE, 2012). O BNH, entretanto, teve um forte impacto, financiando 4,3 milhões de UHs, embora a maior parte delas tenha sido destinada a população de maior poder aquisitivo (ANDRADE, 2012).

Após sua extinção, houve um vácuo de políticas públicas de habitação nos anos seguintes, sobretudo durante o governo do Collor. Itamar Franco instaurou o “Habitar-Brasil” e o “Morar-Cidade” que “... financiaram 54 mil unidades para famílias de baixa renda em 1993 e 1994” (BONDUKI, 1999 apud ANDRADE, 2012: 24). Já Fernando Henrique Cardoso (FHC) instituiu programas importantes, como o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) financiado via recursos do FGTS. Essas políticas, entretanto, são pequenas em relação aos resultados do BNH, além de ainda se manterem afastados da população mais carente – maior parcela do déficit habitacional – sem possibilidades de entrar em circuitos tradicionais

de financiamento imobiliário, o que permite se argumentar que “... o tema da moradia social não mereceu muita importância na gestão FHC” (MARICATO, 1998: 10).

Essa gestão também foi responsável pela criação do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), que pode ser entendido como um avanço nas questões de financiamento imobiliário (ANDRADE, 2012: 24-26), porém deve-se ter em mente que ele pouco afeta a maior camada do déficit habitacional:

“Em suma, a análise da estrutura de *funding*, dos principais instrumentos, dos objetivos e condições para existência do SFI, sugere que tal sistema, em sua concepção, direciona-se à captação de recursos privados e ao acesso à população de maior poder aquisitivo.” (FERRAZ, 2011: 65).

Após a mudança de gestão de 2003 é criado o Ministério das Cidades no qual há uma “... clara definição da elaboração de uma Polícia Nacional de Desenvolvimento Urbano, de maneira federativa e com participação e controle social” (MOREIRA, 2013: 25). A ele se seguiram o programa do Crédito Solidário em 2004, o Programa de Aceleração do crescimento (PAC), o Urbanização de Favelas em 2007 e outras iniciativas complementares, como a queda das taxas de juros em relação aos patamares do final da gestão anterior, que permitem financiamentos mais atraentes, entre outras. (MOREIRA, 2013).

Cardoso, Aragão e Araújo (2011) destrincham os avanços da política habitacional desde 2003. Segundo eles, o desenho institucional reforçava as administrações locais – estaduais e municipais – enquanto as articulava a outros níveis de governo, de forma institucional e financeira, em relação ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS). Participar do novo sistema implicava em aderir às novas estruturas de fundos, conselhos e planos de Habitação de Interesse Social (HIS) para garantir a sustentabilidade, racionalidade e a participação democrática na proposição e implementação de futuros planos e projetos da área habitacional (CARDOSO; ARAGÃO; ARAÚJO, 2011). Sobre isso:

“Esse processo demonstrava intenção do governo em planejar ações com horizonte temporal de médio e longo prazo diante dos problemas urbanos de moradia, criando condições para a constituição dos meios necessários para atingir seus objetivos” (CARDOSO; ARAGÃO; ARAÚJO, 2011: 2-3).

O elemento central do sistema seria o FNHIS que permitiria repasses de recursos a fundo perdido para estados e municípios, responsáveis pela execução das políticas. Em meio a mudança de conjuntura político-econômica de 2006, o governo Lula passa a operar através do FNHIS e do PAC a partir de 2007 em prol do investimento habitacional e do investimento em infraestrutura, respectivamente. O PAC urbano compreendia investimentos em habitação e

saneamento, priorizando a urbanização de favelas (CARDOSO; ARAGÃO; ARAÚJO, 2011). Entretanto, utilizando dados do SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – e do IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada –, entre outras fontes, Lavinias (2009) mostra como o gasto com habitação e urbanismo sofreu forte oscilação no período 2000-2008: considerando as despesas do governo com essas áreas no ano 2000 como índice 100, os oito anos seguintes oscilam entre índices 22, em 2003, e 128, em 2006, com o ano de 2008 possuindo o número índice de 45, igual ao ano de 2001 (LAVINAS, 2009). A autora também mostra como o gasto *per capita* é extremamente irrelevante, de apenas R\$ 7,00 em 2008, aproximadamente R\$ 11 em valores de dezembro de 2015 (LAVINAS, 2009).

Devidamente contextualizado, se irá prosseguir para uma análise dos elementos essenciais do MCMV.

II.3 – Aspectos técnicos do Programa minha casa minha vida

O Programa MCMV possui aspectos técnicos relevantes que devem ser primeiramente explicitados antes de se passar a uma análise dos seus aspectos sociais e habitacionais. Instituído por medida provisória depois convertida em lei em 2009, este programa possui objetivos próprios de políticas que visam afetar tanto o nível de emprego e atividade quanto a oferta de moradias e o déficit habitacional.

Dessa forma, se faz necessário uma análise da maneira como o MCMV é operado e como funciona, sendo esta precedida pela explicitação dos objetivos centrais do programa.

II.3.1 – Estabelecimento, objetivos e diretrizes

O MCMV foi instituído pela Medida Provisória N. 459, depois convertida na Lei Nº 11.977 de 2009 no qual se lê:

“Art. 1º O Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) tem por finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais” (BRASIL, 2009: 1).

Apesar de se inserir no contexto de programas habitacionais, deve-se atentar para a sua proximidade em relação à crise mundial de 2008. Ferraz vê nos impactos macroeconômicos decorrentes do volume de subsídios prometidos um forte motivo para a delimitação do MCMV, além de citar outros argumentos favoráveis como a intensidade em trabalho do setor e a possibilidade de encadeamentos para trás e para frente (FERRAZ, 2011). Já Moreira, citando uma publicação da CEF delimita quatro objetivos para o programa:

“... o MCMV tinha como objetivos: a) redução significativa do déficit habitacional crônico brasileiro; b) favorecimento da regularização fundiária urbana; c) criação de fonte de demanda de capital e trabalho como medida anticíclica frente aos impactos sofridos pelo país devido à crise mundial de 2008; e d) aumento do investimento na construção civil” (CEF, 2012 apud MOREIRA, 2013: 25).

Os impactos macroeconômicos aos quais Ferraz (2011) se refere são os descritos no itens c) e d), sendo próprios de políticas econômicas ao passo que os dois primeiros itens são mais próprios de uma política habitacional de fato. Entendê-lo como um programa com duas facetas, uma econômica e outra de cunho social, ambas altamente relacionadas, não é difícil: há, de um lado, uma resposta ao problema do déficit habitacional brasileiro, e, de outro lado, a solução proposta pelo Estado passa por incentivos importantes para um setor cujo fomento gera desdobramentos macroeconômicos significativos e anticíclicos. Ademais, a preocupação com a resolução – ou ao menos uma diminuição – do déficit habitacional do Brasil fica bem claro ao se notar que as faixas de renda que o programa contempla – de zero a dez SM (BRASIL, 2009) – se localizam onde o déficit é maior (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2010), sendo essa faixa historicamente ignorada nas políticas públicas no Brasil. O MCMV engloba “... pela primeira vez em décadas um grande volume de recursos destinados a famílias de mais baixa renda, como as de até três SM que concentram 90% do déficit habitacional” (FERRAZ, 2011: 94), o caracterizando como uma medida de enfrentamento da pobreza e de aumento do bem-estar da população.

Por fim, a autora, citando um manual informativo sobre o programa publicado pela própria CEF, identifica dois objetivos do programa: um para a faixa prioritária – de zero a três SM – e outro para as duas outras – de três a dez SM. Para a faixa de zero a três o objetivo é “Aquisição de empreendimento na planta [...] pelo fundo do programa habitacional” (FERRAZ, 2011: 88), enquanto que para as outras faixas ele é o “Financiamento às empresas do mercado imobiliário para produção de habitação popular [...], priorizando a faixa acima de 3 e até 6 salários mínimos” (FERRAZ, 2011: 89). Apesar de importante essa diferenciação, fica claro que eles são um mero desdobramento do objetivo geral.

Portanto, passa-se agora a uma análise mais minuciosa dos demais aspectos técnicos do programa, no caso a sua operacionalização e o seu funcionamento.

II.3.2 – Funcionamento e operacionalização

Os subsídios do MCMV vêm de diferentes fontes, como de recursos do Orçamento Geral da União (OGU) e do FGTS, administrados pela CEF (FERRAZ, 2011), sendo executado através do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) e do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), o qual, desde março de 2012, passou a ter a União como detentora de cotas, permitindo tratar os subsídios concedidos ao programa como investimentos a partir da MP nº 561 (MOREIRA, 2013). As subvenções econômicas destinam-se a assegurar de forma complementar o equilíbrio econômico-financeiro dos financiamentos realizados pelas entidades do SFH, isto é, “... destina-se à Instituição Financeira, em nome do mutuário enquadrado no programa.” (FERRAZ, 2011: 93).

O FAR já era utilizado para a produção de unidades habitacionais para famílias da faixa de renda de 3 a 6 SM no âmbito do PAR se utilizando de recursos do FGTS e de transferências da União, à época não cotista do fundo. Já o FDS era fonte de recursos do Programa Crédito Solidário (PCS), substituído pelo Programa MCMV-Entidades (CARDOSO; ARAGÃO; ARAÚJO, 2011).

O FAR operacionaliza o PAR, destinado à população de baixa renda que pode arrendar o imóvel por até 15 anos, detendo ainda a opção de compra no final do contrato, deduzido o montante pago do valor de mercado do imóvel. Já o Programa MCMV-Entidades financia famílias de renda até 3 SM organizadas por cooperativas, associações e outras entidades sem fins lucrativos, podendo as construções serem feitas por administração direta, empreitada global, mutirão assistido ou autoconstrução (FERRAZ, 2011). Ademais, existem valores limites de transferências para esses fundos e programas, além do PMCMV para municípios com população até 50 mil habitantes:

“Para que se tenha uma ideia melhor dos montantes alocados, cabe complementar com base na Lei Nº 11.977 que a União fica autorizada a transferir recursos ao Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) até o limite de R\$ 14 bilhões e ao Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), até o limite de R\$ 500 milhões (art.18). [...] De acordo com o art. 19, fica a União autorizada a conceder subvenção econômica, no montante de até 1 bilhão de Reais para implementação do PMCMV em Municípios com população de até 50 mil habitantes e para atendimento a beneficiários com

renda familiar mensal de até 3 SM, por meio de instituições financeiras ou de agentes financeiros do Sistema Financeiro da Habitação – SFH, que devem ser autorizadas pelo Banco Central do Brasil e pelo CMN [Conselho Monetário Nacional]” (FERRAZ, 2011: 91).

Cardoso, Aragão e Araújo (2011) veem nessa forte discrepância de valores entre o FAR e o FDS uma prova de que o MCMV é “... voltado para as empresas, que acessam diretamente os recursos do FAR, através da apresentação de projetos a serem avaliados e aprovados pela CEF” (2011: 5).

Deve-se atentar ao fato que a liberação dos recursos pede por algumas pré-condições: participação obrigatória dos beneficiários através de prestações mensais; quitação da operação em casos de morte ou invalidez do mutuário; e o custeio de danos físicos ao imóvel sem nenhuma cobrança do beneficiário (FERRAZ, 2011).

Os beneficiários se dividem em três faixas, com formas de financiamento e com metas de moradias construídas distintas: de zero a três SM; de três a seis SM; e de seis a dez SM. A primeira faixa recebe subsídio integral com isenção de seguro, a segunda tem acesso a um subsídio parcial com recursos do FGTS, e a segunda e a terceira têm redução dos custos do seguro e acesso ao Fundo Garantidor da Habitação Popular (FGHab) (FERRAZ, 2011). Tal fundo também possui a União como cotista com as finalidades descritas no artigo 20 da Lei 11.977, assegurando o pagamento aos agentes financeiros em casos específicos de inadimplência, como em casos de desemprego, morte e invalidez permanente (BRASIL, 2009). A União pode participar até o limite de R\$ 2 bilhões para o fundo, e o risco de crédito compartilhado entre o Fundo e os financeiros é absorvido após se ter esgotado as medidas de cobrança e execução dos valores honrados pelo Fundo, sendo que os agentes absorvem apenas 5% do risco de crédito (BRASIL, 2009).

A Oferta Pública de Recursos (OPR) atende juntamente a FAR à faixa I do MCMV. A OPR é oferecida a “... instituições financeiras autorizadas pelo Banco Central do Brasil (BCB) e a agentes financeiros do Sistema Financeiro de Habitação (SFH)” (KRAUSE; BALBIM; LIMA NETO, 2013: 17) com fins de operacionalizar subvenções econômicas do MCMV em municípios cuja população não ultrapassa 50 mil habitantes. Através dela: a apresentação das propostas de produção habitacional é feita pelo poder público; a seleção delas é feita pelo Ministério das Cidades; a contratação do financiamento é feito por instituições financeiras autorizadas pelo BCB e por agentes financeiros do SFH; e o acompanhamento da execução das obras é feito por instituições e agentes financeiros que respondem ao Ministério das

Cidades. Entretanto, a execução das obras, ao contrário do FAR, é indefinida (KRAUSE; BALBIM; LIMA NETO, 2013).

Ademais, em relação ao funcionamento, no caso da primeira faixa de renda ocorre a seguinte ordem de acontecimentos:

“União aloca recursos por área do território nacional e solicita apresentação de projetos; Estados e municípios realizam cadastramento da demanda e após triagem indicam famílias para seleção, utilizando as informações do cadastro único; Construtoras apresentam projetos às superintendências regionais da CAIXA, podendo fazê-los em parceria com estados, municípios, cooperativas, movimentos sociais ou independentemente; Após análise simplificada, a CAIXA contrata a operação, acompanha a execução da obra pela construtora, libera recursos conforme cronograma e, concluído o empreendimento, realiza a sua comercialização.” (CEF, 2009 apud FERRAZ, 2011: 89).

Já no caso das demais há a determinada ordem:

“União e FGTS alocam recursos por área do território nacional, sujeitos a revisão periódica; Construtoras apresentam projetos de empreendimentos às superintendências regionais da CAIXA; A CAIXA realiza pré-análise e autoriza o lançamento e comercialização; Após conclusão da análise e comprovação da comercialização mínima exigida, é assinado o Contrato de Financiamento à Produção; Durante a obra a CAIXA financia o mutuário pessoa física e o montante é abatido da dívida da construtora; Os recursos são liberados conforme cronograma, após vistorias realizadas pela CAIXA; Concluído o empreendimento, a construtora entrega as unidades aos mutuários” (CEF, 2009 apud FERRAZ, 2011: 89).

Em relação às condições, ambas as faixas de rendas necessitam apresentar os seguintes documentos para análise: documentos pessoais; comprovação de renda, formal ou informal; e verificação do CADMUT – Cadastro Nacional de Mutuário. A faixa preferencial precisa ainda passar por uma verificação do CADÚNICO – Cadastro único – enquanto que as demais faixas precisam apresentar a Ficha Cadastro Habitacional, IRPF – Imposto de Renda sobre Pessoa Física –, devem passar por uma análise cadastral – Serasa, Serviço de Proteção ao Crédito (SPC) ou Cadastro Informativo de créditos não quitados do setor público federal (CADIN) – e por uma análise de risco e capacidade de pagamento realizada na agência junto a entrega dos documentos. Em relação às pré-condições necessárias para o financiamento, as em comum entre todas as faixas são: a inexistência de casa própria ou financiamento, embora para a primeira faixa isso se aplique a todo o território nacional e para as demais somente no local atual de domicílio ou no qual se pretende fixá-lo; e comprovar que se pertence de fato a faixa de renda especificada. Ademais, para a primeira faixa existem as demais condições:

“Não ter sido beneficiado anteriormente em programas de habitação social do governo; Pagamento de 10% da renda durante 10 anos, com prestação mínima de R\$ 50,00, corrigida pela TR e registro do imóvel em nome da mulher; Sem entrada e sem pagamento durante a obra; Sem cobrança de seguro por Morte e Invalidez

Permanente – MIP e Danos Físicos do Imóvel – DFI.” (CEF, 2009 apud FERRAZ, 2011: 89).

As duas faixas restantes devem preencher as seguintes condições:

“Não ser detentor de financiamento ativo nas condições do Sistema Financeiro da Habitação – SFH, em qualquer parte do país; Não ter recebido a partir de 1º de maio de 2005, desconto concedido pelo FGTS na concessão de financiamento habitacional; Prazo para pagamento: até 30 anos; Financiamento: até 100%; Entrada opcional; Pagamento mínimo durante a obra, em função da renda; Cobrança de seguro com valor reduzido; Fundo Garantidor – cobertura em caso de perda de capacidade de pagamento, proporcional à renda familiar; Subsídio para famílias com renda de até 6 salários mínimos; Valor de avaliação limitado ao teto do FGTS para a região.” (CEF, 2009 apud FERRAZ, 2011: 89-90).

Por fim, essas duas faixas lidam com juros de acordo com sua renda no seu financiamento, ou via Tabela PRICE ou SAC – respectivamente Sistema francês de amortização e Sistema de amortização constante –, sendo de 5% a.a., 6% a.a. ou 8,16% a.a. para as faixas de renda de 3 a 5 SM, 5 a 6 SM, e 6 a 10 SM, respectivamente, com cada taxa de juros devendo ser acrescida à TR (FERRAZ, 2011).

As faixas até seis SM contam com o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU), cujo objetivo é subsidiar a produção e aquisição de imóveis para o segmento dentro da faixa de renda contemplada. Compreende construção ou compra de unidades habitacionais urbanas novas e a requalificação de imóveis já construídos, sendo que a compra de unidades novas têm nas empresas de construção civil o destino dos recursos para financiamento. Através de recursos do FGTS, redução dos custos do seguro e via FGHab os beneficiários podem financiar seus imóveis com subsídio parcial de até 20% da renda para pagamento da prestação (FERRAZ 2011).

Deve-se atentar para o fato de que “... a construtora não incorre em custos de comercialização após o lançamento, já que o Programa focaliza e subvenciona a demanda previamente” (FERRAZ, 2011: 93). Além disso, parte do subsídio se destina à isenções fiscais, como redução de IPI – Imposto sobre produto importado.

O teto dos imóveis não depende da faixa de renda à qual ele se destina, mas do município ao qual o empreendimento pertence: regiões metropolitanas possuíam teto de R\$ 130 mil nas regiões metropolitanas de SP, RJ e DF; R\$ 100 mil para demais capitais estaduais, seus Municípios limítrofes e municípios com mais de 500 mil habitantes; e de R\$ 80 mil para demais municípios (FERRAZ, 2011: 88). Os valores limites foram revistos em 2011 e em 2012, permanecendo como 190 mil, 170 mil e R\$ 115 mil (PORTAL BRASIL,

2012). A OPR não tem o valor máximo das unidades habitacionais (UH) definidas, somente o valor de quotas de subvenção ofertadas, constituídas pelo “... subsídio oferecido pelo programa para a construção de uma UH, nesta modalidade” (KRAUSE; BALBIM; LIMA NETO, 2013: 19).

O MCMV não se limita a ambientes urbanos, como mostra sua lei já em seu primeiro artigo (BRASIL, 2009) estando também voltado para habitação rural, o que, entretanto não será tratado propriamente neste trabalho.

Estados e Municípios têm alguns papéis como: organizar a demanda através do encaminhamento de cadastros para seleção de beneficiários pela CEF; criar, através de flexibilização da legislação urbanística e edilícia dos municípios um ambiente mais favorável à produção; e, em certos casos, contribuir para o melhor atendimento à demanda de baixa renda com a doação de terrenos públicos (CARDOSO; ARAGÃO; ARAÚJO, 2011). A análise de projetos, contratação de obras e a medição das etapas finalizadas não são responsabilidade dos Estados e Municípios, mas sim da CEF, o que implica que “... cabe ao mercado a promoção dos empreendimentos imobiliários elaborados de acordo com as exigências técnicas mínimas do PMCMV...” (CARDOSO; ARAGÃO; ARAÚJO, 2011: 6), sobretudo em relação ao valor das unidades habitacionais, para ao mesmo tempo se enquadrarem dentro do perfil de beneficiário escolhido e permitirem às empresas auferirem lucro dessa operação.

Apesar da importância já estabelecida do Governo, deve-se lembrar que o programa meramente incentiva a iniciativa privada, pois o promotor do empreendimento é, em suma, o setor privado (CARDOSO; ARAGÃO; ARAÚJO, 2011). Assim, o lucro das empresas participantes pode ser auferido de duas formas:

“Como o objetivo das empresas é necessariamente o de ampliar seus lucros, e os preços finais estão pré-determinados pelos tetos de financiamentos, os ganhos com a produção habitacional poderão ser realizados a partir de duas possibilidades não excludentes: pela redução do custo de construção ou pela redução do preço da terra, dois tipos de lucratividade de natureza diferenciada. O ganho com a redução do preço pago pela terra é de natureza mercantil e pode ser definido como lucro imobiliário, enquanto os ganhos com a redução do custo de construção são de natureza propriamente produtiva e podem ser definidos como lucro da construção. O lucro imobiliário é maximizado com a capacidade das empresas em desenvolver estratégias de redução do valor pago aos proprietários [...]. Já o lucro da construção se viabiliza com ampliação da escala, racionalização do processo produtivo, redução de perdas, aumento da produtividade do trabalho e utilização de novas tecnologias.” (CARDOSO; ARAGÃO; ARAÚJO, 2011: 6)

Por fim, há limites de unidades para os empreendimentos do MCMV: 50, 150, 300 ou 500 unidades habitacionais para municípios com população até 20 mil habitantes, entre 20 e 50 mil, entre 50 e 100 mil e acima de 100 mil, sendo o limite executado pela Entidade Organizadora e/ou contíguas (CEF, 2014). Isso serve como forma de evitar os enormes conjuntos habitacionais financiados nos anos 1980 pelo BNH que produziam “... espaços segregados, com morfologia monótona, de qualidade urbana inferior e com baixo nível de habitabilidade” (CARDOSO; ARAGÃO; ARAÚJO, 2011: 9), embora isso seja facilmente contornado ao se criar uma série de empreendimentos próximos, aprovando-os de forma fracionada (CARDOSO; ARAGÃO; ARAÚJO, 2011).

CAPÍTULO III – CONSTRUÇÃO CIVIL E O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA: ANÁLISE À LUZ DA TEORIA KEYNESIANA

O MCMV possui objetivos explicitamente econômicos, de impacto sobre o investimento e a demanda agregada (MOREIRA, 2013; FERRAZ, 2011), o que torna necessário um levantamento em relação ao que ocorreu no contexto macroeconômico enquanto o programa estava vigente. Tal análise se dará à luz da teoria keynesiana, englobando além do programa o setor de construção civil e indicadores próprios dele.

Estabelecido no ano posterior à crise internacional de 2008, o MCMV se insere em meio às ações deliberadas de intervenção anticíclica, considerado uma ação estrutural que perduraria além da resolução da crise (BARBOSA-FILHO; SOUZA, 2010), entretanto o biênio 2010-2011 acabou por diminuir a eficácia das políticas ditas keynesianas com o começo da condução errática e por vezes contracionista da PF e da PM, entre outros motivos (SERRANO; SUMMA, 2015; JORGE; MARTINS, 2013). O desempenho cada vez pior do setor acaba por parecer um reflexo dos resultados sistematicamente piores da economia brasileira no período, sobretudo ao se comparar a sua primeira fase com a segunda.

A análise keynesiana dos acontecimentos do período, em relação ao contexto macroeconômico e setorial, se centra no fato da falta de coordenação de políticas e da má sinalização dada aos agentes, além da condução errática e em geral equivocada da PF e da PM por parte do governo em diversos momentos posteriores a 2011, ao passo que o sucesso do MCMV no biênio 2009-2010 em relação aos impactos positivos sobre o setor pode ser entendido como em parte devido à condução coesa e comprometida com objetivos anticíclicos no período. Assim, o sucesso do programa estaria relacionado com a forma como se deu a condução das políticas econômicas durante o período, isto é, o contexto macroeconômico afetou, via expectativas, o setorial.

Portanto, o presente capítulo se subdivide em três seções: a primeira explicita o contexto no qual a implementação do MCMV se deu; as duas seguintes tratam de como o contexto econômico interno se comportou até 2011 e posteriormente a esse ano, possuindo cada qual uma subseção em que se avalia o ocorrido no setor da construção civil e no MCMV.

III.1 - Contexto de Implementação - PAC e demais programas de enfrentamento da crise mundial

O PAC surge no segundo mandato do presidente Lula, em 2007, um ano após o que Barbosa-Filho e Souza (2010) consideram a inflexão desse governo: após a queda de um pensamento “mais neoliberal” – que presidia sobre as decisões econômicas até então – se opta por uma visão mais desenvolvimentista na gestão à época, claramente mais compromissada com um aumento do investimento público federal. Este primeiramente se dá a partir de janeiro de 2006, sendo reorganizado, centralizado e ampliado sob a forma do PAC, dividido em três grandes grupos: transporte e logística; energia; e infraestrutura social, que concentravam, respectivamente, 11,5%, 54,56% e 33,93% do montante inicial de investimentos (BARBOSA-FILHO; SOUZA, 2010).

A procura da saída para a crise internacional de 2008 se deu através de medidas monetárias e fiscais anticíclicas (BARBOSA-FILHO; SOUZA, 2010), sendo as ações do Estado à época divididas em três grupos distintos:

“O primeiro diz respeito a ações e programas adotados antes da crise, que ajudaram a economia durante a crise, e continuam sendo utilizados mesmo após seu arrefecimento. O segundo refere-se a ações emergenciais empregadas durante a crise que, por serem temporárias, tendem a expirar ou se reduzir com o passar do tempo. O terceiro relaciona-se a novas ações estruturais do governo federal que auxiliaram no combate à crise, mas prosseguiram após o pior momento da crise ter sido superado.” (BARBOSA-FILHO; SOUZA, 2010: 22).

O PAC se insere no primeiro grupo de medidas anticíclicas, enquanto que o Programa MCMV se insere no terceiro grupo, e como exemplo de medida do segundo grupo pode-se citar as desonerações fiscais – como a isenção do IPI. Manter o programa de investimento federal inalterado durante a crise teve um forte impacto anticíclico ao longo dela (BARBOSA-FILHO; SOUZA, 2010).

Barbosa-Filho e Souza (2010) classificam o programa MCMV como uma iniciativa estrutural, que além de ser uma medida de combate ao déficit habitacional nacional, é também “... um instrumento poderoso de estímulo à recuperação econômica, incentivando a produção de um setor intensivo em trabalho e em insumos produzidos no país” (BARBOSA-FILHO; SOUZA, 2010: 28). Moreira aparentemente concorda com eles ao delimitar que um dos objetivos do programa era a “... criação de fonte de demanda de capital e trabalho como medida anticíclica frente aos impactos sofridos pelo país devido à crise mundial de 2008...” (2013: 25). Uma expansão desse pensamento é que, adquirindo uma moradia digna, as

famílias contempladas adquirem móveis e serviços pertinentes às suas residências, o que se articula bem com o aumento do crédito no período e isenções fiscais como a desoneração do IPI sobre o setor automotivo e linha branca de bens duráveis (BARBOSA-FILHO; SOUZA, 2010), ou seja, além do fomento à indústria da construção civil que ocorre enquanto as residências são construídas, ao serem entregues há ainda mais estímulo ao consumo. Gentil e Hermann (2015) veem relativo sucesso na capacidade das medidas anticíclicas desse período em compensarem a perda de dinamismo do mercado externo advinda com a crise de 2008.

A forma de enfrentamento da crise financeira mundial, com medidas anticíclicas coordenadas em diversas frentes, é aparentemente keynesiana, entretanto, tal afirmação parece estar equivocada. Terra e Ferrari Filho (2012) veem algum mérito nas políticas econômicas adotadas no pós-crise – apesar da morosidade das Autoridades Econômicas em agir, sobretudo por não se ter verificado grandes falências no país, como ocorreu em economias centrais –, todavia, elas estão muito longe das medidas que Keynes consideraria corretas: estratégias perenes de estabilização da demanda agregada e não apenas “resgastes” pontuais para crises, as quais seriam mais prontamente combatidas caso fossem implantadas políticas verdadeiramente keynesianas do que através de medidas tímidas e feitas com atraso, como no caso brasileiro recente. Os autores reafirmam que “Para Keynes, as políticas de estabilização devem ser perenes, pois constantes devem ser os investimentos empresariais responsáveis pela prosperidade econômica” (TERRA; FERRARI FILHO, 2012: 22).

III.2 - Da Crise mundial financeira até 2011

Jorge e Martins (2013) veem a recuperação rápida da economia brasileira após a crise de 2008 como um impacto direto da reversão da trajetória da gestão fiscal do período. Isso, entretanto, dura pouco:

“A postura fiscal adotada na crise sinalizava uma possível transição para uma gestão fiscal mais alinhada com as prescrições efetivamente keynesianas, a partir da gestão anticíclica do orçamento corrente e da manutenção – e possível reforço – dos investimentos públicos (segundo dados do Ministério da Fazenda, houve uma expansão de 1 p.p. do PIB nessa rubrica entre 2008 e 2010). Contudo, essa perspectiva foi frustrada a partir das ações implementadas desde então” (JORGE; MARTINS, 2013: 11).

Os autores entendem que mudanças na postura fiscal do governo começam a ocorrer já no final de 2009 (JORGE; MARTINS, 2013).

Essa inflexão tem foco na clara expansão do superávit primário, um esforço para se atingir a sua meta “cheia”, com tal termo se contrapondo à noção de meta “líquida”: a primeira seria a meta convencionalmente utilizada; ao passo que, a segunda meta de superávit primário desconta valores de investimentos e desonerações, em especial os referentes ao PAC (JORGE; MARTINS, 2013). Essa possibilidade existiria desde 2009, porém, a manutenção de um esforço fiscal adicional foi preferida ao se sinalizar a opção por perseguir as metas cheias (JORGE; MARTINS, 2013). Os autores atentam para o fato de que:

“Contudo, a política fiscal brasileira no momento mais grave da crise financeira internacional de 2008-9 nos parece ser exceção em relação à gestão que vem sendo praticada desde o início da década de 2000. A perspectiva de manutenção de mecanismos fiscais anticíclicos e, sobretudo, do sustento do investimento público, durante a crise, foi dissipada de forma praticamente imediata após sinais de recuperação da economia e houve a restauração do arcabouço de austeridade que vigora desde 1999” (JORGE; MARTINS, 2013: 13).

Portanto, se parecia que a economia brasileira havia adquirido algum rumo anticíclico e keynesiano após a crise financeira mundial de 2008, por decisão do Estado, novamente se altera a direção da economia. Apesar do período 2009-2010 parecer extremamente esperançoso para a economia brasileira, de acordo com os mais diversos indicadores, Jorge e Martins (2013) já analisavam uma inflexão em termos de PF, cujos impactos ocorreriam nos anos seguintes.

Serrano e Summa (2015) analisam um período maior – desde 2004 – também concluindo que um dos grandes responsáveis pela desaceleração da economia brasileira no período após 2011 é o próprio governo, que passou a perseguir rumos incompatíveis com aqueles tomados nos anos imediatamente após a crise de 2008.

Carvalho (2015) faz uma retrospectiva da época, da interrupção das fontes de financiamento e da queda abrupta na demanda mundial, repercutindo numa conjuntura interna de estoques que previam um crescimento sólido da demanda, gerando uma redução no nível de produção industrial – pelo lado da oferta – e queda nos investimentos – pelo lado da demanda – decorrente do aumento súbito de incertezas e da menor demanda externa.

A resposta do governo em termos de políticas adotadas para enfrentar a crise evitou boa parte do ciclo recessivo previsto, aumentando o consumo das famílias já no primeiro trimestre de 2009 através de medidas como: “redução do nível de juros e do compulsório, diminuição de impostos, ampliação dos programas de transferência de renda, aumento do salário mínimo, etc.” (CARVALHO, 2015: 182). O bom desempenho do consumo privado,

por sua vez, incentivou o retorno dos investimentos, sendo a FBCF impulsionada não apenas pela demanda privada aquecida, como por programas públicos como o PAC e o Programa MCMV. Fica claro, portanto que a combinação de estratégias congruentes entre si, que atentavam para um mesmo resultado, foi em parte responsável por esse feito da economia brasileira, algo extremamente de acordo com as ideias de Keynes.

Por fim, o papel do investimento público sobre a FBCF foi essencial durante a crise e na retomada, diferente da forma como crises eram tratadas no país anteriormente (JORGE; MARTINS, 2013), e ele era tido como essencial à sua manutenção e ampliação:

“É de extrema importância que os investimentos públicos continuem a crescer, não apenas por seu papel fundamental na oferta de bens e serviços públicos – o que já é em si mesmo bastante meritório, dadas as ainda enormes carências da sociedade brasileira –, mas de modo a continuar estimulando o dinamismo interno [...]. Para além das circunstâncias conjunturais, é condição essencial para uma sociedade desenvolver-se a persistência do crescimento da FBCF, favorecedora da incorporação de inovações tecnológicas e do aumento de produtividade. É, sobretudo, a única maneira de produzir mudanças estruturais na organização da produção, as quais, por sua vez, constituem condição básica para o crescimento da renda e a redução da pobreza e da desigualdade social. A economia brasileira tem demonstrado que a intervenção estatal, através do investimento público, continua sendo o grande pilar de sustentação de uma estratégia de superação dos entraves ao desenvolvimento” (IPEA, 2010 apud CARVALHO, 2015: 184).

Essa recomendação, entretanto, acabou por não ser seguida, como é verificado nos anos posteriores a 2010, em que variações da FBCF são decorrentes, sobretudo, da abstenção estatal em relação ao papel primordial do investimento público sobre ela.

Passar-se-á agora a análise mais atenta do ocorrido no período do ponto de vista da construção civil e do MCMV, a investida pública de fomento do setor.

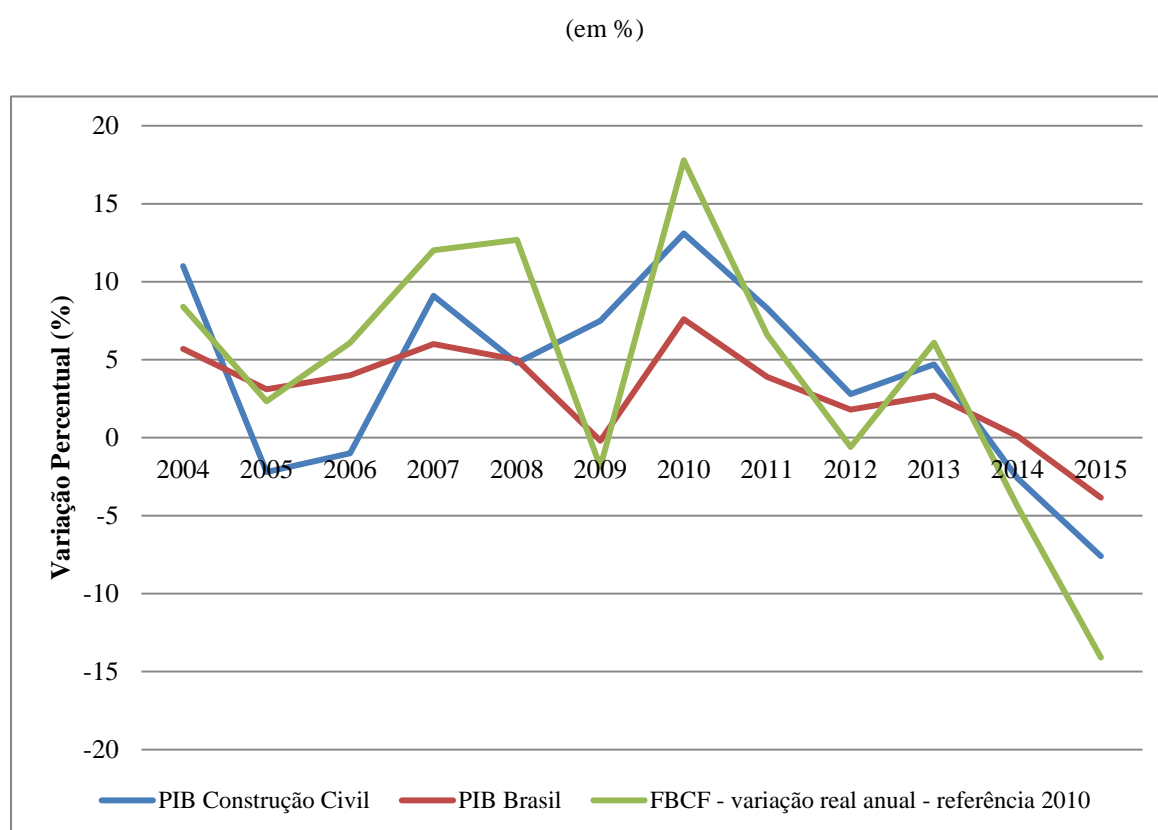
III.2.1 - O Programa minha casa minha vida fase I e a construção civil

A primeira fase do Programa MCMV – também chamado de MCMV fase I – vai do seu estabelecimento até o primeiro ano de presidência de Dilma Rousseff, no qual sua fase II tem início, ou seja, de 2009 a 2010 inclusive.

O fato do gráfico 1 abranger um período maior do que o aqui analisado permite uma análise mais completa das flutuações da construção civil e da FBCF. Os três indicadores flutuam na mesma direção, embora em magnitudes diferentes, em todos os anos entre 2004 e

2008 – e de fato entre todos os anos analisados à exceção de 2009. É fácil classificar o setor da construção civil como pró-cíclico nesse caso – como faz Gonçalves (2015: 1), porém é necessário certo cuidado ao classificar essa atividade entre pró e anticíclica. Fica claro pelo gráfico que a FBCF, o PIB setorial da construção civil e o PIB brasileiro estão em escala decrescente de variância: de fato, a variância deles nessa amostra é de respectivamente 74,60; 39,34; e 10,03.

Gráfico 1 – Variação Percentual real do PIB brasileiro, do PIB setorial da Construção Civil e da FBCF – Brasil – 2004-2015



fonte: Ipeadata e CBIC

Das possíveis relações explicitadas pelo gráfico 1 é interessante notar que em 2010, ocorre o pico ascendente do período analisado, quando o PIB setorial da construção civil supera a taxa de crescimento do PIB brasileiro, o que pode ser um indicativo da importância do setor na fase de auge do ciclo. Deve-se notar que no período 2009 a 2013, o PIB setorial da construção civil esteve, em todos os anos, acima do PIB nacional, o que também indicaria um papel relevante do setor em relação ao dinamismo da economia brasileira, tanto para alavancar o crescimento em momentos de ascensão, puxando o PIB do país para cima, quanto

para evitar um mergulho mais profundo em momentos de queda – agindo, portanto, de forma contra cíclica.

É notável o fato que, desde 2005, a economia brasileira, bem como o setor de construção civil e a FBCF, passavam por um bom momento, por sua vez, interrompido em 2009 pela crise financeira mundial. Neste ano se assiste uma queda súbita de todos os indicadores, à exceção do PIB setorial da construção civil, o que por sua vez é seguido por um ano de 2010 de crescimento muito forte, como fica claro pelo Gráfico 1. Fica claro pelo Gráfico 1, que os anos iniciais do MCMV, ou seja, a fase I do MCMV, foi a que teve melhor desempenho em termos de alavancar o setor da construção civil.

Não creditar parte do sucesso do MCMV à postura menos ortodoxa durante e no período imediatamente após a crise de 2008 (BARBOSA-FILHO; SOUZA, 2010; JORGE; MARTINS, 2013) seria ingênuo, Barbosa-filho e Souza (2010) inclusive, expressamente enumeram esse programa entre as medidas anticíclicas do Estado em resposta à crise, ressaltando sua importância à época:

“O novo programa habitacional [MCMV] é parte crucial da estratégia de desenvolvimento adotada pelo governo Lula. Além de possibilitar o acesso de famílias de baixa renda à habitação, é também um instrumento poderoso de estímulo à recuperação econômica, incentivando a produção de um setor intensivo em trabalho e em insumos produzidos no país” (BARBOSA-FILHO; SOUZA, 2010: 29).

Uma análise keynesiana do período poderia também creditar o sucesso não apenas do MCMV, mas das demais medidas econômicas do governo à época, como oriundas da grande coesão entre as decisões, políticas e sinalizações do Estado. Houve um claro compromisso entre 2008 e parte de 2010 com medidas expansionistas ou pelo menos não-contracionistas, ao contrário do que ocorria no país em casos de crise externa (JORGE; MARTINS, 2013).

Esse mesmo estudo defende que o mercado habitacional, à época da implementação do MCMV, já se encontrava “... em ritmo de crescimento forte” (FGV PROJETOS, 2014: 12), o que permite pensar na importância do programa mais em termos de manutenção de demanda que em fomento dela. Gonçalves defende que:

“Em que pesem eventuais críticas, o MCMV contribuiu tanto para sustentar os níveis de atividade e emprego na construção civil quanto para dar acesso a moradias para milhões de famílias” (GONÇALVES, 2015: 2).

O citado autor também comenta sobre os níveis da relação entre crédito habitacional como porcentagem do PIB, que passou de um patamar de 2% em 2007 para quase 7% do PIB em 2012 (FGV PROJETOS, 2014), um prodígio em termos desse indicador, porém ainda muito aquém de números verificados por outros países (GONÇALVES, 2015: 2). Para ele, o ponto de inflexão do setor se dá em 2013, sendo a retração da demanda relacionada ao “... esgotamento da capacidade de endividamento das famílias...” (GONÇALVES, 2015: 3), entretanto, como se verificará na seção seguinte, pode-se escolher 2011 como esse ponto para a economia como um todo.

III.3 - A inflexão de 2011 e os anos subsequentes

No ano de 2011 a economia brasileira já apresentou sensível desaceleração (CARVALHO, 2015; GENTIL; HERMANN, 2015), os indicadores de variação anual para o PIB real e o PIB real *per capita*, entre outros, tinham diminuído em relação ao ano anterior e inaugurariam um período de queda que durará até 2015, conforme pode ser analisado na tabela 1. Além desses já descritos, a FBCF e o aumento real do salário mínimo médio pioram entre os períodos 2008-2010 e 2011-2014, também ocorrendo uma elevação do IPCA – Índice nacional de preços ao consumidor amplo –, como pode ser analisado pela tabela 2.

Tabela 1 – Indicadores econômicos selecionados – Brasil – 2009-2014

(em %)

Indicadores econômicos	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
PIB real	5,02	-0,23	7,57	3,92	1,76	2,74	0,15
PIB per capita	3,88	-1,27	6,50	2,92	0,82	1,83	-0,71
FBCF ¹	12,69	-1,87	17,79	6,59	-0,60	6,10	-4,40
IPCA	5,90	4,31	5,91	6,50	5,84	5,91	6,41
Taxa selic (acumulada no ano)	12,50	9,90	9,80	11,60	8,50	8,20	10,85
Taxa selic real	6,23	5,36	3,67	4,79	2,51	2,16	4,17
Aumento real do salário mínimo	4,03	5,79	6,02	0,37	7,59	2,64	1,16

Fonte: IBGE, Ipeadata, BCB, DIEESE

¹:FBCF, referência 2010

Tabela 2 – Média de indicadores econômicos selecionados – Brasil – 2009-2014

(em %)

Indicadores econômicos	Período	2008 a 2010	2011 a 2014
PIB real	2,99	4,12	2,14
PIB per capita	1,99	3,04	1,21
FBCF ²	5,18	9,53	1,92
IPCA	5,83	5,37	6,17
Taxa selic (acumulada no ano)	10,19	10,73	9,79
Taxa selic real	4,13	5,09	3,41
Aumento real do salário mínimo	3,94	5,28	2,94

Fonte: IBGE, Ipeadata, BCB, DIEESE

²:FBCF, referência 2010

Do ponto de vista da FBCF, a situação é dramática: ela alcançou patamar negativo em 2012, 2014 e 2015, passando nesse meio tempo por uma das suas maiores taxas históricas em 2013. Dessa forma, a FBCF passa de uma taxa média anual de 9,53% entre 2008 e 2010 para 1,92% entre 2011 e 2014, como demonstra a tabela 2.

Serrano e Summa (2015) também veem a clara existência de um ajuste em 2011, após um ano de 2010 com medidas que iam contra as necessárias condições para a manutenção da renda disponível e do crédito ao consumidor: de fevereiro de 2010 até agosto de 2011 se começa um novo ciclo de aumento na taxa de juros. O impacto foi o previsto: interrupção do crescimento do consumo privado. Este desacelerou até uma nova mudança na direção da política monetária em 2012, que perdura até 2013, quando novamente o BCB sinaliza um retorno à direção perseguida em 2011 (SERRANO; SUMMA, 2015) conforme pode ser analisado pelas tabelas 1 e 2, além do maior peso sob as despesas financeiras do governo central, devido aos anos no qual a PM tornava-se mais restritiva, permitindo a análise de uma estreita relação entre essas despesas e essa política (GENTIL; HERMANN, 2015).

De um ponto de vista keynesiano, essas mudanças praticamente anuais na política monetária já são um forte indicador do motivo dos anos posteriores a 2010 terem apresentado indicadores menores e, por vezes negativos, sobretudo a FBCF, historicamente sensível às mais tenras mudanças que geram incertezas na economia.

Os autores atentam para o fato de que os cortes nos investimentos aconteceram com o PAC ainda em vigor, programa este “... projetado especificamente para promover o investimento público...” (SERRANO; SUMMA, 2015: 24). E de fato, o investimento público foi a variável chave no ajuste fiscal, o que por si só já é contraditório e assim negativo às expectativas dos agentes, de acordo com uma perspectiva keynesiana. Gentil e Hermann (2015) também veem como grave a piora do investimento que teria assumido “... um comportamento errático, com retração e expansão em anos alternados” (GENTIL; HERMANN, 2015: 8), padrão esse similar aos movimentos da PM.

A promoção de parcerias público-privadas a partir de 2012 sinalizava fortemente que o governo “... havia desistido da ideia de que o investimento público deve desempenhar um papel estratégico fundamental na geração de crescimento” (SERRANO; SUMMA, 2015: 24), sendo a realização constante de leilões de concessões, tanto de infraestrutura quanto até da área de saúde outra sinalização forte dessa desistência (GENTIL; HERMANN, 2015). Ademais, houve uma série de desonerações tributárias e isenções de encargos sociais nos mais diversos setores e sob as mais diversas formas, que primaram por compensar o menor dinamismo da economia brasileira à época, porém não levaram plenamente aos efeitos desejados (SERRANO; SUMMA, 2015; GENTIL; HERMANN, 2015).

Para Serrano e Summa, “... o setor público contribuiu muito menos à demanda agregada, apesar de o governo ter mantido superávits primários menores e permitido que as dívidas públicas bruta e líquida subissem durante 2014” (2015: 26). Ademais, eles apontam para uma peculiaridade em relação ao consumo aparente de máquinas e equipamentos:

“O componente privado do investimento em máquinas e equipamentos é basicamente impulsionado pela necessidade de ajustar o estoque de capital à tendência de crescimento da demanda efetiva. Existe, assim, um ciclo virtuoso, às vezes chamado de mecanismo acelerador flexível, em que um aumento na demanda efetiva estimula o investimento privado. Além disso, o crescimento investimento privado em máquinas e equipamentos tende a ultrapassar e aumentar temporariamente mais do que o crescimento da demanda agregada, quando este último dá sinais de ser forte e sustentável. Quando o ciclo se reverte, o período de correção segue e normalmente vemos o investimento privado em máquinas e equipamentos crescer menos do que a demanda agregada como um todo. Isso é o que permite que o grau real de utilização da capacidade oscile dentro de um intervalo bastante estreito” (SERRANO; SUMMA, 2015: 28).

De acordo com Serrano e Summa (2015), apesar da rápida subida de 2009 para 2010, ao final deste último a taxa de crescimento do consumo aparente de máquinas e equipamentos já estava caindo, tornando desnecessário o forte compromisso com a contração monetária e fiscal de 2011.

Carvalho (2015) e Gentil e Hermann (2015) chegam a mencionar fatores externos para a desaceleração da economia brasileira no período, o que Serrano e Summa analisam de forma extensa, concluindo que “... as causas mais importantes para a recente desaceleração da economia brasileira são internas, e não externas” (SERRANO; SUMMA, 2015: 13), apesar dos autores anteriores discordarem em parte dessa conclusão.

Sobre o colapso do investimento no período:

“O desempenho sombrio dos investimentos nos permite concluir que a mudança na orientação da política macroeconômica desde 2011, com o governo tentando estimular o investimento privado e o emprego não através do aumento da demanda agregada, mas principalmente pela redução de custos e/ou aumentando as margens líquidas de lucro das empresas, foi um fracasso. Essas medidas parecem não ter estimulado em nada as despesas de investimento” (SERRANO; SUMMA, 2015: 30).

Gentil e Hermann (2015) também veem a estratégia de PF do período como ruim, ampliando gastos que seriam benéficos ao crescimento de forma insuficiente ou a taxas decrescentes, além de ampliar a despesa financeira reduzindo o *policy space* da PF e procurando por compensações através de desonerações tributárias. Ademais, essa estratégia:

“... não imprimiu ritmo ao investimento público, que embora tenha avançado em termos reais e em percentagem do PIB, cresceu a taxas muito menores do que aquelas verificadas nos anos 2006-2010, justamente no período de maior necessidade de uma política anticíclica. O governo federal preferiu apostar em um programa de concessões de serviços públicos ao setor privado” (GENTIL; HERMANN, 2015: 14).

Esse fraco desempenho em parte se deve ao fato que, sem boas razões para um aumento da demanda, como dá a entender políticas econômicas contracionistas, não há motivos para se investir. Ademais, o fato das políticas econômicas estarem por vezes se contrapondo – manutenção de aumentos do salário mínimo, ao passo que a PF e a PM estão em processo de contração, ao mesmo tempo em que o PAC continua atuante, além das constantes mudanças de rumos que o governo sinaliza – cristalizado nas mudanças anuais em relação a postura monetária do país – não gera um ambiente econômico seguro que leva os agentes a tomarem decisões arriscadas, muito pelo contrário, acaba por inibir investimentos nessa situação de incerteza e risco. Claramente, a PF macroprudencial da perseguição da meta “cheia” e da diminuição do papel do agente público no investimento que ocorre após 2011 não corrobora com a visão que Keynes teria da importância dessa política, tanto pela proximidade com a situação de crise externa anterior, quanto pela forma errática e contraditória com que a política foi implementada.

Em relação à PF, por fim, Gentil e Hermann (2015) analisam três efeitos perniciosos da sua condução mais conservadora: restrição do efeito multiplicador; restrição do ECI via menor magnitude do investimento público e má sinalização para formação de expectativas futuras favoráveis; e fortalecimento do ECO, culpa da política de juros altos da época.

Portanto, se houve de fato uma inflexão no governo Lula que perdurou até depois da crise financeira de 2008 (BARBOSA-FILHO; SOUZA, 2010), esta guinada nas políticas públicas – grande responsável pela saída positiva praticamente pioneira de uma crise por parte do Brasil (JORGE; MARTINS, 2013) – acabou por não sobreviver à mudança de mandato e à nova inflexão, dessa vez na direção contrária à anterior, resultando em manobras político-econômicas equivocadas, conflitantes e com baixa coordenação entre si, demonstrando um planejamento estatal com um horizonte de decisões demasiadamente curto (SERRANO; SUMMA, 2015). Logo, após um raro momento em que políticas econômicas, ao menos em parte, keynesianas pareciam pautar a história recente (JORGE; MARTINS, 2013), o governo acaba por perseguir objetivos praticamente “anti-keynesianos”, sobretudo ao se observar a falta de coordenação entre a PM e a PF – além de seus equívocos individuais –, e a carência de indicadores seguros aos agentes (GENTIL; HERMANN, 2015). Políticas coordenadas entre si e a sinalização de um futuro favorável por um espaço de tempo considerável são características fortemente atreladas às ditas políticas keynesianas e ao sucesso destas. (CARDIM DE CARVALHO, 1999; HERMANN, 2006).

Dessa forma, Terra e Ferrari Filho (2012) pareciam já assinalar os rumos que a economia brasileira tomaria ao perseguir esse novo caminho, de uma perspectiva keynesiana:

“Crescimento *stop-and-go*, como o verificado no Brasil, é prejudicial ao ânimo empresarial, como toda e qualquer volatilidade dos preços básicos da economia, como câmbio, juros e salário. Para a ocorrência do investimento produtivo em um ambiente de incerteza, o empresário requer constância e é isso que Keynes propôs com a estabilização automática.” (TERRA; FERRARI FILHO, 2012: 23).

Novamente, uma análise dos impactos dos movimentos das políticas no setor de construção civil e, em especial sobre o PMCMV, se faz necessária.

III.3.1 - O Programa minha casa minha vida fase II e a construção civil

A segunda fase do Programa MCMV – chamada de MCMV fase II – vai do ano de 2011 até os dias atuais. A sua fase III está planejada, porém ainda está por ser implementada.

Essa fase do programa, apesar de abranger um período maior – cinco anos contra os dois da fase I – representa um fomento bem menor ao setor da construção civil.

Gonçalves (2015) analisa uma queda nos segmentos do setor da construção civil: o de infraestrutura teve uma diminuição no ritmo das obras, sendo isto problemático uma vez que ele é estratégico para a FBCF e possui importantes relações com os demais setores da economia; e no de construção habitacional “... houve forte retração da demanda: em parte, devido ao esgotamento da capacidade de endividamento das famílias; em parte, por conta da crescente incerteza política” (GONÇALVES, 2015: 3), com esta se referindo aos anos que se seguiram a 2013, sendo a turbulência política referida ao biênio 2014-2015. Ademais, ele cita o ajuste fiscal em curso como um forte fator para indicar que não há perspectivas no curto prazo de recuperação do setor nacional de construção civil, fazendo uma ressalva específica sobre o MCMV: “Não resta dúvida de que programas como o MCMV estão longe de ter se esgotado, dado o imenso passivo habitacional ainda existente no país” (GONÇALVES, 2015: 3).

Tabela 3 – Despesas do Governo Central: PAC e MCMV – Brasil – 2010-2015

em R\$ milhões do último ano

Programa	2010	2011	2012	2013	2014	2015
PAC	31.241,28	37.176,95	49.413,20	53.142,85	64.354,51	47.259,26
d/q MCMV	2.224,04	10.043,04	14.653,49	16.357,01	19.388,13	20.709,20

Fonte: Despesas Primárias do Governo Central – Tesouro Nacional

Tabela 4 – Despesas do Governo Central: PAC e MCMV – Brasil – 2010-2015

em % do PIB

Programa	2010	2011	2012	2013	2014	2015
PAC	0,57%	0,64%	0,82%	0,84%	1,01%	0,80%
d/q MCMV	0,04%	0,18%	0,23%	0,27%	0,31%	0,35%

Fonte: Despesas Primárias do Governo Central – Tesouro Nacional

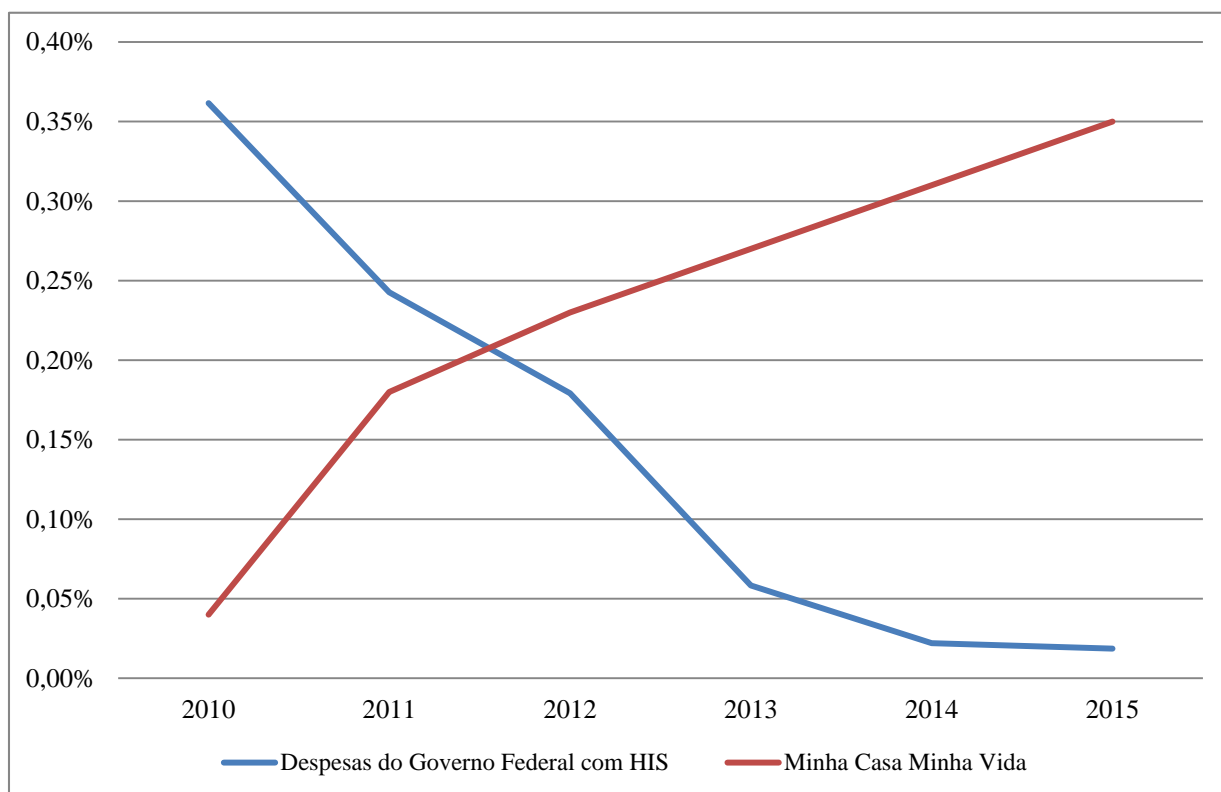
Seria ingenuidade não apontar alguma relação entre o contexto macroeconômico mais deteriorado do período posterior a 2011 e, ao menos em parte, o pior desempenho do setor de construção civil. Ao mesmo tempo em que se assistia a sequência da tendência de queda do PIB setorial da construção civil, do PIB do país e da FBCF – à exceção do ano de 2013,

apesar dos avanços não terem sido o bastante para cobrir a piora vertiginosa dos anos anteriores e ainda ter se seguido por mais um ano de queda – o MCMV e o PAC tinham aumentos de despesas do governo central – à exceção do ano de 2015 em relação somente ao PAC –, como pode ser analisado pelas tabelas 3 e 4. Em outros termos, o gasto com o programa de habitação aumentou fortemente nos anos posteriores ao fim da sua fase I, tanto em termos absolutos quanto em relação ao PIB, entretanto esse fato conjugou-se à piora do setor, como pode ser exemplificado pelo comportamento do seu PIB setorial. Ademais, o aumento do crédito habitacional em relação ao PIB ocorreu nesse contexto.

Ilustra-se, portanto a incapacidade de se manter o ritmo de crescimento do setor da construção civil, apesar da expansão do programa MCMV, devendo-se, sobretudo à deterioração da situação macroeconômica da época. De um ponto de vista keynesiano, as políticas de intervenção do Estado deveriam ser anticíclicas, entretanto, o governo optou pela: condução errática da PF e por uma PM de arrocho, de juros altos e também errática. A programação fiscal se utilizou da “meta cheia” de superávit primário, indo contra a noção de dois orçamentos – corrente e de capital – para Keynes entre outros.

Gráfico 2 – Despesas do Governo Central com o PMCMV e com HIS – Brasil – 2010-2015

(em % do PIB)



Fonte: Portal Transparência, BCB e Despesas Primárias do Governo Central

Ao escrever sobre as possibilidades de intervenção, Keynes advogava sempre pela primazia da manutenção ou da criação de um ambiente macroeconômico seguro e estável para os agentes (CARDIM DE CARVALHO, 1999). Dessa forma, fica claro como o aumento dos gastos com o MCMV no setor – bem como de outras intervenções e incentivos feitos nos demais setores da economia brasileira – não surtiu os efeitos desejados: o cenário e as expectativas da época eram desfavoráveis ao investimento e ao crescimento, porque existiram diversas sinalizações que se deram no sentido contrário, dentre as quais a PF e a PM contracionistas são as mais claras (SERRANO; SUMMA, 2015; JORGE; MARTINS, 2013).

Tabela 5 – Total de recursos destinados pelo Governo Federal à HIS – Brasil – 2009-2015

Ano	Em R\$ milhões do último ano
2009	362,05
2010	140,80
2011	114,27
2012	108,28
2013	36,86
2014	13,99
2015	10,98

Fonte: Portal Transparência e BCB

Em relação às isenções e incentivos tributários do governo Dilma, a indústria da construção civil vislumbrou uma forte redução da tributação sobre o material de construção no período (GENTIL; HERMANN, 2015). Ademais, o fato de que os gastos com a HIS e com o MCMV acabarem por se cruzar em 2011 para depois se afastarem radicalmente nos anos posteriores, como demonstra o gráfico 2, indica o maior compromisso dado pelo governo à moradia como mercadoria, muito mais do que para sua condição de habitação popular. Isso é reforçado pelo indicador do gasto com MCMV quando medido em relação ao PIB, que demonstra o quão pouco é alocado pelo Governo Central: não ultrapassa sequer 0,4% do PIB (Gráfico 2). Além disso, a tabela 5 também analisa o quanto foi destinado a HIS, demonstrando a sua queda de importância em termos absolutos

Tabela 6 – Déficit Habitacional Absoluto e Relativo – Brasil – 2009-2013

Ano	Total (unidades)	Relativo (%)
2009	5.998.909	10,2
2010	6.940.691	12,1
2011	5.889.357	9,5
2012	5.792.508	9,1
2013	5.846.040	9,0

Fonte: Fundação João Pinheiro

A discussão sobre como o programa se distanciou dos seus objetivos sociais e habitacionais em direção à perseguição mais intensa de seus objetivos econômicos setoriais e empresariais, possui extensa bibliografia, indo desde artigos que o analisavam ainda como programa em fase de implementação (ROLNIK; NAKANO, 2009) até publicações que o avaliavam já durante a sua fase II (KRAUSE; BALBIM; LIMA NETO, 2013; NETO; MOREIRA; SCHUSSEL, 2012). Krause, Balbim e Lima Neto (2013) inclusive desenvolvem uma metodologia analítica para demonstrar esse descolamento do MCMV das suas metas com a moradia enquanto habitação, evidenciando a “... fraca aderência às estratégias de enfrentamento do déficit habitacional [do MCMV], o que o distancia num primeiro momento de uma política habitacional *stricto sensu*...” (KRAUSE; BALBIM; LIMA NETO, 2013). Portanto, ao mesmo tempo em que, na fase II, o programa esteve em franca ascensão e foi incapaz de alavancar o setor com o mesmo sucesso que em sua fase I, o MCMV ainda teve a sua faceta habitacional diminuída, perdendo importância para a sua capacidade de afetar o cenário setorial e macroeconômico. O insucesso do programa ocorreu com a redução da sua capacidade de geração de renda e demanda em detrimento da sua capacidade de afetar de forma positiva o déficit habitacional e de fato providenciar moradias àqueles que delas necessitam como é possível analisar a partir da tabela 6. De fato, houve uma queda severa, tanto em unidades quanto em porcentagem, do ano de 2010 para o de 2011 em relação ao déficit habitacional. E o biênio 2012-2013 acaba por apresentar um aumento do déficit habitacional em termos absolutos, com apenas uma leve queda do indicador relativo.

CONCLUSÃO

O MCMV, em suas duas fases, se insere no período que vai do pós-crise internacional de 2008 até os dias atuais. Inserido em meio ao ambiente macroeconômico, o setor por ele impulsionado – o de construção civil – também é influenciado pelos acontecimentos e flutuações macroeconômicos do país e do mundo, embora este trabalho se concentre nos eventos internos ao Brasil durante o período relevante para a análise, isto é, de 2008-2009 até o biênio 2014-2015 em termos dos impactos econômicos. Para o melhor entendimento da importância em termos habitacionais, o período de contextualização escolhido foi o pós-1964.

Aceitando a existência de duas facetas do programa – uma de cunho macroeconômico e outra de cunho sócio-habitacional (MOREIRA, 2013; FERRAZ, 2011) – o averiguado não é animador: embora tenha ocorrido um aumento em termos de despesas com o programa, tanto em termos absolutos quanto como porcentagem do PIB, isso se conjuga a uma piora dos indicadores setoriais da construção civil e da economia brasileira e a uma diminuição do ritmo de melhora do déficit habitacional e da preocupação do Governo Central com a HIS, ou seja, o PMCMV aparenta uma importância decrescente em termos macroeconômicos e também enquanto programa habitacional.

A perspectiva keynesiana desses fatos se centra ao redor: da necessidade não respeitada de intervenções redutoras das incertezas em múltiplas frentes, feitas de forma coesa; e também entorno da má condução das próprias políticas econômicas, cujo escopo se resume a análise da PF e da PM do período. Fica claro que a condução dessas duas políticas não seguiu o molde keynesiano, sendo: erráticas; má coordenadas entre si; e em geral mal anunciadas. Assim, impediu-se a elaboração e manutenção de boas expectativas em um horizonte mais longo de tempo por parte dos agentes. As discrepâncias em relação às políticas praticadas e aquelas advogadas por Keynes é evidente desde o primeiro momento da crise, aumentando conforme dela se distancia (JORGE; MARTINS, 2013; SERRANO; SUMMA, 2015; TERRA; FERRARI FILHO, 2012), podendo ainda serem criticadas isoladamente: a PF em relação a gradual queda da importância dada pelo Governo ao papel do investimento estatal; e a PM por ignorar a noção do duplo orçamento keynesiano e perseguir uma política incoerente de aumento dos juros (SERRANO; SUMMA, 2015), entre muitas outras críticas. Portanto, à luz da teoria de Keynes, uma explicação para o baixo crescimento do setor e para o mau desempenho do programa em relação aos seus objetivos se dá através do aumento das

incertezas em relação ao futuro, fruto da condução praticamente “anti-keynesiana” das políticas econômicas, sobretudo a partir de 2011.

Impedindo a construção de boas expectativas para o país, a má condução das políticas macroeconômicas inibiu um bom desempenho do MCMV, como se verifica pela queda do PIB setorial e da FBCF no período – sendo que ambos indicadores deveriam ser impactados por uma política de fomento ao setor da construção civil – conjugada à queda do PIB brasileiro, apesar da maior alocação de gastos no programa. Ademais, é notável a queda da importância dada à faceta propriamente habitacional do MCMV, simbolizado na diminuição do ritmo do enfrentamento do déficit habitacional e da despesa do Governo Central com a HIS, importância essa altamente questionável desde a elaboração do MCMV (ROLNIK; NAKANO, 2009) até a sua execução (KRAUSE; BALBIM; LIMA NETO, 2013; NETO; MOREIRA; SCHUSSEL, 2012), embora não creditar a queda do déficit habitacional do país ao programa, ao menos em parte, seja impossível: é inegável a construção de UHs ofertadas inclusive para as faixas que mais sofrem com o problema de falta de moradias adequadas, embora a qualidade delas e dos locais escolhidos seja debatível (CARDOSO; ARAGÃO; ARAÚJO, 2011).

Dessa forma, após uma fase I relativamente promissora, aliada a um crescimento favorável dos mais diversos indicadores, em especial o PIB brasileiro, o PIB setorial de construção civil e a FBCF, a fase II do programa se encontra conjugada a uma piora vertiginosa de todos os indicadores analisados.

Análises posteriores do ocorrido no setor de construção civil e dos impactos do MCMV poderiam se beneficiar de análises econométricas de indicadores pertinentes, do exame à luz da teoria keynesiana da condução de outras políticas econômicas à época, sobretudo a salarial, além do aumento do escopo para causas e variáveis externas. Dessas, o uso da econometria muito provavelmente seria o mais conclusivo das futuras análises no tema, permitindo se averiguar as correlações entre as variáveis e indicadores referentes à economia nacional e ao setor de construção civil brasileiro. Ademais, uma análise crítica mais profunda capacitaria a elaboração de propostas e mudanças para melhorar a atuação do programa MCMV.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, G. V. M. **Políticas Habitacionais Brasileiras: uma avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em suas duas edições.** Dissertação (Graduação em Engenharia de Produção) – POLI-UFRJ. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <<http://monografias.poli.ufrj.br/monografias/monopoli10004918.pdf>>. Acesso em: 13 abr. 2016.

BCB – Banco Central do Brasil. **Sistema gerenciador de séries temporais.** Disponível em: <<https://www3.bcb.gov.br/sgspub>>. Acesso em: 13 abr. 2016.

BARBOSA-FILHO, N. H.; SOUZA, J.A.P. de. A inflexão do governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda. In: SADER, E.; GARCIA, M. A (Orgs.) **Brasil: entre o Passado e o Futuro.** São Paulo, Boitempo, 2010.

BONDUKI, N. G. **Origens da habitação social no Brasil.** São Paulo: Estação Liberdade, 1999.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Câmara dos Deputados: Centro de Documentação e Informação, 1988. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao1988.html/ConstituicaoTextoAtualizado_EC84.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2016.

_____. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 7 jul. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm>. Acesso em: 13 abr. 2016.

CEF – CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Cartilha Completa PMCMV.** Brasília, 2009.

_____. **Demanda Habitacional no Brasil.** Brasília, 2012.

_____. **Programa Minha Casa Minha Vida: Entidades Recursos FDS.** Brasília: [2014]. Disponível em: <http://www.caixa.gov.br/Downloads/habitacao-minha-casa-minha-vida/MANUAL_MCMV_ENTIDADES.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2016.

CBIC – CÂMARA BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO. **Base de Dados: PIB e construção civil.** Acesso em: <<http://www.cbicdados.com.br/menu/pib-e-investimento/>>. Acesso em: 13 abr. 2016.

CARDIM DE CARVALHO, F. J. Políticas Econômicas para Economias Monetárias. In SICSÚ, J; PAULA, L. F. de; LIMA, G. T. (Org.) **Macroeconomia Moderna: Keynes e a Economia Contemporânea.** Rio de Janeiro: Campus, 1999. Cap. 12.

_____. Sobre a centralidade da teoria da preferência pela liquidez na macroeconomia pós-keynesiana. **Ensaio FEE**, Porto Alegre (17) 2, 1996, p. 42-77. Disponível em:

<<http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/view/1875/2248> >. Acesso em: 13 abr. 2016.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A.; ARAUJO, F. de S. Habitação de Interesse social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. In Encontro Nacional da Anpur, 14, 2011, Rio de Janeiro. **Artigo...** Rio de Janeiro: Ippur, 2011. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetroles.net/download/adauto_cardoso.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2016.

CARVALHO, L. M. O papel das políticas anticíclicas e o agravamento dos desequilíbrios macroeconômicos (2009-2013) In RIBEIRO, F. J. da S. P. (org.) **Economia brasileira no período 1987-2013: relatos e interpretações da análise de conjuntura no Ipea**. Brasília: IPEA, 2015. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5414/1/Economia%20brasileira%20no%20per%20iodo%201987-2013_relatos%20e%20interpretacoes%20da%20analise%20de%20conjuntura%20no%20Ipea.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2016.

DIEESE – DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. Política de valorização do salário mínimo: salário mínimo de 2015 fixado em R\$788,00. **Nota Técnica**, n. 143 jan. 2015. Disponível em: <<http://www.dieese.org.br/notatecnica/2015/notaTec143SalarioMinimo.pdf>>. Acesso em: 13 abr. 2016.

FERRAZ, C. de A. **Crédito, exclusão financeira e acesso à moradia**: um estudo sobre financiamento habitacional no Brasil e o Programa Minha Casa Minha Vida. Dissertação (Mestrado em Economia) - IE-UFRJ. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/images/pos-graduacao/ppge/Camila_Araujo_Ferraz.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2016.

FGV PROJETOS. **Impacto dos investimentos em habitação sobre a economia no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV PROJETOS, 2014. Disponível em: <<http://www.kuser.com.br/kuser/Impacto-dos-Investimentos-em-Habitacao-Sobre-a-Economia-no-Brasil.pdf>>. Acesso em: 13 abr. 2016.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional municipal no Brasil 2010**. Belo Horizonte: FJP, 2013. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/deficit-habitacional/216-deficit-habitacional-municipal-no-brasil-2010>>. Acesso em: 13 abr. 2016.

_____. **Déficit habitacional no Brasil em 2007. Relatórios de pesquisa**. Belo Horizonte: FJP, 2007. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/deficit-habitacional/109-deficit-habitacional-no-brasil-2007/file>>. Acesso em: 13 abr. 2016.

_____. **Déficit habitacional no Brasil 2009**. Belo Horizonte: FJP, 2012. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/deficit-habitacional/185-deficit-habitacional-2009>>. Acesso em: 13 abr. 2016.

_____. Déficit habitacional no Brasil 2013: resultados preliminares. **Nota Técnica**. Belo Horizonte: FJP, 2015. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/deficit-habitacional/596-nota-tecnica-deficit-habitacional-2013normalizadarevisada>>. Acesso em: 13 abr. 2016.

_____. Nota Técnica: Déficit Habitacional no Brasil 2011-2012. **Resultados Preliminares**. Belo Horizonte: FJP, 2014. Disponível em: <<http://fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/deficit-habitacional/363-deficit-nota-tecnica-dh-2012/file>>. Acesso em: 13 abr. 2016.

FURTADO, C. **Em busca de novo modelo**: reflexões sobre a crise contemporânea. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002. p. 17-19.

GENTIL, D. L.; HERMANN, J. Política Fiscal no Governo Dilma Rousseff: a desaceleração programada. In: ENCONTRO INTERNACIONAL DA AKB, 8., 2015, Uberlândia. **Artigo...** Uberlândia, Universidade Federal de Uberlândia: 2015. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/pesquisa/textos_sem_peq/texto1711.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2016.

GONÇALVES, R. **Ciclo e Tendência na construção Civil**. Rio de Janeiro: FGV Projetos, 2015. Disponível em: <http://fgvprojetos.fgv.br/sites/fgvprojetos.fgv.br/files/artigo_robson.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2016.

GONÇALVES JUNIOR, C. A.; DUTRA, R. de L.; LOPES, R. L.; RODRIGUES, R. L. O impacto do Programa Minha Casa, Minha Vida na economia brasileira: uma análise de insumo-produto. **Ambiente Construído**, Porto Alegre, v. 14, n. 1, p. 177-189, jan./mar. 2014. Disponível em: <<http://www.seer.ufrgs.br/index.php/ambienteconstruido/article/view/42612/28757>>. Acesso em: 13 abr. 2016.

HERMANN, J. **Ascensão e queda da política fiscal**: de Keynes ao "autismo fiscal" dos anos 1990-2000. ANPEC, XXXIV Encontro Nacional de Economia. Salvador: 2006. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2006/artigos/A06A152.pdf>>. Acesso em: 13 abr. 2016.

HERMANN, J.; GENTIL, D. L. Macroeconomic Constraints and Limits on Social Spending: An Analysis of the Period 2003–2012 in Brazil. In Challenges and Limits of Redistributive Policies in Latin America, 2013, **Artigo...** Rio de Janeiro: IE-UFRJ, 2013.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Séries históricas e estatísticas**. Disponível em: <<http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/apresentacao.aspx>>. Acesso em: 13 abr. 2016.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Formação bruta de capital fixo e investimento público no novo ciclo de crescimento do Brasil**. Conjuntura em Foco, Ano 2, abr. 2010.

_____. **O Planejamento da Habitação de Interesse Social no Brasil**: desafios e perspectiva. [S.l.]: IPEA, 2011. Comunicados do IPEA, texto n. 118. Disponível em:

<http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/111025_comunicadoipea118.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2016.

IPEADATA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Dados macroeconômicos**. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br>>. Acesso em: 13 abr. 2016.

JORGE, C. T.; MARTINS, N. M. **Política fiscal e a desaceleração da economia brasileira no governo Dilma (2010-2012)**. Rio de Janeiro: IE-UFRJ, 2013. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/publicacoes/2013/TD_IE_013_2013.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2016.

KEYNES, J. M. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

KRAUSE, C.; BALBIM, R.; LIMA NETO, V. C. Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento: onde fica a política habitacional? In INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Texto para Discussão 1853**. Rio de Janeiro, IPEA, 2013. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2693/1/TD_1853.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2016.

LAVINAS, L. Crise: ocasião para ajustes progressivos e inclusivos In BISPO, C. R. et al (Org.) **Crise Financeira Mundial: impactos sociais e no mercado de trabalho**. Brasília: ANFIP, 2009. Disponível em: <<http://dowbor.org/blog/wp-content/uploads/2012/06/102859970-Crise-Financeira-Mundial.pdf>> Acesso em: 13 abr. 2016.

MARICATO, E. **Política urbana e de habitação social: um assunto pouco importante para o governo FHC**. São Paulo: USP, 1998. Disponível em: <http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato_politicaurbanafhc.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2016.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Plano Nacional de Habitação**. Brasília: Secretaria Nacional de Habitação 2010. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/Publicacao_PlanHab_Capa.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2016.

MOREIRA, E. M. Um olhar sobre a atual situação da política habitacional do Brasil. In **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre: FEE. v. 40, n. 3, p. 21-32, 2013. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/view/2845/3128>>. Acesso em: 13 abr. 2016.

NETO, P. N.; MOREIRA, T. A.; SCHUSSEL, Z. das G. L. Conceitos divergentes para políticas convergentes: descompassos entre a política nacional de habitação e o programa minha casa, minha vida. **Revista brasileira de estudos urbanos e regionais**, [S.l.] v. 14 , N. 1, mai. 2012. Disponível em: <<http://unuhostedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/rbeur/article/view/1907/1870>>. Acesso em: 13 abr. 2016.

PORTAL BRASIL. Publicado decreto que aumenta limite de renda do Minha Casa, Minha vida. **Portal Brasil**, Brasília, 17 out. 2012. Economia e Emprego. Disponível em:

<<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2012/10/publicado-decreto-que-aumenta-limite-de-renda-de-financiamento-habitacional>>. Acesso em: 13 abr. 2016.

PORTAL TRANSPARÊNCIA. Despesas: transferências de recursos. Disponível em: <<http://transparencia.gov.br>>. Acesso em: 13 abr. 2016.

POSSAS, M. L. **Para uma releitura da Teoria Geral**. Pesquisa e Planejamento Econômico. Rio de Janeiro, v. 16, n. 2, p. 295 a 308, ago. 1986. Disponível em: <<http://www.ppe.ipea.gov.br/index.php/pppe/article/viewFile/1035/974>>. Acesso em: 13 abr. 2016.

ROLNIK, R.; NAKANO, K. As armadilhas do pacote habitacional. **Le Monde Diplomatique Brasil**, São Paulo, 5 mar. 2009. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=461>>. Acesso em: 13 abr. 2016.

SERRANO, F.; SUMMA, R. **Demanda Agregada e a desaceleração do crescimento econômico brasileiro de 2011 a 2014**. Rio de Janeiro: CEPR, 2015. Disponível em: <<http://cepr.net/documents/publications/Brazil-2015-08-PORTUGUESE.pdf>>. Acesso em: 13 abr. 2016.

TERRA, F. H. B.; FERRARI FILHO, F. As políticas econômicas em Keynes: reflexões para a economia brasileira no período 1995-2011 In Congresso Latinoamericano de Historia Económica, 3, 2012, San Carlos de Bariloche. **Artigo...** Uberlândia: IE-UFU, 2012. Disponível em: <<http://www.aahe.fahce.unlp.edu.ar/jornadas-de-historia-economica/iii-cladhe-xxiii-jhe/ponencias/Bittes%20Terra.pdf>>. Acesso em: 13 abr. 2016.

TESOURO NACIONAL. **Despesas Primárias do Governo Central**. Disponível em: <<http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/>>. Acesso em: 13 abr. 2016.