

O Programa Minha Casa, Minha Vida e a Caixa Econômica Federal

FABIANO D`AMICO / CURITIBA, PARANÁ

Resumo

O desenvolvimento econômico do Brasil está diretamente ligado à solução dos seus principais problemas sociais, dentre os quais se destaca o déficit habitacional, classificado em dois tipos: o déficit por incremento de estoque e o déficit por reposição de estoque, e que atingem principalmente as classes sociais mais pobres. Nesse sentido, segundo a concepção de desenvolvimento através da liberdade elaborada por Amartya Sen, o acesso à moradia é visto como condição para a promoção das liberdades dos indivíduos e, conseqüentemente, para o desenvolvimento do país. Por esta razão, foi implantado em 2009 o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), cujo objetivo principal é facilitar a aquisição da casa própria pelas famílias com renda mensal entre zero e dez salários mínimos, sobretudo por aquelas localizadas nas periferias das grandes cidades. Para isso, o governo federal delegou à Caixa Econômica Federal (Caixa) a gestão operacional do programa e dos seus recursos, visto que essa instituição é dotada de uma série de características que a tornam a única do país capaz de executar os compromissos propostos pelo Programa.

Palavras-chave: PMCMV. Desenvolvimento. Caixa.

Siglas usadas neste trabalho

Bacen – Banco Central do Brasil
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH – Banco Nacional da Habitação
Caixa – Caixa Econômica Federal
CCB – Código Civil Brasileiro
CNM – Conselho Monetário Nacional
CRI – Certificado de Recebíveis Imobiliários
Emgea – Empresa Gestora de Ativos
EO – Entidade Organizadora
FAR – Fundo de Arrendamento Residencial

FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador
FCVS – Fundo de Compensação de Variações Salariais
FDS – Fundo de Desenvolvimento Social
FGHab – Fundo Garantidor da Habitação Popular
FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FJP – Fundação João Pinheiro
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICP – Infraestrutura de Chaves Públicas
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada
IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados
OGU – Orçamento Geral da União
PIB – Produto Interno Bruto
PMCMV – Programa Minha Casa, Minha Vida
PNAD – Pesquisa Nacional de Amostras por Domicílio
PNB – Produto Nacional Bruto
PNH – Política Nacional de Habitação
PNHR – Programa Nacional de Habitação Rural
PNHU – Programa Nacional de Habitação Urbana
POF – Pesquisa de Orçamentos Familiares
SBPE – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SFI – Sistema Financeiro Imobiliário
SFH – Sistema Financeiro da Habitação
SNH – Secretaria Nacional de Habitação
SNHIS – Sistema Nacional da Habitação de Interesse Social
Zeis – Zonas Especiais de Interesse Social

Sumário

1. Introdução
 2. O desenvolvimento através da liberdade
Habitação e a teoria econômica
 3. A habitação no Brasil
As deficiências habitacionais do país
O Programa Minha Casa, Minha Vida
 4. A Caixa na habitação
O papel de agente operador do PMCMV
 5. Considerações finais
- Referências bibliográficas

Artigo 6º – São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Constituição da República Federativa do Brasil

1. Introdução

O déficit habitacional é um problema social que atinge o Brasil desde os tempos do Império, quando surgiram as primeiras favelas aos pés dos morros do Rio de Janeiro, e se tornou um problema estrutural grave, que tem minado os esforços governamentais na promoção do desenvolvimento socioeconômico do país. Apesar de se terem realizado, ao longo da história do país, vários tipos de políticas públicas com o objetivo de minimizar o tamanho do problema – com diferentes graus de sucesso em cada uma –, nenhuma delas conseguiu resolver os problemas estruturais causadores do déficit habitacional no país.

Nesse sentido, baseando-se nos estudos realizados pela Secretaria Nacional de Habitação (SAH), resumidos na Política Nacional de Habitação (PNH), que tem por objetivo orientar o planejamento de ações públicas e privadas que visem a atender às necessidades habitacionais do país, o presidente Luís Inácio Lula da Silva emitiu a Medida Provisória nº 459, de 25 de março de 2009. Ela implantava o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), mais uma tentativa de política pública para solucionar os problemas habitacionais do país e promover o desenvolvimento econômico.

Elaborado com base em um conjunto de princípios descritos na PNH, o PMCMV pretende resolver as principais causas estruturais do déficit habitacional brasileiro. Para isso, escolheu-se como agente executor a Caixa Econômica Federal (Caixa), instituição pública com longo histórico de parceira com o governo federal na promoção de políticas sociais junto às classes sociais mais pobres da população. Contudo, nesse contexto, qual a importância da participação da Caixa para o sucesso do PMCMV?

No item 2 deste trabalho apresenta-se uma definição de desenvolvimento econômico sob a perspectiva da liberdade elaborado pela recebedora do Prêmio Nobel de Economia, Amartya Sen, e a caracterização de habitação por parte da teoria econômica. No item 3, são descritos os principais dados relacionados ao déficit habitacional do país, com base nos estudos da Fundação João Pinheiro (FJP) e do Ministério das Cidades, e são apresentados também os principais aspectos e princípios do PMCMV. No item 4, serão descritas as características da Caixa e os motivos que levaram à escolha dessa instituição para executar o PMCMV, além de se analisarem as responsabilidades que lhe foram designadas. No último item, apresentam-se as principais conclusões desse trabalho e algumas ponderações finais.

2 O desenvolvimento através da liberdade

O início de qualquer debate sobre desenvolvimento econômico deve ser pautado pela definição do próprio conceito de desenvolvimento, dissociando-o de outro conceito parecido,

porém não tão abrangente, o de crescimento. Essa discussão, muito comum na área da economia, é primordial para entendermos todo o processo histórico de crescimento do Brasil, pois, como se demonstra nas páginas seguintes, estamos distantes do conceito de desenvolvimento que será a seguir apresentado.

Na concepção tradicional de desenvolvimento econômico, este poderia ser mensurado por indicadores como Produto Interno Bruto (PIB), PIB per capita, progresso tecnológico, taxa de industrialização, nível da dívida pública etc. Entretanto, essa concepção não leva em consideração outros aspectos relacionados ao crescimento, principalmente aqueles de caráter qualitativo. Essa visão tradicional, quando utilizada para justificar as políticas públicas de estímulo econômico, levou a erros graves por parte dos governos centrais, como ocorreu no período da ditadura militar no Brasil, em que a ideia era a de que primeiro deveríamos crescer para depois dividir o bolo.

Há também dois outros conceitos de desenvolvimento econômico na literatura da área, com concepções de desenvolvimento mais refinadas que a tradicional. Um deles engloba aspectos relacionados a educação, saúde e expectativa de vida, tendo-se inclusive criado um índice para a mensuração desses aspectos, o chamado Índice de Desenvolvimento Humano (IDH); o outro se baseia no conceito de sustentabilidade, de cunho ambiental, e preocupação central parece estar ligada ao impacto da ação do homem sobre a natureza e a sobrevivência das gerações futuras.

Entretanto, utilizaremos neste trabalho outra concepção de desenvolvimento, baseada na obra de Amartya Sen, *Desenvolvimento como liberdade*, na qual, nas palavras do próprio autor: "Uma concepção adequada de desenvolvimento deve ir muito além da acumulação e do crescimento do PIB e de outras variáveis relacionadas à renda. Sem desconsiderar a importância do crescimento econômico, precisamos enxergar muito além dele." (Sen, 2007, p.28)

Para explicar a ideia de liberdade a qual se refere Amartya Sen, convém analisar a questão por outro enfoque, ou seja, demonstrando os problemas que a ausência ou a restrição da liberdade causam aos indivíduos. Sob esse ângulo, pobreza, fome, precariedade dos serviços de saúde, de saneamento básico, ou ainda falta de água tratada, de educação funcional, de emprego remunerado, de segurança econômica e social, e a não existência de liberdade política ou a impossibilidade de manifestação dos direitos civis básicos, como ocorre numa sociedade autoritária, são vistos como formas de privação de liberdades dos indivíduos, afetando sua capacidade humana de desenvolvimento.

Assim, Amartya Sen engloba as liberdades a serem desenvolvidas pela sociedade em cinco tipos, as chamadas liberdades instrumentais: a) liberdades políticas; b) facilidades econômicas; c) oportunidades sociais; d) garantias de transparência; e e) segurança protetora. Elas devem ser analisadas separadamente ou em conjunto, numa relação de mão dupla, porque, por exemplo, a privação da liberdade econômica pode levar à privação da liberdade social ou da liberdade política, e vice-versa.

Por liberdades políticas entende-se: a capacidade de as pessoas escolherem quem deve governar o país, quais os princípios que nortearão essa governabilidade, o acesso da população aos direitos civis, a possibilidade de fiscalizar e criticar as autoridades, entre outras características. As facilidades econômicas são basicamente determinadas pela

capacidade que os indivíduos têm de usar os recursos disponíveis no país para consumo, produção ou troca. Destaca-se aqui, a importância que Amartya Sen atribui à existência do mecanismo de mercado, embora o livro não discorra sobre a questão da regulamentação do mercado.

Quanto às oportunidades sociais, elas englobam todos os tipos de liberdade dos indivíduos na área de saúde, educação, segurança, culto, cultura etc., ou seja, todas aquelas características que permitem às pessoas terem uma boa qualidade de vida, ver suas crenças respeitadas. As garantias de transparência referem-se às liberdades individuais mais subjetivas, relacionadas à confiança que os indivíduos podem esperar das relações sociais, englobando valores como responsabilidade, honestidade, compromisso e assim por diante.

Por segurança protetora entende-se a capacidade que o Estado tem de promover a segurança das pessoas, não somente contra a violência, mas também a segurança social, de maneira que os cidadãos não sejam reduzidos à miséria absoluta, à fome e à morte. Isso inclui, por exemplo, implantar seguros para os desempregados, a ampliação da renda dos indigentes ou até a distribuição de alimentos em tempos de fome coletiva.

Existe, portanto, uma inter-relação entre os diversos tipos de liberdade e o desenvolvimento de um país:

Cada um desses tipos distintos de direitos e oportunidades ajuda a promover a capacidade geral de uma pessoa. Eles podem ainda atuar complementando-se mutuamente. As políticas públicas visando ao aumento das capacidades humanas e das liberdades substantivas em geral podem funcionar por meio da promoção dessas liberdades distintas, mas inter-relacionadas. (Ibid., p.25)

Para Amartya Sen, o desenvolvimento deve ser visto, então, como um processo de expansão das liberdades substantivas que as pessoas desfrutam. Por isso, o crescimento do PIB, do PIB per capita etc. é visto como um meio para a expansão das liberdades dos indivíduos, ou seja: o progresso é avaliado em termos de aumento das liberdades das pessoas.

Sob essa ótica, justifica-se o fato de, ao longo da história do Brasil, não termos passado por uma grande fase de desenvolvimento econômico, e sim de crescimento, uma vez que existem grandes contingentes de pessoas que vivem sem acesso às condições mínimas de sobrevivência humana e sem a possibilidade de exercer as liberdades inatas dos indivíduos.

Outro aspecto desse conceito de desenvolvimento está relacionado com a noção que as pessoas têm de riqueza, como observado por Aristóteles: "A riqueza não é o bem que estamos buscando, sendo ela meramente útil e em proveito de alguma outra coisa" (*apud* Sen, 2002, p.28). Dessa maneira, podemos afirmar que as pessoas querem viver o máximo de tempo possível, com saúde e sem precisar passar por privações de liberdade.

Percebe-se, portanto, que o conceito de desenvolvimento como liberdade é amplo, pois chama a atenção para os fins desse processo, ou seja, o aumento da capacidade de as pessoas terem acesso a liberdades instrumentais, e não os meios para o desenvolvimento. Não podemos desconsiderar, porém, o fato de que os fins, o aumento das liberdades, também são um meio para a ocorrência do próprio desenvolvimento:

Os fins e os meios do desenvolvimento exigem que a perspectiva da liberdade seja colocada no centro do palco. Nessa perspectiva, as pessoas têm de ser vistas como ativamente envolvidas – dada

a oportunidade – na conformação de seu próprio destino, e não apenas como beneficiárias passivas dos frutos de engenhosos programas de desenvolvimento. O Estado e a sociedade têm papéis amplos no fortalecimento e na proteção das capacidades humanas. São papéis de sustentação, e não de entrega sob encomenda. A perspectiva de que a liberdade é central em relação aos fins e aos meios do desenvolvimento merece toda a nossa atenção. (Ibid., p.71)

Para complementar esse conceito de desenvolvimento, será necessário qualificar esse bem chamado habitação na teoria econômica, seus aspectos particulares e, principalmente, os problemas que a falta deste bem causam à sociedade e aos indivíduos. Assim também poderemos identificar o papel que a Caixa Econômica Federal pode desempenhar na promoção do desenvolvimento econômico do Brasil.

Habitação e a teoria econômica

Pelas suas características, a habitação é um bem econômico distinto dos demais bens na economia. Como aponta Maria da Piedade Morais (2002, p.1), pesquisadora do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), em trabalho que viria a se tornar o primeiro esboço da discussão habitacional contemporânea no país, a habitação possui as seguintes características: a) necessidade básica; b) custo elevado; c) durabilidade; d) heterogeneidade; e) imobilidade; f) mercado reduzido; g) assimetria de informações; h) custos de transações; e i) mercado segmentado. Além dessas peculiaridades, a moradia também atende a necessidades psicológicas, culturais, políticas e principalmente sociais, uma vez que ela é um bem tanto para o comprador quanto para a construtora ou o governo.

Como bem econômico, é necessário um esforço considerável por parte das famílias para adquiri-lo, pois elas alocam boa parte da renda atual e futura em sua aquisição, independentemente da classe social em que essas famílias se situam. Isso porque as famílias de maior renda tendem a adquirir imóveis de maior valor para atender às suas necessidades familiares, à construção de um patrimônio, como investimento para especulação ou simplesmente por status social.

De acordo com a Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF), de 2008-2009, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), verifica-se que as famílias com renda de até dois salários mínimos gastam 37,2% da renda com despesas de moradia, enquanto as famílias que ganham mais de 15 salários mínimos destinam 25,1% da sua renda para esse tipo de despesa. Percebe-se, portanto, que, além de a moradia ser um bem de difícil acesso, as famílias de baixa renda são aquelas que mobilizam mais recursos para esse bem.

Como bem social, a habitação apresenta uma série de vantagens, quando construída nas condições mínimas de infraestrutura e saneamento, segundo constatação da pesquisadora do Ipea:

A habitação é um bem meritório, que apresenta elevadas externalidades positivas em termos de bem-estar social. A provisão de habitação para a população de baixa renda representa um aspecto fundamental das políticas públicas de combate à pobreza, o que garante o acesso da população em estado de exclusão social a serviços sociais mínimos, como moradia e serviços de infraestrutura urbana adequados. (Morais, 2002, p.2)

Portanto, o valor social da moradia é muito maior que seu valor econômico, como já fora apontado por D. Pedro II na época do Império (Bueno, 2002), ao afirmar que uma pessoa com moradia tende a preocupar-se mais com aspectos relacionados a saúde, educação, trabalho etc., afastando-se da criminalidade e do ócio improdutivo. Além dos benefícios diretos para os moradores, a habitação adequada contribui para diminuir a pobreza, a mortalidade infantil, incentivar a poupança, proteger o patrimônio familiar e outros aspectos positivos, ou seja, contribui para a promoção das liberdades dos indivíduos.

Percebe-se, portanto, que a habitação está intimamente ligada ao processo de desenvolvimento econômico e social de uma região, cidade ou país. Assume posição de destaque nas políticas sociais dos governos, cuja atuação nessa área deve ser priorizar a diminuição do déficit habitacional, e não a diminuição da pobreza, pois isso engloba uma série de outros aspectos relacionados às liberdades dos indivíduos que não poderiam ser solucionados somente com a aquisição de uma moradia ou do aumento da renda:

Nessa perspectiva, a pobreza deve ser vista como privação de capacidades básicas em vez de meramente como baixo nível de renda, que é o critério tradicional de identificação da pobreza. A perspectiva da pobreza como privação de capacidades não envolve nenhuma negação da ideia sensata de que a renda baixa é claramente uma das causas principais da pobreza, pois a falta de renda pode ser uma razão primordial da privação de capacidades de uma pessoa. (Sen, 2007, p.109)

Assim, uma política nacional de habitação deve abordar a questão econômica do déficit habitacional, alterando o modelo institucional e econômico de financiamento da casa própria vigente no país — ao menos para as famílias de baixa renda, aquelas que têm as maiores necessidades e dificuldades no acesso à moradia —, seja pela concessão de subsídios, isenção de impostos ou qualquer outro tipo de intervenção econômica.

Com relação ao déficit habitacional brasileiro, este é objeto de estudos técnicos realizados pela Fundação João Pinheiro (FJP), de Belo Horizonte. Seus trabalhos nessa área encontram-se na série de estudos denominada *Déficit habitacional no Brasil* e são baseados em duas definições de déficit habitacional que serão importantes ao longo deste trabalho, derivadas da diferença entre os conceitos de quantidade e de qualidade.

O trabalho da FJP (2007) classificou o déficit habitacional no Brasil em dois tipos: a) déficit por reposição de estoque; e b) déficit por incremento de estoque. O primeiro se refere à existência de domicílios rústicos, sem paredes de alvenaria ou madeira aparelhada, que, apesar de ser um tipo de "moradia", representam um grave risco para seus moradores. O segundo diz respeito aos domicílios improvisados, ou seja, aqueles que servem como moradia alternativa: pontes, viadutos, carros abandonados, barcos e até cavernas, dentre outros.

Essa classificação de déficit habitacional engloba, subjetivamente, dois tipos de percepção: o fato de que existe no país um déficit qualitativo (por reposição de estoque) e um déficit quantitativo (por incremento de estoque). Essa diferenciação será importante para entendermos como foi estruturado o PMCMV, buscando solucionar, da melhor maneira possível, tanto o déficit por reposição de estoque quanto o déficit por incremento de estoque, como veremos no Capítulo 3.

Por último, outra constatação importante apontada nos estudos da FJP, está o fato de que a classificação das famílias brasileiras por faixa de renda (de 0 a 3, de 3 a 5 ou de 5 a

10 salários mínimos) é incorreta, pois não leva em consideração a existência de diferenças regionais no país, onde há regiões nas quais as famílias mais pobres (na faixa de 0 a 3 salários mínimos) têm necessidades diferentes das famílias situadas na mesma faixa de renda, mas moradoras de outras regiões.

Por exemplo, as famílias pobres do sertão nordestino têm um conjunto de necessidades diferenciadas daquelas localizadas nas grandes cidades, até porque estas usufruem das externalidades positivas dos aglomerados urbanos. Essa situação leva à constatação de que casas com telhado de palha podem ser o melhor tipo de moradia para os moradores do sertão do nordeste, o que não poderia ser aceito para as habitações localizadas nas periferias das regiões metropolitanas.

É importante também relacionar o fato de que a habitação, como bem econômico e social, é um produto de política pública que afeta indiretamente vários aspectos do desenvolvimento do país, relacionados a saúde, segurança, educação, mortalidade etc., além de promover a ampliação das liberdades dos indivíduos, como já foi dito – e sendo este o parâmetro de mensuração do desenvolvimento econômico utilizado nesse trabalho:

O desenvolvimento requer que se removam as principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos. (Ibid., p.18)

Ressalta-se, porém, que não estamos diminuindo a importância de outros modelos teóricos de desenvolvimento, principalmente daqueles adotados por pensadores brasileiros, baseados na concepção histórica de crescimento na qual o desenvolvimento econômico "é a elevação do nível material de vida na forma como a sociedade o define, partindo de uma escala de valores que reflete o equilíbrio de forças que prevalece nessa sociedade" (Furtado, 1975, *apud* Bresser-Pereira, 2009, p.66). Mas, procura-se neste trabalho, estabelecer uma nova abordagem para a concepção tradicional, com ênfase no aspecto social do desenvolvimento econômico.

No próximo capítulo, apresentamos a situação do déficit habitacional no país, sua localização, suas causas, consequências e ineficiências, pois este é um passo importante para compreendermos o contexto no qual surgiu o PMCMV.

3. A habitação no Brasil

"Se a gente conseguir cumprir este programa, estejam certos de que, mais do que cumprir o programa, a gente mostrou ao povo brasileiro que habitação não é uma prioridade só para quem não tem casa. De que a habitação é, sobretudo, a possibilidade de todo mundo ter casa e, mais importante, de melhorarmos a qualidade da casa."

Trecho do discurso do presidente da República Luís Inácio Lula da Silva durante o lançamento do Plano Habitacional, Palácio Itamaraty, 25/03/2009

Comprar a casa própria é o sonho da maioria das famílias brasileiras desde os tempos do Império, principalmente das classes sociais mais pobres, naquela época formadas, basicamente, por escravos libertos (depois da participação na Guerra do Paraguai ou por terem comprado

a própria liberdade), imigrantes europeus e oficiais do exército (sobretudo aqueles que participaram da Guerra de Canudos). Essa população, em sua grande maioria, instalou-se na periferia das duas principais cidades do país, Rio de Janeiro e São Paulo, num aglomerado de casas rusticamente construídas nos morros e na beira de penhascos, em razão da baixa de oferta de imóveis e da falta de programas de financiamento para aquisição de moradia.

Esses fatores contribuíram para o agravamento do movimento de favelização de moradias, existente desde o período da colonização brasileira, conforme relatado no seguinte trecho:

O Rio de Janeiro daquele início de século XX tinha mais de meio milhão de habitantes (5222.651 no censo de 1890). Alguns morros centrais da cidade já haviam sido ocupados desde os primeiros anos da fundação. [...] A maior parte deles, porém, tanto na zona central como na periferia, mantinha-se completamente deserta. A ocupação mais intensa deu-se com os escravos libertos pela abolição de 13 de maio de 1888. (Bueno, 2002, p.211)

E com relação aos soldados que lutaram na Guerra de Canudos:

A parte da tropa de combatentes que retornou ao Rio de Janeiro foi alojada às docas, próximo ao Ministério da Guerra. Abandonados à própria sorte, sem dinheiro, sem teto e cansados de esperar pela burocracia do governo que lhes havia prometido casas, os soldados invadiram o Morro da Providência, construindo barracos. Rebatizaram o lugar de Morro da Favela, nome do monte (coberto de favelas – no caso, árvores) onde tinha acampado antes de lançar sua ofensiva contra os seguidores de Antônio Conselheiro. (Ibid., p.210)

É fato que, ao longo da história do país, várias medidas foram adotadas pelos diversos governos para tentar amenizar o problema da habitação, principalmente das classes mais pobres, pela importância que esse bem assume na vida dos brasileiros. Porém, apesar de constar da Declaração Universal dos Direitos do Homem, e também da Constituição Federal do Brasil de 1988, como direito fundamental, ele não tem sido o principal estimulador para a implantação das políticas habitacionais no país, conforme revela a declaração de Roberto Campos, ministro do general Castelo Branco, ao se pronunciar quanto ao problema da moradia:

A solução do problema pela casa própria tem esta particular atração de criar o estímulo de poupança que de outra forma não existiria, e contribuir muito mais para a estabilidade social do que o imóvel de aluguel. O proprietário da casa própria pensa duas vezes antes de se meter em arruaças e torna-se um aliado da ordem. (Campos *apud* Bueno, op.cit., p.215).

Apesar dessa visão, ou talvez por causa dela, o problema habitacional brasileiro é uma realidade que atinge a todos os brasileiros, uma vez que as consequências da falta de moradia levam ao surgimento de uma série de problemas sociais e de privação de liberdade daqueles que não dispõem de uma moradia decente. Nesse sentido, apresentamos a seguir um quadro das principais deficiências habitacionais existentes no país hoje, para uma melhor compreensão do problema.

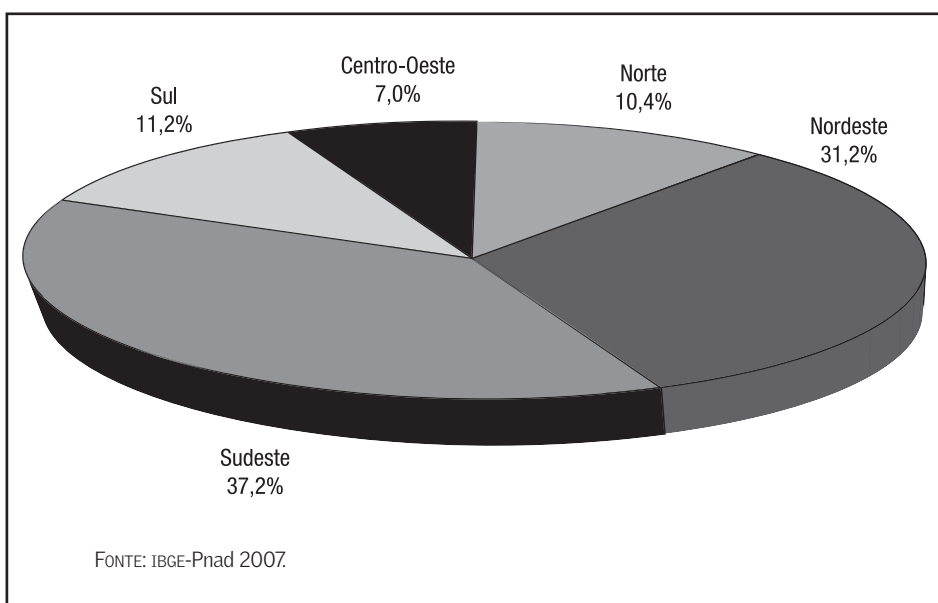
As deficiências habitacionais do país

Em 2003, o Ministério das Cidades fez uma série de estudos técnicos, no âmbito da Secretaria Nacional de Habitação (SNH), dando origem à PNH – aprimorada em 2007 –, que faz um diagnóstico da situação da habitação no país. Seus pontos principais serão resumidos ao longo do texto, que inclui sugestões de medidas a serem implantadas para resolver os problemas mais graves. Talvez o grande trunfo da PNH seja o caráter técnico conferido ao estudo, desligando-o de decisões políticas e conjunturais que marcaram os programas habitacionais de governos anteriores.

Dentre os principais problemas apontados pelo PNH está a identificação de um déficit habitacional no país, com base em dados de 2000, de 7,2 milhões de moradias, sendo 5,5 milhões nas áreas urbanas e 1,7 milhões nas áreas rurais. Desse total, 39,5% das necessidades de imóveis residenciais estão localizadas nas regiões Sudeste, e 32,4% no Nordeste. Verificou-se também, na Pesquisa Nacional de Amostras por Domicílio (Pnad), realizada entre 1997 e 1999, que o déficit habitacional está concentrado nas regiões metropolitanas das principais cidades e nas faixas de renda mais baixas da população: 88,2% do déficit está nas famílias com renda de até cinco salários mínimos.

Já, pelos estudos da FJP, de 2007, nos quais foi adotada uma metodologia para a determinação do déficit habitacional do país diferente daquela do PNH e dos estudos anteriores, percebe-se uma diminuição do déficit de domicílios para 6.273 milhões de moradias, das quais 82,6% estavam localizadas nas áreas urbanas, concentrando-se nas regiões Nordeste e Sudeste do país, que, somadas respondem por mais de 71% de participação no déficit total, conforme o Gráfico 1.

Gráfico 1 – Déficit habitacional por região



Entretanto, essa mudança de metodologia inviabiliza a comparação de dados com os anos anteriores, conforme apontado pela própria FJP:

As alterações metodológicas introduzidas no cálculo do déficit habitacional para 2007, se por um lado vão aprimorar uma visão mais realista das carências do setor, por outro dificultam, em um primeiro momento, a comparação dos resultados ao longo dos anos. (Fundação João Pinheiro, 2001, p.24)

Mesmo assim, o novo estudo da FJP não altera algumas constatações relatadas na PNH, que dá destaque à precariedade de infraestrutura e saneamento ambiental dos imóveis já existentes, pois estes comprometem 10,2 milhões (32,1% do total) de domicílios urbanos do país, que têm pelo menos um tipo de problema de infraestrutura: água, esgoto, coleta de lixo e energia elétrica. As famílias com renda de até três salários mínimos concentram 60,3% das moradias com problemas.

A questão fundiária também foi apresentada como questão habitacional relevante, pois embora os dados da Pnad apontem que havia 2,2 milhões de imóveis com algum tipo de problema fundiário, reflexo direto da política territorial e de uso do solo urbano, estima-se que a pesquisa subestime a realidade.

Na outra ponta, pelo lado da oferta de imóveis residenciais, verifica-se que existiam 4,6 milhões de imóveis vagos nas principais regiões metropolitanas, em 2000, sendo que na maioria dessas regiões a oferta de imóveis vagos é superior ao déficit habitacional identificado na mesma cidade. Para completar esse cenário, os dados da Pnad indicam que havia 21 milhões de pessoas morando de aluguel no país.

A PNH também identificou uma série de problemas no modelo institucional e financeiro que regulamenta as políticas de estímulo aos financiamentos habitacionais, tanto por parte do setor público quanto do setor privado. Estes vão desde a não existência de um programa nacional de incentivo à habitação – sendo delegada aos estados e municípios a responsabilidade pelas políticas públicas, cuja gestão é ineficaz em razão da habitual separação entre as secretarias responsáveis pelo planejamento habitacional e as responsáveis pelo planejamento territorial – até falhas no mercado imobiliário que resultam na incapacidade de ampliar a oferta de moradias.

Salienta-se ainda que os problemas institucionais e financeiros no setor habitacional, embora sempre presentes ao longo da história, causaram a extinção do Banco Nacional da Habitação (BNH). O modelo de financiamento adotado no país a partir da década de 1960, apesar de ter gerado fontes de recursos legalmente institucionalizadas para o financiamento da habitação, como, por exemplo, a utilização dos recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), da poupança e de outros fundos, não obteve o equilíbrio necessário para manter a solvência daquela instituição.

Cabe destacar, quanto à extinção do BNH, que a legislação que regulamentava os empréstimos habitacionais, principalmente na década de 1980, era caracterizada pelos chamados subsídios implícitos;¹ ou seja, as normas escritas no papel não correspondiam à

¹ Atualmente os contratos habitacionais têm subsídios explícitos: apontam-se as fontes de recursos que serão utilizadas para o seu financiamento.

realidade. Isso gerou problemas financeiros nos contratos habitacionais, pois não se especificava a origem dos recursos que deveriam ser usados para solucionar o desequilíbrio financeiro causado pela diferença entre a correção das prestações mensais segundo um índice geralmente ligado às variações salariais e a correção do saldo devedor pela variação da inflação. Vale lembrar, que os anos 1980 foram caracterizados por elevadas taxas de inflação e sérios problemas de desequilíbrio econômico nas contas públicas.

A partir de 1986, após a extinção do BNH, o Conselho Monetário Nacional (CMN) assumiu a função de orientar, disciplinar e controlar os agentes participantes do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), cujas aplicações de recursos, principalmente daqueles alocados no Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), mostraram-se inadequadas, desestimulando o financiamento de imóveis até entre as camadas sociais de renda média – conforme apontado pelo estudo da PNH, a parcela da população que historicamente mais utilizou as fontes de financiamento habitacionais existentes no mercado.

Essa situação provocou um movimento de “elitização” dos financiamentos imobiliários, uma vez que a maior parte dos recursos do FGTS foi utilizada para financiar as moradias das famílias com renda acima de cinco salários mínimos – até porque essa é a parcela da população que mais contribui com a alocação de recursos para o FGTS. Acrescenta-se ainda que o tipo de financiamento mais realizado com os recursos do FGTS são as Cartas de Crédito Individual, massivamente utilizadas para a aquisição de imóveis usados ou materiais de construção – quando o futuro mutuário dirige-se a uma agência da Caixa para obter empréstimo habitacional, caracterizando um movimento de atendimento da demanda, e não de busca de demanda.

Dentro do mercado imobiliário, somam-se vários fatores que contribuíram para a estagnação do montante de recursos disponíveis para financiar os empréstimos habitacionais, também citados no estudo da PNH, tais como: alto custo na utilização dos recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), inviabilizando seu uso pelas classes de baixa renda; baixa atratividade da poupança como fonte de captação de recursos, aliada à excessiva flexibilidade dos agentes econômicos na aplicação de recursos captados através de depósitos em poupança, que devem ser aplicados na habitação, como, por exemplo, a emissão de títulos do Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS), que são aceitos pelo Banco Central do Brasil (Bacen) como comprovante de aplicação no setor habitacional; e a não existência de um mercado secundário de títulos imobiliários.

Em 1997, foi criado o Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI), que buscou aproximar o mercado imobiliário do mercado financeiro e de capitais através da emissão de Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRI), com o objetivo de aumentar a captação de recursos a serem aplicados na habitação, como ocorre em outros países do mundo. Destaca-se que esse sistema trouxe mais garantia aos emprestadores ao implantar a alienação fiduciária de imóveis que, juridicamente, deixa a propriedade do bem em nome do agente financeiro enquanto o mutuário detém somente sua posse, até o término do financiamento.

Entretanto, apesar das baixas taxas de inflação no país desde o advento do Plano Real – o que estimula os investimentos e aplicações de longo prazo, aliados à perspectiva de baixa dos juros dos empréstimos –, esse sistema ainda não logrou êxito sobretudo porque

não há um mercado secundário dos títulos imobiliários. Adiciona-se a isso o fato de existirem muitos empréstimos habitacionais, em especial aqueles sob a competência da Empresa Gestora de Ativos (Emgea). Neles, a garantia do imóvel é a hipoteca, já que a inadimplência de um contrato desse tipo de garantia impacta diretamente a capacidade de recuperação dos montantes emprestados pelo agente financeiro, uma vez que a cobrança judicial fica prejudicada, pela vigência de créditos preferenciais e pela demora do trâmite jurídico de retomada do bem.

Por último, outro grande problema detectado pelo estudo do Ministério das Cidades está relacionado ao sistema de produção vigente na construção civil, caracterizado pela presença maciça de mão de obra desqualificada, com pouco ou nenhum treinamento, aliada à baixa qualidade dos materiais de construção no mercado – consequência direta da falta de normatização –, contribuindo para a baixa qualidade das moradias brasileiras.

O Programa Minha Casa, Minha Vida

"Artigo 2º: O PMCMV tem como finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e à aquisição de novas unidades habitacionais pelas famílias com renda mensal de até 10 (dez) salários mínimos, que residam em qualquer dos Municípios brasileiros."

Lei nº 11.977, 7 julho de 2009, pela qual foi implantada o PMCMV

Apresentado em março de 2009, o PMCMV é um conjunto de soluções para os principais problemas apontados pelos estudos da PNH e da FJP. Ele busca atingir principalmente os aspectos econômicos dos financiamentos habitacionais por meio da concessão de subsídios dados às famílias das classes sociais mais pobres, permitindo reduzir o grande déficit habitacional existente na faixa de renda mensal que vai até seis salários mínimos.

O PMCMV compreende dois programas nacionais: a) o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU); b) o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR). A União destinou a esses programas R\$2,5 bilhões e R\$500 milhões, respectivamente, a título de subvenção econômica, para facilitar a aquisição, produção e requalificação do imóvel residencial de famílias com renda mensal de até seis salários mínimos, nas regiões urbanas, e, dos agricultores familiares² e trabalhadores rurais conforme sua faixa de renda, limitado a renda familiar anual a R\$10.000, 00, nas regiões rurais.

O PNHU é destinado às famílias com renda mensal de até dez salários mínimos, sendo que aquelas com renda de até seis salários mínimos têm direito aos subsídios habitacionais do PMCMV, cujo objetivo é complementar a capacidade financeira do proponente para o pagamento do imóvel ou assegurar o equilíbrio econômico-financeiro das instituições financeiras e agentes financeiros do SFH. As famílias que recebem entre seis e dez salários mínimos têm direito a condições especiais de financiamento imobiliário com os recursos do FGTS.

Já o PNHR tem como objetivo a concessão de subsídios aos agricultores rurais para a construção de moradia em área rural, por meio da aquisição de material de construção. Para

² São considerados agricultores rurais as famílias que se enquadram nas seguintes atividades: pescadores artesanais, extrativistas, silvicultores, aquicultores, maricultores, piscicultores; comunidades quilombolas e povos indígenas.

isso, os beneficiários devem estar organizados coletivamente sob Entidade Organizadora (EO), responsável pela divisão dos recursos que lhe são emprestados entre seus participantes. Os recursos financeiros para esse programa são oriundos do Orçamento Geral da União (OGU).

Percebe-se, portanto, que o PMCMV, da maneira como foi organizado, visa a implantar um subsídio governamental a ser utilizado pelas famílias de baixa renda das áreas urbanas e rurais, sendo que o montante de recursos disponibilizados para o PNHU é muito superior ao do PNHR, pois o déficit habitacional está mais concentrado nas regiões metropolitanas das grandes cidades. Salienta-se ainda que esses recursos podem ser utilizados pelos agentes financeiros do SFH para assegurar o equilíbrio econômico-financeiro dos empréstimos habitacionais concedidos para as classes sociais mais pobres.

Outro aspecto do PMCMV é a identificação do tipo de déficit habitacional a ser atingido pelos dois programas, uma vez que o PNHU serve tanto para aquisição quanto para a reforma de moradias, enquanto o PNHR é destinado somente para a aquisição de material de construção visando à reforma de imóveis, sem estimular a produção de novas unidades habitacionais. Portanto, busca-se atingir de maneiras diferenciadas o déficit por reposição de estoque, na área rural e urbana, e o déficit por incremento de estoque, na área urbana.

Destaca-se ainda que os recursos disponibilizados para o PMCMV não se limitam aos R\$3 bilhões antes mencionados. A União disponibilizou uma série de recursos em outros tipos de programas e fundos, como, por exemplo, o Fundo Garantidor da Habitação Popular (FGHab), de natureza privada e patrimônio próprio dividido em cotas que podem ser adquiridas pelos agentes financeiros do SFH. Por lei, a União poderá alocar R\$2 bilhões nesse fundo destinado aos agentes financeiros do SFH para cobrir eventuais inadimplências no pagamento das prestações mensais dos contratos habitacionais, desde que a falta de pagamento decorra de desemprego ou redução da capacidade de pagamento das famílias com renda até dez salários mínimos, reduzindo assim, para as instituições financeiras, o risco de inadimplência.

A União também destinou R\$5 bilhões ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), com o objetivo de equalizar os juros, no montante correspondente ao diferencial entre o custo da fonte de captação do BNDES e o custo da linha para a instituição financeira – uma espécie de subsídio para as construtoras e empreiteiras.

Para o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e o Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), a União destinou R\$14 bilhões e R\$500 milhões, respectivamente. Os recursos do FAR visam a financiar os empréstimos habitacionais feitos às famílias com renda mensal de até três salários mínimos, enquanto os recursos do FDS são destinados às famílias com renda mensal de até R\$1.395,00, desde que elas estejam organizadas coletivamente sobre a forma das EO. O FDS tem como objetivo reduzir o déficit habitacional e estimular a parceria com os movimentos populares por meio do cooperativismo habitacional e o princípio de ajuda mútua.

Por último, autorizou-se que a União transferisse até R\$1 bilhão diretamente para os municípios com até 50 mil habitantes, perfazendo, assim, um total de R\$25,5 bilhões distribuídos entre os programas, fundos e agentes do PMCMV. O programa engloba também uma série de aspectos institucionais, em especial relativos ao papel que os governos municipais irão assumir quanto à regularização fundiária dos assentamentos urbanos e a disponibilização

de terrenos para os empreendimentos habitacionais, cujos locais deverão dispor de condições mínimas de infraestrutura urbana,³ saneamento e sustentabilidade ambiental.

Quantitativamente, o PMCMV visa construir um milhão de moradias distribuídas de acordo com a faixa de renda mensal da população: 400 mil moradias para as famílias com renda mensal de até três salários mínimos; 400 mil para aquelas com renda entre três e seis salários mínimos; e 200 mil para as famílias com renda mensal entre seis a dez salários mínimos. Apesar de não ser o suficiente para eliminar totalmente o déficit habitacional no Brasil, o programa tem o mérito de ser o primeiro coordenado pelo governo federal, através do Ministério das Cidades, e a contar com a gestão operacional da Caixa, que tem se tornado primeiro importante do setor público na execução das políticas públicas nacionais.

Um balanço dos principais pontos do PMCMV mostra que o programa busca resolver:

a) Os problemas de infraestrutura e saneamento básico das residências existentes, ao combater o déficit por reposição de estoque, via concessão de subsídios às famílias.

b) Regularizar a questão fundiária das moradias em terrenos invadidos ou em áreas públicas, pela diminuição do valor de custas/emolumentos cartorários ou da exigência de legalização de matrículas nos cartórios de registro de imóveis, com a preferência pelo registro do imóvel no nome da mulher.

c) Aumentar a oferta de unidades habitacionais, facilitando o acesso aos recursos do BNDES e dos fundos instituídos pelo PMCMV por parte das construtoras, visando diminuir o déficit por incremento de estoque.

d) Eliminar a "elitização" dos financiamentos imobiliários ao conceder subsídios às classes sociais mais pobres, sobretudo aquelas com renda mensal de até três salários mínimos e que em geral não têm acesso aos recursos do FGTS.

e) Resolver os aspectos técnicos da construção de novas moradias, ao determinar padrões de construção, impor limites para a construção de unidades habitacionais por empreendimento e exigir uma infraestrutura urbana mínima para aprovação dos projetos e liberação dos recursos.

Além do caráter social, o PMCMV também tem um caráter econômico ligado ao crescimento do país, uma vez que foi lançado em 2009, logo após a eclosão da crise financeira mundial. Pelo volume de recursos disponibilizados, podemos afirmar que se trata também de uma política anticíclica, para estimular o setor da construção civil, tradicionalmente um setor que emprega grande quantidade de mão de obra de baixa qualificação e que tem uma grande participação no PIB do país.

As políticas anticíclicas têm sido utilizadas pelo governo federal para combater os efeitos negativos da crise mundial na economia brasileira. Elas englobam desde a isenção de impostos – como, por exemplo, a diminuição do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para a indústria automobilística – até o aumento de crédito para as empresas exportadoras. Porém, até o advento do PMCMV, ainda não houvera uma política pública ativa, de caráter

³ Pela Lei nº 11.977, as áreas urbanas devem ter pelo menos dois dos seguintes equipamentos urbanos: drenagem de águas pluviais urbanas; esgotamento sanitário; abastecimento de água potável; distribuição de energia elétrica; limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos.

nacional, cujo agente gestor e operador fosse o governo federal, através da participação direta de seus ministérios ou empresas estatais (ver o atribuído dado à Caixa na execução do PMCMV).

Uma das razões para a implantação de uma política nacional na área habitacional está no reconhecimento da importância histórica deste bem para as famílias, pelos aspectos já mencionados no Capítulo 1, a economia e a sociedade. Convém destacar a mudança de foco na visão do governo sobre a questão habitacional, uma vez que ele deixou de considerar a habitação apenas como meio de estimular a poupança interna no país ou como maneira de dignificar o indivíduo.

Destaca-se também, no contexto do conceito de desenvolvimento defendido por Amartya Sen, que, ao ter acesso à moradia, as famílias das classes sociais mais pobres também são incluídas em outros programas sociais, como por exemplo o Programa Bolsa Família, tendo a oportunidade de ver atendidas suas necessidades mais básicas: moradia, comida, saúde e educação. Isso lhes permite o acesso aos mais variados tipos de liberdades econômicas, sociais, políticas, culturais, cívicas etc., o principal fim e o principal meio para o desenvolvimento.

4. A Caixa na habitação

Levando em consideração tudo o que foi apresentado até agora, verificamos que a falta de moradia é um fator que dificulta o acesso dos indivíduos aos diversos tipos de liberdade, cuja possibilidade de alcançar é a medida correta para a mensuração do desenvolvimento de um país. Assim, quando o governo federal lança um programa social do tipo do PMCMV, é possível afirmar que ele busca ampliar as liberdades das pessoas pela diminuição do déficit habitacional, sobretudo das famílias das classes sociais mais pobres

Portanto, ao delegar à Caixa a gestão operacional dos recursos disponibilizados para o programa, o governo federal confere a ela um importante papel como agente transformador da sociedade brasileira. Mas não é de hoje que a Caixa assume esse papel. Ao longo de seus 149 anos de existência, a instituição sempre esteve conectada às classes sociais mais pobres e ao governo central, promovendo a inclusão de indivíduos na sociedade, seja com abertura das cadernetas de poupança, operações de penhor, seja promovendo obras de saneamento e, nos últimos 24 anos, financiando a compra da casa própria.

Na habitação, a Caixa assumiu importante papel a partir da extinção do BNH, em 1986, quando passou a ser a principal, senão a única, instituição capaz de realizar financiamentos imobiliários no país, pelo menos até pouco tempo atrás. Essa situação é descrita por Eduardo Bueno:

Com a introdução do Sistema Financeiro da Habitação, em 1964, a Caixa Econômica passou a ser um dos agentes do financiamento da moradia no Brasil. Por ocasião da extinção do banco [BNH], a Caixa tornou-se o principal agente do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), administradora do FGTS e de outros fundos do SFH e condutora de programas de habitação de interesse social, de saneamento e de apoio ao desenvolvimento urbano. (Bueno, 2002, p.217).

Mesmo com a criação do SFI, a Caixa continuou a ser o maior agente, no país, na área habitacional, apesar do aumento da carteira habitacional de outros bancos, como por

exemplo o Banco do Brasil e o Santander. Por essa razão, não há política habitacional de governo que possa ser implantada no país, no plano nacional, sem a participação da instituição. É possível afirmar, portanto, que a inclusão da Caixa na política nacional de habitação na condição de agente executor, graças a uma série de fatores dentre os quais se destaca a capilaridade da sua rede de atendimento, é umas das primeiras condições a serem cumpridas para o sucesso do qualquer programa nessa área.

Apontam-se a seguir os principais aspectos da participação da Caixa no PMCMV, e destacam-se as principais características da instituição, de maneira a poder mensurar seu impacto para o sucesso do programa.

O papel de agente operador do PMCMV

Nos artigos 9º e 16, a Lei nº 11.977 designa à Caixa a gestão operacional dos recursos disponibilizados pela União para o PNHU e o PNHR, sendo que essa gestão operacional engloba as seguintes características:

- a) Atuar como instituição depositária e gestora dos recursos do FDS e FNHIS.
- b) Definir e implementar os procedimentos operacionais necessários à aplicação dos recursos, com base nas normas elaboradas pelo Conselho Gestor e pelo Ministério das Cidades.
- c) Controlar a utilização dos recursos financeiros colocados à disposição na construção dos empreendimentos habitacionais.
- d) Prestar contas e analisar a viabilidade das propostas selecionadas pelo Ministério das Cidades.
- e) Firmar contratos de repasse de recursos a estados, municípios e Distrito Federal em nome do Sistema Nacional da Habitação de Interesse Social (SNHIS).
- f) Oferecer informações ao Ministério das Cidades que permitam acompanhar a execução do PMCMV, de maneira a avaliar o seu sucesso.

Além dessas responsabilidades, a Caixa também atua no PMCMV como um agente financeiro do SFH, o que lhe permite utilizar os recursos dos fundos do programa para financiar a aquisição de moradias pelas famílias, e/ou os empreendimentos habitacionais, pelas construtoras. Por ter agências em todos os municípios brasileiros, ela pode garantir o acesso aos recursos do SNHIS, em conjunto com os outros agentes do SFH, às famílias brasileiras localizadas em qualquer lugar do país.

O banco apresenta um conjunto de características que justificam sua escolha como operador do PMCMV. A mais importante é o fato de a instituição ser uma empresa cem por cento pública, formada por funcionários concursados. Isso garantiu ao governo federal um controle maior sobre a gestão dos recursos disponibilizados para o programa, com a possibilidade de evitar possíveis desvios na aplicação, caso estivessem sob a responsabilidade de prefeituras ou governos estaduais. Por mais importante que isso seja, contudo, o fato de a Caixa ser uma empresa pública não é condição suficiente para justificar a escolha do governo. Há uma série de outros fatores que colaboram para isso, como, por exemplo, o papel histórico que a instituição assumiu no setor habitacional, principalmente após a extinção do BNH.

Outro fator está relacionado ao conhecimento técnico e ao know-how⁴ que a empresa detém na concessão de empréstimos habitacionais, pelo treinamento constante de seus funcionários e a transmissão de conhecimento dos antigos funcionários do BNH, muitos dos quais foram absorvidos pela Caixa. Esse fator engloba também: a realização de vistorias nas obras, pois a Caixa conta para isso com uma equipe própria de engenheiros; as análises de risco de crédito de clientes e construtoras; o conhecimento de regras e normas para utilização dos recursos do FGTS; o conhecimento do Código Civil Brasileiro; e outros aspectos da legislação dos contratos habitacionais e dos fundos governamentais.

Todo esse conhecimento explica por que a carteira habitacional se tornou o principal produto da instituição, ultrapassando em importância até os depósitos em caderneta de poupança – motivo da criação do banco ainda durante o Império, quando a instituição era utilizada até pelos escravos para juntar suas economias e comprar a própria carta de alforria.

O fato de a Caixa ser uma empresa intimamente ligada às classes sociais mais pobres, uma vez que é o agente responsável pelo repasse à população dos recursos dos diversos programas sociais de transferências de renda – como o FGTS, o PIS/Pasep, o seguro-desemprego e outros –, também explica a escolha da empresa como gestora operacional do programa. Devemos ressaltar que o PMCMV visa a solucionar o déficit habitacional das famílias com renda mensal até dez salários mínimos, um público que em geral usufrui dos programas sociais de distribuição de renda.

Percebe-se também, nos últimos anos, uma orientação estratégica da Caixa para se tornar parceira do governo federal. Isso engloba estreitar o relacionamento com prefeitos e governadores, gerando uma troca mútua de interesses, uma vez que operacionalizar a execução dos programas sociais ou da folha de pagamento de uma prefeitura permite o acesso a grande contingente de pessoas que se tornam seus futuros clientes.

Apesar do aumento da participação de outros bancos nos financiamentos habitacionais, a Caixa é a líder na concessão desse tipo de empréstimo, em particular para as famílias com renda de até seis salários mínimos. Uma análise do balanço patrimonial do banco, do primeiro semestre de 2010, indica que 57,4% das suas operações de crédito são decorrentes de financiamentos imobiliários, aos quais se somam 6,41% de financiamentos de infraestrutura e desenvolvimento, o que reforça o caráter social do banco. Em termos numéricos, os percentuais equivalem a R\$86,9 bilhões e R\$9,69 bilhões, respectivamente.

Espera-se, portanto, que a Caixa forneça todo o suporte técnico e operacional necessário para o adequado funcionamento do PMCMV, seja com a disponibilização de sua rede de agências e funcionários, seja pela gestão dos recursos governamentais do PNHU e PNHR, de maneira a garantir as condições mínimas para o sucesso do programa.

Devem-se destacar, contudo, a atuação de dois outros agentes do PMCMV cuja participação também é determinante para o êxito do programa: as prefeituras municipais e, em menor grau de importância, os cartórios de registro de imóveis.

⁴ Também conhecido como conhecimento processual, é o conhecimento de como se executar uma tarefa. Ele é muito importante na área de financiamento habitacional, representando inclusive um gargalo para as outras instituições financeiras, que não conseguem ampliar a escala de seus empréstimos habitacionais pela não familiarização de seus funcionários com as diversas modalidades de financiamento existentes.

A participação das prefeituras no PMCMV se dará principalmente pela atuação delas na regularização fundiária dos assentamentos urbanos que, conforme o artigo 46 da Lei nº 11.977, consiste num conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização dos assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a: garantir o direito à moradia; desenvolver as funções sociais da propriedade urbana; e preservar o equilíbrio ambiental da construção.

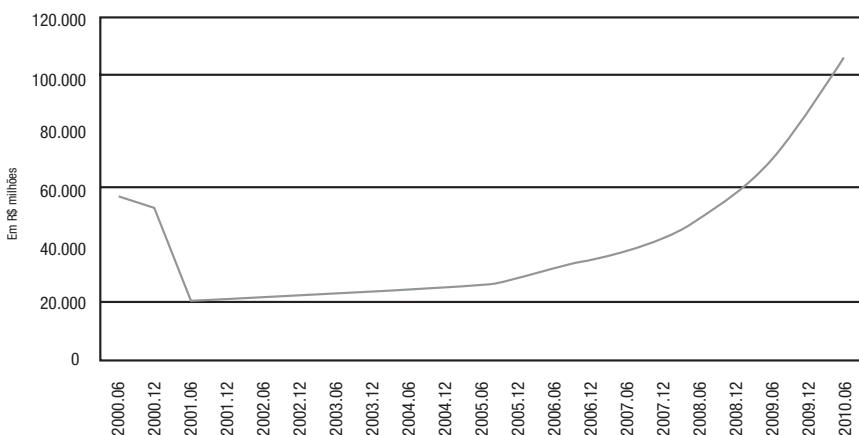
Compete também às prefeituras a disponibilização de terrenos para a construção dos empreendimentos habitacionais, pela doação do terreno ao programa e futura entrega deste a uma construtora, após seleção e análise de risco, para a construção dos imóveis. Acrescente-se ainda, que as Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis), que são parcelas de área urbana destinadas à moradia de baixa renda, sujeitas a regras específicas de ocupação e uso do solo, também podem ser disponibilizadas para o programa.

Quanto aos cartórios de registro de imóveis, a Lei nº 11.977 determinou a redução no valor das custas e dos emolumentos cartorários conforme a faixa de renda, sendo que as famílias com renda mensal de até três salários mínimos são isentas do pagamento; além disso, ela determina o registro eletrônico das escrituras públicas nos padrões da Infraestrutura de Chaves Públicas (ICP).

São vários os agentes envolvidos pelo PMCMV, tanto do setor privado quanto do setor público, cuja interação determinará o sucesso do programa. Embora a participação da Caixa seja condição fundamental para esse objetivo, não devemos deixar de destacar a importância desses outros agentes, como já se mencionou. Lamenta-se o fato de não podermos mensurar ainda, com base no balanço patrimonial da Caixa e nos dados do setor, qual o impacto do PMCMV para a economia e o desenvolvimento do país.

Todavia, um dos objetivos principais do programa, o de ser uma política anticíclica contra os efeitos nocivos da crise mundial, já foi atingido, como se pode verificar no Gráfico 2, que apresenta a evolução das operações de créditos dos setores públicos e privados (bancos) direcionadas para os empréstimos habitacionais:

Gráfico 2 – Operações de créditos habitacionais



FONTE: www.ipeadata.gov.br

Verifica-se expressivo aumento dos empréstimos habitacionais, que já vinham numa trajetória ascendente a partir de junho de 2009; os empréstimos habitacionais passaram de R\$70,3 bilhões para R\$106,1 bilhões, em junho de 2010, ou seja, houve um aumento de R\$18,7 bilhões em apenas um ano. Com base nesses valores e, sabendo-se que o nível de financiamentos imobiliários da Caixa foi de R\$86,9 bilhões, de acordo com o demonstrativo contábil do primeiro semestre de 2010, percebe-se que a Caixa é responsável por mais de 81% dos empréstimos habitacionais do país, em termos de montante financeiro.

O Gráfico 2 também mostra o comportamento dos empréstimos habitacionais no país desde junho de 2000. O movimento de ascensão no montante de empréstimos, a partir de junho de 2001, nos permite concluir, num primeiro momento, que houve um aumento no desenvolvimento do país, no sentido de que mais pessoas tiveram acesso às liberdades decorrentes da posse de uma moradia. Ressalta-se, porém, a necessidade de uma melhor análise desses dados – o que não é o objetivo desse trabalho – para corroborar definitivamente essa afirmação.

5 Considerações finais

A perspectiva do desenvolvimento como liberdade nos diz que o desenvolvimento econômico de um país ocorre quando há aumento das liberdades instrumentais dos indivíduos. Agrupadas em cinco tipos, as liberdades instrumentais estão relacionadas à possibilidade que as pessoas têm de desenvolver suas capacidades inatas como seres humanos e indivíduos sociais.

Assim, essa perspectiva põe o foco sobre os fins do desenvolvimento econômico, ou seja, como o crescimento do PIB, da renda per capita etc. contribui para que as pessoas tenham mais acesso a saúde, educação, moradia, segurança, direitos civis, e assim por diante. Ressalta-se ainda que as liberdades instrumentais são, além do objetivo final do desenvolvimento econômico, os meios pelo qual ocorre o desenvolvimento de um país, pois elas estão inter-relacionadas, no sentido de que uma promove a outra e todas promovem o desenvolvimento.

Nesse contexto, graças às características peculiares da habitação como bem econômico cuja aquisição demanda grande esforço financeiro e econômico por parte das famílias, considera-se a moradia um dos fatores necessários para que o indivíduo possa desenvolver suas capacidades e ter acesso aos diversos tipos de liberdade e, conseqüentemente, promover o desenvolvimento do país.

Conforme apurado pelos estudos da FJP e do Ministério das Cidades, verifica-se que há um déficit habitacional no país concentrado nas regiões Sudeste e Nordeste e nas periferias das grandes cidades. Esse déficit é classificado em dois tipos: déficit por reposição de estoque e déficit por incremento do estoque. Acrescente-se ainda, que o déficit habitacional é mais elevado nas famílias cuja renda mensal vai de zero a dez salários mínimos, sendo maior quanto mais baixa for a faixa de renda.

Assim, pode-se afirmar que qualquer política pública que tenha por objetivo resolver o déficit habitacional terá como consequência a promoção do desenvolvimento econômico do país. Nesse contexto foi implantado o PMCMV, cujo objetivo é facilitar o acesso das famílias

mais pobres à habitação, principalmente daquelas com renda mensal entre zero e três salários mínimos, para as quais foram concedidos vários benefícios, entre os quais: subsídio econômico para o pagamento das prestações; criação de um fundo de garantia contra a perda da capacidade de pagamento; isenção das custas cartorárias.

O PMCMV engloba uma série de recursos disponibilizados em vários fundos, dos quais três se destacam: o PNHU, que visa a complementar a capacidade financeira do beneficiário para o pagamento das prestações mensais de financiamentos habitacionais dos imóveis localizados na área urbana; o PNHR, destinado às famílias localizadas nas áreas rurais, com o objetivo de reforma de suas moradias por meio da concessão de subsídios para a compra de materiais de construção; e o FGHab, um fundo garantidor dos empréstimos habitacionais que poderá ser utilizado pelos agentes financeiros para cobrir eventuais inadimplências dos financiamentos habitacionais contratados através do PMCMV.

Foram destinados também recursos para o BNDES, o FAR e o FDS, o que caracteriza o PMCMV como política nacional e anticíclica, com forte intervenção do governo federal. Essa intervenção se dá principalmente através da gestão operacional da Caixa, o principal agente executor das políticas do PMCMV e gestor dos recursos do FAR e do FDS.

O papel da Caixa no programa não foi escolhido por acaso. Como se demonstrou neste trabalho, a instituição apresenta uma série de características históricas, técnicas e políticas que justificam sua escolha. Mais que isso, elas estabelecem a participação da Caixa como pré-requisito do sucesso de qualquer política pública na área habitacional. Dentre as suas principais responsabilidades no PMCMV, destacam-se o papel de definir e implementar os procedimentos operacionais necessários à aplicação dos recursos disponibilizados nos fundos e controlar a utilização dos recursos financeiros colocados à disposição das empreiteiras para a construção dos empreendimentos habitacionais.

Pode-se afirmar que a Caixa, ao participar como agente operador do PMCMV, mais uma vez assume importante papel na história do desenvolvimento econômico brasileiro. Isso ratifica a função social dessa instituição criada para ser o banco das classes menos favorecidas da sociedade, mas que, ao longo de sua história, tem assumido compromissos cada vez mais importantes, sempre ligados à sua capacidade de abranger todos os brasileiros.

Finalmente, cabe ressaltar que não há no país nenhuma outra instituição que, como a Caixa, possua todas as características e os meios necessários para a execução de um programa do porte do PMCMV. Essa afirmação é corroborada quando se leva em consideração o fato de que até a Emgea contratou a Caixa para gerir e operacionalizar sua carteira de ativos, cuja principal característica é estar espalhada por todas as regiões do Brasil.

Referências bibliográficas

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. *Política Nacional de Habitação*. Brasília, 2004. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/politica-nacional-de-habitacao/4PoliticaNacionalHabitacao.pdf>>. Acesso em: 28 set 2010.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. *Déficit habitacional no Brasil, 2007*, Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação. Brasília, 2009.

Disponível em: <<http://www.fjp.gov.br/index.php/servicos/81-servicos-cei/70-deficit-habitacional-no-brasil>>. Acesso em: 28 set 2010.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, Senado Federal, 1988.

BRASIL. Presidência da República. Lei Ordinária nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm. Acesso em: 8 out 2010.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. "Celso Furtado e a teoria econômica", in Francisco da Silva Coelho e Rui G. Granziera (orgs.), *Celso Furtado e a formação econômica do Brasil*. São Paulo, Atlas, 2009. p.60-71.

BUENO, Eduardo. *Caixa: uma história brasileira*. s.l. Buenas Ideias Metalivros, 2002.

MORAIS, Maria da Piedade. "Breve histórico sobre o quadro atual da habitação no Brasil", in *Políticas sociais*. São Paulo, 2002.

SEN, Amartya Kumar. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo, Companhia das Letras, 2007.

SILVA, Luís Inácio Lula da. Discurso do lançamento do Programa Minha Casa, Minha Vida. Disponível em: <www.info.planalto.gov.br/>. Acesso em: 5 out 2010.