

Mara Nogueira

Programa “Minha Casa, Minha Vida”: política habitacional ou pacote anticíclico?

Belo Horizonte, MG
CEDEPLAR
FACE - UFMG
2012

Mara Nogueira

Programa “Minha Casa, Minha Vida”: política habitacional ou pacote anticíclico?

Dissertação apresentada ao curso de Mestrado em Economia do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do Título de Mestre em Economia.

Orientador: Prof. Dr. Marco Aurélio Crocco

Co-orientador: Prof^a. Dr^a. Ana Maria Hermeto Camilo de Oliveira

Belo Horizonte, MG
Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional
Faculdade de Ciências Econômicas - UFMG
2012

Folha de Aprovação

“Lá (nos EUA), ela é um tsunami; aqui, se ela chegar, vai chegar
uma marolinha que não dá nem para esquiatar.”

Luiz Inácio Lula da Silva

“Saudosa maloca, maloca querida,
Dim dim donde nós passemos os dias feliz de nossas vidas.”

Adoniram Barbosa

AGRADECIMENTOS

Em primeiríssimo lugar, agradeço aos meus pais, Raimundo e Maria das Graças. Vocês me deram o principal, os valores que permeiam a minha vida em todos os seus âmbitos e sem os quais nada faria real sentido. Também sou grata a vocês por me proporcionarem a felicidade de ter dois irmãos mais velhos maravilhosos, Maria Olívia e Ramiro, grandes amigos e companheiros, sempre preocupados com a irmã caçula. Obrigada pelo carinho e, acima de tudo, por me aceitarem do jeito que sou e respeitarem minhas escolhas. Agradeço também aos meus cunhados, quase irmãos, Graziella e Mateus, por terem absorvido as mesmas preocupações e sempre me tratarem com tanta afeição. Ainda no círculo familiar mais próximo, um abraço apertado pra minha pequena sobrinha Alice, coisa mais linda da tia, e também pro meu(minha) futuro(a) sobrinho(a), cuja chegada é aguardada num misto de ansiedade e alegria. Por fim, aquele abraço aos meus amigos de infância, primos queridos, sempre presentes, embora às vezes distantes: Jorge, Rodrigo, Filipe, Chico e Leôncio.

Agradeço à Belo Horizonte, cidade que me abriga há quase doze anos, tendo nesse período se transformado naquilo que aprendi a chamar de lar. Aqui conheci os melhores amigos que uma pessoa pode ter. Uma bitoca em todas as minhas queridas amigas do CEFET, pelos mais de dez anos de uma amizade daquelas que você sabe que vai durar pra vida toda: Drica, Mandioca, Bárbara, Gabiroba, Mona, Ivie, Jujuca, Júlia, Lorô, Marinete e Stellita. Um abraço especial pra Jujuca, minha nova companheira de residência, grata surpresa deste ano veloz. Um alô pra gigante turminha brilhante dos QNTs aqui representada pelo Cirão boa praça; Hernani, o único; grande Jasa; Ícaro-baby; Fefê Réveillon; Samuca, seu lindo; Bixinga; Gustavito; Antonio, apesar do flamenguismo crônico; Luna Luneta; Chapa Browser e tantos outros que deles falar renderia nova dissertação. Grande abraço coletivo na galerinha alto astral sem classificação apropriada: Mário Sérgio, pelos deliciosos papos e refeições; Clê e Amandita, pela farra; Mariana, pela convivência e aprendizado; Davi, por nada que eu consiga me lembrar nesse exato momento; Débora e Emília, pelos abismos de pensamento ao som de meia lua inteira.

Um agradecimento especialíssimo à família Figueira, por ter me recebido de braços abertos no sempre aconchegante apartamento da Rua Goitacazes. Sandra, obrigada pelas deliciosas comidas e principalmente pelo carinho. Pedro e Mari, grande

abraço e obrigada pela acolhida. Zeca, valeu pelos afetuosos latidos e pulinhos de boas vindas. Belinha, pra você os agradecimentos não bastariam. Você entrou na minha vida, assim como quem não quer nada e acabou ocupando uma parte grande dela. Obrigada pelo carinho, pela paciência e pelos olhares de quem entende tudo antes que eu precise dizer.

Sou grata também à Universidade Federal de Minas Gerais, onde me graduei e onde hoje finalizo mais uma etapa de minha formação. Mais especificamente agradeço aos funcionários e professores da Faculdade de Ciências Econômicas. Aqui também fiz grandes amigos que tornaram essa fase da minha vida tão agradável quanto proveitosa. Abraços aos colegas de mestrado: Cláudio, Daniel, Felipe, Jackson, Nina, Raphael, Thiago e Victor. Não poderia faltar uma menção honrosa aos meus chatinhos favoritos, Felipe e Nina: ai de vocês se não formos amigos pra sempre! Ainda na esfera ceceplariana, grande abraço às meninas do doutorado: Juliana, Sylvia, Keynis, Solange, Kilvia e Ester. E aos “calouros” da coorte 2011: Sol, Thiago, Rafael, Vinícius, Luiz e Carla.

Minha formação não seria completa sem a participação, que hoje já dura quase sete anos, no Laboratório de Estudos em Moeda e Território. Ali no LEMTe, outrora na salinha apertada do sétimo andar da antiga FACE do centro, e agora na sala 2065 no nosso novíssimo lar acadêmico, aprendi a árdua profissão que pretendo seguir. Aos colegas Matheus, Cristina, Ana Paula, Wallace, Ana Tereza, Anderson, Fernanda, Carla, Gustavo, João Prates, Chico, Marcão e Rodrigo agradeço pela efetiva contribuição para o meu desenvolvimento como pesquisadora. Um abraço especial para o Chico, por ter me ajudado com as frustradas tentativas de compatibilizar CEPs e setores censitários, e também à Fernanda, pela leitura cuidadosa de meu texto final.

Minha gratidão à sociedade brasileira, que com o suado pagamento de impostos financiou meus estudos ao longo de toda minha vida. Em particular, agradeço à CAPES pelo financiamento de meu mestrado. Orgulho-me de dizer que sempre estudei em escolas públicas de qualidade, nas quais aprendi muito, tanto com os professores quanto com os colegas das mais variadas proveniências. Neste contexto, agradeço também aos meus alunos de Introdução à Economia, em especial à turma de Ciências Sociais de 2012/1. Esse semestre, tentando ensinar algo de economia a vocês, confirmei meu desejo de prosseguir nesse tão difícil e necessário ofício.

Por fim, mas, não menos importante, agradeço ao meu orientador Marco Crocco e a minha co-orientadora Ana Hermeto. À Ana, pela paciência de tirar sempre com

prontidão as minhas numerosas dúvidas metodológicas, contribuindo essencialmente à produção deste trabalho. E ao Crocco, agradeço por contribuir há sete anos com a minha formação como estudante, pesquisadora e cidadã. Com você, Crocco, aprendi tanto que entendi o significado real da palavra mestre. Considero você como um amigo e espero que nossa parceria acadêmica se estenda por muitos e profícuos anos.

SUMÁRIO

Lista de Figuras.....	X
Lista de Gráficos	X
Lista de Quadros	xi
Lista de Tabelas	xi
RESUMO	xiii
ABSTRACT.....	xiv
APRESENTAÇÃO	1
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	7
PRIMEIRO ARTIGO: Políticas anticíclicas de estímulo à economia no contexto pós-crise: o programa “Minha Casa, Minha Vida”	9
1. Introdução	9
2. A crise americana e os países emergentes	11
3. Impactos da crise no Brasil.....	17
3.1. <i>Contas externas</i>	18
3.2. <i>Sistema Financeiro</i>	21
3.3. <i>Economia real</i>	24
3.3.1. Valor Adicionado Bruto.....	25
3.3.2. Emprego	27
3.3.3. Indústria	29
4. Políticas Anticíclicas	31
4.1. <i>Política cambial</i>	32
4.2. <i>Política monetária</i>	34
4.3. <i>Política Fiscal</i>	37
4.4. <i>Programa “Minha Casa, Minha Vida”</i>	38
5. Metodologia	43
5.1. <i>Modelo Teórico</i>	43

5.2. <i>Estratégia de Estimação e Dados</i>	46
6. Análise dos Resultados.....	54
7. Conclusão	62
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	64
Anexo 1	68
Anexo 2	69
Anexo 3	70
Anexo 4	72
SEGUNDO ARTIGO: A questão habitacional brasileira, suas raízes e “soluções”: o Programa “Minha Casa, Minha Vida”	74
1. Introdução.....	74
2. O processo de urbanização brasileiro.....	77
3. Políticas públicas para a habitação.....	86
4. A habitação no governo Lula.....	94
5. Uma análise crítica do “Programa Minha Casa, Minha Vida”	102
5.1. Metas e impacto no déficit habitacional	102
5.2. Infraestrutura urbana e entorno das regiões beneficiadas	110
5.2.1. <i>Dados e Metodologia</i>	110
5.2.2. <i>Resultados</i>	115
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	128
Anexo 1	132
CONSIDERAÇÕES FINAIS	138

LISTAS

Lista de Figuras

SEGUNDO ARTIGO

Figura 1 - Proporção de unidades financiadas em relação ao déficit municipal estimado	109
Figura 2 - Características gerais do domicílio: amostra completa.....	116
Figura 3 - Características do entorno: amostra completa.....	119
Figura 4 - Características gerais do domicílio: Belo Horizonte	133
Figura 5 - Características gerais do domicílio: Rio de Janeiro.....	133
Figura 6 - Características gerais do domicílio: São Paulo	134
Figura 7 - Características do entorno: Belo Horizonte	136
Figura 8 - Características do entorno: Rio de Janeiro.....	136
Figura 9 - Características do entorno: São Paulo.....	137

Lista de Gráficos

PRIMEIRO ARTIGO

Gráfico 1 - Déficit comercial norte-americano: países e regiões selecionados (1989 a 2009)	14
Gráfico 2 - Valor adicionado bruto e valor adicionado bruto das atividades: agropecuária, indústria e serviços.....	26
Gráfico 3 - Componentes do Produto Interno Bruto pela ótica da demanda: consumo, formação bruta de capital fixo, exportações e importações de bens e serviços	27
Gráfico 4 - Taxa de desemprego: Média trimestral (2003/T1 a 2011/T4).....	28
Gráfico 5 - Produção industrial: Atividades industriais.....	30
Gráfico 6 - Produção industrial: Categorias de uso	31
Gráfico 7 - Crescimento do PIB total (a preços de mercado) versus PIB da construção civil: 2004/T1 a 2010/T4.....	42

Lista de Quadros

PRIMEIRO ARTIGO

Quadro 1 - Dados e fontes.....	68
Quadro 2 - Teste de balanceamento: diferenças de média por bloco de GPS estimado .	71

SEGUNDO ARTIGO

Quadro 1 - Variáveis e Categorias.....	113
--	-----

Lista de Tabelas

PRIMEIRO ARTIGO

Tabela 1 - Bank Return on Equity (em porcentagem)	22
Tabela 2 - Saldo de admissões e demissões: setores do IBGE (2008/T1 a 2009/T4).....	29
Tabela 3 - Impacto do programa de investimentos.....	40
Tabela 4 - Financiamentos do PMCMV*: Algumas estatísticas descritivas	49
Tabela 5 - Resultados da regressão por MQO robusto para a variável “Admissões totais por pessoa ocupada (exceto na agropecuária)”	55
Tabela 6 - Resultados da regressão por MQO robusto para a variável "Admissões por pessoa ocupada, por setor"	58
Tabela 7 - Resultados da regressão por MQO robusto para a variável “Admissões por pessoa ocupada (exceto na agropecuária) por faixa salarial”	60
Tabela 8 - Resultados da regressão por MQO robusto para a variável “Admissões por pessoa ocupada (exceto na agropecuária) por nível de escolaridade”	61
Tabela 9 - Estatísticas descritivas: amostra completa, grupo tratamento e controle	69
Tabela 10 - Resultados da estimação do GPS via Tobit	70
Tabela 11 - Resultados da regressão por MQO robusto para a variável “Admissões totais, exceto agropecuária”: análise de sensibilidade do modelo 1	72
Tabela 12 - Resultados da regressão por MQO robusto para a variável “Admissões totais, exceto agropecuária”: análise de sensibilidade do modelo 2	73

SEGUNDO ARTIGO

Tabela 1 - “Minha Casa, Minha Vida”: recursos, fontes e destinações	99
Tabela 2 - Metas do PMCMV versus Déficit Habitacional	99

Tabela 3 - Metas regionais do PMCMV versus Déficit Habitacional	104
Tabela 4 - Unidades financiadas pelo PMCMV (valores absolutos e relativos), em proporção às metas propostas e ao déficit estimado	106
Tabela 5 - Déficit habitacional e unidades financiadas por faixa de renda	108
Tabela 6 - Unidades financiadas pelo PMCMV nos dez municípios brasileiros com maior déficit habitacional.....	114
Tabela 7 - Número de operações contratadas e unidades financiadas: por categoria do imóvel e faixa de renda	115
Tabela 8 - Características gerais do domicílio e proporção de unidades financiadas em (%): total da amostra.....	118
Tabela 9 - Características do entorno e proporção de unidades financiadas em (%): total da amostra.....	122
Tabela 10 - Características gerais do domicílio e proporção de unidades financiadas em (%): por município e faixa de renda	132
Tabela 11 - Características do entorno e proporção de unidades financiadas em (%): por município e faixa de renda	135

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo realizar uma análise do programa habitacional “Minha Casa, Minha Vida” lançado em março de 2009 no Governo Lula com a meta de construir um milhão de moradias em dois anos para mutuários com renda de até dez salários mínimos. Em sua proposta o programa apresenta claramente um propósito duplo: reduzir o déficit habitacional brasileiro e gerar emprego e renda através de investimentos na construção civil. Dado o caráter diferenciado dos objetivos anunciados pelo PMCMV, a análise aqui empreendida também foi realizada de duas formas distintas. Num primeiro artigo, foi medido o impacto do programa no volume de contratações dos municípios brasileiros, utilizando como referência a teoria keynesiana da demanda efetiva e como método, a técnica de *Generalized Propensity Score*. Os resultados apontaram para efeitos positivos e significativos do programa no emprego, especialmente em municípios de menor porte e em ocupações de baixa remuneração e escolaridade. No segundo trabalho, foi realizada uma análise dos impactos do PMCMV no déficit habitacional. De acordo com os dados analisados, a divisão regional dos empreendimentos não manteve as metas apontadas. Além disso, após um ano de vigência, o programa produziu números bem inferiores aos anunciados, principalmente na faixa renda mais baixa. Também foi analisada a qualidade, em termos da oferta de serviços básicos de infraestrutura urbana e do entorno, das regiões beneficiadas pelo programa nos municípios de Belo Horizonte, Rio de Janeiro e São Paulo. Para tanto foram utilizados dados do Censo de 2010 e dos financiamentos no âmbito do PMCMV, explorados com o uso da técnica estatística multivariada de Análise de Correspondência Múltipla. De acordo com os resultados obtidos, há uma leve tendência à melhor localização de empreendimentos voltados para as faixas de renda mais altas. Contudo, na média, as construções são realizadas em localidades com qualidade mediana, próximas ao ideal. Em conjunto, as análises realizadas apontam que o PMCMV cumpriu melhor seu objetivo anticíclico, sendo uma política habitacional pouco abrangente, embora apresente avanços importantes.

Palavras-chave: Programa Minha Casa Minha Vida, habitação, crise dos *subprime*, *Generalized Propensity Score*, Análise de Correspondência Múltipla.

ABSTRACT

The aim of this study is to present an analysis of “Minha Casa, Minha Vida”, a housing program launched in March 2009 by Lula’s administration with the purpose of building one million houses in two years for families with income up to ten minimum wages. The program clearly has a double intention: to reduce Brazilian housing deficit and to generate income and employment through investments on the construction activity. Considering the distinct character of PMCMV’s alleged aims, the present analysis will also be divided into two different parts. In the first paper it was measured the impacts of the program in the employment volume of Brazilian municipalities. The study was based on the keynesian principle of effective demand and it has used the Generalized Propensity Score methodology. The results point to positive and significant effects of the program, especially in small cities and low-skilled, low-paying occupations. In the second study it was realized an analysis of PMCMV’s impacts on the housing deficit. According to the examined data, the proposed regional division of the constructions was not followed. Besides that, after a year, the program had delivered far less units than initially promised, notably for the lower wage range. It was also analyzed the quality, in terms of basic urban infra-structure services and surroundings, of the benefited areas at Belo Horizonte, Rio de Janeiro and São Paulo. For this purpose, it was used data of 2010 Census and PMCMV’s funding, explored using Multiple Correspondence Analysis, a multivariate statistical technique. There is a slight tendency towards a better location to the constructions for the higher wage ranges. However, in the average, the houses are being built on regions with median quality, next to ideal. The two studies ensemble, point out that the PMCMV has better accomplished its countercyclical purposes and despite some advances, as a housing program it still remains little encompassing.

Key words: Programa Minha Casa Minha Vida, housing, subprime crisis, *Generalized Propensity Score*, Multiple Correspondence Analysis.

APRESENTAÇÃO

Nos anos 2000, a economia brasileira cresceu bem acima da média observada nos anos 80 e 90¹. Entre 2000 e 2008, a taxa de crescimento média do PIB foi 3,7 %. Considerando apenas o período 2004-2008, essa taxa é ainda maior: 4,7%². Tal desempenho sustentou um crescimento real da renda disponível e queda no desemprego urbano.³ Além disso, políticas adotadas pelos dois governos Lula (2003-2011), como a implantação do programa Bolsa Família e os reajustes no salário mínimo, fizeram surgir uma nova classe de consumo. O crescimento do volume - em função da tendência de queda nos juros - e do acesso ao crédito no período⁴ também contribuíram para o aumento do consumo.

Dentre as atividades beneficiadas pela nova conjuntura econômica dos anos 2000 é possível citar com destaque o setor imobiliário. Pela característica do financiamento imobiliário – valores altos e prazos longos – a conjuntura das décadas de 80 e 90 foram bastante prejudiciais. No novo contexto, caracterizado por tendência de queda na taxa SELIC, maior estabilidade da economia e queda na taxa de desemprego, a demanda por novos imóveis, que se encontrava reprimida, pode se efetivar (MAGALHÃES *et al*, 2012).

Contudo, em 2008, eclodiu uma das piores crises financeiras internacionais de todos os tempos, cujo epicentro foi o mercado imobiliário norte-americano. A economia globalizada e interligada do século XXI fez com que os impactos dessa crise fossem sentidos em todas as partes do globo, principalmente através do sistema financeiro que havia adquirido derivativos lastreados nos chamados empréstimos *subprime* através de uma complexa cadeia de produtos financeiros. No Brasil, uma série de características peculiares do sistema financeiro nacional fez com que este não fosse afetado diretamente.

¹ “A taxa média de crescimento entre 1980 e 1989 foi de 2,6%, enquanto nos anos 1990 foi de apenas 1,6%.” (MOLLO, 2010 – p. 16)

² De acordo com dados do Banco Central do Brasil (2008).

³ “Entre 2003 e 2010, a taxa de desemprego caiu pela metade (de 12,4% para 6,7%); o rendimento médio mensal dos trabalhadores subiu 18%; e mais de 14 milhões de empregos formais foram criados (apenas em 2010, foram criados 2,5 milhões de vagas); a renda domiciliar per capita cresceu 23,5% em termos reais; o rendimento médio real dos trabalhadores e o consumo das famílias voltaram a crescer, após longos períodos de encolhimento.” (FAGNANI, 2011 – p. 5)

⁴ De acordo com dados do Banco Central (BC), em janeiro de 2001, a proporção entre o volume de crédito concedido pelo Sistema Financeiro e o PIB era 27,4%. Em janeiro de 2008 esse mesmo indicador já passava de 35%, alcançando mais de 40% no mesmo mês do ano seguinte.

A reverberação da crise, no entanto, afetou a economia dos parceiros comerciais brasileiros, reduzindo a demanda externa dos principais produtos exportados. Além disso, com o acirramento da crise e com a falência de instituições financeiras internacionais proeminentes, o que se viu foi uma redução na oferta de crédito, especialmente de longo prazo. Este encolhimento na liquidez internacional impactou os projetos de investimento das empresas privadas nacionais, em especial no setor da construção civil (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009).

De acordo com dados divulgados pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) em ocasião do 9º Congresso Brasileiro de Construção, em 2009, o total de despesas com produtos da construção civil somou R\$ 244 bilhões, representando 46,4% do investimento total realizado no país naquele ano, ou seja, 9,2% do PIB nacional. Ainda de acordo com a FIESP (2010), as atividades da “cadeia de construção”⁵ ocuparam 10 milhões de pessoas, entre empregos formais e informais. Essas despesas teriam gerado ainda um valor adicionado de R\$ 224 bilhões; deste total, 61% teve sua origem no setor da construção, segmento que é carro-chefe do macrossetor, determinando o ritmo de crescimento dos demais setores da cadeia e empregando a maior parte (69%) da mão de obra.

O setor da construção civil empregou, em 2010, cerca de 2,5 milhões de trabalhadores formais, o que corresponde a 5,7% do total do emprego formal no país. Deste total, cerca de 80% está concentrado na faixa de remuneração entre zero e três salários mínimos, ou seja, a construção civil emprega, em sua maioria, trabalhadores pouco qualificados: cerca de 60% possuem apenas ensino fundamental completo⁶.

De acordo com Shimizu (2010), uma terceira característica relevante do setor é seu reduzido coeficiente de importação (inferior a 2%), o que demonstra ser esta uma indústria que utiliza predominantemente capital, tecnologia e insumos nacionais. Em função disso, a construção civil pode se expandir sem que sejam observadas pressões na balança comercial brasileira, minimizando um problema que é central nas economias em desenvolvimento.

O PIB da construção civil, de acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), cresceu 7,9% em 2008 contra 5,2% de crescimento do

⁵ A chamada “cadeia da construção” também conhecida como macrossetor da construção ou *construbusiness* envolve além do setor da construção (edificações, obras viárias e construção pesada), fornecedores de matérias-primas e equipamentos para este setor e, por fim, serviços ligados à distribuição de produtos da construção.

⁶ Dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) divulgados pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

PIB nacional. Já em 2009, no contexto pós-crise econômica, o setor sofreu uma contração de 6,3%, bem superior à taxa negativa de 0,6% observada para a economia como um todo. Trata-se, portanto, de um setor que vinha crescendo acima da média brasileira e que foi um dos mais atingidos pela crise. Um dos motivos para isso pode ser identificado no caráter de longo prazo dos investimentos em construção, que exigem financiamentos também de longo prazo, primeiros a escassearem em momentos de turbulência da economia mundial.

Em função de seu grande peso econômico e sua capacidade de gerar empregos, principalmente para parcelas da população com baixa qualificação, o setor foi um dos principais alvos para as políticas anticíclicas do governo Lula no contexto pós-crise, como afirma o próprio presidente em relatório publicado pela FIESP (2010, p. 3 e 4)

Quando a crise internacional se agravou, no final de 2008 e início de 2009, outros países tiveram de mobilizar investimentos públicos para gerar empregos, mas o Brasil já estava com as obras planejadas em andamento. Além do mais, o governo federal adotou uma série de medidas de estabilização da oferta de crédito, assim como medidas anticíclicas – a exemplo das desonerações, inclusive de materiais de construção – que tiveram por objetivo, com sucesso, mitigar os efeitos da crise econômica.

Dentro desse contexto, o governo federal lança em março de 2009 o programa “Minha Casa Minha Vida” (PMCMV). Tal iniciativa tem como premissas a inclusão social, ampliando o acesso de famílias de baixa renda à moradia e, conseqüentemente, reduzindo o déficit habitacional. Além disso, o programa tem o objetivo explícito de exercer uma função anticíclica: em contexto pós-crise, pretende “gerar emprego e renda por meio do aumento do investimento na construção civil” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009 - pp. 191-192)

Para atingir a ambiciosa meta de construir um milhão de moradias⁷ para famílias com renda de até 10 salários mínimos a União investe R\$ 25,5 bilhões em recursos, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), R\$ 7,5 bilhões e o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), R\$ 1 bilhão. Desse total de R\$ 34 bilhões, R\$ 16 bilhões são destinados ao subsídio de moradias (para famílias de até seis salários mínimos), R\$ 10 bilhões para subsídios em financiamentos no âmbito do FGTS, R\$ 2 bilhões para a constituição de um fundo garantido das operações do FGTS,

⁷ Recentemente, o PMCMV foi incluído na segunda etapa do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2) o que significou um aumento dos recursos disponíveis e uma ampliação da meta inicial para 2 milhões de moradias. Contudo, dada a disponibilidade de dados o presente estudo se concentrará na primeira fase do programa.

R\$ 5 bilhões são destinados a financiamentos de infraestrutura e R\$ 1 bilhão para a cadeia produtiva.

O prazo previsto de duração do programa é de dois anos, o que levanta questionamentos sobre a capacidade do setor produtivo de cumprir essa ambiciosa meta, uma vez que o aquecimento do mercado imobiliário já foi suficiente para que faltassem alguns insumos na construção civil em período recente (VIRGÍLIO, 2009).

Além disso, o mais grave entrave à efetiva realização da meta governamental é a interrelação da problemática habitacional com o planejamento urbano. O déficit habitacional brasileiro estimado em 2007 pela Fundação João Pinheiro (FJP) contabilizava a carência de mais de seis milhões de moradias, deste total, 82,6% é concentrado em áreas urbanas e 29,6% em áreas metropolitanas (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009). Essas áreas são caracterizadas, em geral, pela carência de terrenos e pelo alto custo daqueles remanescentes, o que compromete o acesso da população de baixa renda (entre zero e três salários mínimos), na qual se concentra 89,4% do déficit. Um efeito dessa barreira de preços, gerada pela chamada renda fundiária urbana, pode ser o deslocamento dos empreendimentos voltados para essa faixa da população para regiões sem a infraestrutura básica necessária. E, além disso, há que se considerar o fator de deslocamento entre o trabalho e a habitação que, além de impactar sobremaneira a qualidade de vida da população, pode exacerbar o problema do trânsito urbano que já é caótico em grande parte das regiões metropolitanas (VIRGÍLIO, 2009).

Dessa forma, trata-se de um problema amplamente complexo que deve ser tratado de maneira articulada com a questão urbana mais ampla. No cerne da proposta que criou o Ministério das Cidades em 2003, esse tipo de questionamento parece estar presente, como mostram as palavras da então Secretária Adjunta, Ermínia Maricato (2006 – pp. 216):

(...) a PNH [Plano Nacional da Habitação] tomou como ponto de partida que a moradia na cidade adquire sentido apenas no contexto da política urbana. Ainda de acordo com o Projeto Moradia, a PNH depende fundamentalmente de três eixos: política fundiária, política financeira e estrutura institucional. Os aspectos relacionados à construção civil estariam dependentes dessa matriz formada por fatores determinantes.

Um elemento também presente no discurso da autora nos permite notar que havia uma preocupação de distinguir a concessão de financiamento imobiliário da questão mais abrangente da política habitacional.

A articulação entre terra e financiamento mostra-se indispensável para garantir o sucesso de uma ação que pretende minimizar a exclusão territorial. Sem essa

articulação, a injeção de recursos financeiros num mercado patrimonialista pode inflar o preço da terra e dificultar o acesso à moradia em vez de ampliá-lo, o que ainda não está descartado que possa acontecer (MARICATO, 2006 – pp. 216).

Vale destacar que o sucesso desta política pública e, portanto, a efetiva redução do déficit, deve ter em consideração o conceito mais amplo de habitação, que se distingue da simples ideia de unidade habitacional e inclui o acesso a um aparato urbano de qualidade e acesso a serviços como abastecimento de água, rede de esgoto, coleta de lixo, rede elétrica, transporte público, entre outros (ROYER, 2009).

Sendo assim, a dupla função que o PMCMV pretende cumprir traz algumas dúvidas em relação a sua capacidade de equacionar dois problemas de origem tão distinta. Neste contexto, a avaliação desta política pública e dos resultados alcançados em suas duas frentes de ação faz-se amplamente necessária e é nesse contexto que o presente trabalho se insere.

Objetiva-se, com esse estudo, analisar os impactos do PMCMV. Parte-se do pressuposto de que, dados os objetivos anunciados do programa, ele é, ao mesmo tempo, uma política pública habitacional e um pacote econômico cujo objetivo é amenizar o problema de demanda efetiva gerado pela crise de 2008. Em função da natureza distinta dos problemas que o programa pretende atacar, faz-se necessária uma análise de impactos também diferenciada.

Dessa forma, este trabalho será dividido em duas partes, na primeira, denominada “Políticas anticíclicas de estímulo à economia no contexto pós-crise: o programa ‘Minha Casa, Minha Vida’” será analisada a capacidade do programa em gerar emprego no âmbito dos municípios brasileiros. Examinar-se-á, assim, em que medida o programa foi bem sucedido em atender um de seus principais objetivos: geração de demanda efetiva num contexto de crise. Em um primeiro momento, portanto, a própria crise e as suas consequências no país serão analisadas, bem como o pacote de políticas que o governo utilizou na tentativa de mitigar seus impactos.

Para este primeiro estudo, foi proposta a adoção de uma metodologia amplamente utilizada em análises de política pública. A técnica, denominada *Generalized Propensity Score* (GPS), tem como objetivo, a partir da construção de um grupo contrafactual, amenizar o viés de seleção causado pela não-aleatoriedade do tratamento, no caso, a participação no PMCMV. O GPS é uma generalização de outro método, o *Propensity Matching Score* (PMS) e é utilizado quando o tratamento é uma

variável contínua, como é o caso dos financiamentos no âmbito do programa (IMBENS, 2000).

Obtida a dose estimada com o uso do método supracitado, uma segunda regressão por Mínimos Quadrados Ordinários (MQO) robusto foi realizada. Nessa, figura como variável dependente o total acumulado de admissões por pessoa ocupada para o ano de 2010. O modelo de referência subjacente à análise é a teoria keynesiana da demanda efetiva. Dessa forma, são utilizados como controles na regressão dados referentes à demanda agregada dos municípios, entre outros. Os resultados apontaram para um efeito positivo e significativo do PMCMV na geração de empregos, principalmente de baixa remuneração e escolaridade, nos municípios de menor porte.

Já na segunda parte, pretende-se abordar o problema habitacional brasileiro e o papel que o PMCMV cumpre nessa dinâmica. Será discutida a origem do problema, assim como as tentativas de equacionamento deste ao longo do tempo, culminando no lançamento do atual programa. Dentre as preocupações dos especialistas em relação aos méritos do PMCMV é possível destacar a preocupação com dois elementos centrais: capacidade do programa de atenuar, de fato, o déficit habitacional brasileiro e a qualidade da infraestrutura urbana oferecida nos espaços onde os projetos estão sendo edificados. Dessa forma, o programa será examinado através desses dois enfoques.

Foram considerados dados de financiamentos concedidos pela Caixa Econômica Federal (CEF), no âmbito do PMCMV, entre abril de 2009 e abril de 2010. Em um primeiro momento, realizou-se uma análise descritiva dos dados para todos os municípios brasileiros, com o objetivo de verificar a aderência dos projetos às metas definidas inicialmente e às necessidades dos municípios e estados conforme o perfil do déficit habitacional estimado pela FJP. De acordo com os dados, as metas traçadas inicialmente não foram seguidas e o impacto real do programa no déficit foi muito pequeno, principalmente considerando a faixa de renda mais baixa.

Em um segundo momento, com o uso da técnica multivariada de Análise de Correspondência Múltipla (ACM), foram analisados dados de financiamentos para os municípios de Belo Horizonte, Rio de Janeiro e São Paulo em conjunto com informações do Censo 2010 a respeito da oferta de serviços urbanos e qualidade do entorno nas regiões beneficiadas. O método de ACM é usado para criar associações entre variáveis categóricas que descrevem um conjunto de dados (HAIR *et al*, 2008). Dessa forma, criaram-se mapas dimensionais que permitiram mostrar a associação de

categorias descritivas das regiões onde os financiamentos foram alocados com as faixas de renda beneficiadas.

De uma maneira geral, os resultados apontaram para uma baixa diferenciação da qualidade das localidades em relação ao nível de renda dos mutuários. As regiões que receberam projetos do PMCMV apresentaram condições entre média e boa no que tange ao acesso a serviços urbanos e à adequação do entorno.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Boletim do Banco Central**: relatório 2008. Disponível em < <http://www.bcb.gov.br/?BOLETIMANO2008>>. Acesso em 20 de março de 2012.

FAGNANI, E. Notas sobre o desenvolvimento social recente no Brasil. **Texto para discussão**. IE/UNICAMP, Campinas, n.198, novembro de 2011.

FIESP. **Brasil 2022: planejar, construir, crescer**. ConstruBusiness 2010, 9º Congresso Brasileiro. Disponível em <<http://www.fiesp.com.br/construbusiness/pdf/apresentacoes/ConstBusiness2010Portugues.pdf>>. Acesso em 15 de abril de 2012.

HAIR, J. F. *et al.* **Análise Multivariada de dados**. São Paulo: Artmed, 2006. 5ª edição.

IMBENS, Guido. The role of the propensity score in estimating dose-response functions, **Biometrika**, London, v. 87, n. 3, p.706-710, Sep. 2000.

MAGALHÃES, F. N. *et al.* Valorização imobiliária e produção do espaço: novas frentes na RMBH. In: MENDONÇA, J. G.; COSTA, H. S. M. **Estado e Capital Imobiliário**: convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro. Belo Horizonte: Editora C/ Arte, 2012, pp. 275-300.

MARICATO, E. O Ministério das Cidades e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. **Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise (IPEA)**, n. 12, fevereiro de 2006.

MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009. **Plano Nacional de Habitação**. Disponível em < http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/Publicacao_PlanHab_Capa.pdf>. Acesso em 15 de abril de 2012.

MOLLO, M. L. R. Financeirização como desenvolvimento do capital fictício: a crise financeira internacional e suas consequências no Brasil. **Série Textos para Discussão**. Texto n. 358, UNB, Brasília, abril de 2011.

ROYER, Luciana de Oliveira. **Financeirização da Política Habitacional**: limites e perspectivas. Tese (doutorado) – USP/Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, 2009.

SHIMIZU, J. Y. **Projeção de impactos econômicos do Programa Minha Casa, Minha Vida:** uma abordagem de equilíbrio geral computável. Dissertação (Mestrado em Economia) – Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010.

VIRGÍLIO, Luciane M. Análise do Programa Habitacional “Minha Casa, Minha Vida” e comparação com iniciativas mexicanas implantadas no governo Calderón. **Anais da IX Conferência Internacional da LARES.** São Paulo, 2009.

PRIMEIRO ARTIGO

Políticas anticíclicas de estímulo à economia no contexto pós-crise: o programa “Minha Casa, Minha Vida”.

1. Introdução

As economias emergentes, incluindo o Brasil, apresentaram um desempenho econômico considerável na década de 2000. Para Ocampo (2009), no caso específico da América Latina, o desempenho positivo pode ser explicado pela inédita combinação de quatro fatores: altos preços das *commodities*, crescimento do comércio internacional, condições excepcionais de financiamento externo e altos níveis de remessas.

Para autores como Kregel (2009) e Singer (2009), o superávit da balança comercial que vem sustentando o crescimento desse grupo de países é resultado de fatores ligados à economia americana. Em um período recente, os EUA vêm registrando sucessivos déficits na balança comercial, mantidos por um arranjo delicado que se esfacelou com o estouro da bolha especulativa imobiliária em 2007.

Em função do contexto econômico favorável, principalmente da China, e das recentes reformas macroeconômicas realizadas, acreditou-se que as economias emergentes não seriam afetadas pela crise dos *subprime*. E esse, de fato, foi o comportamento observado para essas economias até a queda do Lehman Brothers e o acirramento da crise. Essa primeira fase ficou conhecida na literatura como descolamento (do inglês, *decoupling*) e, dentre outras, uma de suas causas pode ser buscada na baixa participação dos bancos, localizados nesses países, na compra dos chamados ativos tóxicos ligados aos empréstimos *subprime* (DOOLEY e HUTCHISON, 2009; CHUDIK e FRATZSCHER, 2011).

Contudo, a partir de setembro de 2008, a crise adquiriu caráter sistêmico e rapidamente contagiou economias de todo o globo (FREITAS, 2009). Essa segunda fase foi, portanto, caracterizada de reagrupamento (do inglês, *recoupling*) e marcou a significativa piora dos indicadores macroeconômicos dos países em desenvolvimento, incluindo o Brasil (SOUSA *et al*, 2011). De acordo com Araújo e Gentil (2011), os principais canais de transmissão da crise para o Brasil podem ser agrupados em três: impacto nas contas externas; repercussões no sistema financeiro e, por fim, deterioração das expectativas.

Embora tenha sofrido os impactos da crise em várias frentes, o Brasil se recuperou rapidamente e já no primeiro semestre de 2010 apresentava desempenho superior ao observado antes da crise (PRATES *et al*, 2011). Autores como Barbosa (2010) creditam a rápida recuperação do Brasil às intervenções realizadas pelo governo brasileiro, especialmente a sua política fiscal, ao uso dos bancos públicos para a expansão do crédito e à manutenção da política de investimentos. Já outros, como Freitas (2009) e Oreiro e Basilio (2011), criticam especialmente a postura do Banco Central (BC) brasileiro durante a crise, que teria retardado a recuperação da economia ao demorar muito tempo para reduzir a taxa SELIC. Mesquita e Torós (2010), no entanto, defendem a política adotada pelo BC que teria separado, adequadamente, segundo os autores, a gestão da liquidez da política monetária.

Araújo e Gentil (2011) associam a rápida recuperação da economia brasileira à melhora do ambiente externo, com a recuperação dos preços das *commodities* e expansão da liquidez internacional. Já Barbosa (2010) considera fundamentais as políticas anticíclicas praticadas pelo governo e destaca dentre as principais intervenções o lançamento do PMCMV. O programa apresentado pelo governo em março de 2009 apresentava a ambiciosa meta de construir um milhão de moradias no prazo de dois anos, reduzindo o déficit habitacional brasileiro em 16% e contribuindo para amenizar os efeitos da crise, gerando emprego e renda através da manutenção dos investimentos na construção civil.

O anúncio do PMCMV foi recebido com entusiasmo pelas entidades ligadas à construção civil, setor que se beneficiou sobremaneira da melhoria na conjuntura econômica brasileira, notadamente após 2004, quando mudanças na legislação aumentaram a segurança jurídica em contratos de financiamento imobiliário⁸. A construção civil vinha crescendo acima da média brasileira e seus efeitos multiplicador e de encadeamento, além de seu baixo coeficiente de importação, a tornam uma escolha de investimento aparentemente correta para a prática de política anticíclica (TEIXEIRA e CARVALHO, 2005).

Nesse contexto é que se insere o presente trabalho, de maneira que o objetivo deste é mensurar o impacto do PMCMV na geração de empregos. Para tanto, foi utilizada a metodologia de *Generalized Propensity Score* (GPS), uma extensão do *Propensity Score* (PS) para situações em que a dose de tratamento é uma variável

⁸ Sobre esse aspecto ver CBIC (2004).

contínua, assim como ocorre no caso dos financiamentos do programa (IMBENS, 2000). O objetivo da técnica é construir um grupo de controle que seja capaz de fornecer o resultado contrafactual: uma vez que não é possível observar o resultado da variável de interesse na presença e na ausência do programa, o método busca construir um grupo de referência com características semelhantes ao grupo tratamento no que tange às variáveis que influenciam, concomitantemente, a participação no programa e a variável de interesse. Nesse sentido, a técnica busca amenizar o viés de seleção que emerge da não-aleatoriedade do programa.

O presente trabalho buscará, portanto, medir a contribuição do PMCMV para as admissões por pessoa ocupada em uma amostra quase completa dos municípios brasileiros. O modelo teórico utilizado como referência remonta à teoria da demanda efetiva elaborada por Keynes em “A Teoria Geral”. No total foram analisados 5.433 municípios em uma regressão por MQO robusto que apontou para um efeito positivo e significativo do programa, principalmente em municípios de pequeno porte e para trabalhadores de baixa remuneração e escolaridade baixa e média.

Além desta introdução, o artigo conta com outras seis seções. Na próxima é analisado o contexto econômico dos países emergentes durante as diferentes fases da crise dos *suprime*. Na terceira parte são apresentadas as principais consequências da crise no Brasil, no que tange à economia real, com foco na indústria, setor externo e bancário. Na quarta seção são discutidas e ponderadas as principais políticas anticíclicas praticadas pelo governo brasileiro como forma de combate aos impactos da crise, incluindo o PMCMV, foco do trabalho. Já a quinta, é dedicada à apresentação do modelo teórico, base de dados e estratégia de estimação. Na que se segue são analisados os resultados. Por fim, a última seção é dedicada às considerações finais.

2. A crise americana e os países emergentes

Até a falência do banco Lehman Brothers, em setembro de 2008, vários economistas esperavam que as economias emergentes, incluindo o Brasil, não seriam contaminadas pelos problemas enfrentados nos países desenvolvidos (PAIVA, 2009; SALAMA, 2009; CARNEIRO, 2009). Acreditava-se, dessa forma, em um descolamento na trajetória das nações emergentes que cresciam a taxas elevadas, notadamente, nos anos 2000. Em parte, havia a expectativa de que uma série de

reformas realizadas por estes países evitariam o contágio de choques adversos no restante do mundo (DOOLEY e HUTCHISON, 2009).

Na América Latina, tal crença era guiada pela melhora recente dos indicadores de vulnerabilidade externa, assim como da qualidade das principais variáveis macroeconômicas, a saber, taxa de crescimento do produto, excedentes da balança comercial e inflação. Esperava-se ainda que países como a China e a Índia, economias emergentes de maior dinamismo, continuariam a funcionar como motores do crescimento mundial, compensando os efeitos negativos da crise e salvaguardando os demais países em desenvolvimento. (SALAMA, 2009; DOOLEY e HUTCHISON, 2009)

De acordo com Kregel (2009), mesmo desconsiderando os dois principais países desse grupo (China e Índia), o crescimento recente na América Latina e em vários países africanos foi superior ao período de ouro pós-Segunda Guerra Mundial. Entre 2004 e 2008 a economia brasileira cresceu com taxas próximas a 5%. Para Carneiro (2009), esse desempenho foi possível em função de um contexto internacional bastante favorável para os emergentes.

No caso específico dos países latino-americanos, o recente *boom* de crescimento pode ser entendido como a inédita combinação de quatro fatores: altos preços das *commodities*, crescimento do comércio internacional, condições excepcionais de financiamento externo e altos níveis de remessas (Izquierdo *et al.*, 2008; Ocampo, 2007). Como destaca Ocampo (2009, p. 705):

The economic history of Latin America shows that the combination of high commodity prices and exceptional financing invariably leads to rapid economic growth. The last time these two positive factors coincided was in the 1970s. The combination of all four factors had never been seen before.

Para Kregel (2009), tal performance pode ser compreendida à luz de uma série de transformações nas políticas adotadas nos EUA, a partir da década de 1990, que forçaram o resto do mundo a adotar estratégias de crescimento guiadas por exportações. O autor destaca quatro causas desse processo: a primeira seria a influência de empresas *private equity* para que as firmas americanas aumentassem suas taxas de lucro. Em função disso, várias companhias transferiram parte do processo produtivo para o exterior, aproveitando-se de menores custos trabalhistas. O segundo fator é consequência do primeiro, na medida em que esse movimento engendrou queda no salário médio e no emprego dentro dos EUA. Como forma de compensar a redução na

renda dos trabalhadores, houve um crescimento do endividamento doméstico, processo acentuado pela valorização imobiliária e pelo fácil acesso ao mercado de hipotecas. Em conjunto, tais fatores geraram uma demanda crescente de exportações para os países em desenvolvimento, muitas vezes supridas por empresas americanas operando nestes países.

Um terceiro componente seria o surgimento do chamado *shadow banking system*⁹ (sistema bancário sombra) que permitiu o crescimento da alavancagem e, conseqüentemente, do aumento nos fluxos internacionais de capital. Com isso, foram gerados os superávits que viabilizaram o crescimento das reservas externas nos países emergentes. Por fim, o autor destaca a tendência de alta nos preços das *commodities*, engendrada pelo surgimento de ativos lastreados por índices ligados a esse tipo de produto. Com isso, foi produzido um movimento favorável nos termos de troca, que também contribuiu para o crescimento da renda nos países em desenvolvimento.

It seems clear that all of these factors were driven by the evolution of financial conditions in the United States. Thus, the evolution of developing countries in the new millennium can be characterized as a “bubble”. The counterpart of the financial bubble in the U.S. economy was the extremely beneficial conditions in developing countries and in particular, Latin American emerging markets. (KREGEL, 2009 – p. 5)

A visão de Singer (2009) é similar. Segundo ele, a bolha especulativa financiou o aumento da demanda interna que gerou crescimento das importações norte-americanas. Para o autor, um grupo de países emergentes, favorecidos pelo processo de *outsourcing* ocorrido nos países do “primeiro mundo”, teriam se beneficiado dessa demanda, apresentando taxas de crescimento elevadas durante as últimas décadas.

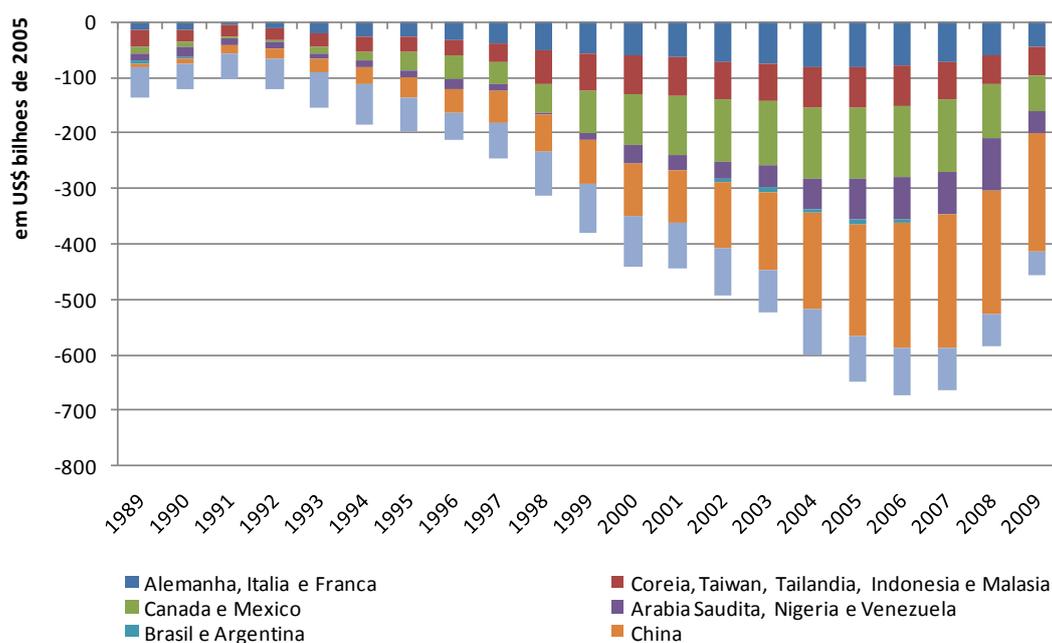
Carneiro (2009) afirma que o crescimento da demanda nominal nos EUA não foi acompanhado por uma elevação equivalente na oferta, gerando sucessivos déficits em transações correntes. Em função de sua posição enquanto emissor da moeda internacional, a economia americana conseguiu crescer ampliando o déficit comercial, gerando estímulos para uma série de países. A China, em função do recente *catching up*, beneficiou-se sobremaneira deste processo. Além da China, vários outros países em

⁹ “Esses agentes formaram o chamado *global shadow banking system* (“sistema bancário global na sombra” ou paralelo). Um conjunto de instituições que funcionava como banco, sem sê-lo, captando recursos no curto prazo, operando altamente alavancadas e investindo em ativos de longo prazo e ilíquidos. Mas, diferentemente dos bancos, eram displicentemente reguladas e supervisionadas, sem reservas de capital, sem acesso aos seguros de depósitos, às operações de desconto e às linhas de empréstimos de última instância dos bancos centrais. Dessa forma, eram muito vulneráveis, seja a uma corrida dos investidores (saque dos recursos ou desconfiança dos aplicadores nos mercados de curto prazo), seja a desequilíbrios patrimoniais (desvalorização dos ativos em face dos passivos).” CINTRA e FARHI, 2008 – p. 35-36)

desenvolvimento na Ásia (tais como Índia, Coréia do Sul, Taiwan, entre outros) foram favorecidos pelo deslocamento de multinacionais, notadamente em setores de maior intensidade tecnológica.

Já a América Latina teve uma inserção diferenciada neste processo, menos focada no lado produtivo e mais centrada na globalização financeira (CARNEIRO, 2009). Com uma pauta de exportações baseada principalmente em *commodities*, os países latino-americanos se beneficiaram indiretamente do crescimento da bolha americana e de seu consequente déficit. Como pode ser visto no Gráfico 1, embora Brasil e Argentina tenham ganhado algum espaço no comércio com os EUA, os grandes favorecidos pelo aumento do déficit americano foram os países asiáticos. Estes, por sua vez, tornaram-se grandes importadores de matérias-primas da América Latina (MEYER e PAULA, 2009).

Gráfico 1 – Déficit comercial norte-americano: países e regiões selecionados (1989 a 2009)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do *U.S. Bureau of Economic Analysis*

Para Carneiro (2009) o Brasil se favorece dessas condições de forma um pouco distinta em relação à América Latina em função da composição de sua pauta de exportações. Produtos básicos e manufaturas possuem participação parecida no total de exportações, o que gerou ganhos nas relações de troca em torno de 15% em comparação ao ganho médio de 20% para a região como um todo entre 2002 e 2008. Contudo, o

Brasil se beneficiou indiretamente, pois, exporta para os demais países que, em função do ganho supracitado, ampliaram sua capacidade de importar.

Todo o processo descrito acima ocorre no contexto da globalização que se acelera após a década de 90, gerando o crescimento de fluxos comerciais internacionais e, principalmente, dos fluxos financeiros¹⁰ (SALAMA, 2009). Dessa maneira, é possível destacar, por exemplo, o crescimento da corrente de comércio (exportações mais importações) sobre o PIB mundial que passa de 27% em 1986 para 50% em 2006 de acordo com dados do *Bank for International Settlements* (BIS) e do Fundo Monetário Internacional (FMI). Esse crescimento, conforme é possível extrair da discussão acima, não ocorre de forma homogênea nas diversas regiões e países do globo. Assim, como afirma Carneiro (2009, p. 20):

Subjacente a esses dados está a constituição de relações dinâmicas e hierarquizadas da economia global, cujo primeiro elo esteve constituído pelas economias americana e chinesa; o segundo, pela articulação intrarregional na Ásia; e o terceiro, pelos vínculos entre essa última região e aquelas produtoras de matérias-primas, entre elas a América Latina.

Dessa forma, a crise nos EUA, iniciada em 2007, ameaça a continuidade do ciclo de expansão da economia mundial. Como foi visto, é exatamente a bolha especulativa no mercado de crédito americano que financia boa parte do crescimento de sua demanda, alimentada por exportações vindas do resto do mundo. O estouro da crise praticamente inviabiliza esse modelo de crescimento e, conseqüentemente, afeta os demais elos da economia mundial.

Na primeira fase da crise, a saber, entre junho de 2007 e setembro de 2008, as economias emergentes pareciam ilesas aos acontecimentos nas economias desenvolvidas. Esse período foi batizado na literatura como descolamento (do inglês, *decoupling*) e uma de suas possíveis causas pode ser buscada na baixa participação dos bancos sediados em países em desenvolvimento nas operações com “ativos tóxicos” e também na regulação, em geral, mais estrita de seus sistemas bancários (DOOLEY e HUTCHISON, 2009; CHUDIK e FRATZSCHER, 2011). Além disso, Mesquita e Torós (2010) destacam que as economias desenvolvidas responderam prontamente à crise com

¹⁰ “A globalização não é apenas comercial, é também financeira. O crescimento da globalização financeira é mais elevado. Se nos limitarmos aos intercâmbios financeiros e os relacionarmos aos intercâmbios comerciais, observaremos que os fluxos de capitais se tornam em média cada vez mais significativos que os fluxos comerciais. Em 1986, o estoque de títulos emitidos não representava mais do que 23% do valor dos fluxos comerciais, mas a partir de 2002 esse estoque atingiu e depois ultrapassou dois terços do valor dos intercâmbios comerciais, atingindo 71% no final do período.” (SALAMA, 2009 – p. 29)

a flexibilização da política monetária e diversas iniciativas¹¹. Dessa forma, embora o mercado de crédito interbancário tenha sido afetado, os fluxos de capitais para os países emergentes foram mantidos, o que contribuiu para mitigar o impacto inicial nessas economias.

No que tange especificamente aos países latino-americanos, de acordo com Ocampo (2009), dos quatro fatores que engendraram seu desempenho positivo nos anos 2000, apenas dois apresentaram tendência de queda em 2007: remessas, de maneira mais contundente e fluxo de comércio internacional, com desaceleração do crescimento. Os demais fatores, condições financeiras e preços de *commodities*, continuaram em situação positiva até o terceiro trimestre de 2008.

Dooley e Hutchison (2009) analisaram o contágio da crise americana para as economias mundiais, com ênfase nos países emergentes, e concluíram que o processo pode ser dividido em três estágios. O primeiro deles, entre fevereiro de 2007 e maio de 2008 foi caracterizado pelo relativo isolamento dos mercados emergentes, com a manutenção dos preços dos ativos e descolamento da trajetória observada nos EUA. Em um segundo momento, com a deterioração das expectativas de crescimento do PIB americano e de outros países industrializados, observou-se uma deflação de ativos mais profunda do que aquela observada no mercado dos EUA. Finalmente, a terceira fase se iniciou com a falência do banco de investimento Lehman Brothers, em setembro de 2008, que provocou um choque financeiro direto nos países emergentes. A este evento se seguiu praticamente uma paralisia nas linhas de crédito comercial com consequente declínio dos fluxos de troca no mundo todo.

Como afirma Sousa *et al* (2011 – p. 30),

A evidência empírica tem mostrado que o impacto inicial foi limitado nestes países [os emergentes], entretanto, posteriormente, houve maior oscilação em variáveis reais (PIB, emprego, etc.) e financeiras (preços das ações, taxas de juros, risco país, etc.) nestas economias. Por este motivo, muitos economistas costumam chamar a fase inicial de “descolamento” (ou *decoupling* em inglês) e a segunda fase de “reagrupamento” (ou *recoupling* em inglês).

Para Freitas (2009), a bancarrota do Lehman Brothers marca a transformação da crise financeira internacional em uma crise global sistêmica. Nesse momento, as economias emergentes, até então aparentemente inatingidas, passam a sofrer intensamente os impactos da crise. As previsões então se modificam e começam a

¹¹ Sobre as repostas de política econômica frente à crise nos países desenvolvidos ver Taylor (2009).

apontar para forte retração¹², principalmente na América Latina. Para Ocampo (2009), a capacidade inicial das economias emergentes de descolarem sua trajetória dos eventos observados no mundo desenvolvido estava associada ao *boom* nos preços das *commodities*. Além disso, os elevados níveis de reservas internacionais, em conjunto com o crescimento acelerado das economias asiáticas, geraram a impressão de que os mercados emergentes eram um destino seguro para investimentos. Contudo, como reflexo dos eventos de setembro de 2008, estes fatores colapsaram.

Como afirma Freitas (2009), o acirramento da crise provocou aumento na aversão ao risco e na preferência pela liquidez por parte dos agentes. Observou-se uma maciça fuga de capitais que se deslocam da periferia para os mercados dos países desenvolvidos, seja como consequência desse processo ou como forma de cobrir perdas nesses mercados (KREGEL, 2009; FREITAS, 2009).

Por conseguinte, a liquidez internacional se reduziu com queda acentuada na oferta de crédito comercial e rápida desvalorização em várias moedas locais *vis-à-vis* ao dólar. Além disso, a recessão nas economias desenvolvidas, em conjunto com a desalavancagem e a deflação dos ativos, engendrou um processo de queda nos fluxos internacionais de comércio.

For Latin America the main problem with the crisis was that it affected foreign demand for its products and services, while drastically reducing the excess international liquidity that financed a substantial part of the investments and expansion of those markets in the previous years. The same excess liquidity was responsible for the general valuation of stock markets in those economies. In addition, once the insecurity associated with the crisis was installed, the natural flow of capital from these emerging economies to supposedly safer harbors put extra pressure on their balance of payments. All that combined with a sudden drop of commodities international prices sure announced a bleak future for those countries. (GICO e VALADÃO, 2010 – p. 3)

3. Impactos da crise no Brasil

Até o último trimestre de 2008, a economia brasileira apresentava forte crescimento e, aparentemente, a maior preocupação em termos macroeconômicos era o controle da inflação, em um contexto de demanda interna crescente e aceleração dos

¹² “Recent growth projections for 2009 have therefore been significantly revised downward—around five percentage points relative to the projections in mid-2008.2 As this paper goes to press, all projections indicate that Latin America will experience a recession in 2009 the severity of which will be worse than in the previous two crises (1990 and 2002), and may be comparable to the worst year of the early 1980s—1983, when the regional gross domestic product (GDP) fell by 2.6%.” (OCAMPO, 2009 – p. 705).

preços mundiais de *commodities*. A situação se alterou abruptamente em setembro de 2008:

The international credit crunch led to a sharp reduction in the domestic supply of credit, thus dealing a negative supply shock to the Brazilian economy. The fall in commodity prices and world-trade flows also hurt Brazilian exporters and, together with the increase in capital outflows, they pushed up the real/US dollar exchange rate substantially at the end of 2008. The combination of depreciation, liquidity constraints, and falling international demand dragged consumers' and business' confidence down, which in turn resulted in a sharp fall in private aggregate demand, especially investment. The inevitable result was a "technical" recession in the last quarter of 2008 and the first quarter of 2009, during which Brazil's GDP dropped 4.3%. (BARBOSA, 2010 – pp 1)

Em face desse contexto, as perspectivas ao final de 2008 apontavam para forte retração na economia brasileira. Contudo, o que se observou foi uma contração relativamente módica na renda nacional no ano de 2009, bem aquém das expectativas. A economia dava sinais de recuperação já no primeiro semestre de 2010, com desempenho superior aos patamares observados no período pré-crise (PRATES *et al*, 2011). Tal situação deu origem à ideia largamente veiculada de que o Brasil teria sido uma das últimas grandes economias a ser atingida pela crise e a primeira a sair dela¹³ (BARBOSA, 2010).

De forma a compreender a rápida recuperação da economia brasileira é importante analisar, em um primeiro momento, quais foram os impactos da crise na economia nacional e, em seguida, quais políticas governamentais foram utilizadas na tentativa de mitigá-los. Além disso, é interessante notar as mudanças no cenário global que podem ter sido favoráveis à economia brasileira, relativizando, em alguma medida, o papel das políticas anticíclicas nesse processo de retomada do crescimento.

De acordo com Araújo e Gentil (2011), os principais canais de transmissão da crise para o Brasil podem ser agrupados em três: impacto nas contas externas; repercussões no sistema financeiro e, por fim, deterioração das expectativas.

3.1. Contas externas

¹³ “Segundo o jornal Valor Econômico, edição de 4 de março de 2009: ‘O Brasil ‘será o primeiro país a sair da crise’, após ter sido um dos últimos a desacelerar o ritmo de crescimento, afirmou hoje o ministro da Fazenda, Guido Mantega.’ O Ministro do Planejamento Paulo Bernardo fez afirmação semelhante, publicada no site do próprio Ministério: ‘Brasil será o primeiro país a sair da crise, diz Bernardo’. (ARAÚJO, GENTIL, 2011 – p. 8 – NOTA DE RODAPÉ)

O período 2003-2007 foi marcado pela tendência ascendente do ciclo de liquidez internacional que teve como consequência a abundância de fluxos de capitais para os países emergentes. No Brasil, como resultado desse processo, o saldo da conta financeira teve o maior superávit da sua história em 2007. E, mesmo com o acirramento da crise em setembro de 2008, o saldo da conta financeira naquele ano foi grande o suficiente para contrabalancear o déficit em transações correntes (o pior desde 1999). Tal resultado foi atingido em função da entrada recorde de Investimentos Diretos Estrangeiros (IDE), estimulados pelas perspectivas de rentabilidade associados a setores produtores de *commodities* e indústrias baseadas na exploração de recursos naturais. As expectativas de lucros estavam ligadas principalmente à tendência de alta desses produtos que se manteve até meados de 2008 (PRATES *et al*, 2011).

É interessante notar que a própria tendência altista dos preços das *commodities* pode ser vista com um dos primeiros efeitos da crise no país. Com o colapso do mercado financeiro americano e o aparente descolamento das economias emergentes, 2007 foi marcado por fluxo recorde de capitais para essas economias. Parte desses recursos advinha de fundos de investimento de caráter mais especulativo que, com a queda da taxa de juros nos EUA, buscavam oportunidades de lucro. Como forma de compensarem prejuízos no mercado *subprime*, os investidores ampliaram suas aplicações no mercado de futuros ligado a *commodities*, gerando alta sobre as cotações (PRATES *et al*, 2011; KREGEL, 2009).

No terceiro trimestre de 2008, com o contágio generalizado das economias emergentes pela crise internacional, ocorreu fuga de capitais, principalmente em modalidades mais voláteis como “Investimentos de Portfólio” que apresentaram queda de mais de 80% em relação a 2007¹⁴ (PRATES *et al*, 2011). Tal movimento, em geral associado à busca de investimentos “mais seguros” e à cobertura de perdas nos mercados das economias centrais, contribuiu para o menor dinamismo do mercado de ações brasileiro (FREITAS, 2009).

A combinação desses fatores resultou em um módico superávit do balanço de pagamentos em 2008 (2,9 bilhões). Embora pequeno, o superávit é significativo dado o contexto internacional e pode ser creditado ao alto preço das *commodities* sustentado até agosto de 2008 e ao diferencial das taxas de juros praticadas nos EUA e a SELIC. A

¹⁴ Queda esta que poderia ter sido maior, caso não houvessem vigorado condições tão favoráveis no primeiro semestre de 2008. A tendência de alta dos preços de *commodities* incentivou a entrada de recursos via “Investimentos de portfólio” que também foram impulsionados pela elevação do risco de crédito soberano do Brasil, em abril, pela agência *Standard & Poors*. (PRATES *et al*, 2011)

situação se reverte já no ano de 2009, quando o superávit do balanço de pagamentos cresce para R\$ 46,6 bilhões, sustentado pelo resultado positivo da conta financeira, cujo crescimento em relação a 2008 foi superior a 140%. Ao contrário do ano anterior, observou-se crescimento nas aplicações sobre a modalidade de investimentos de portfólio e queda nos investimentos estrangeiros diretos (PRATES *et al*, 2011).

No que tange à balança comercial, em ambos os anos (2008 e 2009) foi registrado superávit de, respectivamente, R\$ 24,8 e R\$ 25,3 bilhões. Contudo, o desempenho é bastante inferior ao observado em 2007 quando as exportações superaram as importações em mais de R\$ 40 bilhões. De acordo com Prates *et al* (2011), o desempenho da balança comercial nos dois anos tem explicações diferentes.

Enquanto, em 2008, o recuo de 37,7% do superávit comercial decorreu do maior ritmo de crescimento das importações relativamente às exportações (44% e 23% frente ao ano anterior, respectivamente), em 2009, em contrapartida, o ligeiro avanço deste superávit (de 1,3%) foi determinado pela maior retração das importações vis-à-vis às exportações (26,2% e 22,7%, respectivamente, frente a 2008) (...) (PRATES *et al*, 2011 – p. 78).

Em 2008, o forte movimento de apreciação cambial criou dificuldades para as empresas exportadoras, o que foi parcialmente contrabalanceado pela tendência de alta nos preços das *commodities*, responsáveis por cerca de 50% da pauta exportadora brasileira (PRATES *et al*, 2011). A partir de setembro de 2008, a desaceleração generalizada da economia mundial provocou queda na demanda externa pelos produtos brasileiros, assim como reversão na tendência dos preços das *commodities*. De acordo com Araújo e Gentil (2011), em conjunto, tais movimentos geraram redução no preço e *quantum* exportados, mesmo em contexto de forte desvalorização cambial.

Já Prates *et al* (2011) defendem que a performance da balança comercial brasileira em 2008 teria sido resultado das condições em vigor no primeiro semestre e não dos efeitos provocados pelo acirramento da crise. Para os autores, o dinamismo da economia brasileira mantido até o terceiro trimestre de 2008 em conjunto com o movimento de apreciação cambial engendraram, respectivamente, aumento das importações e desestímulo às exportações.

Contudo, o resultado da balança comercial em 2008 poderia ter sido pior, caso as importações não tivessem respondido prontamente à queda da renda observada no último trimestre. Para Prates *et al* (2011), o perfil da pauta de comércio internacional brasileira teve papel importante na manutenção do resultado positivo. Isso porque a alta no preço das *commodities* sustentadas até meados de 2008 fez com que o valor das

exportações não se retraísse sobremaneira. Por outro lado, o perfil das importações, focado em produtos de maior intensidade tecnológica, faz com que a elasticidade-renda das importações brasileiras seja elevada, o que causou sua rápida queda no contexto de recessão.

Ambos os fatores também são válidos no contexto de 2009. Por um lado é possível citar a nova tendência de alta dos preços das *commodities*, sustentada pela retomada do crescimento de países emergentes, notadamente da China. Por outro lado, a recessão observada nos dois primeiros trimestres desestimulou as importações.

3.2. Sistema Financeiro

O sistema financeiro brasileiro é bastante sólido e não foi afetado pela crise da mesma forma vista nos países desenvolvidos. Os bancos que atuam no país não se engajaram nas atividades do sistema conhecido como “originar e distribuir” (do inglês *originate-and-distribute*) e não investiram nos derivativos ligados ao mercado *subprime* (KREGEL, 2009). De acordo com Carvalho (2009), a principal causa dessa solidez é a manutenção da política de juros altos que, na prática, representa transferência de recursos do Tesouro para os credores do Estado.

Kregel (2009) ressalta que nos mercados financeiros dos países desenvolvidos havia uma discrepância entre a baixa rentabilidade de bancos comerciais e aquela observada nos bancos de investimento. Além disso, vigoravam taxas de juros domésticas baixas e até mesmo negativas, assim mantidas em função de crises anteriores. Em conjunto, estas foram as principais razões para a expansão da securitização no mercado de crédito e dos derivativos ancorados em créditos securitizados.

No caso do sistema bancário do Brasil as altas taxas de juros praticadas internamente garantiram alta rentabilidade aos bancos sem que eles tivessem que incorrer em atividades de risco exacerbado¹⁵. Isso também permitiu que os bancos ampliassem a oferta de crédito de maneira lenta e seletiva. Dessa forma, como é possível observar na Tabela 1, os bancos brasileiros puderam manter taxas elevadas de

¹⁵ Paula e Sobreira (2010) discutem o comportamento do sistema bancários brasileiro durante a crise. Para os autores, a reestruturação do sistema bancário nacional pós-Plano Real, o desenvolvimento de um sólido sistema de regulação providencial, assim como a forma de manejo da dívida pública frente às crises externas foram condições importantes para o que o sistema bancário evitasse a crise sistêmica que se colocava como uma possibilidade.

rentabilidade - mesmo no contexto da crise - superiores às observadas nos países desenvolvidos e em outros países emergentes.

Tabela 1 – Bank Return on Equity (em porcentagem)

País	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Último
Brasil	21,1	22,1	29,5	27,3	28,9	20,4	Outubro
Rússia	17,8	20,3	24,2	26,3	22,7	12,1	Setembro
China	-	13,7	15,1	14,8	19,9	-	Junho
Índia	18,8	20,8	13,3	12,7	13,2	12,5	Março
Japão	-2,7	4,1	11,3	8,5	6,1	3,0	Setembro
EUA	15,0	13,2	12,7	12,3	7,8	3,3	Setembro

Fonte: FMI, *Global Financial Stability Report*, Abril 2009, Tabela 27.

O forte crescimento da economia nacional, que se acelerou em 2007, impulsionou a demanda de crédito das empresas e, pelo lado da oferta, estimulou a ampliação das linhas de crédito para estas, principalmente na modalidade de capital de giro.

Assim, no contexto de elevação do custo de captação das empresas nos mercados de capitais internacional e doméstico, alguns bancos passaram a oferecer empréstimos vinculados às operações com derivativos de dólar em condições de custo mais favoráveis. Nessas operações de crédito, os bancos ofereciam recursos às empresas com dupla indexação: taxas entre 50% e 75% dos juros do Depósito Interfinanceiro (CDI) e variação cambial a partir de uma cotação predeterminada. (FREITAS, 2009 – p. 131)

É importante notar que a taxa de câmbio estava em trajetória de apreciação desde 2003, o que criava dificuldades para as empresas exportadoras. Várias firmas passaram a realizar operações de *hedge*, prevenindo-se de futuras depreciações do dólar¹⁶. Além disso, os bancos que haviam lucrado apostando contra o real na crise cambial de 1999, reverteram sua estratégia, acreditando na hipótese de descolamento da economia brasileira e na conseqüente continuidade da tendência de apreciação cambial (KREGEL, 2009).

De acordo com Freitas (2009), a relativa estabilidade da taxa de câmbio levou bancos e empresas a subestimar o risco de operações com derivativos cambiais, que foram oferecidas indistintamente às empresas exportadoras e não exportadoras de diversos portes, construtoras e, até aos bancos de médio porte. Contudo, com o acirramento da crise em 2008, o movimento de fuga de capitais provocou rápida

¹⁶ De acordo com Oreiro e Basilio (2010), as firmas exportadoras utilizavam derivativos de câmbio para recuperarem financeiramente as perdas operacionais.

depreciação cambial¹⁷, dificultando sobremaneira o pagamento de vários contratos corporativos. Kregel (2009) afirma que, em 2008, a exposição a esse tipo de derivativo era estimada em torno de R\$ 49 a R\$ 74 bilhões.

Para Oreiro e Basilio (2010 – p. 245):

It is important to emphasize that the substantial depreciation of the nominal exchange rate after the bankruptcy of Lehman Brothers was not the result of capital flight or the reduction of international credit lines for Brazilian firms, but the consequence of an increase in the precautionary demand for foreign currency in order to face the debt commitments of exchange-rate derivatives.

Os autores argumentam que, em setembro de 2008, de acordo com dados do BC, a entrada líquida de recursos no Brasil foi da ordem de US\$ 2 bilhões e foi observada forte depreciação do real. Dado isso, a explicação seria que a pressão altista do dólar foi provocada pelo aumento da demanda de residentes no mercado a vista de divisas.

Grandes empresas como Sadia, Aracruz e Votorantim declaram fortes perdas relacionadas a derivativos cambiais (KREGEL, 2009). Somado a isso, o acirramento da crise provocou a quase paralisia das linhas externas de crédito para o comércio, comprometendo as renovações dos Adiantamentos de Contrato de Câmbio (ACC) e provocando a redução dos prazos. Aliados a esses acontecimentos, as perdas com derivativos de dólar desencadearam o crescimento da aversão ao risco e da preferência pela liquidez dos bancos.

O mercado interbancário doméstico foi comprometido, pois, os bancos desconheciam a exposição dos demais participantes aos derivativos cambiais. Dessa forma, ocorreu o chamado “empoçamento de liquidez” com redução da oferta de crédito para empresas e pessoas físicas e fuga para títulos públicos, movimento favorecido pela elevação da meta da SELIC em setembro de 2008 (FREITAS, 2009).

Os maiores prejudicados por esse processo foram os bancos de pequeno e médio porte. Essas instituições já apresentavam maiores dificuldades de captação em função de mudanças recentes ligadas à tentativa do Banco Central de desacelerar o crédito e conter a inflação¹⁸. Dessa forma, suas principais fontes de captação eram o mercado externo e

¹⁷ O real se depreciou 22,7% entre 15 de setembro e 15 de outubro de 2008 (FREITAS, 2009).

¹⁸ “A primeira delas foi a instituição, no mês de janeiro, de recolhimento compulsório sobre os depósitos bancários das empresas de leasing, que captavam recursos para os seus controladores bancários mediante a emissão de debêntures. Esse compulsório resultou na retração das emissões de debêntures pelas empresas de leasing e no acirramento da concorrência entre os bancos grandes para a captação de recursos mediante certificados de depósito bancário (CDB), o que se traduziu na elevação dos juros oferecidos aos clientes e no oferecimento de liquidez diária para os depósitos até dois anos após o prazo inicial de dois a três meses. O aumento dos juros dos CDB pressionou para cima as taxas de juros dos instrumentos de dívida direta emitidas pelas empresas não financeiras no mercado de capitais, como as

Certificados de Depósito Bancário (CDB) - emitidos a custos altos em função da disputa por recursos (FREITAS, 2009). Esse primeiro canal, de acordo com Mesquita e Torós (2010) foi largamente utilizado pelos bancos de pequeno e médio porte no contexto de alta liquidez internacional¹⁹.

Assim, com a redução dos fluxos de capital para as economias emergentes e com o aumento da aversão ao risco, as instituições de médio e pequeno porte, dependentes do mercado interbancário, incorreram em sérios problemas de liquidez (FREITAS, 2009). Além disso, como afirma Mesquita e Torós (2010), ao contrário dos bancos maiores, cujas captações ocorrem principalmente via depósitos a vista e de forma pulverizada, essas instituições captam via CDB e possuem uma base de depositantes mais concentrada. Com o aumento da percepção de risco, vários depositantes transferiram seus recursos para instituições de maior porte, acirrando as dificuldades já existentes.

De acordo com Alfaro e Kanczuk (2009), o crescimento negativo no PIB brasileiro que se seguiu ao acirramento da crise tem, como componente principal, o crédito. Segundo os autores, a redução no volume de empréstimos e financiamentos foi o principal canal pelo qual a crise afetou a economia real. Tal queda pode ser vista como fruto de uma maior preferência pela liquidez dos bancos frente à incerteza provocada pela crise de forma geral e, em particular, pela elevada depreciação cambial e contração na liquidez internacional.

3.3. Economia real

Em abril de 2009, o FMI lançou o relatório *World Economic Outlook: crisis and recovery* no qual foram apresentados os prognósticos para o crescimento econômico de várias regiões do globo. O relatório previa que, em face da queda nos preços da *commodities* - principal produto da pauta de exportações da região - assim como da demanda externa, rendas de turismo e remessas, os países latino-americanos seriam duramente afetados pela crise.

debêntures e notas promissórias, bem como elevou o custo de captação dos bancos médios e pequenos.” (FREITAS, 2009 – p. 131)

¹⁹ “Em particular, em 2007, onze instituições financeiras de pequeno e médio porte, isto é, com patrimônio líquido inferior a R\$7 bilhões, captaram R\$6,2 bilhões em ofertas de ações (primárias e secundárias), com expressiva participação de investidores estrangeiros. Esse reforço da base de capital permitiu às instituições de menor porte intensificar o crescimento de suas carteiras de empréstimo – desenvolvimento também influenciado pela presença desses bancos no segmento de crédito consignado.” (MESQUITA e TORÓS, 2010 – p. 8)

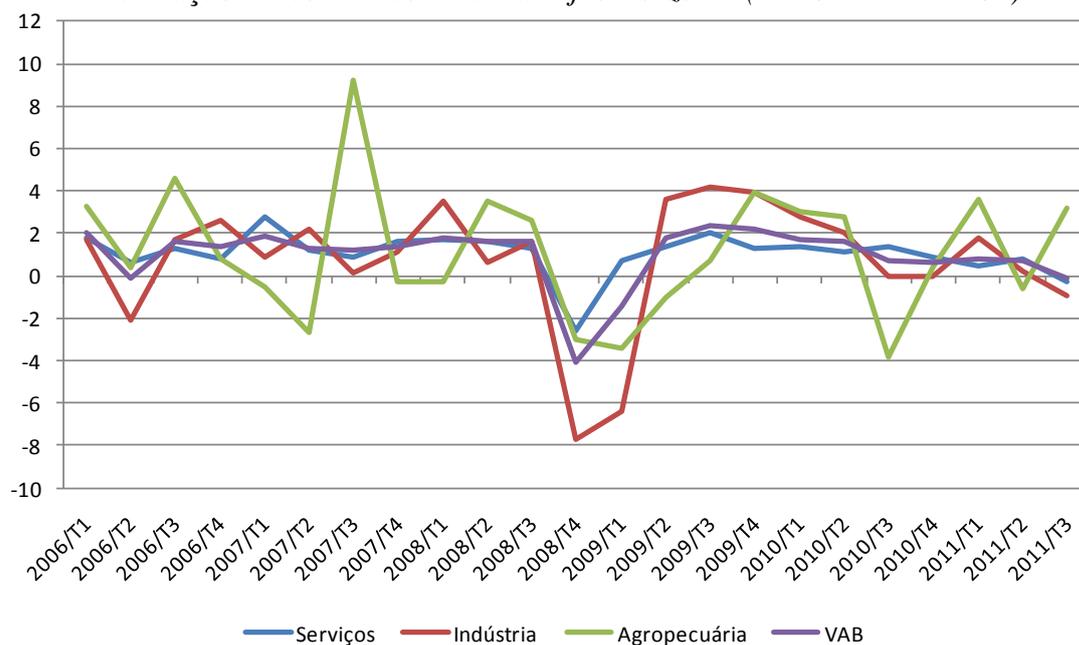
Previa-se uma queda no PIB brasileiro de 1,3% no ano de 2009, assim como déficit de 1,8% no balanço de pagamentos, como percentual do PIB. Contudo, como já foi discutido anteriormente, essa realidade não se verificou. O Brasil registrou crescimento negativo de 0,9% no primeiro trimestre de 2009, mas já no segundo trimestre, recuperou sua trajetória de crescimento.

A seguir, são apresentados dados referentes à produção agregada, emprego e produção industrial. Dessa forma, a partir da análise de alguns indicadores macroeconômicos, será possível compreender qual foi a dimensão real do impacto da crise no país.

3.3.1. Valor Adicionado Bruto

Como pode ser visto no Gráfico 2, o valor adicionado bruto (VAB) apresentou queda de 4,1 e 1,4%, respectivamente, no quarto trimestre de 2008 e primeiro de 2009. O setor mais atingido foi a indústria, com crescimento negativo de 7,7 e 6,4% nos períodos citados. Já o setor de serviços foi o primeiro a apresentar recuperação, registrando crescimento positivo – 0,7% – já no primeiro trimestre de 2009. A indústria volta a crescer no período seguinte, puxando a economia como um todo, mesmo com o desempenho negativo da agropecuária, que apresentou queda de 1%.

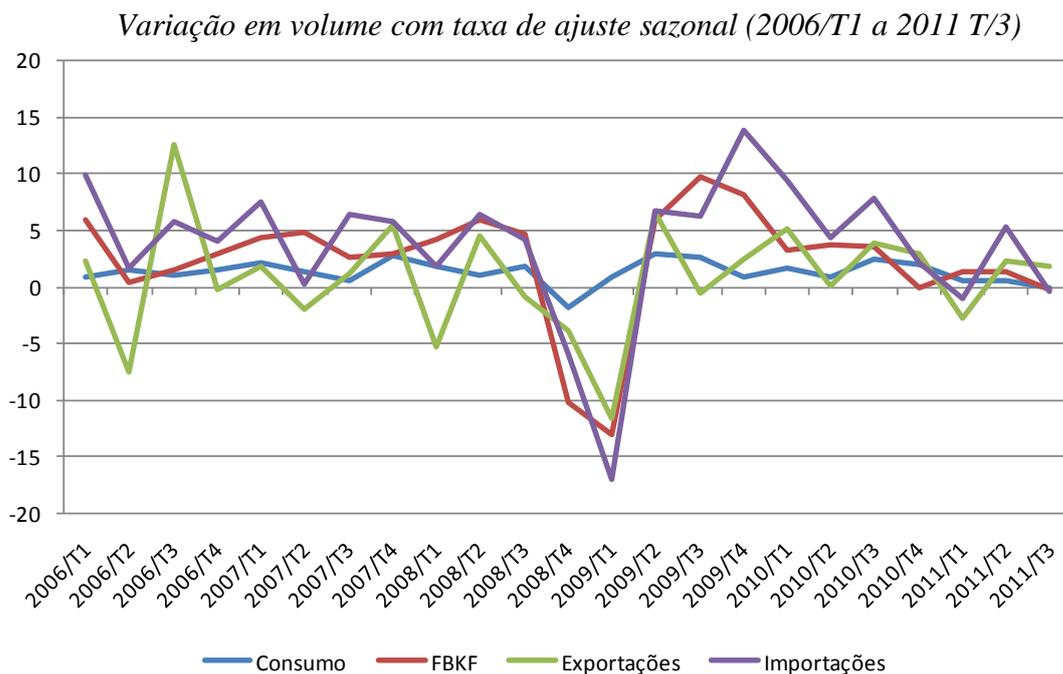
Sob a perspectiva da demanda, nota-se no Gráfico 3 que o resultado negativo no quarto trimestre de 2008 foi puxado, principalmente, pela queda no investimento (formação bruta de capital fixo – FBKF) que decresceu mais de 10%, despencando ainda mais no trimestre seguinte (-13,1%). Contudo, já no período ulterior, observa-se crescimento positivo de 6,0%, o que demonstra a rápida recuperação da economia e a melhora do estado de expectativas. O componente do consumo das famílias apresentou crescimento negativo no último trimestre de 2008 (-1,9%), recuperando-se já no trimestre seguinte (0,9%).

Gráfico 2 - VAB e VAB das atividades: agropecuária, indústria e serviços*Variação em volume com taxa de ajuste sazonal (2006/T1 a 2011 T/3)*

Fonte: Elaboração própria com base em dados das Séries Estatísticas/IBGE

No que tange ao setor externo nota-se que, em ambos os períodos, a queda nas exportações é inferior à observada nas importações, respectivamente, - 3,9 contra -5,9% no quarto trimestre de 2008 e -11,7 perante -17,0% no trimestre seguinte. Esses dados ajudam a compreender o comportamento da balança comercial que se manteve positiva em ambos os períodos. Percebe-se também que os dois componentes retomam trajetória ascendente logo em seguida, sendo que, com apenas dois trimestres de exceção, o crescimento das importações é mais rápido do que aquele observado para as exportações.

Gráfico 3 - Componentes do PIB pela ótica da demanda: consumo, formação bruta de capital fixo, exportações e importações de bens e serviços

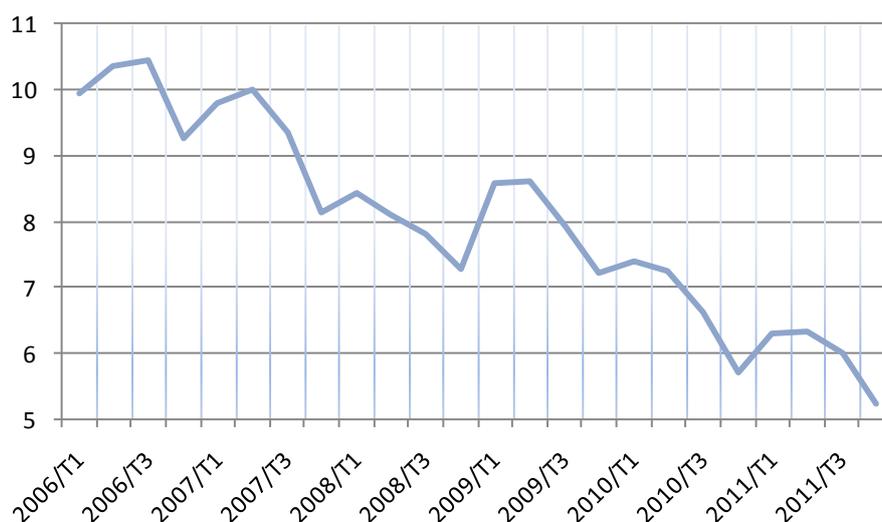


Fonte: Elaboração própria com base em dados das Séries Estatísticas/IBGE

3.3.2. Emprego

Pochmann (2009) destaca que a crise internacional representou uma inflexão do ciclo de expansão produtivo no Brasil. Para o autor, as consequências desse processo para o mercado de trabalho são a elevação do desemprego, da ocupação precária e da rotatividade. Como pode ser visto no Gráfico 4, até o acirramento da crise, a taxa de desocupação da economia brasileira vinha apresentando uma consistente trajetória de queda e, embora em um primeiro momento a crise tenha, de fato, gerado um aumento do número de desempregados, essa trajetória não demorou a se inverter.

No primeiro semestre de 2007, observa-se um crescimento da taxa de desemprego, tendência com rápida reversão. A partir da segunda metade de 2007 o desemprego caiu quase ininterruptamente até o último trimestre de 2008. Em seguida, como resultado da crise, a taxa passou de 7,3% para 8,6%, o que representou um crescimento de 17% no desemprego. No trimestre seguinte observa-se uma pequena elevação da taxa que retoma a trajetória de queda já no período subsequente, recuperando o nível pré-crise ainda no último trimestre de 2009.

Gráfico 4 - Taxa de desemprego: Média trimestral (2003/T1 a 2011/T4)

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE

A região metropolitana mais afetada pela crise foi a de São Paulo que registrou um aumento de quase 30% na taxa de desemprego entre o último trimestre de 2008 e o primeiro de 2009. Em seguida, estão as regiões de Belo Horizonte e Porto Alegre com altas de 18,8% e 16,0%, respectivamente, no mesmo período. A região metropolitana do Rio de Janeiro, mesmo no contexto da crise, apresentou queda de 0,8% no nível de desemprego. Já a região de Recife foi a última a recuperar a trajetória de queda, apresentando alta de 1,2% na taxa do terceiro trimestre de 2009 em relação ao período anterior. Esta última região metropolitana, em conjunto com a de Salvador, foram as últimas a recuperarem as taxas de desemprego pré-crise, fato registrado apenas no quarto trimestre de 2010.

No que tange especificamente à economia formal, nota-se que já no quarto trimestre de 2008 todos os setores, com a exceção do de serviços, apresentaram redução no número de empregados. No total, de acordo com dados do Ministério do Trabalho (*vide* Tabela 2), o país registrou 634 mil demissões no período em questão e 57 mil no período seguinte. O setor mais atingido pela crise foi a indústria de transformação, que registrou uma perda de, respectivamente, 345 e 147 mil postos de trabalho no último trimestre de 2009 e primeiro de 2008. A agropecuária também foi bastante atingida, perdendo 223 mil empregados no fim de 2008, provavelmente, como resultado da queda nos preços das *commodities*. No mesmo período, o setor da construção civil teve um saldo de 100 mil demissões.

Tabela 2 - Saldo de admissões e demissões: setores do IBGE (2008/T1 a 2009/T4)

Setores	2008/T1	2008/T2	2008/T3	2008/T4	2009/T1	2009/T2	2009/T3	2009/T4	2010/T1	2010/T2	2010/T3	2010/T4
Ind. Extrativa Mineral	2,7	5,7	4,4	- 4,2	- 1,1	- 0,4	2,2	1,4	4,1	4,7	5,3	2,2
Ind. de Transformação	146,2	171,7	265,5	- 345,3	- 147,4	2,9	207,2	- 51,9	204,4	189,8	206,1	- 115,2
Serviços de Utilidade Pública	4,1	3,2	3,2	- 2,6	2,0	1,6	0,6	0,7	6,0	3,9	4,9	3,1
Construção Civil	99,7	97,5	100,6	- 103,0	30,3	49,1	104,8	- 7,0	127,7	102,3	100,2	- 76,0
Comércio	19,3	112,9	131,8	- 117,4	- 70,8	37,8	134,5	195,7	33,3	110,8	148,4	227,1
Serviços	212,6	226,2	260,6	- 41,7	109,3	126,2	176,0	88,8	249,9	240,1	284,0	90,2
Administração Pública	21,2	11,5	8,4	- 31,5	23,9	7,3	6,6	- 19,7	13,5	7,8	5,5	- 21,2
Agropecuária	48,7	178,3	- 5,7	- 223,4	- 3,9	132,8	1,2	- 145,4	18,5	156,6	- 26,4	- 174,6
Total	554,4	806,9	768,9	- 634,4	- 57,8	357,3	633,1	62,5	657,3	816,1	728,1	- 64,5

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do CAGED/MTE

No segundo trimestre de 2009, todos os setores, exceto a indústria extrativa mineral, já apresentaram saldo positivo de contratações. O resultado do trimestre seguinte foi bom o suficiente para que, na soma dos setores, o desempenho negativo do último período de 2008 fosse superado em mais de 300 mil postos de trabalho. A recuperação foi puxada pelo setor de serviços, cujos resultados dos primeiros três trimestres de 2009 somaram mais de 400 mil admissões.

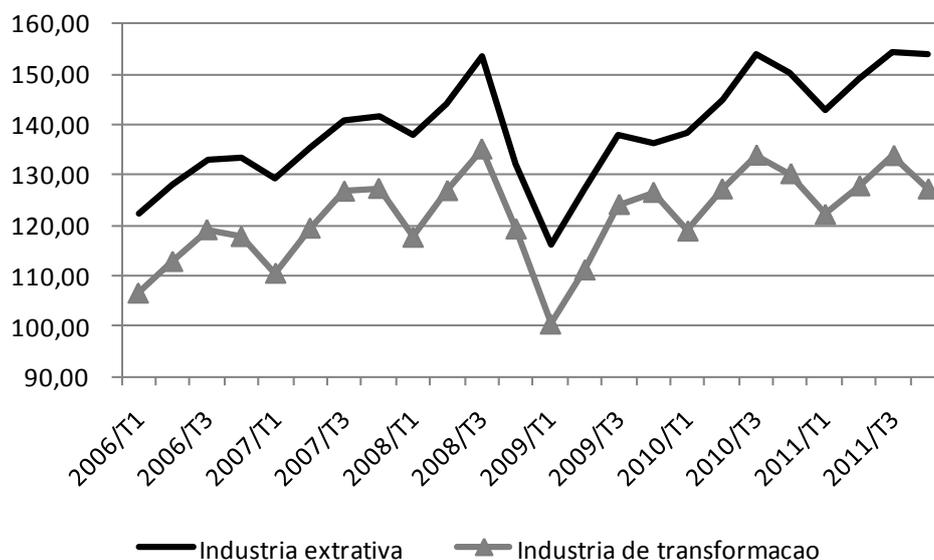
A indústria de transformação, duramente atingida pela crise, ensaiou uma recuperação de maneira mais efetiva apenas no terceiro trimestre de 2009, apresentando novo saldo negativo de contratações no período seguinte²⁰. Contudo, volta a crescer em 2010 e mesmo com o resultado negativo do último trimestre daquele ano, recuperou as perdas sofridas no semestre da crise, somando um saldo de 150 mil admissões no período entre os últimos trimestre de 2008 e 2010.

3.3.3. Indústria

Como foi possível observar a partir da análise desenvolvida até este ponto, a indústria foi o setor mais atingido pela crise. No Gráfico 5, nota-se que o valor da produção industrial apresentou trajetória de crescimento até o terceiro trimestre de 2008, sofrendo brusca queda nos dois trimestres subsequentes, tanto na indústria extrativa quanto na de transformação. Ambas voltam a crescer já no segundo trimestre de 2009, retomando o movimento ascendente.

²⁰ Contudo, esse último resultado não é significativo, pois esse setor costuma sofrer desaceleração no último trimestre do ano.

Gráfico 5 - Produção industrial: Atividades industriais
Média trimestral: 2006/T1 a 2011/T4 (média de 2002=100)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE

No que tange aos produtos manufaturados, percebe-se, no Gráfico 6, que a produção de bens de capital e de consumos duráveis foram as mais prejudicadas pela crise mundial. Observa-se que os demais segmentos da indústria apresentaram comportamento semelhante para toda a série, ou seja, em geral ocorre desaceleração da produção nos dois últimos trimestres do ano. Tal desaceleração foi maior do que a registrada em outros períodos, contudo, a retomada do crescimento ocorre rapidamente.

Para autores como Oreiro e Basilio (2010) e Freitas (2009), parte da queda na produção industrial observada teve sua causa ligada à crise provocada pelo estouro da bolha especulativa de derivativos ligados ao câmbio. Os bancos, ao elevarem a preferência pela liquidez frente à incerteza causada por um lado pelo acirramento da crise internacional e, por outro, pelas dificuldades de importantes firmas nacionais, teriam reduzido a oferta de crédito para consumo e investimento, afetando a produção industrial.

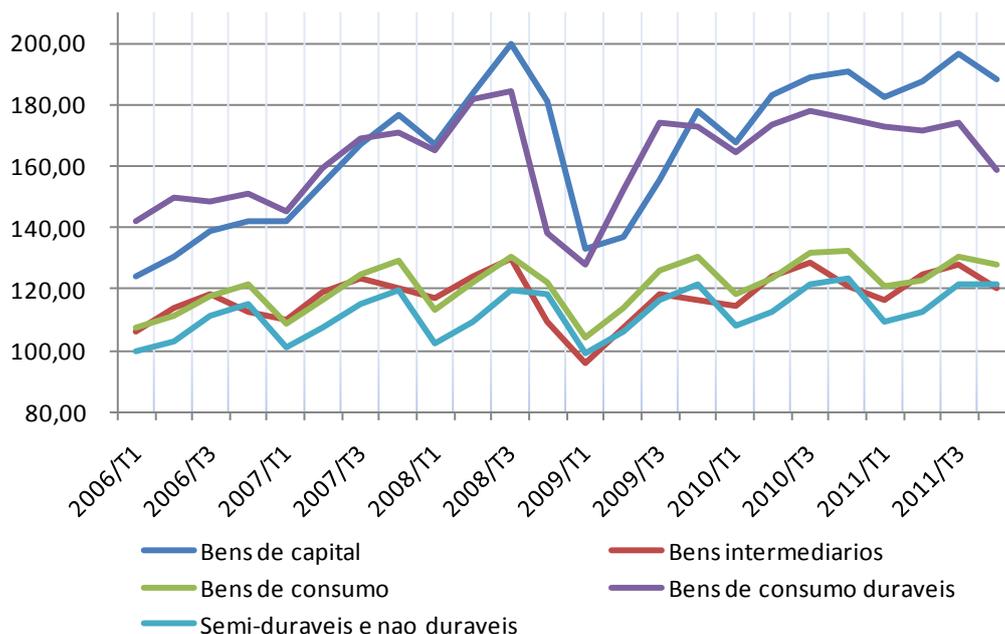
Para Freitas (2009 – p. 134), um exemplo é o caso do Banco Votorantim:

O aperto de liquidez atingiu igualmente o Banco Votorantim, nono maior banco no *ranking* por ativo e líder no financiamento a veículos usados, afetado pelos rumores sobre sua saúde financeira em razão das perdas de 2,2 bilhões de reais de empresas do Grupo Votorantim com as operações de derivativos de câmbio. Com os problemas do Votorantim, o crédito nesse segmento ficou virtualmente paralisado com sérias implicações para o comércio de veículos novos. Com elevação dos estoques, as montadoras

interromperam a produção nos dois últimos meses do ano, afetando toda a cadeia produtiva.

Ainda segundo esses autores, uma série de atrasos e erros na condução da política monetária teria agravado o problema. A seguir são discutidas as principais medidas anticíclicas e os eventuais problemas ligados à implantação destas.

Gráfico 6 - Produção industrial: Categorias de uso
Média trimestral: 2006/T1 a 2011/T4 (média de 2002=100)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE

4. Políticas Anticíclicas

Os impactos da crise no Brasil, embora fortes num primeiro momento, foram rapidamente contornados e o país retomou sua trajetória pré-crise. Tal constatação ficou clara na análise realizada na seção anterior. A recuperação econômica do país é comumente creditada ao pacote de políticas anticíclicas lançado pelo governo, como afirma Barbosa (2010, p. 1):

The Brazilian government responded to the world crisis with a sequence of unprecedented expansionary actions in the country's recent economic history. Contrary to what happened during the international crises of the 1980s and 1990s, this time the Brazilian authorities adopted a sequence of monetary and fiscal counter-cyclical actions to stop the international crisis from contaminating the Brazilian financial system and to resume growth as soon as possible.

Contudo, embora o conjunto de medidas governamentais adotadas tenham ajudado a mitigar os efeitos da crise, Araújo e Gentil (2011) destacam que, em comparação com outros países, as políticas fiscal e monetária implementadas no Brasil foram modestas. Os autores também realçam a negligência das análises feitas nesse sentido em relação a mudanças no cenário internacional que favoreceram a retomada da economia brasileira.

Barbosa (2010) divide as políticas adotadas pelo governo em três grupos: ações e programas criados antes da crise que ajudaram o país durante a mesma e que, passada a turbulência, continuaram em vigor; medidas emergenciais com duração finita e; novas ações estruturais antecipadas pelo governo e mantidas, mesmo após a retomada do crescimento.

No que tange ao primeiro grupo, o autor cita as seguintes políticas governamentais implementadas pelo governo Lula: (1) expansão do mecanismo de proteção social; (2) aumento do poder de compra do salário mínimo; (3) expansão do investimento público; (4) corte de impostos ligados à nova política industrial brasileira; (5) reestruturação da carreira e gastos de pessoal no âmbito do governo.

No segundo grupo de medidas, de caráter temporário, é possível agrupar a política cambial, monetária e fiscal praticadas como resposta à crise.

4.1. Política cambial

Os objetivos da política cambial eram o combate à depreciação do real frente ao dólar e garantia de liquidez no mercado de divisas²¹. De acordo com Gentil e Araújo (2011), as principais ações nesse sentido foram as intervenções do BC no mercado à vista de dólares e as operações de venda com compromisso de recompra. Barbosa (2010) destaca que o BC também criou linhas de crédito temporárias para as firmas exportadoras²².

Entre outubro de 2008 e fevereiro de 2009, o BC realizou uma série de leilões e vendeu, no total, US\$ 14,5 bilhões no mercado a vista. Nesse mesmo intervalo de tempo, foram feitas vendas com compromisso de recompra no total de US\$ 11,8

²¹ Para Paula e Sobreira (2010, p. 230): “*the BCB did intervene in the foreign exchange markets that aimed principally to enhance liquidity in the banking sector, rather than defending a particular level of exchange rate.*”

²² Como já foi discutido anteriormente, várias firmas firmaram complexos contratos com derivativos de câmbio vinculados às suas receitas exportadoras. Com o acirramento da crise e o recuo do comércio internacional aliados à depreciação do real, tais empresas enfrentaram sérios problemas de liquidez.

bilhões. Tais operações foram restritas às instituições *dealers* de câmbio. No caso dos empréstimos de reservas²³, a participação foi ampliada a todas as instituições autorizadas a operar no mercado de divisas, pois seu objetivo central era garantir a liquidez do comércio internacional. Ao todo foram gastos US\$ 12,0 bilhões nessa modalidade, sendo 75% desses recursos voltados para o mercado de ACC (MESQUITA e TORÓS, 2010).

Ainda em função da incerteza em relação à exposição corporativa aos derivativos cambiais, o mercado de câmbio sofreu aumento de volatilidade, impactando a formação de preços no mercado futuro. De forma a regulamentar essa situação, o BC passou a oferecer *swaps* cambiais até o teto de US\$ 50 bilhões²⁴ (o que equivalia a 25% das reservas acumuladas) (MESQUITA e TORÓS, 2010).

Tais medidas foram possíveis em função do volume de reservas que o país acumulara no período pré-crise e que somavam cerca de US\$ 210 milhões em agosto de 2008. Entretanto, a estratégia adotada pelo BC não foi capaz de contrabalancear o movimento dos capitais privados e impedir que o real se desvalorizasse em 54%²⁵ entre agosto e dezembro de 2008 (GENTIL e ARAÚJO, 2011). Contudo, Barbosa (2010) afirma que as intervenções do BC no mercado cambial foram bem sucedidas em garantir um nível mínimo de liquidez para as firmas exportadoras.

De acordo com Oreiro e Basilio (2010), a origem da crise financeira no Brasil foi o estouro da bolha especulativa ligada a derivativos cambiais, usados indiscriminadamente pelas firmas, em parte, como forma de compensarem perdas frente à trajetória ascendente da taxa de câmbio. Para esses autores, a depreciação cambial foi fruto da demanda dessas firmas perante as dificuldades de garantirem seus compromissos no contexto do acirramento da crise. Dessa forma, o BC teria demorado a intervir no mercado de divisas, acumulando R\$12 bilhões entre agosto e setembro de 2008 através de operações com *swaps* cambiais reversos que representaram perdas de igual montante para firmas brasileiras.

²³ De forma a realizar tais empréstimos em moeda estrangeira, foram necessárias algumas mudanças na legislação. A principal medida nesse sentido foi a Medida Provisória (MP) 442 (convertida na Lei 11.882) que autorizou tais operações.

²⁴ Com as mudanças ocorridas no início de 2009 no que tange ao câmbio e à disponibilidade externa de recursos, o montante de operações com *swap* foi de US\$ 14 bilhões, ou seja, 24% do total inicialmente anunciado pelo BC.

²⁵ De acordo com Nassif (2010), a rúpia indiana sofreu, no mesmo período, uma desvalorização em torno de 10%. Para o autor, embora as economias brasileira e indiana tenham sido afetadas por canais semelhantes, tal diferença se explica pelo menor nível de liberalização financeira na Índia.

4.2. Política monetária

O BC também foi obrigado a intervir na provisão de liquidez em moeda nacional. Embora não tenha ocorrido uma crise bancária propriamente dita, com fuga de depósitos em nível sistêmico, houve um aumento da aversão ao risco que, na prática, traduziu-se na transferência de depósitos de instituições de pequeno e médio porte para instituições maiores. Como afirma Mesquita e Torós (2010), entre agosto de 2008 e janeiro de 2009, os depósitos totais do sistema bancário cresceram 13%, porém, nas instituições de pequeno e médio porte houve uma redução de 11% e 23%, respectivamente.

Além disso, como afirma Freitas (2009) o acirramento da crise em setembro de 2008 gerou um movimento de “empoçamento de liquidez” discutido na seção anterior. Tal movimento se desdobrou, por um lado, em problemas de liquidez para bancos de pequeno e médio porte, dependentes do mercado interbancário e, por outro, na queda na oferta de crédito.

A crise internacional atingiu a economia brasileira em um momento de auge, quando completava uma seqüência de seis trimestres de crescimento em aceleração. Nesse contexto, no qual as empresas produzem mais e planejam novos investimentos, o crédito bancário é essencial tanto para o giro como para a expansão da produção. Na reversão das expectativas, os bancos reagiram com excesso de prudência e retraíram fortemente o crédito, levando as empresas a rever os planos de produção e de investimento. O resultado foi a rápida desaceleração da atividade econômica no último trimestre do ano. (FREITAS, 2009 – p. 132)

Tendo em vista estas questões, o BC tomou uma série de iniciativas contemplando três áreas: compulsório, Fundo Garantidor de Crédito (FGC) e redesconto (MESQUITA e TORÓS, 2010). Os objetivos de tais medidas era injetar liquidez na economia e garantir a solidez do sistema bancário (ARAÚJO e GENTIL, 2011).

Dessa forma, de acordo com Freitas (2009), o BC realizou dez alterações na regra de compulsório entre 23 de setembro e 13 de novembro. Com as mudanças, o BC reduziu as alíquotas de compulsório sobre depósitos a vista, a prazo e a exigibilidade adicional sobre depósitos (a vista, a prazo e poupança). Além disso, os abatimentos no recolhimento de compulsório foram vinculados a incentivos para que instituições maiores adquirissem ativos de bancos menores em dificuldade (MESQUITA e TORÓS, 2010).

No que tange ao mecanismo de redesconto, foram realizadas mudanças na regulamentação²⁶, com vistas ao aperfeiçoamento do sistema. E, em março de 2009, foi criado o Depósito a Prazo Especial com Garantia do Fundo Garantidor de Crédito (DPGE). Tal medida tinha como objetivo garantir a recuperação das emissões de bancos de pequeno e médio porte. O atraso relativo da medida é justificado por Mesquita e Torós (2010 – p. 15):

O timing da criação do DPGE foi importante, pois como ilustra a experiência de diversos países durante a crise, o oferecimento de garantias de depósitos pode ser contraproducente se anunciado em momentos de estresse intenso (isto é, há o risco de se estigmatizar toda uma classe de instituições, com efeitos deletérios sobre a concentração da liquidez).

Outra iniciativa tomada com considerável atraso pelo BC foi a redução na taxa básica de juros. Como já foi salientado, o primeiro semestre de 2008 foi marcado por uma tendência altista nos preços das *commodities*. Tal tendência gerou uma pressão inflacionária e o IPCA acumulado em 12 meses mostrava que o índice se afastava do centro da meta. Sendo assim, a partir de abril de 2008 o BC iniciou uma fase de alta da SELIC. O último aumento estipulado pelo Comitê de Política Monetária (COPOM) ocorreu no dia 10 de setembro, às vésperas da queda do Lehman Brothers e em meio à crescente turbulência dos mercados financeiros (FREITAS, 2009).

De acordo com Barbosa (2010), nos meses subseqüentes, a rápida depreciação do real fez com que o BC permanecesse relutante em afrouxar a política monetária, mesmo frente à abrupta redução na atividade econômica. Foi apenas em janeiro de 2009 que a autoridade monetária iniciou a fase de cortes da taxa básica, quando, segundo o autor, a depreciação do real já não impunha riscos inflacionários à economia.

Segundo Mesquita e Torós (2010) a decisão de relaxar as regras do compulsório, mantendo a taxa SELIC em alta não se trata de uma contradição, mas antes uma postura embasada no arcabouço operacional dos bancos centrais. Este arcabouço prevê, segundo os autores, a segmentação explícita entre a gestão de liquidez e a política monetária.

Já Oreiro e Basilio (2010) classificam como incoerente a política monetária praticada pelo BC entre setembro de 2008 e janeiro de 2009. De acordo com os autores, a opção de lidar com o problema de liquidez através da redução dos requerimentos de compulsório sem redução na taxa de juros é completamente ineficaz. Além disso, para Freitas (2009), a alegação do BC de que haveria um descompasso entre oferta e

²⁶ Mais especificamente, as mudanças na regulamentação do redesconto foram realizadas através da lei 11.882 e da Resolução 3.622, de outubro de 2008.

demanda, provocando pressões inflacionárias na economia, não se sustentam perante os dados disponíveis. Dessa forma a autora associa essa opção do BC ao conservadorismo da instituição e à certa inocência da autoridade monetária que parece ter acreditado na hipótese de descolamento das economias emergentes.

Assim, tudo indica que o BCB errou duas vezes: uma em insistir no diagnóstico de que a economia brasileira estava crescendo acima do seu potencial, e a outra por não vislumbrar a gravidade da desaceleração em curso nas economias avançadas associada ao movimento de desalavancagem do sistema financeiro e de deflação dos ativos (FREITAS, 2009 – p. 11).

A partir de janeiro de 2009, o BC fez sucessivos cortes na taxa SELIC. De acordo com Barbosa (2010), o corte total foi de 400 pontos, fazendo com que a taxa alcançasse o valor de 8,75% no terceiro trimestre de 2009. Contudo, o intervalo de eficácia da política monetária fez com que tais medidas só passassem a surtir efeito em fins de 2009 e ao longo de 2010, período em que a economia brasileira já se encontrava em trajetória de recuperação.

Nassif (2010) compara as respostas da política monetária brasileira e indiana. Neste segundo país, a autoridade monetária agiu rapidamente cortando a taxa interna de juros (*repo rate*) em cerca de 300 pontos entre outubro de 2008 e janeiro de 2009. Para o autor, o atraso do BC brasileiro pode ser considerado um erro na condução da política monetária e seria um dos responsáveis pela diferença na performance das duas economias²⁷. Já Gentil e Araújo (2010) tecem comparações semelhantes em relação a outros países latino-americanos e concluem que, à exceção de Costa Rica e Uruguai, a SELIC esteve entre as taxas mais altas no período pré e pós-crise.

(...) os efeitos recessivos do ciclo de alta de juros ocorrido ao longo de 2008 seriam fatalmente sentidos. A demora em reduzir a taxa SELIC e a lenta velocidade com a qual isto ocorreu tiveram impactos contracionistas, constituindo uma componente recessiva interna aos impactos recessivos de uma crise externa de grandes proporções. (ARAÚJO e GENTIL, 2010 – p. 16)

A gestão da política monetária não foi suficiente para provocar uma reversão das expectativas bancárias e a restrição na oferta de crédito seguiu como um sério problema, com impactos discerníveis na produção industrial. Como forma de contornar esse

²⁷ Enquanto o PIB real brasileiro caiu 0,2% em 2009, a economia indiana apresentou um crescimento em torno de 6% no mesmo período.

problema o governo utilizou os bancos públicos (Caixa, BB²⁸ e BNDES) para ampliar a oferta de crédito²⁹. Como resultado a participação das instituições governamentais no mercado de crédito cresceu vigorosamente. De acordo com Nassif (2010), BB e Caixa se tornaram algo como “quase emprestadores de última instância”, tendo sido autorizados pelo BC a adquirir ativos de bancos em dificuldades, ampliando ainda mais a fatia de mercado controlada pelos bancos públicos.

4.3. Política Fiscal

De acordo com Barbosa (2010), o relativo atraso na condução da política monetária teve que ser compensado por um pacote amplo de medidas fiscais. A partir do quarto trimestre de 2008, o governo brasileiro implementou uma série de cortes nos impostos como forma de estimular produção e vendas. Ainda segundo esse autor, o objetivo principal dessa política foi evitar acumulação excessiva de estoque, principalmente em relação aos bens de consumo duráveis.

Dentro desse contexto, a primeira medida foi a redução da alíquota do IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados) para o setor automobilístico. Em seguida foram beneficiados os setores de eletrodomésticos, bens de capital, construção civil e alguns alimentos. Ainda na esteira das desonerações fiscais, é possível citar alterações nas regras de aplicação do IOF (Imposto sobre operação financeira) e um aumento do piso de isenção do IR (Imposto de Renda). De acordo com Barbosa (2010), tais reduções foram estimadas em torno de 0,3%³⁰ do PIB durante 2009³¹.

Para Araújo e Gentil (2010 – p. 17):

As medidas fiscais de mais alto impacto sobre a demanda agregada foram a elevação do valor do SM [salário mínimo] e seu efeito de expansão sobre as transferências previdenciárias e o seguro-desemprego, adicionada à ampliação das transferências de renda às famílias mais pobres (em valor e em número), à recuperação dos salários e elevação do contingente dos

²⁸ Em abril de 2009 o presidente do BB, Lima Neto, foi afastado do cargo. A razão da demissão teria sido sua recusa em ceder às pressões de Lula para que reduzisse o *spread* bancário praticado nos empréstimos. <http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u547787.shtml>

²⁹ De acordo com Paula e Sobreira (2010), entre Agosto de 2008 e Julho de 2009, a razão entre Crédito e PIB para os bancos públicos cresceu de 12,5% para 17,3%. Já no caso dos bancos privados nacionais e bancos estrangeiros, a mesma medida no mesmo período passou, respectivamente, de 16,2% e 7,7% para 17,6% e 8,3%.

³⁰ Nassif (2010) destaca que as medidas implementadas pelo governo indiano entre setembro de 2008 e janeiro de 2009 representaram um gasto adicional de, aproximadamente 3% do PIB nacional. O que o autor considera um pacote de medidas bem mais agressivo do que o praticado no Brasil.

³¹ Para maiores detalhes sobre as medidas tomadas e o aparato jurídico utilizado ver Guimarães (2009).

funcionários públicos e à ampliação do investimento do setor público (principalmente das empresas estatais federais)

O governo ainda ampliou a extensão do seguro desemprego e acelerou gastos com investimentos. Em conjunto tais medidas levaram a uma revisão da meta de superávit primário para de 3,8% do PIB para 2,9% em 2009 e 3,3% em 2010 (DORBEC e PERRACINO, 2009)³².

Por fim, mas não menos importante, o governo federal lançou um novo programa habitacional, o PMCMV, destacado por Barbosa (2010) como a iniciativa mais importante da administração Lula no contexto da crise.

4.4. Programa “Minha Casa, Minha Vida”

O PMCMV foi anunciado pelo governo em março de 2009, com início previsto para abril³³. Embora seja um programa habitacional, de acordo com Cardoso e Leal (2010) o programa foi desenhado com uma clara intenção anticíclica, em linhas keynesianas, com foco na dinamização da indústria da construção civil e do restante da economia, através do efeito multiplicador. O programa teria como objetivo, gerar empregos principalmente para trabalhadores de baixa qualificação.

Tais metas são expressas em material divulgado pelo Governo Federal³⁴ que elenca três compromissos do programa: implementação do PNH, construindo um milhão de moradias³⁵; aumento do acesso das famílias de baixa renda à casa própria; geração de emprego e renda por meio do aumento do investimento na construção civil. O PMCMV, com prazo de duração inicial de dois anos, previa, portanto, a construção de novas habitações, beneficiando mutuários com renda de até dez salários mínimos, com condições variáveis de acordo com a faixa de renda do favorecido.

O novo programa habitacional foi dividido em cinco iniciativas, como descreve Barbosa (2010). Em um primeiro momento, o governo adquire, através de um fundo,

³² Dorbec e Perracino (2009) comparam as reações de Brasil e Rússia perante a crise. Os autores acreditam que, embora o governo brasileiro tivesse uma margem de manobra inferior, as medidas implementadas aproveitaram todas as oportunidades existentes para estimular a economia. E, embora o pacto de medidas pareça tímido em comparação ao que foi feito na Rússia, o governo brasileiro utilizou outras estratégias como alguns truques contábeis (um exemplo disso teria sido a retirada do balanço da Petrobrás das estatísticas fiscais) e a utilização dos bancos públicos para a ampliação da oferta de crédito.

³³ O PMCMV foi criado através da Medida Provisória nº 459, de 25 de março de 2009. Sua regulamentação se deu através do Decreto nº 6.819, de 13 de abril de 2009 o qual foi posteriormente transformado na Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009.

³⁴ Ver Governo Federal (2009).

³⁵ Posteriormente, o prazo do programa foi estendido e sua meta ampliada para dois milhões de moradias.

projetos habitacionais para a construção de 400 mil novas residências. A construção é realizada por empresas privadas que devem garantir um preço determinado e seguir padrões de construção estabelecidos³⁶. Cumpridas as condições determinadas pelo programa, o governo garante a demanda para as novas moradias. Quando a construção é concluída, as novas habitações são repassadas às famílias pobres (renda de até três salários mínimos) a valores e taxas subsidiadas.

Segundo, o governo utiliza recursos governamentais e o FGTS para conceder subsídios e taxas de juros favoráveis para a aquisição através do mercado, por famílias de classe média (renda entre 3 e 10 salários mínimos), das outras 600 mil unidades. Assim como na primeira iniciativa, nesse caso as construções também são realizadas por empresas privadas e devem seguir certos padrões pré-especificados pelo governo.

Além disso, em terceiro lugar, o governo inclui no programa habitacional uma série de medidas com o objetivo de reduzir impostos indiretos que incidem sobre o valor das habitações, tornando-as mais acessíveis para usuários de baixa renda. A quarta iniciativa incluída no programa prevê uma linha de crédito especial com recursos da União (de até R\$ 5 bilhões) para projetos de infraestrutura urbana, com taxas favoráveis e prazos estendidos. Por fim, o programa inclui recursos de até R\$ 1 bilhão, disponibilizados pelo BNDES para a cadeia produtiva da construção civil, com o objetivo de estimular a modernização das técnicas produtivas dessa indústria.

O PMCMV se subdivide em dois programas: o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR). Contudo, a maior parte dos recursos é destinada para o primeiro, uma vez que é nas regiões urbanas que se concentra o déficit habitacional brasileiro. No que tange ao PNHU, o foco do programa são as capitais e regiões metropolitanas, municípios com mais de 100 mil habitantes e, em condições especiais, cidades com população entre 50 e 100 mil habitantes.

Em princípio, as metas do programa respeitam a participação dos estados e regiões no déficit habitacional estimado pela FJP para 2007³⁷ e, tanto o custo dos imóveis quanto os subsídios, são regionalizados. Além da participação do município no déficit habitacional, o governo federal prioriza aplicação de recursos em municípios que assumam os seguintes compromissos: aportes financeiros, doação de terrenos,

³⁶ Sobre os padrões de construção estipulados pelo PMCMV ver CAIXA e GOVERNO FEDERAL (2009).

³⁷ Contudo, o Governo Federal se reserva o direito de alterar a alocação dos recursos conforme a maior ou menor contribuição dos municípios.

infraestrutura para o empreendimento, desoneração fiscal (ICMS, ITCD, ITBI e ISS) e, por fim, agilização das aprovações de projetos, alvarás, autorizações e licenças.

Dessa forma, o PMCMV é anunciado como parte do pacote para o combate à crise econômica com o benefício de objetivar a construção de moradias, visando a redução do déficit habitacional brasileiro, problema cuja resolução sempre foi uma das bandeiras do Partido dos Trabalhadores (PT). O desenho do programa coloca a maior parte das decisões nas mãos da iniciativa privada, com clara intenção de estimular o mercado habitacional, historicamente pequeno no Brasil³⁸.

De uma forma geral, o investimento total no programa, anunciado em sua primeira fase, é da ordem de R\$34 bilhões. Desses recursos, a maior parte é oriunda diretamente da União (R\$25 bilhões), o FGTS participa com R\$7,5 bilhões, cabendo ao BNDES o investimento de R\$1 bilhão³⁹. De acordo com estudo publicado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) em fevereiro de 2009, um programa habitacional com capacidade para a construção de um milhão de moradias em dois anos exigiria um aporte de recursos de R\$39,5 bilhões, gerando como impacto um acréscimo no PIB de 0,7 ponto percentual em 2009 e 2010. Ainda segundo o estudo da FGV (2009), conforme pode ser visto na Tabela 3, um investimento desse montante seria capaz de gerar mais de 300 mil empregos diretos na construção civil e mais 229 mil empregos indiretos em outros setores.

Tabela 3 – Impacto do programa de investimentos

Investimento no ano (R\$ milhões)		19.772,84
Geração de empregos (postos de trabalho)		(%) em relação a 2008
Na construção	302.968,00	14,70
Em outros setores	228.997,00	0,30
Em toda economia	531.965,00	0,60
Impacto no PIB (R\$ milhões)		(%) em relação a 2008
Na construção	10.509,08	8,20
Em outros setores	10.198,79	0,40
Em toda economia	20.707,88	0,70

Fonte: FGV (2009) – p. 3

Shimizu (2010), utilizando a metodologia de equilíbrio geral computável, estimou os impactos regionalizados do PMCMV, supondo a realização dos investimentos ao longo de quatro anos. Segundo esse autor, o impacto no PIB brasileiro seria um

³⁸ De acordo com Maricato (2006), o mercado habitacional brasileiro é restrito a uma elite econômica e atinge apenas entre 20% e 30% da população.

³⁹ Posteriormente, com o lançamento da segunda fase do programa (PMCMV 2) como parte do Programa de Aceleração do Crescimento 2 (PAC 2), os recursos foram ampliados para R\$ 71,7 bilhões.

acréscimo de 0,078% anualmente, durante esse período, e mais 0,202% ao fim de todas as operações, totalizando um aumento acumulado de 0,515%. Além disso, nas projeções realizadas no estudo, o programa geraria 246 mil novos empregos formais.

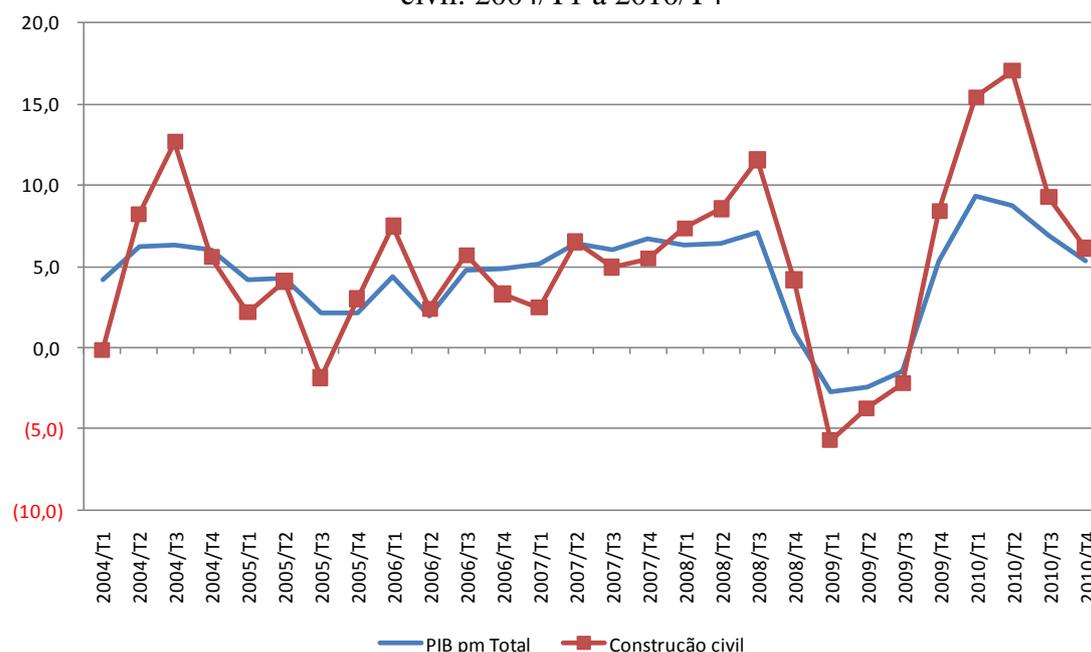
O lançamento do PMCMV foi muito bem recebido pelos setores ligados à construção civil, como é possível notar em relatório publicado à ocasião do 8º ConstruBusiness, o Congresso Brasileiro da Construção:

Programas federais como o *Minha Casa, Minha Vida* vêm gerando externalidades positivas no setor do *Construbusiness*. Após o lançamento do programa *Minha Casa, Minha Vida*, verificou-se um crescimento na produção de novas unidades habitacionais voltadas, principalmente, para o público alvo do Programa. O crescimento do mercado se reflete diretamente na criação de empregos, no aquecimento da indústria de materiais de construção e na retomada da atividade econômica do país. (DECONSIC/FIESP, 2009 – p. 45)

O setor foi muito beneficiado por uma série de medidas institucionais e mudanças conjunturais⁴⁰ e vinha crescendo fortemente desde 2004. Em média, nos anos 2000, a construção civil foi responsável por mais de 40% da formação bruta de capital fixo no país e contribuiu com 6,7% do total de pessoas ocupadas. Como pode ser visto no Gráfico 7, a atividade apresentou resultados expressivos, crescendo sempre com valores próximos ao PIB total e mantendo uma trajetória pró-cíclica. O setor foi fortemente atingido pelo acirramento da crise em 2008, apresentando crescimento negativo nos três primeiros trimestres de 2009 e forte recuperação a partir do quarto trimestre.

⁴⁰ Entre as medidas institucionais é possível citar a aprovação da Lei nº 10.931/2004 que trouxe maior segurança jurídica aos contratos imobiliários, dispondo também sobre a atualização monetária dos contratos e criando novos títulos de crédito para fomentar o mercado. No que tange à conjuntura econômica, Magalhães *et al* (2012) citam o melhor desempenho econômico da economia nos anos 2000 que sustentou um aumento real da renda disponível e queda no desemprego. Os autores também citam a ascensão de uma nova classe que é incorporada ao mercado de bens de consumo duráveis, tornando-se potenciais consumidores de imóveis. Por fim, ressaltam também a “(...) queda significativa nas taxas de juros em geral, que influenciam dois fatores centrais para o mercado imobiliário: o acesso dos consumidores em potencial ao crédito, e o **financiamento dos novos investimentos do setor, que se tornam mais baratos para o próprio capital imobiliário (...)**”. (MAGALHÃES *et al*, 2012 - p. 25)

Gráfico 7 – Crescimento do PIB total (a preços de mercado) versus PIB da construção civil: 2004/T1 a 2010/T4



Fonte: Sistema de Contas Nacionais, IBGE.

Trata-se, portanto, de um setor que vinha crescendo acima da média brasileira e cuja continuidade do crescimento foi ameaçada em função do clima de incerteza gerado pela queda do *Lehman Brothers*. Por se tratar de um investimento de longo prazo e altamente dependente de crédito, a crise abalou as perspectivas de investimento das firmas, aquecidas em função do crescimento recente. Em função de algumas características, como a baixa qualificação da mão-de-obra⁴¹, baixo coeficiente de importação⁴², alta participação na FBKF⁴³ e efeitos de encadeamento no emprego e na renda, a manutenção dos projetos de investimento planejados pelas empresas do ramo tornaram-se essenciais em um contexto de crise.

Teixeira e Carvalho (2005) calcularam os efeitos multiplicadores da construção civil para a economia brasileira no ano de 2002 utilizando o método de insumo-produto. Os resultados apresentados pelas autoras apontam que a cada R\$1.000,00 investidos na produção do setor, cerca de 23 novos empregos são criados para a economia. Além disso, a criação de mil postos de emprego na construção civil gera outros mil empregos,

⁴¹ De acordo com dados RAIS coletada e divulgada pelo MTE, cerca de 60% dos empregados da construção civil possuem apenas ensino fundamental completo.

⁴² De acordo com Teixeira e Carvalho (2005), o coeficiente de importação da construção civil brasileira é baixo, uma vez que utiliza, em sua estrutura produtiva, maioria de produtos de origem nacional. As autoras afirmam que, embora contribua com cerca de 8% do PIB brasileiro, o setor participa com apenas 4,67% do total de importações nacionais.

⁴³ Entre 1990 e 2003, a participação média da construção civil no total da FBKF no Brasil é 65,6%.

entre indiretos e induzidos, de forma que dentre todos os setores, a construção é a quarta maior geradora de empregos totais.

Ainda segundo Teixeira e Carvalho (2005 – p. 21):

O índice de ligação para trás da construção civil é da ordem de 1,115, posicionando-a como um setor-chave na economia brasileira. O setor ocupa o terceiro lugar na comparação com as demais atividades, perdendo apenas para a siderurgia e outros metalúrgicos. Ao demandar uma ampla variedade de insumos intermediários ao longo do seu processo produtivo, a construção civil impulsiona o crescimento econômico dos setores que lhe servem como produtores de bens e serviços.

Dessa forma, percebe-se que a construção civil, pelo desempenho recente do setor e pela presença de características desejáveis, é certamente um setor chave para a prática de uma política anticíclica. Nesse contexto, o PMCMV é lançado como uma das principais iniciativas do governo como combate à crise, com foco na geração de emprego para a economia como um todo, através dos mecanismos de encadeamento dos investimentos na construção civil. Na seção seguinte será proposta uma metodologia para a avaliação dos impactos do programa no que tange a esse objetivo.

5. Metodologia

5.1. Modelo Teórico

De uma maneira geral, as chamadas políticas anticíclicas encontram seu embasamento teórico na obra de Keynes, principalmente no livro “A teoria geral” publicado em 1936. Em seu principal texto, Keynes faz dura crítica à economia clássica e propõe, em oposição à Lei de Say, o postulado da demanda efetiva. Para o autor, a máxima “toda oferta cria sua própria demanda” não é válida, sendo que demanda agregada e oferta agregada são iguais em apenas um ponto, que ele denomina ponto de demanda efetiva. Neste ponto, não há pressões de mercado para que a economia se altere, não existindo, no entanto, nenhuma garantia *a priori* de que esse equilíbrio ocorrerá com pleno emprego. Dessa forma, não só a economia pode estar em equilíbrio com desemprego involuntário, como também essa é a situação mais comum, em função de seu funcionamento.

Para Keynes, à medida que cresce a renda de uma sociedade, o consumo também cresce, mas não no mesmo montante, de forma que, para que haja igualdade entre demanda e renda, o investimento deve ser de tal ordem que cubra o hiato que vai se

criando entre essas duas variáveis. Para o autor, ao contrário do que afirmavam os clássicos, a poupança não gera investimento, pois os atos de poupar e investir possuem motivações completamente distintas. A poupança é a contraparte do consumo, ou seja, quando cresce a renda, parte desse acréscimo se transforma em consumo e parte em poupança. Já o investimento é guiado principalmente pelas expectativas dos empresários em relação ao futuro. Em momentos de crise, os empresários tenderiam a valorizar mais as aplicações em ativos líquidos em detrimento do investimento, por estes terem a propriedade de resguardá-los frente à incerteza em relação ao futuro. Dessa forma, o ponto de demanda efetiva tenderia a ocorrer em uma posição cada vez pior em termos de emprego, situação que não seria alterada por nenhuma força de mercado, uma vez que o investimento tende a ser pró-cíclico.

É nesse contexto, a saber, de ineficácia das forças de mercado para retirar a economia de situações de crise com desemprego crescente, que Keynes sugere a intervenção do Estado como forma de atenuar o comportamento cíclico da economia. Para o autor, o governo deve manter um orçamento intertemporal equilibrado, poupando quando a economia se encontra na fase ascendente do ciclo e gastando mais do que as receitas na sua fase descendente. Dessa maneira, o papel do Estado na economia seria a busca do pleno emprego, gastando mais ou menos, conforme a necessidade. Em fases de crise, dada a deterioração das expectativas dos empresários, a presença do governo seria mais necessária, investindo de forma a melhorar o ambiente de negócios, para que os demais agentes da economia recuperem a confiança e também voltem a consumir e investir.

De forma matemática, o raciocínio apresentado pode ser descrito da seguinte forma. Seja:

$$Y = C + I + G + (X - M) \quad (1)$$

Onde:

- Y é a renda nacional;
- C é o consumo;
- I é o investimento;
- G é o gasto autônomo do governo

- $(X - M)$ é o saldo da balança comercial, ou seja, exportações menos importações.

De acordo com a teoria keynesiana, a função consumo pode ser descrita simplificadamente da seguinte forma

$$C = a + b(Y - T) \quad (2)$$

Onde:

- a é o consumo autônomo, ou seja, a parcela do consumo que independe da renda;
- b é a propensão marginal a consumir, ou seja, é um coeficiente que indica a responsividade do consumo em relação às variações da renda, sendo que $0 < b < 1$;
- T é a tributação da renda por parte do governo.

Dessa forma, (1) pode ser reescrita como:

$$Y = \frac{a}{(1-b)} - \frac{b}{(1-b)}T + \frac{1}{(1-b)}I + \frac{1}{(1-b)}G + \frac{1}{(1-b)}(X - M) \quad (3)$$

Diferenciando (3), parcialmente, em relação a cada componente da demanda agregada, tem-se:

- $\frac{\partial Y}{\partial I} = \frac{\partial Y}{\partial G} = \frac{\partial Y}{\partial (X - M)} = \frac{1}{(1 - b)} \quad (4)$

- $\frac{\partial Y}{\partial T} = -\frac{b}{(1 - b)} \quad (5)$

De maneira que, um aumento nos gastos do governo ou nos investimentos privados ou no saldo da balança comercial ou uma queda na tributação, tendem a provocar um acréscimo na demanda agregada que é tão maior quanto mais alta é a propensão marginal a consumir.

Sendo a oferta agregada praticamente estável no curto prazo, segundo Keynes, as flutuações no emprego seriam determinadas por alterações na demanda, de maneira que:

$$N = f(Y) \quad (6)$$

Onde:

- N é o nível de emprego que vigora em uma economia;
- f é uma função;
- Y é a demanda agregada;
- $df/dY > 0$.

Dessa forma, as alterações nos componentes da demanda agregada provocam alterações no nível de emprego da economia e esse impacto é tão maior quanto mais forte é o efeito multiplicador, sendo este último definido por (4) e (5).

Grosso modo, as políticas anticíclicas discutidas na seção anterior são embasadas nesse referencial teórico e argumenta-se que este também é o caso do PMCMV. Embora seja um programa habitacional que visa disponibilizar crédito para o financiamento de imóveis, seu caráter anticíclico é notório e, como foi discutido na seção anterior, é parte da estratégia do governo no combate à crise de 2008. O governo pretende, a partir do programa, estimular investimentos na construção civil, gerando emprego no setor e, conseqüentemente, em outros setores da economia, dados os efeitos de encadeamento para trás e para frente. Além disso, o anúncio do programa também tem o objetivo de gerar expectativas positivas em relação ao futuro, estimulando o setor privado.

Tendo em vista algumas das características discutidas na seção anterior, a construção civil seria um setor ideal para a prática de política anticíclica, na medida em que, em geral, emprega trabalhadores de baixa qualificação e, conseqüentemente, baixa renda. É possível argumentar que, em níveis de renda mais baixos, a propensão marginal a consumir é maior e, portanto, também o efeito multiplicador.

Tendo em vista a discussão apresentada acima, pretende-se estimar o impacto do PMCMV no volume de contratações para os municípios brasileiros, transpondo o referencial teórico, construído para a economia de forma agregada, para o nível municipal. Em seguida, é descrita a estratégia de estimação e identificação do impacto, além dos dados utilizados para este fim.

5.2. Estratégia de Estimação e Dados

Seja $T_n(1)$ o volume de contratações por empregado no mercado formal em um município dado que este foi beneficiado pelo PMCMV e $T_n(0)$, o número de admissões por pessoa ocupada na ausência do programa, o que se gostaria de observar é:

$$\Delta T_n = T_n(1) - T_n(0) \quad (7)$$

Contudo, as variáveis $T_n(1)$ e $T_n(0)$ não estão disponíveis simultaneamente. Não é possível observar a variável de interesse para um mesmo município, pois, ou ele recebeu o “tratamento” ou não o recebeu. Caso a participação no PMCMV fosse determinada de forma aleatória, como em um experimento, a aleatoriedade da distribuição da “causa” garantiria que, na média, os grupos de municípios tratados e não-tratados fossem iguais. Nessa situação, o chamado Efeito Médio do Tratamento (*Average Treatment Effect* – ATE) seria dado de forma não-viesada por:

$$ATE = E[T_{nt} - T_{nc}] \quad (8)$$

Onde T_{nt} é a variável de interesse medida para os municípios que receberam financiamentos do PMCMV e T_{nc} , a taxa de crescimento do emprego na construção civil para os municípios “não tratados”.

Em geral, os estudos de avaliação centram-se na estimação do Efeito Médio do Tratamento sobre os Tratados (*Average Treatment Effect on the Treated* - ATT), dado por:

$$ATT = t.E[T_{nt} - T_{nc}] \quad (9)$$

De forma semelhante ao ATE, o ATT também é não-viesado para o caso em que se assume que a inclusão no programa não obedece a critérios.

Contudo, a participação de um município no PMCMV não é aleatória, ou seja, é condicionada a determinadas características prévias do município. Dessa forma, não é possível afirmar que os municípios tratados e não-tratados são idênticos, tornando as estimativas propostas em (8) e (9) viesadas, uma vez que as características precedentes dos municípios podem influenciar a variável de interesse.

Nesse contexto, insere-se a importância da construção adequada de um grupo controle que possibilite a obtenção do resultado contrafactual. Para que essa comparação forneça resultados confiáveis é necessário que as características dos municípios incluídos no grupo de controle sejam similares às aquelas observadas para o grupo de tratamento. Dessa forma, é preciso selecionar cidades que não foram beneficiadas pelo PMCMV, mas que seriam elegíveis.

Uma das técnicas mais utilizadas para pareamento é o chamado Escore de Propensão (*Propensity Matching Score* – PMS) que estima a probabilidade de participação no programa, dadas características observáveis não afetadas por este. Em seguida, participantes são pareados com não-participantes com base na probabilidade gerada pelo PMS (KHANDKER *et al.*, 2010).

Seja T uma *dummy* que indica participação do município no programa e H uma matriz de covariadas que influencia a participação, o PMS é dado por:

$$P(H) = \Pr(T = 1|H) \quad (10)$$

Rosenbaum e Rubin (1983) mostram que, sob certas hipóteses, pareamento com base em $P(H)$ é tão eficaz quanto o pareamento com base nas próprias covariadas H . As hipóteses de identificação são: (a) independência condicional e (b) presença de um suporte comum.

A independência condicional é obtida quando:

$$[D(t) \perp T_n(t)|P(H)] \quad (11)$$

Ou seja, a distribuição do tratamento entre os municípios – $D(t)$ – é independente da variável de interesse – $T_n(t)$ – condicionada à probabilidade $P(H)$ de receber o tratamento. Assim, assumindo a validade da hipótese expressa em (7), o ATT pode ser expresso por:

$$ATT = t \cdot E[T_n(1) - T_n(0)|P(H)] \quad (12)$$

Contudo, para o caso específico do PMCMV, as doses de tratamento variam sobremaneira de um município para outro, como mostra a Tabela 4, a seguir:

Tabela 4 – Financiamentos do PMCMV*: Algumas estatísticas descritivas

Menor volume de financiamento alocado	17.458,33
Maior volume de financiamento alocado	5.234.571.075,09
Amplitude	5.234.553.616,76
Média	5.755.438,24
Desvio-padrão	123.334.905,43

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da CEF

Nota: (*) os financiamentos do PMCMV são divididos em duas categorias, a saber: construção e imóveis novos (até 180 dias de Habite-se). Para o propósito deste estudo foram considerados apenas os financiamentos voltados para a construção.

Nesse caso, é de se imaginar que, caso o financiamento concedido através do programa gere, de fato, impactos no volume de contratações nos municípios, este impacto deve ser distinto para volumes diferenciados de financiamento alocados.

Imbens (2000) propõe uma extensão da metodologia de PMS que possibilita a estimação do ATT em situações onde o tratamento assume valores contínuos. O método é conhecido como Escore de Propensão Generalizado (*Generalized Propensity Score – GPS*) e é bastante similar ao PMS, com a diferença de estimar a probabilidade de cada município receber, caso fosse incluído no programa, um determinado volume de recursos.

Assim, seja $D(f)$ a distribuição dos financiamentos entre os municípios; f o valor do financiamento, assumindo valores contínuos; $Y(f)$ a variável de interesse, admissões por pessoa ocupada, em função do volume de financiamento; o GPS é dado por:

$$P(H) = \Pr(F = f|H) \quad (13)$$

Imbens (2000) mostra que assumindo que há independência entre o resultado e a distribuição do tratamento, ou seja, $[D(f) \perp Y(f)|P(H, f)]$, é possível calcular o efeito médio das diferentes intensidades de tratamento da forma que se segue:

$$ATT = t.E[Y(f) - Y(0)|P(H, f)] \quad (14)$$

O efeito médio é calculado através do somatório dos efeitos para cada intervalo da dose de tratamento, como demonstrado por Hirano e Imbens (2004). Uma proposta

alternativa foi formulada por Imai e Dyk (2004). Os autores partem da hipótese de que os parâmetros (β) da função do escore de propensão são os mesmos para todo o subgrupo ω das doses de tratamento F . Dessa forma, cada covariada utilizada para estimar o GPS contribuiria da mesma forma para todos os valores da dose. Assumindo verdadeira esta suposição, a distribuição do GPS pode ser descrita por apenas um vetor de parâmetros β .

$$P(H, f) = P(f|\beta) \quad (15)$$

$$\int_{\omega} P(f|\beta) db = \int_{\omega} P(f|\beta') db \quad \forall \omega \subset F \Rightarrow \beta = \beta' \quad (16)$$

Dessa forma, o parâmetro β descreve de forma eficiente a distribuição do tratamento e é possível utilizar o valor estimado do tratamento f , substituindo a probabilidade de receber um determinado valor de tratamento $P(H, f)$, o que facilita a utilização do método, mantendo suas propriedades (IMAI e DIK, 2004).

No caso deste trabalho, a distribuição da dose, ou seja, do valor dos financiamentos entre os municípios $D(f)$ apresenta uma peculiaridade, uma vez que, para a maior parte das localidades, o valor do financiamento é zero, de forma que se trata de uma amostra censurada. Sendo assim, propõe-se a estimação da dose através da metodologia Tobit⁴⁴ que leva em consideração este fato.

A dose estimada do tratamento f é obtida através da regressão (17), onde Q é um conjunto de covariadas que caracterizam os municípios da amostra e influenciam o volume de financiamentos do PMCMV alocado em cada um.

$$f = \alpha_0 + \alpha_1 Q \quad (17)$$

Estimando (17) através de um Tobit⁴⁵, obtêm-se um valor f para todos os municípios da amostra, assumindo-se que, para o caso dos municípios não-beneficiados,

⁴⁴ Sobre a metodologia Tobit ver Cameron e Trivedi (2005).

⁴⁵ Ferrari *et al* (2010) utilizam uma metodologia semelhante para estimar o impacto da instalação de um porto no nível de emprego das províncias italianas. A amostra considerada pelos autores tem características semelhantes à que se utiliza no presente estudo, ou seja, é censurada, sendo igual a zero para as províncias que não possuem portos e contínua, no que tange ao tamanho do porto, para aquelas que possuem esse tipo de instalação. Dessa forma, os autores utilizam um tobit para estimar um “porto potencial” para todas as províncias.

caso estes recebessem financiamentos do programa, este volume seria determinado pelas mesmas características que influenciam o valor de financiamentos para os municípios favorecidos.

O valor estimado da dose f pode ser usado tanto como um parâmetro para o pareamento das observações quanto como uma covariada na regressão. Robins e Rotnitzky (2001) sugerem a inclusão do GPS em conjunto com uma matriz X de covariadas que possam influenciar a variável de interesse.

Dessa forma, propõem-se estimar por Mínimos Quadrados Ordinários (MQO) a equação:

$$Y_n(f) = \beta_1 + \beta_2 t + \beta_3 b + \beta_4 X \quad (18)$$

Onde f é o valor estimado da dose de tratamento obtido em (17), t é uma *dummy* que indica participação ou não do município no PMCMV e X é um vetor de covariadas que podem afetar a variável de interesse. É importante notar que o coeficiente β_3 em (18) não tem interpretação direta, bastando que o mesmo seja significativo, demonstrando a relevância do método no que tange à redução do viés de seleção (Rosenbaum, 2003).

Para a estimação da regressão (17) que visa obter a dose de tratamento f , propõem-se utilizar a seguinte especificação:

$$f = \alpha_0 + \alpha_1 dSE + \alpha_2 dN + \alpha_3 dCO + \alpha_4 dNE + \alpha_5 def + \alpha_6 PIB_{2008} + \alpha_7 estcc_{2008} + \alpha_8 dcc1 + \alpha_9 dcc2 + \alpha_{10} dc3 + \alpha_{11} dcc4 + \alpha_{12} d20 + \alpha_{13} d50 + \alpha_{14} d100 + \alpha_{15} dac100 \quad (19)$$

Onde:

- dSE , dN , dCO e dNE são *dummies* que identificam a qual Grande Região o município pertence (para comparação, omitiu-se a *dummy* referente à região Sul⁴⁶);
- def é uma variável contínua e seu valor é a estimativa do déficit habitacional para o município;

⁴⁶ Optou-se por excluir a *dummy* da região Sul, pois esta foi a mais beneficiada pelo programa.

- PIB_{2008} é uma variável contínua que contabiliza o Produto Interno Bruto do município em 2008;
- $estcc_{2008}$ é uma variável contínua que representa o número de estabelecimentos comerciais da construção civil com mais de 250 pessoas ocupadas;
- $dcc1$, $dcc2$, $dcc3$ e $dcc4$ são *dummies* que identificam o número de pessoas ocupadas na construção civil para cada município assumindo o valor igual à unidade para aqueles que possuem, respectivamente, entre 1 e 20 empregados, entre 21 e 100 empregados, entre 101 e 1.000 empregados e, acima de 1.000 empregados (a *dummy* omitida é $dcc0$ indicando municípios sem pessoas ocupadas nessa atividade);
- $d20$, $d50$, $d100$ e $d100$ são *dummies* que indicam o tamanho da população do município, assumindo o valor igual à unidade para aqueles que possuem, respectivamente, entre 10 mil e 20 mil habitantes, entre 20 mil e 50 mil habitantes, entre 50 mil e 100 mil habitantes e, acima de 100 mil habitantes (a *dummy* omitida é $d10$, indicando municípios com população de até 10 mil habitantes);

Ao incluir variáveis de localização regional, estimativa do déficit habitacional dos municípios e tamanho da população, assume-se como hipótese que as metas originais do programa anunciadas pelo Governo Federal tem algum impacto na destinação dos recursos. Já as demais variáveis foram incluídas por acreditar-se que, sendo também um programa anticíclico, o desempenho recente do município (PIB) e a importância local do setor da construção civil (número de pessoas ocupadas e presença de grandes estabelecimentos ligados à atividade) podem ter influenciado na alocação dos financiamentos.

Por fim, obtida a dose através da estimação de (19), propõe-se a estimação do impacto do PMCMV através da seguinte equação:

$$Y = \beta_0 + \beta_1 t + \beta_2 f + \beta_3 PAC + \beta_4 PO_{2008} + \beta_5 PO_{2009} + \beta_6 POPurb_{2010} + \beta_7 C + \beta_8 I + \beta_9 X + \beta_{10} M + \beta_{11} G + \beta_{12} Pagro + \beta_{13} PF \quad (20)$$

Onde:

- Y é a variável dependente, contínua, cujo valor representa o número de admissões totais por pessoa ocupada no município em 2010, excluindo o setor agropecuário;
- t é uma *dummy* que indica se o município recebeu ou não financiamentos do PMCMV;
- f é a dose estimada do tratamento, ou seja, o valor do financiamento estimado obtido através de (19);
- PAC é uma variável contínua, cujo valor é igual ao montante de financiamentos destinados ao município através do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) segundo dados da CEF. A inclusão dessa variável tem como objetivo garantir a unicidade da causa, um dos pressupostos para a identificação da causalidade juntamente com a direção da relação causal (discutido na subseção anterior) segundo Brady (2003);
- PO_{2008} e PO_{2009} são variáveis contínuas que indicam o pessoal ocupado total no município, excluindo aqueles ocupados na agropecuária, para os anos de 2008 e 2009, respectivamente. Sua inclusão é um controle, uma vez que a variável de interesse é uma razão entre admissões e pessoal ocupado é de se esperar que quanto maior a base, menor seja seu resultado;
- $POPurb_{2010}$ é uma variável contínua cujo valor representa o número de habitantes da área urbana no município, sua inclusão tem caráter de controle, uma vez que, acredita-se que o comportamento do mercado formal de emprego é diferente conforme o porte da cidade;
- C é uma variável contínua e representa uma *proxy* do consumo privado local. Essa foi construída, conforme embasamento teórico discutido na subseção anterior, como uma média ponderada da renda *per capita* municipal para os anos de 2000 e 2010, da seguinte forma:

$$C = 0,1(Renda\ per\ capita_{2000}) + 0,9(Renda\ per\ capita_{2010})$$

- I é uma variável contínua cujo valor representa uma *proxy* do volume de investimentos privados no município. Sua construção também foi embasada na teoria keynesiana. De acordo com Keynes, os agentes não possuindo razões concretas para acreditar em uma mudança, tendem a achar que o futuro será uma

mera reprodução dos eventos passados, ou seja, as expectativas dos agentes são largamente formuladas em função de eventos já ocorridos. Dessa forma, o investimento privado tende a ser maior quanto maior é o crescimento passado da economia. Nesse contexto, I foi construída como uma média ponderada entre as taxas de crescimento do PIB municipal entre 2005 e 2009, com maior peso para resultados recentes:

$$I = 0,33(Var PIB_{2010-2009}) + 0,27(Var PIB_{2009-2008}) + 0,2(Var PIB_{2008-2007}) + 0,13(Var PIB_{2007-2006}) + 0,07(Var PIB_{2006-2005})$$

- X e M são variáveis contínuas que representam, respectivamente, exportações e importações do município para outros países em 2009. Ressalta-se que o ideal seria utilizar as transações comerciais do município para outras economias, dentro e fora do país. Contudo, não existe dado disponível e nem uma *proxy* satisfatória para comércio entre municípios dentro do Brasil;
- G é uma variável contínua e seu valor indica o nível de gastos do governo com despesas correntes e investimentos em 2009;
- $Pagro$ é uma variável contínua cujo valor é a participação do setor agropecuário no PIB municipal em 2009. Sua inclusão tem como objetivo captar o impacto da estrutura produtiva do município na variável de interesse;
- Por fim, PF é uma variável também contínua, construída pela autora como uma *proxy* para política fiscal. Seu valor é igual à variação da participação dos Tributos no PIB municipal entre 2008 e 2009.

No Anexo 1, Quadro 1, encontra-se uma lista detalhada dos dados utilizados em ambas as estimações e suas fontes primárias. Na seção seguinte serão apresentados os resultados do modelo principal proposto em (20) e algumas variações deste, explicadas na própria discussão dos resultados.

6. Análise dos Resultados

Conforme discussão metodológica realizada na seção anterior, de forma a estimar o impacto do PMCMV na taxa de admissões por pessoa ocupada para os municípios brasileiros, em um primeiro momento foi necessário estimar um volume de financiamentos para os municípios não-beneficiados, construindo, assim, um grupo controle. Os resultados dessa primeira estimação encontram-se expressos no Anexo 2,

Tabela 10, onde também estão expostos dados relativos aos testes de balanceamento realizados para os diferentes blocos de GPS obtidos (*vide* Quadro 2)⁴⁷.

Tabela 5 – Resultados da regressão por MQO robusto para a variável “Admissões totais por pessoa ocupada (exceto na agropecuária)”

Variável	Modelo 1		Modelo 2	
	Coefficiente	Erro padrão	Coefficiente	Erro padrão
T_{PMCMV}	0,0328 **	0,0111		
<i>Interação entre dummies de tratamento e população</i>				
<i>Até 20 mil</i>			0,0622 ***	0,0118
<i>Entre 20 e 50 mil</i>			0,0368 **	0,0119
<i>Entre 50 e 100 mil</i>			0,0078	0,0139
<i>Acima de 100 mil</i>			-0,0346	0,0178
PAC	-0,0031 ***	0,0006	-0,0019 **	0,0006
PMCMV estimado	0,0063 ***	0,0005	0,0061 ***	0,0006
PO (sem agropecuária) 2008	-0,0016	0,0020	-0,0020	0,0021
PO (sem agropecuária) 2009	0,0012	0,0020	0,0013	0,0020
População urbana 2010	-0,0001	0,0001	0,0001	0,0001
Consumo	0,4444 ***	0,0366	0,4676 ***	0,0336
Investimento	0,1664 **	0,0506	0,1689 ***	0,0507
Exportações	-0,0000	0,0000	0,0000	0,0000
Importações	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000
Gastos do governo	0,0001 *	0,0000	0,0001 *	0,0000
(%) PIB agropecuária	-0,1899 ***	0,0246	-0,1835 ***	0,0271
Política Fiscal	0,0438	0,0250	0,0431	0,0251
Constante	0,1719 ***	0,0155	0,1620 ***	0,0165
Número de observações	5388		5388	
R_2	0,1965		0,1980	
R_2 ajustado	0,1945		0,1957	

Legenda: (*) Significante a 5% de confiança ($p < 0,050$); (**) significante a 1% de confiança ($p < 0,050$) e (***) significante a 0,1% de confiança.

Fonte: Elaboração própria.

Em função da hipótese de suporte comum, a amostra que, inicialmente, era composta de 5.433 municípios que apresentavam dados disponíveis para todas as variáveis utilizadas, foi reduzida para 5.388 cidades. Na Tabela 9, apresentada no Anexo 2, encontram-se dados descritivos sobre as variáveis utilizadas na estimação para a amostra completa, grupo tratamento e controle. É possível destacar duas informações relevantes a partir da Tabela 9: em primeiro lugar, nota-se que a variável de interesse

⁴⁷ O balanceamento não foi alcançado em todos os blocos, contudo, o resultado foi considerado satisfatório, uma vez que, apenas para as *dummies* referentes às regiões Norte e Nordeste foi obtido um balanceamento inferior a 80% da amostra.

“Admissões por pessoa ocupada, exceto na agropecuária” tem média superior para o grupo de tratamento e, em segundo lugar, a média do volume de financiamento estimado é menor para o grupo controle, o que é um resultado esperado.

Feitas as ressalvas necessárias, parte-se para a análise dos resultados propriamente ditos. Na Tabela 5 estão expostos os dados obtidos com a estimação de dois modelos distintos através do método de MQO com matriz de variância robusta. Nota-se que, no primeiro modelo, foi obtido um coeficiente positivo e significativo para a variável T_{PMCMV} que indica a participação do município no PMCMV. Esse resultado indica que os municípios beneficiados pelo programa, em média, apresentaram um maior número de contratações durante o ano de 2010.

Sobre o primeiro modelo estimado, é necessário fazer alguns comentários. Percebe-se que a variável “PMCMV estimado” foi significativa, o que indica que o método utilizado para a construção do grupo controle foi eficiente no sentido de atenuar o viés de seleção. Embora o coeficiente seja positivo, tal fato não tem qualquer interpretação. É também possível observar que foi obtido um coeficiente negativo e significativo para a variável “PAC”, contudo, tal dado foi incluído nesse modelo apenas para garantir a unicidade da causa. Nesse sentido, o resultado também não tem grande significado, na medida em que, caso se quisesse estimar o impacto dos financiamentos do PAC para a variável de interesse, seria necessário realizar um procedimento semelhante ao que ora é feito para o PMCMV.

Nota-se que as variáveis “Consumo” e “Investimento” também apresentaram coeficientes positivos e significativos. Além disso, tais coeficientes foram dos maiores obtidos na estimação, respectivamente, 0,44 e 0,16. Tal resultado é altamente esperado dada a forma como as variáveis foram construídas e, também, dada a importância desses elementos na economia. Como foi discutido na quarta seção deste trabalho, parte da estratégia governamental de enfrentamento frente à crise passou pela desoneração tributária de alguns setores chaves de forma a estimular o consumo e o investimento. Os resultados obtidos na estimação demonstram ter sido esta uma política eficaz, uma vez que tais componentes da demanda agregada influenciam sobremaneira o ritmo de contratações do mercado formal brasileiro.

As variáveis “Exportações” e “Importações” não foram significativas, o que significa que as transações com o resto do mundo não foram relevantes para explicar o volume de contratações dos municípios no ano de 2010. Ressalta-se mais uma vez o fato de não existirem dados disponíveis sobre vendas de produtos e serviços entre

municípios no Brasil, o que restringe a análise nesse sentido. Portanto, não é possível afirmar que as exportações e importações, de uma forma geral, não são importantes para os municípios e apenas que as transações com o exterior não foram relevantes, dados os demais controles utilizados na regressão.

Observa-se que a variável “Gastos do Governo” apresentou coeficiente positivo e significativo, porém, bastante pequeno em comparação aos demais. Tal resultado pode refletir o fato de que a estratégia de combate à crise não passou pela expansão dos gastos governamentais, mas pela redução dos impostos. Contudo, esse último aspecto também não foi captado, uma vez que a variável “Política Fiscal” não se mostrou significativa para essa primeira estimação. Por fim, é possível ressaltar que a participação da agropecuária no PIB municipal mostrou-se significativa e negativamente correlacionada com a variável dependente. Esse resultado é igualmente esperado, uma vez que os empregos no setor agropecuário foram excluídos, contabilizando apenas as admissões nos demais setores da economia. Além disso, como foi discutido, um dos principais canais pelo qual a crise afetou o Brasil foi via preços das *commodities* que, em sua maioria, são produtos agrícolas. Dessa forma, é possível argumentar que os municípios com maior participação da agropecuária na estrutura produtiva sofreram mais com a crise e, portanto, podem ter apresentado maior dificuldade para se recuperar.

Na Tabela 5 estão expostos também os resultados obtidos em uma segunda especificação do modelo, na qual foram incluídas interações da variável que indica o tratamento (T_{PMCMV}) com *dummies* para o tamanho da população do município. Tal inclusão tem como objetivo captar possíveis efeitos diferenciados do programa, conforme o porte da cidade. Os resultados apontam para a existência de tais efeitos distintos, uma vez que apenas as *dummies* para população entre 10 mil e 20 mil habitantes e, entre 20 e 50 mil habitantes mostraram-se significativas e positivas. Como base para comparação foi omitida a *dummy* que indica população de até 10 mil habitantes. Dessa forma, o resultado aponta para um efeito do PMCMV superior nos municípios com população entre 10 e 20 mil pessoas, efeito este que se atenua para a próxima faixa de população e deixa de ser significativo para os municípios de maior porte. É possível argumentar, portanto, que o PMCMV foi mais eficaz em estimular a economia de municípios menores.

Tabela 6 - Resultados da regressão por MQO robusto para a variável "Admissões por pessoa ocupada, por setor"

Variável	Modelo 3 <i>Construção Civil</i>		Modelo 4 <i>Indústria</i>		Modelo 5 <i>Comércio</i>		Modelo 6 <i>Serviços</i>	
	Coef.	Erro padrão	Coef.	Erro padrão	Coef.	Erro padrão	Coef.	Erro padrão
<i>T_{PMCMV}</i>	0,3547	0,4250	-0,5140	0,4721	0,0489	0,0360	0,0059	0,0071
<i>PAC</i>	-0,0214	0,0114	-0,0089	0,0115	0,0026	0,0019	-0,0002	0,0007
<i>PMCMV estimado</i>	0,0397 *	0,0163	-0,0229	0,0334	-0,0064	0,0076	0,0041 ***	0,0003
<i>PO 2008 no setor</i>	0,0852	0,0688	0,0233	0,0465	-0,0027	0,0061	0,0031	0,0044
<i>PO 2009 no setor</i>	-0,0972	0,0713	-0,0263	0,0552	0,0049	0,0062	-0,0060	0,0039
<i>População urbana 2010</i>	-0,0015	0,0008	0,0009	0,0013	0,0000	0,0001	0,0000	0,0000
<i>Consumo</i>	-2,8598 *	1,2485	2,5540	2,8250	0,1576 **	0,0565	0,3777 ***	0,0256
<i>Investimento</i>	-1,3659	1,9401	-3,3431	3,0667	0,1276	0,1577	0,0934	0,0529
<i>Exportações</i>	-0,0003 *	0,0001	0,0000	0,0000	0,0000 *	0,0000	0,0000	0,0000
<i>Importações</i>	-0,0002	0,0001	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000
<i>Gastos do governo</i>	0,0010 ***	0,0000	-0,0003	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000
<i>(%) PIB agropecuária</i>	-0,5187	0,7937	2,3258	1,2692	-0,1452	0,2184	-0,2725 ***	0,0172
<i>Política Fiscal</i>	-0,1596	0,5014	1,2332	0,8858	0,0656	0,0918	0,0038	0,0100
<i>Constante</i>	3,5965 ***	0,6749	-0,4182	1,0566	0,4804 ***	0,0674	0,0580 ***	0,0102
<i>Número de observações</i>	5.388		5388		5388		5388	
<i>R₂</i>	0,0013		0,0013		0,0003		0,0003	
<i>R₂ ajustado</i>	-0,0011		-0,0011		-0,0021		-0,0021	

Legenda: (*) Significante a 5% de confiança ($p < 0,050$); (**) significante a 1% de confiança ($p < 0,050$) e (***) significante a 0,1% de confiança.

Fonte: Elaboração própria.

No Anexo 4, Tabelas 11 e 12, estão expostos os resultados para os modelos 1 e 2 com acréscimos paulatinos de grupos de variáveis. Nota-se que as estimações são robustas, uma vez que os coeficientes apresentam pouca variação conforme novas variáveis são agregadas ao modelo. Para o caso do segundo modelo, percebe-se que para estimações mais reduzidas, foi possível identificar algum impacto do PMCMV para municípios com população entre 50 e 100 mil habitantes, impacto este que se esvaece na forma mais completa do modelo.

Na Tabela 6 estão expostos os resultados para quatro especificações diferentes. Em cada uma, a variável dependente é o volume de contratações por pessoa ocupada em um dos quatro grandes setores da economia, conforme a classificação do IBGE. Nota-se que, de acordo com esses resultados, o PMCMV não teve impacto direto em nenhum setor de forma isolada, nem mesmo no setor da construção civil. Em um primeiro momento essa afirmação joga certa dúvida no resultado obtido nos dois primeiros modelos, ou seja, embora se tenha encontrado um impacto do PMCMV nas admissões

para a economia como um todo, talvez esse efeito não seja real, uma vez que não foi possível localizá-lo no setor onde ele deveria aparecer mais acentuadamente.

Contudo, pelo menos duas outras explicações são possíveis. Em primeiro lugar, como foi discutido na seção quatro, o setor da construção civil apresenta fortes encadeamentos, ou seja, investimentos nessa atividade geram empregos em várias outras, quase na mesma proporção. Dessa forma, é possível argumentar que o impacto do PMCMV é difuso, sendo perceptível de forma agregada, mas não quando se observa os setores de forma isolada. Em segundo lugar, outra explicação possível que também não exclui esta primeira é que o PMCMV gerou um efeito via expectativas, ou seja, o fato de um município ser beneficiado pelo programa pode ter causado uma melhoria no clima local de negócios, fazendo com que as firmas aumentassem o volume de contratações na expectativa de maior demanda em função da renda gerada pelos investimentos.

Tabela 7 - Resultados da regressão por MQO robusto para a variável “Admissões por pessoa ocupada (exceto na agropecuária) por faixa salarial”

Variável	Modelo 7 <i>Até 2 salários mínimos</i>		Modelo 8 <i>Entre 2 e 7 salários mínimos</i>		Modelo 9 <i>Acima de 7 salários mínimos</i>	
	Coef.	Erro padrão	Coef.	Erro padrão	Coef.	Erro padrão
T_{PMCMV}	0,0409 **	0,0145	0,0096	0,0195	-0,0191 *	-0,0191
PAC	-0,0018	0,0010	-0,0018 ***	0,0005	-0,0015 ***	-0,0015
PMCMV estimado	0,0069 ***	0,0008	0,0017 ***	0,0004	0,0005	0,0005
PO 2008**	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000
PO 2009**	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000
População urbana 2010	0,0001	0,0002	-0,0001 **	0,0000	0,0000	0,0000
Consumo	0,8706 ***	0,0615	0,1027 **	0,0337	0,0925 **	0,0925
Investimento	0,4312 ***	0,0875	0,0614	0,0492	0,0550	0,0550
Exportações	0,0000	0,0000	0,0000 *	0,0000	0,0000	0,0000
Importações	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000
Gastos do governo	0,0000 *	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000
(%) PIB agropecuária	-0,2900 ***	0,0405	-0,1360 ***	0,0196	-0,0635 ***	-0,0635
Política Fiscal	0,0747 *	0,0381	0,0017	0,0394	0,0049	0,0049
Constante	0,1204 ***	0,0252	0,0984 ***	0,0155	0,0437 **	0,0437
Número de observações	5.388		5388		5388	
R_2	0,190		0,015		0,006	
R_2 ajustado	0,188		0,013		0,003	

Legenda: (*) Significante a 5% de confiança ($p < 0,050$); (**) significante a 1% de confiança ($p < 0,050$) e (***) significante a 0,1% de confiança.

Fonte: Elaboração própria.

Na Tabela 7 estão expostos resultados para outras três diferentes especificações, dividindo o volume de contratações conforme a faixa salarial dos trabalhadores empregados. Observa-se que foi obtido um coeficiente positivo e significativo para as contratações de trabalhadores que recebem até dois salários mínimos. Para a faixa salarial seguinte, o coeficiente é não significativo e, por fim, para trabalhadores de maior remuneração, embora tenha sido encontrado um coeficiente negativo e significativo, o resultado não é confiável, pois a variável “PMCMV estimado” que atesta a eficácia do método na correção do viés de seleção não se mostrou significativa. Dessa forma, é possível argumentar que o PMCMV foi eficiente em gerar um volume maior de contratações apenas para trabalhadores de baixa renda, o que é uma característica comum em políticas anticíclicas, uma vez que estes são, em geral, ocupados em cargos de baixa qualificação e maior rotatividade dos postos de trabalho.

Além disso, por se tratar de trabalhadores de menor renda, sua propensão marginal a consumir tende a ser maior, o que amplia o efeito multiplicador da política e, portanto, sua eficácia.

Tabela 8 - Resultados da regressão por MQO robusto para a variável “Admissões por pessoa ocupada (exceto na agropecuária) por nível de escolaridade”

Variável	Modelo 10 <i>Até Ensino Fundamental Completo</i>		Modelo 11 <i>Ensino Médio Incompleto e Completo</i>		Modelo 12 <i>Ensino superior incompleto e acima</i>	
	Coef.	Erro padrão	Coef.	Erro padrão	Coef.	Erro padrão
T_{PMCMV}	0,0401 *	0,0184	0,0296 *	0,0119	0,0098	0,0057
PAC	0,0001	0,0015	-0,0030 ***	0,0007	-0,0012 ***	0,0003
PMCMV estimado	0,0043 **	0,0014	0,0074 ***	0,0006	0,0029 ***	0,0003
PO 2008**	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000
PO 2009**	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000 *	0,0000
População urbana 2010	-0,0001	0,0001	0,0000	0,0001	-0,0001 **	0,0000
Consumo	0,1621	0,1513	0,5323 ***	0,0432	0,2821 ***	0,0183
Investimento	0,1614	0,0955	0,1646 **	0,0550	0,0913 *	0,0392
Exportações	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000 **	0,0000
Importações	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000
Gastos do governo	0,0000	0,0000	0,0001 ***	0,0000	0,0001 ***	0,0000
(%) PIB agropecuária	-0,1265	0,0719	-0,1938 ***	0,0280	-0,1496 ***	0,0139
Política Fiscal	0,0266	0,0394	0,0751 *	0,0373	0,0234 *	0,0106
Constante	0,3354 ***	0,0725	0,1814 ***	0,0167	0,0575 ***	0,0090
Número de observações	5.388		5388		5388	
R_2	0,006		0,172		0,279	
R_2 ajustado	0,003		0,170		0,278	

Legenda: (*) Significante a 5% de confiança ($p < 0,050$); (**) significante a 1% de confiança ($p < 0,050$) e (***) significante a 0,1% de confiança.

Fonte: Elaboração própria.

Por fim, na Tabela 8, são exibidos os resultados de outras três especificações do modelo, diferenciadas conforme o grau de escolaridade do trabalhador admitido. É possível observar que, de acordo com essas estimações, o PMCMV teve impacto na contratação de trabalhadores que possuem até ensino médio completo, sendo maior para aqueles de menor escolaridade. Esse resultado corrobora o que foi discutido a respeito dos resultados por faixa salarial. Além disso, o fato de não ter sido encontrado efeito para trabalhadores de alta qualificação é esperado, uma vez que esse tipo de ocupação

tem outros determinantes, sendo, em geral, ligados a cargos de menor rotatividade e cujo custo de seleção é maior.

Dessa forma, de maneira agregada, os resultados fornecem subsídios para que se argumente em favor do papel anticíclico do PMCMV. De acordo com as estimações realizadas, o programa foi eficaz em gerar empregos para trabalhadores de baixa qualificação e pouca escolaridade, principalmente nos municípios de menor porte. Além disso, não foi encontrado impacto do programa na construção civil o que, no entanto, não necessariamente invalida o efeito encontrado, uma vez que este pode ter estimulado a economia como um todo via expectativas e efeitos de encadeamento dos investimentos.

7. Conclusão

O presente trabalho buscou discutir os efeitos da crise do *subprime* no Brasil e as principais estratégias adotadas pelo governo brasileiro para freiar seus impactos deletérios sobre a economia. Em função de seu papel chave na estratégia governamental, a análise foi focada no PMCMV, política habitacional lançada pelo governo em março de 2009 com clara intenção anticíclica.

Com o intuito de estimar o impacto do PMCMV no ritmo de contratação nos municípios brasileiros, foi empreendida uma regressão econométrica através do método de MQO robusto, utilizando entre as variáveis dependentes o GPS estimado em uma regressão anterior. Tal variável tinha como objetivo controlar o viés de seleção gerado pela não-aleatoriedade do programa.

Os resultados encontrados apontam para efeitos positivos e significativos do PMCMV, principalmente em municípios menores. Além disso, observou-se que este foi mais eficaz em gerar empregos de baixa remuneração e qualificação. Uma das estimações realizadas apontou para a não existência de impactos diretos do programa no setor da construção civil ou em qualquer outro setor analisado de maneira isolada. Tal resultado foi creditado a dois fatores que não se excluem mutuamente, a saber, a construção civil tem efeitos multiplicadores fortes que fazem com que a cada emprego gerado na mesma crie outro emprego em setores correlatos e, além disso, o programa gerou um efeito positivo via estado de expectativas, ou seja, estimulou o setor privado ao gerar um clima de otimismo em relação ao futuro.

A análise aqui realizada tem algumas limitações, dentre elas a carência de alguns dados (como exportações e importações dos municípios para outras cidades dentro do território nacional) que tornariam a estimação mais robusta. Além disso, é fato conhecido na teoria de economia regional que investimentos em um município podem causar efeitos de polarização nas localidades vizinhas. Dessa forma, uma possível extensão deste trabalho é uma estimação semelhante com a inclusão de termos espaciais no modelo que possam controlar para os efeitos supracitados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALFARO, L.; KANCZUK, F. **The Subprime Crisis Hits Emerging Markets: transmission and policy response in Brazil.** Versão Preliminar. Outubro, 2009. Disponível em < <http://www.econ.puc-rio.br/pdf/seminario/2009/subprime091029c.pdf>>. Acesso em 20 de julho de 2012.

ARAÚJO, V. L.; GENTIL, D. L. Avanços, recuos, acertos e erros: uma análise da resposta da política econômica brasileira à crise financeira internacional. **Texto para discussão No. 1602.** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada: Rio de Janeiro, março de 2011.

BARBOSA, N. Latin America: counter-cyclical policy in Brazil: 2008-09. **Journal of Globalization and Development**, v. 1, n. 1, p. 1-12, 2010.

BRADY, Henry E, **Models of causal inference: going beyond the neyman-rubin-holland theory.** Chicago: Political Science Association Annual Meeting, 2003.

CÂMARA BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO (CBIC), **Lei nº 10.931/2004:** um marco para o Mercado Imobiliário, 2004. Disponível em <<http://www.cbic.org.br/sites/default/files/Um%20Marco%20para%20o%20Mercado%20Imobili%20C3%A1rio.pdf>>. Acesso em 24 de julho de 2012.

CAMERON, Colin A.; TRIVEDI, Pravin K. **Microeconometrics methods and applications.** Cambridge: Cambridge University, 2005.

CARDOSO, A. L.; LEAL, J. A. Housing Markets in Brazil: recent trends and governmental responses to the 2008 crisis. **International Journal of Housing Policy**, n. 10, v. 2, 2010, p. 191-208.

CARNEIRO, R. O Brasil Frente à Crise Global. **Revista Interessante Nacional**, n 11, 2010. Versão online. Disponível em: < http://interessenacional.com/artigosintegra.asp?cd_artigo=35>. Acesso em: 25 de julho de 2012.

CARVALHO, C. E. C. A crise internacional desafia o modelo brasileiro de abertura e liberalização. **Estudos Avançados**, v. 23, n. 66, 2009.

CHUDIK, A.; FRATZSCHER, M. Identifying the global transmission of the 2007–2009 financial crisis in a GVAR model. **European Economic Review**, 55, 2011, 325–339.

CINTRA, M. A. M.; FARHI, M. A crise financeira e o global shadow banking system. **Novos Estudos Cebrap**, n.82, nov. 2008.

DECONSIC/FIESP. Brasil 2022: planejar, construir, crescer. **Caderno Técnico ConstruBusiness 2010**, Congresso Brasileiro da Construção (9ª edição), São Paulo, 2010.

DORBEC, A.; PERRACINO, V. Brazil-Russia: why so different in face of the global crisi? **Conjoncture**, Outubro 2009. Disponível em < <http://economic-research>.

bnpparibas.com/applis/www/recheco.nsf/ConjonctureByDateEN/6F78CCFB93EA85C0C12576560035789A/\$File/C0910_A2.pdf>. Acesso em 10 de junho de 2012.

DOOLEY, M.; HUTCHISON, M. Transmission of the U.S. subprime crisis to emerging markets: evidence on the decoupling-recoupling hypothesis. **Journal of International Money and Finance**. 28, 2009, p. 1331-1349.

FERRARI, C. *et al.* Ports and Local Development: evidence from Italy. **International Journal of Transport Economics**, v. 37, n. 1, p. 9-30, fevereiro de 2010.

FREITAS, M. C. P. Os efeitos da crise global no Brasil: aversão ao risco e preferência pela liquidez no mercado de crédito. **Estudos Avançados**, v. 23, n. 66, 2009.

FMI. Navigating the Financial Challenges Ahead. **Global Financial Stability Report**. Outubro 2009.

_____. **Crisis and Recovery**. World Economic Outlook: crisis and recovery, Abril, 2009.

GOVERNO FEDERAL. “**Minha Casa, Minha Vida**” – 1 milhão de casas: crédito, emprego, benefícios e esperança para os brasileiros, março de 2009. Disponível em <http://www.adh.pi.gov.br/caderno_habitacao_minha_casa_minha_vida.pdf>. Acesso em 25 de julho de 2012.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. FGV Projetos. **Subsídios à política anticíclica: Um milhão de moradias em dois anos**. Rio de Janeiro, 2009.

GUIMARÃES, A. C. A política fiscal no Brasil para enfrentamento da crise econômica global no biênio 2008-2009. **Anais do II Congresso Brasileiro de Carreiras Jurídicas de Estado**, Brasília, 2010. Disponível em < <http://www.carreirasjuridicas.com.br/downloads/dia08oficina01texto2.pdf>>. Acesso em 10 de julho de 2012.

HIRANO, K.; IMBENS, G. W. **The propensity score with continuous treatments, a ser publicado em missing data and bayesian methods in practice**. Madons: IRP, 2004. Disponível em: <http://www.ird.wisc.edu/initiatives/trainedu/igrfp/readings07/Hirano_Imbens_GPS_2004.pdf>. Acesso em: 24 de julho de 2012.

IMAI, K.; DYK, David A. Causal inference with general treatment regimes: generalizing the propensity score. **J Am Stat Assoc**, New York, v. 99, n. 467, p. 854–66, Setembro de. 2004.

IMBENS, Guido. The role of the propensity score in estimating dose-response functions, **Biometrika**, London, v. 87, n. 3, p.706-710, Sep. 2000.

IZQUIERDO, A. *et al.* Booms and Busts in Latin America: the role of external factors. **Working Paper n. 631**. Inter-American Development Bank, Research Department, Washington, DC, February 2008.

KHANDKER, S. *et al.* **Handbook on impact evaluation: quantitative methods and practices**. Washington D.C.: The World Bank, 2010

KREGEL, J. The Global Crisis and the Implications for developing countries and the BRICs: is the B really justified? **Public Policy Brief**, n. 102, 2009.

MAGALHÃES, F. N. *et al.* Valorização imobiliária e produção do espaço: novas frentes na RMBH. In: MENDONÇA, J. G.; COSTA, H. S. M. **Estado e Capital Imobiliário: convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro**. Belo Horizonte: Editora C/ Arte, 2012, pp. 275-300.

MARICATO, E. O Ministério das Cidades e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. **Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise (IPEA)**, n 12, fevereiro de 2006.

MESQUITA, M.; TORÓS, M. Considerações sobre a atuação do Banco Central na crise de 2008. **Trabalhos para discussão n. 202**. Banco Central: Brasília, 2010, 1-39.

MEYER, T. R.; PAULA, L. F. Taxa de câmbio, exportações e balança comercial no Brasil: uma análise do período 1999-2006. **Revista Análise Econômica**, 51, p. 187-219, 2009.

NASSIF, A. Brazil and India in the Global Economic Crisis: immediate impacts and economic policy responses. In: DULLIEN, S. *et al* (Eds.) **The financial and economic crisis of 2008-2009 and developing countries**. United Nations: New York e Geneva, 2010.

OCAMPO, J. A. The macroeconomics of the Latin American economic boom. **CEPAL Review**, n. 93, p. 7 - 28, Dezembro de 2007

_____. Latin America and the global financial crisis. **Cambridge Journal of Economics**, 33, p. 703–724, 2009.

OREIRO, J. L. C. ; BASILIO, F. A. C. . Exchange rate derivatives, Financial Fragility and Monetary Policy in Brazil during the World Financial Crisis. In: ARESTIS, P; SOBREIRA, R.; OREIRO, J. L. (Org.). **An Assessment of the Global Impact of the Financial Crisis**. Londres: Palgrave Macmillan, p. 236-260, 2010.

PAIVA, P. Impact of Economic Crisis on Brazilian Economy. **Revista de Economía Mundial**, 23, 227-244, 2009.

PAULA, L. F.; SOBREIRA, F. The 2008 Financial Crisis and Banking Regulation in Brazil. In: Philip Arestis; Rogério Sobreira; José Luis Oreiro. (Org.). **An Assessment of the Global Impact of the Financial Crisis**. Londres: Palgrave Macmillan, p. 236-260, 2010.

POCHMANN, M. O trabalho na crise econômica no Brasil: primeiros sinais. **Estudos Avançados**, 23 (66), 2009.

PRATES, D. M. *et al.* O Brasil e a crise financeira global: avaliando os canais de transmissão nas contas externas. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 1, p. 62-91, janeiro-abril de 2011.

ROSENBAUM, P. Does a dose-response relationship reduce sensitivity to hidden bias? **Biostatistics**, Oxford, v. 4, n. 1, p. 1-10, Jan. 2003. Disponível em: <<http://pt.wkhealth.com/pt/re/bist/abstract.00134745-200301000-00001.htm;jsessionid=LTJXx43kCn8WcsQ336hJLPGpnzqL2JkgffWtCJdQ5j1Tvcmhvv2b!-301313262!181195629!8091!-1>>. Acesso em 24 de abril 2012.

ROSENBAUM, P. R.; RUBIN, D. B. The central role of the propensity score in observational studies for causal effects, **Biometrika**, 70, p. 41-55, 1983.

SALAMA, P. Argentina, Brasil e México diante da crise internacional. **Estudos Avançados**, 23 (65), 2009, 27-48.

SHIMIZU, J. Y. **Projeção de impactos econômicos do Programa Minha Casa, Minha Vida**: uma abordagem de equilíbrio geral computável. Dissertação (Mestrado em Economia) – Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010.

SINGER, P. A América Latina na crise mundial **Estudos Avançados**, 23 (66), 2009, 91-102.

SOUSA, M. O. M. **A crise norte-americana do subprime**: medindo o contágio para os BRICS. 2011. Dissertação (Mestrado em Teoria Econômica) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12138/tde-19092011-144700/>>. Acesso em: 2012-03-29.

SOUSA, M. O. M. *et al.* A Crise Norte-Americana do Subprime – Impacto e Consequências para os BRICs (Parte 1). **Informações FIPE**, n. 371, agosto de 2011, p. 23-29.

TAYLOR, J. B. The financial crisis and the policy responses: an empirical analysis of what went wrong. **NBER Working Paper** n. 14631, 2009.

TEIXEIRA, Luciane P.; CARVALHO, Fátima M. A. A construção civil como instrumento do desenvolvimento da economia brasileira. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, n.109, p.9-26, julho-dezembro de 2005.

VALADÃO, M. A. P.; GICO, I. T. The (Not So) Great Depression of the 21st Century and Its Impact on Brazil. **Law and Business Review of the Americas**, 16 (1), p. 53-82, 2010.

Anexo 1

Quadro 1 - Dados e fontes

Dado	Fonte	Período	Disponível em:
Admissões	CAGED/MTE	Janeiro a dezembro de 2010	http://bi.mte.gov.br/bgcaged/login.php
Pessoal Ocupado	RAIS/MTE	2008 e 2009	
Estabelecimentos da construção civil	RAIS/MTE	2008 e 2009	
Financiamentos para construção de habitações no âmbito do PAC	CEF	2009	-
Financiamentos para construção de habitações no âmbito do PMCMV	CEF	2009	
População urbana	Censo/IBGE	2010	http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/tabela/listabl.asp?c=202&n=6&z=t&o=3
População total	Censo/IBGE	2010	
PIB municipal	Contas regionais/IBGE	2005 a 2009	http://www.ibge.gov.br/home/download/estatistica.shtm
Exportações	MDIC	2009	http://alicesweb.desenvolvimento.gov.br/
Importações	MDIC	2009	
Despesas do governo	Tesouro Nacional	2009	http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estatistica/est_estados.asp
Estimativa do Déficit Habitacional	FJP	2007	http://www.cidades.gov.br/index.php/biblioteca/406-publicacoes

Fonte: Elaboração própria

Anexo 2

Tabela 9 - Estatísticas descritivas: amostra completa, grupo tratamento e controle

Variável	Média	Desvio Padrão	Mínimo	Máximo
Amostra Completa (5.388 observações)				
Admissões por pessoa ocupada, exceto agropecuária	0.30	0.34	-	11.00
PMCMV estimado	16.77	10.59	0.00	54.88
PO (sem agropecuária) 2008 (em milhares)	6.82	75.52	-	4,484.06
PO (sem agropecuária) 2009 (em milhares)	7.14	77.93	-	4,616.87
PAC (em R\$ milhões)	1.03	5.91	-	219.31
População urbana 2010 (em milhares)	29.10	201.68	0.17	11,125.24
Consumo (em R\$ milhares)	0.41	0.18	0.11	1.59
Investimento	0.05	0.08	0.25	2.47
Exportações (em R\$ milhões)	30.67	305.11	-	12,369.82
Importações (em R\$ milhões)	36.54	277.94	-	7,812.97
Gastos do governo (em R\$ milhões)	63.60	519.43	5.29	32,239.87
(%) PIB agropecuária	0.22	0.16	-	0.81
Política Fiscal	- 0.02	0.24	- 0.90	3.97
Grupo Tratamento (1.803 observações)				
Admissões por pessoa ocupada, exceto agropecuária	0.44	0.26	-	7.28
PMCMV estimado	25.87	7.98	0.00	54.88
PO (sem agropecuária) 2008 (em milhares)	17.36	129.70	0.07	4,484.06
PO (sem agropecuária) 2009 (em milhares)	18.06	133.82	0.02	4,616.87
PAC (em R\$ milhões)	2.86	9.94	-	219.31
População urbana 2010 (em milhares)	64.98	343.97	0.28	11,125.24
Consumo (em R\$ milhares)	0.56	0.16	0.17	1.59
Investimento	0.04	0.07	0.15	2.09
Exportações (em R\$ milhões)	75.51	498.28	-	12,369.82
Importações (em R\$ milhões)	87.52	427.63	-	7,812.97
Gastos do governo (em R\$ milhões)	132.18	889.45	6.35	32,239.87
(%) PIB agropecuária	0.20	0.16	-	0.66
Política Fiscal	- 0.04	0.19	- 0.79	2.95
Grupo Controle (3.585 observações)				
Admissões por pessoa ocupada, exceto agropecuária	0.23	0.35	-	11.00
PMCMV estimado	12.20	8.59	0.00	40.50
PO (sem agropecuária) 2008 (em milhares)	1.53	5.55	-	203.12
PO (sem agropecuária) 2009 (em milhares)	1.65	5.84	-	212.32
PAC (em R\$ milhões)	0.11	0.57	-	20.62
População urbana 2010 (em milhares)	11.06	26.06	0.17	630.68
Consumo (em R\$ milhares)	0.33	0.15	0.11	1.51
Investimento	0.06	0.08	0.25	2.47
Exportações (em R\$ milhões)	8.12	116.49	-	4,727.88
Importações (em R\$ milhões)	10.90	149.02	-	7,323.05
Gastos do governo (em R\$ milhões)	29.10	64.90	5.29	1,870.00
(%) PIB agropecuária	0.24	0.15	-	0.81
Política Fiscal	- 0.01	0.27	- 0.90	3.97

Fonte: Elaboração própria

Anexo 3

Tabela 10 - Resultados da estimação do GPS via Tobit

Variáveis	Coefficiente	Erro padrão robusto	t	P>t	Intervalo de Confiança a 95%	
<i>Dummies de Região</i>						
<i>Sudeste</i>	-8,421	0,419	-20,110	0,000	-9,242	-7,600
<i>Norte</i>	-19,512	0,954	-20,440	0,000	-21,383	-17,641
<i>Centro-Oeste</i>	-9,105	0,690	-13,200	0,000	-10,458	-7,752
<i>Nordeste</i>	-20,761	0,600	-34,620	0,000	-21,936	-19,585
<i>Déficit Habitacional (estimado)</i>	0,000	0,000	5,340	0,000	0,000	0,000
<i>Estabelecimentos de construção civil com mais de 250 empregados</i>	-0,008	0,066	-0,110	0,909	-0,138	0,122
<i>PIB 2008</i>	0,000	0,000	-2,900	0,004	0,000	0,000
<i>Dummies de Pessoal Ocupado na Construção Civil</i>						
<i>Entre 1 e 20 empregados</i>	4,755	0,551	8,630	0,000	3,675	5,835
<i>Entre 21 e 100 empregados</i>	8,091	0,637	12,700	0,000	6,842	9,340
<i>Entre 100 e 1.000 empregados</i>	9,479	0,715	13,250	0,000	8,076	10,881
<i>Acima de 1.000 empregados</i>	10,611	1,246	8,520	0,000	8,169	13,054
<i>Dummy de população</i>						
<i>Ate 20 mil</i>	3,386	0,514	6,580	0,000	2,377	4,394
<i>Entre 20 e 50 mil</i>	5,977	0,613	9,750	0,000	4,775	7,178
<i>Entre 50 e 100 mil</i>	8,986	0,865	10,390	0,000	7,290	10,681
<i>Acima de 100 mil</i>	10,907	1,313	8,300	0,000	8,332	13,481
<i>Constante</i>	-0,778	0,520	-1,500	0,135	-1,798	0,242
<hr/>						
F(15, 5374)	258,93	Log pseudo verossimilhança			-8176	
Prob > F	0,000	Pseudo R2			0,140	
<hr/>						
Número de observações			5389			

Obs.: 3586 observações censuradas à esquerda com $ldose \leq 0$
1802 observações não censuradas
1 observação censurada à direita com $ldose \geq 19.681126$

Fonte: Elaboração própria

Quadro 2 - Teste de balanceamento: diferenças de média por bloco de GPS estimado

Bloco	Observações	Variáveis									
		<i>Déficit habitacional (estimado)</i>	<i>PIB 2008</i>	<i>Pessoal Ocupado na Const. Civil</i>	<i>Est. da Const. Civil (mais de 250 empregados)</i>	<i>População em 2000</i>	<i>Dummies de região</i>				
							<i>Norte</i>	<i>Nordeste</i>	<i>Sudeste</i>	<i>Centro-Oeste</i>	<i>Sul</i>
1	270					*					
2	269										
3	270										
4	269										
5	269					*					
6	269										
7	269						***				
8	270							***			
9	269										
10	269				*						
11	270							***			
12	269			*					*	*	
13	270						***				
14	269						***				
15	269							*	***		**
16	270							**	***		**
17	269			***		*	***				**
18	270						***				
19	269	***			**	***	***	***			
20	269			*	*		***				*
Blocos balanceados		19	20	17	17	16	13	14	18	19	16
Obs. balanceadas		5118	5387	4580	4580	4310	3502	3770	4848	5118	4310
(% Obs. Balanceadas		95,01	100,00	85,02	85,02	80,01	65,01	69,98	89,99	95,01	80,01

Fonte: Elaboração própria

Anexo 4

Tabela 11 - Resultados da regressão por MQO robusto para a variável “Admissões totais, exceto agropecuária”: análise de sensibilidade do modelo 1

Variável	Coeficiente	Erro padrão								
T_{PMCMV}	0,0615 ***	0,0104	0,0608 ***	0,0104	0,0363 **	0,0111	0,0364 **	0,0111	0,0328 **	0,0111
PAC	-0,0009 **	0,0003	0,0002	0,0006	-0,0022 ***	0,0006	-0,0020 ***	0,0006	-0,0031 ***	0,0006
PMCMV estimado	0,0112 ***	0,0005	0,0113 ***	0,0006	0,0067 ***	0,0006	0,0066 ***	0,0006	0,0063 ***	0,0005
PO (sem agropecuária) 2008			-0,0027	0,0024	-0,0017	0,0022	-0,0026	0,0022	-0,0016	0,0020
PO (sem agropecuária) 2009			0,0029	0,0024	0,0014	0,0021	0,0017	0,0021	0,0012	0,0020
População urbana 2010			-0,0001 **	0,0000	0,0001	0,0001	0,0001	0,0001	-0,0001	0,0001
Consumo					0,4167 ***	0,0361	0,4192 ***	0,0363	0,4444 ***	0,0366
Investimento					0,1890 ***	0,0516	0,1889 ***	0,0516	0,1664 **	0,0506
Exportações							0,0000	0,0000	-0,0000	0,0000
Importações							-0,0000	0,0000	0,0000	0,0000
Gastos do governo							0,0001 **	0,0000	0,0001 *	0,0000
(%) PIB agropecuária									-0,1899 ***	0,0246
Política Fiscal									0,0438	0,0250
Constante	0,3307 ***	0,0060	0,3320 ***	0,0061	0,1379 ***	0,0147	0,1350 ***	0,0149	0,1719 ***	0,0155
Número de observações	5.388		5388		5388		5388		5388	
R_2	0,166		0,166		0,188		0,1880		0,1965	
R_2 ajustado	0,165		0,165		0,186		0,1863		0,1945	

Legenda: (*) Significante a 5% de confiança ($p < 0,050$); (**) significante a 1% de confiança ($p < 0,050$) e (***) significante a 0,1% de confiança.

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 12 - Resultados da regressão por MQO robusto para a variável “Admissões totais, exceto agropecuária”: análise de sensibilidade do modelo 2

Variável	Coeficiente		Erro padrão		Coeficiente		Erro padrão		Coeficiente		Erro padrão				
<i>Interação entre dummies de tratamento e população</i>															
<i>Ate 20 mil</i>	0,0718	***	0,0119	0,0710	***	0,0119	0,0723	***	0,0114	0,0727	***	0,0114	0,0622	***	0,0118
<i>Entre 20 e 50 mil</i>	0,0549	***	0,0114	0,0543	***	0,0114	0,0607	***	0,0109	0,0604	***	0,0110	0,0368	**	0,0119
<i>Entre 50 e 100 mil</i>	0,0377	**	0,0126	0,0378	**	0,0125	0,0432	***	0,0122	0,0412	***	0,0120	0,0078		0,0139
<i>Acima de 100 mil</i>	0,0134		0,0137	0,0157		0,0144	-0,0003		0,0167	-0,0031		0,0164	-0,0346		0,0178
<i>PAC</i>	-0,0004		0,0003	0,0007		0,0006	-0,0017	**	0,0006	-0,0014	*	0,0006	-0,0019	**	0,0006
<i>PMCMV estimado</i>	0,0118	***	0,0006	0,0118	***	0,0006	0,0061	***	0,0006	0,0061	***	0,0006	0,0061	***	0,0006
<i>PO (sem agropecuária) 2008</i>				-0,0029		0,0025	-0,0020		0,0022	-0,0029		0,0023	-0,0020		0,0021
<i>PO (sem agropecuária) 2009</i>				0,0030		0,0024	0,0015		0,0021	0,0019		0,0022	0,0013		0,0020
<i>População urbana 2010</i>				-0,0001	*	0,0001	0,0001		0,0001	0,0001		0,0001	0,0001		0,0001
<i>Consumo</i>							0,4442	***	0,0331	0,4462	***	0,0333	0,4676	***	0,0336
<i>Investimento</i>							0,1951	***	0,0522	0,1946	***	0,0522	0,1689	***	0,0507
<i>Exportações</i>										0,0000		0,0000	0,0000		0,0000
<i>Importações</i>										-0,0000		0,0000	0,0000		0,0000
<i>Gastos do governo</i>										0,0001	*	0,0000	0,0001	*	0,0000
<i>(%) PIB agropecuária</i>													-0,1835	***	0,0271
<i>Política Fiscal</i>													0,0431		0,0251
<i>Constante</i>	0,3421	***	0,0058	0,3427	***	0,0059	0,1231	***	0,0152	0,1206	***	0,0154	0,1620	***	0,0165
<i>N</i>	5.388		5388		5388		5388		5388		5388		5388		
<i>r2</i>	0,165		0,165		0,190		0,1906		0,1980		0,1957				
<i>r2_a</i>	0,164		0,164		0,189		0,1885		0,1957						

Legenda: (*) Significante a 5% de confiança ($p < 0,050$); (**) significante a 1% de confiança ($p < 0,050$) e (***) significante a 0,1% de confiança.

Fonte:

Elaboração

própria

SEGUNDO ARTIGO

A questão habitacional brasileira, suas raízes e “soluções”: o Programa “Minha Casa, Minha Vida”

1. Introdução

O processo de urbanização brasileiro teve seu maior vigor no período pós- Segunda Guerra Mundial, impulsionado pelo processo de industrialização via substituição de importações (SANTOS, 1996). Nesse período, a migração campo-cidade em conjunto com uma alta taxa de crescimento demográfico nacional, resultante do decréscimo na taxa de mortalidade e da estabilidade nas taxas de natalidade e fecundidade, engendraram um fenômeno que pode ser chamado de “superurbanização” (QUIJANO, 1978).

O intenso crescimento populacional dos principais centros urbanos brasileiros não foi acompanhado de uma expansão equivalente na oferta de serviços urbanos essenciais. Tal descompasso criou uma série de problemas urbanos, que passaram a ser estudados por um grupo de intelectuais ligados à CEBRAP. Para um grupo organizado em torno das figuras de Manuel Castells e Aníbal Quijano, o fenômeno de urbanização gerou, nas economias dependentes, uma classe “marginal”, sem acesso ao mercado de trabalho, que passou a integrar o chamado setor informal, tipicamente inchado nas metrópoles dos países subdesenvolvidos (ARANTES, 2009). Essa explicação é rechaçada por Oliveira (2003), que enxerga no inchaço do setor informal, a configuração específica da acumulação capitalista nessas economias. Para o autor, essa mescla entre formas modernas e arcaicas garante o rebaixamento do custo de reprodução do trabalho e, com isso, alimenta o processo de acumulação dependente.

Dentre os diversos serviços informais que compõem esse mosaico, os autores ligados à corrente da sociologia urbana marxista destacam a autoconstrução, forma pela qual a população empreende nas periferias, principalmente através de mutirões, a construção da casa própria (MARICATO, 1979). Desprovidos de recursos para aquisição da casa no mercado formal e desatendidos pelo governo, os trabalhadores constroem, nos fins de semana e nos dias de folga, uma parte da cidade. De acordo com os autores dessa corrente, esse espaço “desurbanizado” que surge, ilegalmente, à beira da cidade é a

projeção no urbano do processo dependente de acumulação capitalista no Brasil (MARICATO, 1979; BOLAFFI, 1979; OLIVEIRA, 1982).

Com a ascensão dos militares ao governo federal, a questão urbana é colocada no centro do debate político e o déficit habitacional é alçado ao *status* de problema nacional. Em 1964, no bojo de uma reforma ampla do sistema financeiro, é criado o Banco Nacional da Habitação (BNH) e o Sistema Financeiro de Habitação (SFH), instituições articuladas para lidarem com o crescente problema de carência de moradias que assolava as grandes metrópoles brasileiras. Para Bolaffi (1979), o governo militar nunca teve a intenção de resolver o “problema”⁴⁸ do déficit habitacional e sim angariar apoio das massas populares para um regime que necessitava ao mesmo tempo, garantir sua legitimidade e empreender medidas impopulares de austeridade.

O BNH, durante seus 22 anos de existência, teve um papel importante, pois foi praticamente o único programa de governo articulado para o enfrentamento do problema habitacional (BONDUKI, 2008). Contudo, logo nos primeiros anos, abandonou sua proposta inicial focada nas classes de baixa remuneração e passou a ofertar imóveis principalmente para a classe média. Além disso, alguns autores destacam que sua atuação gerou o efeito de encarecimento do solo, dificultando ainda mais o acesso para a população de baixa renda, deslocada cada vez mais para a periferia distante e tendo na autoconstrução a “arquitetura possível”⁴⁹ (MARICATO, 1979; BOLAFFI, 1979).

O BNH foi extinto em 1986 e suas atividades deslocadas para a CEF. Seu desmantelamento deixou um vazio institucional na política habitacional que pode ser ilustrado pela frequente troca de ministérios e secretarias dedicadas à temática. Em 2002, com a eleição do governo Lula, um novo projeto⁵⁰ elaborado por intelectuais orgânicos dos movimentos populares urbanos ligados ao PT começou a ser colocado em prática. Nesse sentido, uma das primeiras ações foi a criação do Ministério das Cidades, criado com o

⁴⁸ Para Bolaffi (1979 - p. 52), afirmar que o Brasil “sofre um agudo ‘déficit habitacional’” não faz nenhum sentido, uma vez que o próprio conceito é destituído de significado quando utilizado para uma economia de mercado. Segundo o autor, “(...) do ponto de vista da economia política vigente, o Brasil possui exatamente o número de habitação para o qual existe uma demanda monetária, como. Aliás, ocorre com qualquer outra mercadoria.”

⁴⁹ Título do ensaio escrito em 1976 por Ermínia Maricato e publicado em 1979 na coletânea “A Produção Capitalista da Casa (e da Cidade)” organizada pela própria autora.

⁵⁰ Sobre o “Projeto Moradia” e seus desdobramentos na gestão Lula ver Bonduki (2008).

intuito de reinserir o governo federal nas discussões sobre a política urbana e suas ramificações, dentre elas a política habitacional.

Após um longo período de discussões que contou com a participação de vários segmentos da população ligados à questão da moradia, um desenho para a política habitacional foi elaborado e ganhou corpo no “Plano Nacional da Habitação” (PlanHab) publicado em 2009. Contudo, a crise econômica de 2008 e seus impactos sobre o Brasil fizeram com que o governo Lula lançasse mão de uma série de ações para reaquecer a economia. Dentre elas, é possível destacar o PMCMV, apresentado em março de 2009 como um programa habitacional que tinha como intuito construir um milhão de casas em dois anos e gerar emprego e renda através de investimentos na construção civil, setor que vinha crescendo acima da média brasileira (ARAGÃO e CARDOSO, 2012).

Para uma série de autores como Maricato (2009); Rolnik (2009) e Bonduki (2009), o PMCMV teve o mérito de incorporar algumas das reivindicações do PlanHab, principalmente aquelas ligadas ao braço financeiro do programa. Contudo, muitas outras, principalmente aquelas relacionadas à articulação com a questão fundiária e o planejamento urbano em geral, foram deixadas de lado, o que torna o programa uma grande interrogação. Suas metas para a população de baixa renda, grande concentradora do déficit habitacional, é tímida e há dúvidas quanto à capacidade do programa em atender as grandes metrópoles, onde o problema é mais agudo e a disponibilidade de terras é cada vez menor.

Há um temor recorrente entre os estudiosos da questão urbana de que o PMCMV reedite alguns dos problemas criados pelo BNH, ou seja, infle o mercado, favorecendo a especulação imobiliária e dificultando ainda mais a resolução do problema que deveria solucionar. Além disso, há uma descrença na capacidade do programa de ofertar habitações de qualidade para a faixa de renda mais baixa (entre zero e três salários mínimos) e, também, impactar de forma contundente o enorme déficit habitacional brasileiro.

Das três questões colocadas, o presente artigo tentará explorar as duas últimas, ou seja, o impacto do PMCMV no déficit e a qualidade dos serviços urbanos disponibilizados para os mutuários do programa. Para tanto, no que tange ao primeiro objetivo, foi feita uma análise descritiva que busca comparar as metas do programa às reais necessidades, em termos da participação das regiões, dos Estados e das faixas salariais no déficit. Além disso, foram analisados os números gerados pelo PMCMV, após um ano de funcionamento,

observando a aderência dos resultados às metas inicialmente propostas e ao déficit habitacional brasileiro.

Em seguida, foi feita uma análise utilizando a técnica estatística multivariada de Análise de Correspondência Múltipla (ACM), empregando dados do Censo 2010 e dos financiamentos no âmbito do programa, disponibilizados pela CEF. O objetivo com isso foi avaliar a cobertura em termos da oferta de serviços urbanos essenciais - abastecimento de água, coleta de lixo, energia elétrica e saneamento básico - nas localidades beneficiadas pelo PMCMV. Para este fim, foram considerados dados intra-urbanos dos domicílios e entorno para os municípios de Belo Horizonte, Rio de Janeiro e São Paulo. Também se pretendeu avaliar se há diferença significativa na qualidade das localidades que receberam financiamentos das três faixas de renda beneficiadas, a saber: zero a três salários mínimos, três a seis salários mínimos e seis a dez salários mínimos.

Além dessa introdução, o presente trabalho é composto de outras cinco seções. Na próxima, foi descrito o processo de urbanização brasileiro à luz de grandes teóricos que se debruçaram sobre o tema. Na segunda parte empreendeu-se um histórico das principais políticas públicas voltadas para o problema habitacional com a exceção do governo Lula que é analisada de forma mais detida na seção quatro. No quinto item foi feita uma análise crítica do PMCMV, resgatando as contribuições examinadas acima e a discussão dos resultados. Por fim, foi realizado um breve resgate da discussão nas considerações finais.

2. O processo de urbanização brasileiro

*“Já não há mais **problema agrário**, agora se trata do **problema urbano** em escala nacional”*

Francisco de Oliveira

O Brasil foi, durante séculos, um país predominantemente agrário e, de acordo com Santos (1996), somente a partir do século XVIII que é possível falar em um princípio de urbanização brasileira, movimento que atingiu sua maturidade apenas no século XIX e precisou de ainda mais um século para se completar. Antes que este evoluísse para um processo de urbanização propriamente dito, é possível identificar um movimento de criação de cidades.

Subordinado a uma economia natural, as relações entre lugares eram fracas, inconstantes, num país com tão grandes dimensões territoriais. Mesmo assim, a expansão da agricultura comercial e a exploração mineral foram a base de um povoamento e uma criação de riquezas redundando na ampliação da vida de relações e no surgimento de cidades no litoral e no interior. A mecanização da produção (no caso da cana de açúcar) e do território (não apenas no caso da cana) vem trazer novo impulso e nova lógica ao processo. (SANTOS, 1996 – pp. 19 e 20)

Para Oliveira (1977), o Brasil foi fundado dentro da lógica de um movimento mais amplo de acumulação primitiva⁵¹ do capital mercantil no século XVI. O país se insere nesse processo como produtor de certas matérias primas e alimentos com base no trabalho escravo. Neste sentido, o campo é a sede da produção, o que, segundo o autor, causou certa confusão nos estudiosos da urbanização que enxergaram, neste período, um predomínio do campo sobre a cidade. Oliveira (1977 - p. 66) chama atenção, no entanto, para o fato de que “enquanto o *locus* da produção era rural, agrário, o *locus* do controle foi urbano.”

Sendo a produção voltada para a exportação e a mão de obra escrava, “importada” diretamente da África, a cidade brasileira nos primórdios é destituída de importância como mercado: tanto no que tange à força de trabalho quanto como consumidora de mercadorias. Contudo, era na cidade que se encontravam os centros de controle⁵²:

Vai ser nas cidades que se localizarão tanto os aparelhos que fazem a ligação da produção com a circulação internacional de mercadorias quanto os aparelhos de Estado – do Estado colonial português, em primeiro lugar, e depois do Estado brasileiro – que têm nas cidades, evidentemente, a sua sede privilegiada. (OLIVEIRA, 1982 – pp. 37)

Para um conjunto de autores, adeptos da conhecida teoria da dependência⁵³, o processo de surgimento dos primeiros povoamentos na América Latina, assim como qualquer processo de mudança neste conjunto de países e, em particular, a urbanização só

⁵¹ Acumulação primitiva é um termo cunhado por Marx para caracterizar a fase de acumulação de riqueza ocorrida na Europa entre os séculos XV e XVII que teriam criado as pré-condições históricas para o desenvolvimento do capitalismo. Marx descreve esse processo no capítulo 24 de “O Capital” e, para o autor, o movimento de colonização da América – assim como a escravidão – faz parte desse período no qual ocorreu uma grande concentração de recursos na mão de poucos proprietários e a formação da classe proletária, ou seja, indivíduos desprovidos de acesso aos meios de produção.

⁵² A cidade brasileira, neste período, poderia ser vista sob a ótica da “cidade política” de Lefèvre, ou seja, aquela que extrai do campo o excedente a partir de aparatos políticos, militares e ideológicos. A cidade é, portanto, o local de onde emana o poder metropolitano. Contudo, o excedente produzido no campo não tem na cidade a sua destinação final, mas sim na metrópole.

⁵³ Sobre a teoria da dependência em suas versões principais ver Marini (1992; 2000); Cardoso & Faletto (2004).

podem ser compreendidos à luz da condição histórica da dependência. De acordo com Quijano (1978) a cada período as sociedades latino-americanas se adaptaram às exigências específicas da relação com a economia metropolitana. Dessa forma, para o caso brasileiro, os primeiros povoamentos urbanos surgiram na faixa litorânea, pois era essa a região mais interligada com a metrópole, na qual se desenvolviam atividades atreladas ao comércio internacional.

Nesse sentido, embora houvesse poucas cidades no Brasil colônia, estas alcançaram tamanhos relativamente expressivos em contraste com o imenso campo desprovido de uma rede de pequenas cidades – como no caso europeu. Para Oliveira (1982), é a dinâmica agro-exportadora que cria este espaço fragmentado, na medida em que a atividade produtiva, baseada na monocultura, é incapaz de engendrar uma rede urbana em seu entorno, mas, por outro lado, possibilita o surgimento das cidades organizadas em torno do capital comercial.

(...) todo o século XIX assiste à permanência (...), a reiteração e reprodução do padrão urbano existente, ainda que embrionariamente, desde a Colônia; um vasto campo indiferenciado, com uma rede urbana pobre e, de outro, poucas e grandes cidades polarizando essas funções de capital comercial e da intermediação entre a produção nacional e a sua realização nos mercados internacionais. (OLIVEIRA, 1982 - pp. 40)

De acordo com Santos (1996), havia apenas três cidades com mais de 100 mil habitantes no Brasil em 1872, sendo estas, em ordem de tamanho: Rio de Janeiro, Salvador e Recife. Em fins do século XIX o Brasil conhece a primeira aceleração do crescimento urbano: a população brasileira cresceu mais de 40% em apenas 15 anos e a taxa de urbanização passou de 5,9% em 1872 para 9,4% em 1900⁵⁴ (SANTOS, 1996). Esse índice permaneceu praticamente inalterado até 1920 quando o país conheceu novo surto de urbanização: em 1940 a taxa mais do que triplicou, passando a 31,24%. De acordo com Santos (1996), é possível identificar dois regimes distintos no processo de urbanização brasileiro, sendo que, é apenas no contexto pós Segunda Guerra que os nexos econômicos ganham importância e passam a impor sua dinâmica essencialmente urbana ao território nacional de forma mais efetiva.

⁵⁴ A população brasileira passou de 9,9 milhões de habitantes em 1872 para 14,3 milhões em 1900, contudo tais dados devem ser observados cautelosamente, pois apenas a partir de 1940 as contagens populacionais passaram a considerar separadamente as populações rurais e urbanas dentro de um mesmo município.

Pode-se grosseiramente admitir que a base econômica da maioria das capitais de estado brasileiras era, até o fim da segunda guerra mundial, fundada na agricultura que se realizava em sua zona de influência e nas funções administrativas públicas e privadas, mas, sobretudo, públicas. (SANTOS, 1996 – pp. 25)

Ainda segundo esse autor, esse fato explicaria as oscilações observadas nas taxas de crescimento populacional nas capitais que a partir de 1945 se tornam mais estáveis. Para Quijano (1978, pp. 47) esse é um traço comum às economias latino-americanas cujos setores urbanos eram pouco interligados com “recursos tecnológicos de transporte e comunicação pouco desenvolvidos” de forma que apenas as zonas mais articuladas à economia internacional apresentavam condições de crescimento urbano. Sendo assim, “os principais núcleos urbanos existiam como ilhas dentro do território nacional e continental”.

De acordo com Santos (1996) é a partir dos anos 1940-1950 que a lógica da industrialização, até então incipiente, torna-se predominante. É importante ressaltar que o termo industrialização é aqui empregado no sentido de um processo social complexo que abrange tanto a formação de um mercado nacional, quanto os esforços para integrar o território, garantindo a expansão do consumo e impulsionando a urbanização, agora em escala nacional.

Até então, pode-se dizer que a cidade era o *locus* da troca de um excedente produzido na agricultura, este último, espaço da produção. Os processos de urbanização e industrialização devem ser compreendidos *pari passu*, pois, é com a industrialização que o processo produtivo propriamente dito invade a cidade.

De acordo com Monte-Mór (2006 – pp. 15):

A urbanização brasileira intensificou-se na segunda metade do século XX, quando o capitalismo industrial ganhou momento no País e dinamizou a economia a partir da consolidação das grandes cidades industriais, particularmente São Paulo, o grande pólo industrial do Brasil. A transformação de uma economia agroexportadora em uma economia centrada na substituição de importações para o mercado interno redefiniu a cidade industrial como pólo de dinamização e de transformações seletivas no espaço e na sociedade brasileira.

Entre 1950 e 1980, a população total do país cresceu 129%, passando de cerca de 52 milhões para 119 milhões. Já a população urbana cresceu 336%, o que significou passar de uma taxa de urbanização de 36,2% para 68,9% (SANTOS, 1996). De acordo com Quijano (1978), tal fenômeno de “superurbanização” deve ser compreendido tanto à luz da

expansão econômica urbana puxada pela industrialização⁵⁵, quanto pelas altas taxas de crescimento demográfico nacional, resultante do decréscimo nas taxas de mortalidade e da estabilidade nas taxas de natalidade e fecundidade.

A industrialização tardia e o rápido crescimento urbano dos países latino-americanos foram largamente analisados pelas correntes teóricas em movimento à época. Dentre as mais relevantes, destaca-se a teoria do subdesenvolvimento elaborada pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)⁵⁶, e a teoria da dependência, corrente de inspiração marxista, desenvolvida, no Brasil, principalmente por intelectuais ligados ao Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP)⁵⁷. No que tange à urbanização propriamente dita, é possível afirmar que esta segunda corrente foi bem sucedida na tarefa de produzir análises que, de fato, representaram uma contribuição pioneira para o estudo do tema⁵⁸.

Nesse sentido, uma das primeiras tentativas foi levada a cabo por um grupo de intelectuais reunidos sob a condição de exílio no Chile entre 1970 e 1973. Esse grupo, organizado em torno da figura de Manuel Castells⁵⁹ produziu o livro *Imperialismo e urbanização na América Latina* com a participação de eminentes pesquisadores brasileiros vinculados à CEBRAP - Paul Singer, Fernando Henrique Cardoso, Lúcio Kowarick, Cândido Ferreira de Camargo - e também do geógrafo Milton Santos (ARANTES, 2009).

Nesse livro, Manuel Castells e Aníbal Quijano⁶⁰ desenvolvem o conceito de “marginalidade”. Para esses autores, a industrialização latino-americana, produto da nova fase de dominação imperialista sob a América Latina, engendra um processo de

⁵⁵ Sobre o processo de industrialização via substituição de importações ver Tavares (1975).

⁵⁶ Sobre as contribuições da CEPAL para o pensamento latino-americano ver Rodriguez (1981).

⁵⁷ Sorj (2001) discute o papel do CEBRAP para a formação de uma elite intelectual brasileira cuja participação no quadro político atual é expressiva. Sua pesquisa foi feita com base em entrevistas realizadas com os principais membros da instituição ainda na década de 80.

⁵⁸ De acordo com Abramo (2007), a sociologia urbana marxista, embora tenha produzido explicações relevantes sobre o processo de urbanização, tem como principal falha a ausência de uma teoria que conecte as decisões individuais à configuração sócio-espacial urbana. Por sua própria inspiração marxista, esta corrente enxerga a urbanização sobre o prisma macro dos movimentos do capital em geral e carece, portanto, de uma microfundamentação. Esta, por sua vez, é encontrada em algumas teorias urbanas de caráter ortodoxo que, no entanto, são passíveis de crítica, principalmente, pelo uso da hipótese de expectativas racionais.

⁵⁹ Manuel Castells é um importante sociólogo espanhol que, durante os anos 70, contribuiu muito para o desenvolvimento da sociologia urbana marxista. Em sua obra, “A questão urbana”, cuja primeira edição, em francês, é de 1972, traz uma interpretação sobre o fenômeno de urbanização dos países dependentes. Para uma coletânea das principais contribuições de Castells à sociologia urbana ver Susser (2002).

⁶⁰ Aníbal Quijano é um sociólogo peruano que, principalmente nos anos 60 e 70, escreveu vários ensaios sobre a urbanização dependente na América Latina, muitas vezes em coletâneas da CEPAL dedicadas ao tema.

urbanização acelerado que não acompanha o crescimento da base produtiva. Tal descompasso produz uma nova classe social, a classe dos “marginais”, composta em sua maioria por migrantes.

Assim, como afirma Aníbal Quijano em ensaio posterior:

(...) o crescimento relativo da população das cidades onde se concentra o crescimento industrial e econômico em geral, tende a aparecer muito desnivelado em relação à capacidade da sociedade urbana em emergência de absorver e integrar dentro dos seus novos padrões a população crescente. (QUIJANO, 1978 – pp 50)

Essa nova classe de marginais não teria, portanto, acesso aos empregos criados pela indústria em expansão. Como forma de garantir sua sobrevivência, os “marginalizados” passam a ocupar posições precárias principalmente no setor terciário e no mercado informal. É, destarte, o descasamento entre urbanização e industrialização que cria o chamado “inchaço” do setor terciário que é uma característica comum das metrópoles latino-americanas em crescimento.

Essa interpretação foi alvo de críticas, na medida em que, ao considerar a existência de dois pólos antitéticos, um “integrado” e outro “marginal”, recria, com outros termos, o argumento cepalino da economia dual na qual o setor moderno se opõe ao setor atrasado (ARANTES, 2009). Uma das explicações⁶¹ alternativas a esse processo é dada por Francisco de Oliveira em seu famoso ensaio de 1972, *Crítica à razão dualista*.

Para esse autor, a velocidade da industrialização que o Brasil atravessa no pós-Segunda Guerra Mundial exigiu uma rápida urbanização para a qual as cidades brasileiras não estavam preparadas. Embora o Brasil tenha começado a se industrializar a partir dos anos 30⁶², o dinamismo dessa atividade era reduzido e foi insuficiente para engendrar as bases de uma infraestrutura urbana (OLIVEIRA, 2003). Ou seja, a cidade brasileira não se realiza enquanto espaço de “consumo coletivo” nos termos de Castells⁶³.

⁶¹ Para outro exemplo de crítica ao conceito de “marginalização” ver Singer (1973).

⁶² Oliveira (1982) sustenta que os anos 30 funcionaram como uma “revolução burguesa” no Brasil, quando o Estado, ao regular as relações capital-trabalho, principalmente, através da fixação do preço da mão de obra, cria um mercado de trabalho até então inexistente. Além disso, outro aspecto relevante da atuação estatal na época ocorreu através da transferência de excedentes da atividade agroexportadora para a burguesia industrial emergente. Dessa maneira, na década de 30 teria ocorrido um princípio de industrialização brasileira fomentada pela ação do Estado, articulador de um processo que é, ao mesmo tempo, industrial e urbano.

⁶³ Para Castells, a cidade é caracterizada como o espaço do ‘consumo coletivo’, ou seja, do uso e da vida cotidiana. Enquanto o consumo individual de mercadorias se processa através do mercado, o consumo coletivo não é passível de ser suprido exclusivamente por essa via e exige, portanto, uma intervenção do Estado que é estruturalmente necessária. Dessa forma, distintamente do consumo individual, o consumo

Como afirma Maricato (1979 – pp. 74-75):

Para viver e reproduzir em meio urbano, a população trabalhadora tem certas exigências que extravasam a relação dos produtos de consumo individual como a alimentação, a habitação, a vestimenta, etc. Passam a fazer parte dessas necessidades, meios de consumo coletivos, como transporte de massa, a educação, o saneamento, energia elétrica, etc.

Dessa forma, na periferia do capitalismo, a incapacidade do Estado de prover tais serviços faz surgir uma economia urbana informal não-capitalística de oferta de uma gama variada de serviços (oficinas de reparo, motoristas, empregadas domésticas, babás, etc) altamente baseados em mão de obra. Essas ocupações informais, ao serem remunerados em níveis baixíssimos, contribuem com a acumulação capitalista na medida em que, transferindo seu valor, reduzem o custo de reprodução do trabalho assalariado. Sendo assim, o que na realidade aparece como “inchaço” do setor terciário e como relações contraditórias entre formas “modernas” e “arcaicas” de produção é fruto de uma necessidade do processo de acumulação que “impõem um crescimento dos serviços horizontalizados, cuja forma aparente é o caos das cidades” (OLIVEIRA, 2003 – pp. 59)⁶⁴.

Dentro dessa lógica, a autoconstrução⁶⁵ aparece como um dos principais exemplos de um serviço urbano que, baseado em relações de produção próximas à subsistência, contribui para a expansão da economia moderna, ou seja, da economia capitalista.

Assim, afirma Maricato (1979, pp – 73):

É principalmente através da autoconstrução que a maioria da população trabalhadora resolve o problema da habitação, trabalhando nos fins de semana, ou nas horas de folga, contando com a ajuda de amigos ou parentes, ou contando apenas com a própria força de trabalho (marido, mulher e filhos).

coletivo se realiza por meio das políticas públicas e, conseqüentemente, do Estado. Sendo assim, para Castells, o Estado, através da chamada ‘política pública urbana’ se transforma em planejador do processo geral de consumo, encarregando-se da produção dos meios fundamentais de reprodução da força de trabalho tais como equipamentos urbanos coletivos, educação, saúde, habitação, etc. (ARANTES, 2009).

⁶⁴ Se a visão de Quijano e Castells foi criticada pelo “dualismo”, Chico de Oliveira foi criticado pelo excesso de funcionalismo. Sobre essa questão ver Arantes (2009).

⁶⁵ A autoconstrução é um processo pelo qual o próprio morador constrói sua residência, com ou sem o auxílio de profissionais, seja com a ajuda da família ou através de mutirões. Oliveira (2006) conta como, através de dados levantados por arquitetos da FAU/USP em Cubatão e Santos, observou a importância do fenômeno nas aglomerações urbanas. A pesquisa trazia várias informações qualitativas sobre o processo de construção que ocorria “(...) em mutirões, ou autoconstrução de forma mais geral. Não como esses de hoje, mas os mutirões da tradição: você chama o compadre no fim de semana, toma uma cerveja, come uma lingüiça frita e vai fazendo a casa aos pouquinhos.” (OLIVEIRA, 2006 – p. 68)

Ainda de acordo com essa autora, a autoconstrução não se restringe apenas à construção da casa, mas se amplia para abarcar a edificação de espaços coletivos, como igrejas, escolas, creches, centros comunitários, etc. Dessa forma, a produção do espaço urbano, relegada pelo Estado, tem na autoconstrução uma “solução” possível. Os trabalhadores se organizam e constroem, nos horários de descanso, uma parte da cidade.

Singer (1979) chama a atenção para o processo a partir do qual as periferias são formadas. O autor desenvolve seu argumento com base no conceito marxista de renda da terra que surge em função da propriedade privada do solo e pela concorrência pelo uso deste. No caso das cidades, famílias e empresas concorrem pelo uso do espaço. As empresas buscarão localizações que proporcionem vantagens comparativas como proximidade de mercados, fornecedores, etc. Já a demanda por habitação tem como determinantes as vantagens locacionais expressas em acesso a serviços urbanos como transporte, saneamento, comércio, escolas, entre outros, além do prestígio social proporcionado pela localização, na medida em que os bairros são usualmente habitados por indivíduos de classes semelhantes.

O autor destaca que, dada a escassez dos serviços urbanos, - escassez esta que tende a alcançar níveis críticos com a urbanização acelerada como é o caso na década de 70 - há uma tendência à valorização exacerbada das localizações de infraestrutura urbana mais adequada. Assim:

Sendo o montante de serviços urbanos escasso em relação às necessidades da população, o mercado os leiloa mediante a valorização do uso do solo, de modo que mesmo serviços fornecidos gratuitamente pelo Estado aos moradores – como ruas asfaltadas, galerias pluviais, iluminação pública, coleta de lixo, etc. – acabam sendo usufruídos apenas por aqueles que podem pagar o seu “preço” incluído na renda do solo que dá acesso a eles. (SINGER, 1973 – pp. 36)

Através desse processo de valorização do solo urbano, a população mais pobre é relegada aos espaços que, por serem desprovidas dos serviços urbanos, são mais baratos. Deste modo, Maricato (1979) desenvolve ao longo de seu ensaio a tese de que a autoconstrução, nos termos explicitados por Francisco de Oliveira, consiste em uma das formas⁶⁶ pela qual a cidade se (re)produz, principalmente nestas localidades denominadas periferias. Esse é o reduto das classes populares que se abrigam em pequenas casas

⁶⁶ Para outro exemplo da forma de ocupação das periferias urbanas ver Bonduki e Rolnik (1979).

(auto)construídas em pequenos lotes, afastadas do centro e carentes de infraestrutura adequada. É, enfim, uma ocupação urbana “desurbanizada”⁶⁷, um processo que autora define como “proletarização do espaço”⁶⁸ que, com a aceleração da industrialização, espalha-se para as áreas circunvizinhas à metrópole.

As consequências dessa ocupação desordenada do espaço são resumidas pela própria autora em ensaio mais recente:

A evolução dos indicadores urbanísticos (que tem relação com a ocupação do território), por sua vez, é bastante negativa: a ocupação inadequada do solo comprometendo áreas ambientalmente sensíveis como beira de córregos, mangues, dunas, várzeas e matas; o crescimento exponencial de favelas e das ocupações ilegais de um modo geral; a ocorrência freqüente de enchentes devido à impermeabilização exagerada do solo e ao comprometimento das linhas de drenagem; a ocorrência de desmoronamentos com mortes devido à ocupação inadequada de encostas; o comprometimento de recursos hídricos e marítimos com esgotos, entre outros (MARICATO, 2006a – pp. 4).

Dessa forma, a urbanização brasileira, impulsionada pela industrialização pulsante, atrai para as cidades onde se instala o parque industrial, enormes contingentes de trabalhadores que realizam o caminho campo-cidade⁶⁹. Se existe uma classe “marginal” ou se a aparente marginalidade esconde formas não-convencionais de simbiose, o fato é que o processo de transformação do Brasil em uma economia urbano-industrial inaugura uma nova série de problemas. Dentre estes é possível destacar a questão habitacional, inserida na problemática mais ampla do uso e da ocupação do solo.

Se a urbanização é entendida segundo Oliveira (1982 – pp. 74) como “a extensão a todos os recantos e setores da vida nacional, das relações sociais de produção capitalistas”, a urbanização é também a expansão dos problemas urbanos a todo o espaço nacional.

Esse processo através do qual o “tecido urbano” se espalha é descrito de forma metafórica por Lefèvre (1999) segundo um processo de implosão e explosão da cidade. Nas palavras de Monte-Mor (2006 – pp. 13-14):

⁶⁷ “Essa ocupação é urbana, mas pode-se dizer também que é desurbanizada à luz de certas formulações técnicas urbanísticas de planejamento ou mesmo à luz de certas formulações antropológicas, ou ainda à luz da história das cidades” (MARICATO, 1979 – p. 83). A autora toma o conceito emprestado de Lefèvre (1969) que o usa para descrever a nova periferia parisiense.

⁶⁸ “(...) essa ocupação pobre, extensiva e horizontalizada que ganhou apelidos de ‘inchamento’, ‘cinturão de pobreza’, ‘espaço marginal’, etc. (...)” (MARICATO, 1979 – pp. 83).

⁶⁹ De acordo com Santos (1996), entre 1970 e 1980, a cidade de São Paulo, principal parque industrial do país, foi o destino de 17,3% dos migrantes brasileiros, o que representa o dobro da migração recebida pelo Rio de Janeiro, outro importante centro de atração migratória.

A implosão se dá na cidadela sobre si mesma, sobre a centralidade do excedente/poder/festa que se adensa e reativa os símbolos da cidade ameaçada pela lógica (capitalista) industrial. A explosão incide sobre o espaço circundante, com a extensão do tecido urbano, forma e processo sócio-espacial que carrega consigo as condições de produção antes restritas às cidades, estendendo-as ao espaço regional imediato e, eventualmente, ao campo longínquo, conforme as demandas da produção (e reprodução coletiva) assim o exijam. O tecido urbano sintetiza, dessa maneira, o processo de expansão do fenômeno urbano que resulta da cidade sobre o campo e, virtualmente, sobre o espaço regional e nacional como um todo.

É nesse sentido que a epígrafe da presente seção se insere. Na medida em que ocorre um processo de “urbanização extensiva”⁷⁰, o “problema urbano” se alça ao *status* de problema nacional e invade a esfera governamental.

3. Políticas públicas para a habitação

*“Planejamento urbano e habitação –
popular, não popular ou impopular –
constitui, na realidade, um mesmo
problema”*

Gabriel Bolaffi

Parafraseando uma ideia que o autor atribui a Florestan Fernandes⁷¹, Bolaffi (1979 – pp. 39) define problemas nacionais como “desajustamentos que em um momento histórico determinado são identificados e reconhecidos como ‘situações problemáticas’, pela sociedade como um todo, ou seja, por aqueles grupos que possuem o poder de decisão para falar em nome dela”.

A partir dessa perspectiva, o autor argumenta que, com a instauração do regime militar, a necessidade de angariar apoio popular teria levado a questão habitacional para o centro do debate público. Assim, dentre os inúmeros problemas enfrentados pela população

⁷⁰ Urbanização extensiva é um termo cunhado por Monte-Mor para caracterizar o processo através do qual o tecido urbano se espalha pelo território: “A urbanização extensiva - esta urbanização que se estende para além das cidades em redes que penetram virtualmente todos os espaços regionais integrando-os em malhas mundiais - representa, assim, a forma sócio-espacial dominante que marca a sociedade capitalista de Estado contemporânea em suas diversas manifestações, desde o centro dinâmico do sistema capitalista até - e cada vez mais - às diversas periferias que se articulam dialeticamente em direção aos centros e subcentros e subsubcentros...” (MONTE-MOR, 1994 – p. 3).

⁷¹ Sobre as contribuições de Florestan Fernandes para a sociologia ver Ianni (1996). Para uma revisão de sua trajetória intelectual ver Garcia (2002).

residente nas grandes cidades⁷², o governo instaurado pelo golpe de 1964 elege a habitação como “problema fundamental”.

É, portanto, no contexto de crescimento explosivo de demanda por habitações urbanas gerado pelo processo intenso de urbanização que o governo federal cria o Sistema Financeiro de Habitação (SFH)⁷³ dentro de um projeto mais amplo de reformulação do sistema financeiro nacional que criou também o Banco Central. Defendia-se na época que o nível reduzido de participação privada no financiamento era devido em grande parte ao fato de tanto a geração como a alocação de poupança no país encontrarem-se “reprimidos”. Isso ocorria em função de uma combinação de dois fatores: inflação crescente e taxas de juros nominais limitadas a 12% a.a. pela lei da usura, criando um ambiente de taxas de retorno baixas ou até mesmo negativas, especialmente para ativos de longo prazo, o que acabava por desestimular a formação de poupança (HERMANN, 2002).

O órgão central do SFH era o Banco Nacional de Habitação (BNH), criado pelo governo militar brasileiro com o objetivo de criar um mecanismo de captação de poupança de longo prazo para investimentos habitacionais. Acreditava-se que uma forma de superar os entraves e viabilizar tais investimentos seria a introdução do mecanismo de correção monetária tanto sobre os saldos devedores quanto sobre as prestações. Para Bonduki (2008 – pp. 3):

O Banco Nacional de Habitação, criado após o golpe em 1964, foi uma resposta do governo militar à forte crise de moradia presente num país que se urbanizava aceleradamente, buscando, por um lado, angariar apoio entre as massas populares urbanas, segmento que era uma das principais bases de sustentação do populismo afastado do poder e, por outro, criar uma política permanente de financiamento capaz de estruturar em moldes capitalistas o setor da construção civil habitacional, objetivo que acabou por prevalecer.

Bolaffi (1979 – pp. 43) argumenta que o BNH foi criado, principalmente, para angariar apoio das massas populares. O autor cita um estudo realizado em 1960 sobre “as aspirações pessoais e as atitudes políticas da população brasileira” que destacava a casa própria como o principal desejo de consumo das populações urbanas. O relatório mostrou

⁷² “(...) falta de alimentação, falta de atendimento médico, falta de transportes satisfatórios entre a morada e o trabalho, falta de oportunidades educacionais, falta de condições satisfatórias de habitação e de serviços públicos, e, principalmente, falta de renda para adquirir os bens e serviços acima referidos” (BOLAFFI, 1979 – p. 32).

⁷³ O SFH tinha como fontes de recursos o FGTS alimentando pela poupança compulsória de todos os trabalhadores assalariados - que passou a ser controlado pelo Banco Nacional da Habitação (BNH) em 1967 - e o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE).

ainda “elevada correlação estatística entre a propriedade de habitação e atitudes políticas conservadoras”. O regime recém instaurado, às voltas com problemas inflacionários, necessitava ao mesmo tempo emplacar políticas de caráter recessivo para o controle da inflação e garantir apoio popular, sem o qual não se sustentaria.

Dessa forma, o BNH teria sido criado como compensação psicológica para os trabalhadores, cujos salários eram submetidos a uma dura política de contenção. Para o autor, fato favorável a sua tese é a perda de importância que o problema das condições habitacionais das classes populares teria sofrido com a mudança na conjuntura econômica a partir de 1967.

A partir de 1967, quando a política de contenção à inflação, ainda que sem evitar um período de estagnação, criou condições para reativar a economia, o principal pedal do acelerador não foi a construção civil e muito menos a habitação popular, mas a indústria de bens de consumo duráveis e, especialmente, a automobilística (BOLAFFI, 1979 – pp. 48).

O golpe militar também inaugura, no Brasil, a preocupação governamental com o planejamento urbano⁷⁴. Em 1966 são criados o SNPLI (Sistema Nacional de Planejamento Local Integrado) e o FIPLAN (Fundo de Financiamento de Planos de Desenvolvimento Local Integrado) – com recursos do FGTS. Esses órgãos eram administrativamente ligados ao já existente SERPHAU (Serviço Federal de Habitação e Urbanismo) que por sua vez foi subordinado, juntamente com o BNH, ao Ministério do Interior criado em 1967 (MONTE-MÓR, 2007).

Também em 1967 é apresentado o Plano Decenal no qual se elabora uma estratégia para a implantação de uma política urbana no Brasil que, entre outros aspectos, propunha a participação efetiva da população, descentralização na aplicação de recursos e a parceria do SERPHAU com centros de pesquisa como o Conselho Nacional de Geografia (CNG) e o Instituto de Planejamento Econômico e Social (o atual IPEA, chamado EPEA à época).

Contudo, o que efetivamente ocorreu foi um abandono das ideias propostas pelo Plano Decenal na medida em que este se distanciava do modelo econômico que se pretendia implantar no Brasil e que tinha na concentração urbana um de seus pilares⁷⁵.

⁷⁴ Monte-Mór (2007) discute a emergência do planejamento urbano no Brasil.

⁷⁵ “Os objetivos principais perseguidos pelo governo, então, encontram nas cidades grandes o meio propício à sua consecução, na medida em que estas permitiam maior rentabilidade ao capital investido pelas condições de economias externas que oferecem, mercado e mão-de-obra semi-especializada, e se prestavam mais à

Dessa forma, a atuação do BNH se descola de qualquer projeto mais amplo de planejamento urbano e passa a ser orientado por critérios de rentabilidade do Banco.

Para Bonduki (2008), à parte das críticas levantadas, a importância do BNH é indiscutível, não só pelos seus resultados, mas pelo fato de seu período de vigência (1964-86) ter marcado a única época em que, de fato, o Brasil teve uma política nacional e abrangente de combate ao déficit habitacional que, à época de sua criação era estimado em oito milhões de moradias.

Embora a produção de habitações financiada no âmbito do BNH tenha sido expressiva⁷⁶, ela foi incapaz de atender à demanda gerada pelo acelerado processo de urbanização ocorrido na segunda metade do século XX. Além disso, a adoção de critérios de financiamento bancário assim como a ausência de subsídios tornou o sistema pouco acessível para a população de mais baixa renda (BONDUKI, 2008).

De acordo com Maricato (1979), embora o BNH tenha sido criado com o objetivo de equacionar o déficit habitacional do país através do financiamento de moradias, em especial para famílias de baixa renda, ao longo de seu funcionamento o banco foi paulatinamente se afastando dessa função. O banco atuava como centralizador de uma enorme quantidade de recursos, transferindo-os para a iniciativa privada, responsável por todas as decisões relativas à construção da habitação. Tais recursos financeiros foram canalizados para a construção de habitações de alto e médio porte (além de obras de infraestrutura) na tentativa de alcançar uma demanda que pudesse arcar com os custos da moradia.

Além disso, Singer (1979) argumenta que a atuação do governo através do BNH encarecia o solo urbano, na medida em que aumentava a demanda solvável por espaço em ritmo mais acelerado que a oferta de serviços urbanos. O resultado era, portanto, o aumento da escassez da infraestrutura, valorizando áreas melhor estruturadas e dificultando o acesso da população mais carente a melhores condições de moradia.

estratégia de concentração de renda através de poupança e compressão salarial, para gerar novos investimentos” (MONTE-MÓR, 2007 – p. 84).

⁷⁶ “(...) nos vinte e dois anos de funcionamento do BNH, o Sistema Financeiro da Habitação financiou a construção de 4,3 milhões de unidades novas, das quais 2,4 com recursos do FGTS, para o setor popular, e 1,9 milhões com recursos do SBPE, para o mercado de habitação para a classe média. Se for considerado o período até 2.000, pois o SFH continuou funcionando após a extinção do BNH em 1986, foram financiadas cerca de 6,5 milhões de unidades habitacionais” (BONDUKI, 2008 - p. 73).

Dessa forma, um traço marcante no período era o já discutido “dualismo” presente no acesso à habitação: enquanto a iniciativa privada (com uso de recursos públicos ou não), pouco abrangente, abastecia uma parcela da população, a maior parte da produção habitacional brasileira se dava às margens da lei, através da autoconstrução e sem acesso a financiamento público.

(...) uma análise crítica mostra que um dos grandes equívocos [do BNH] foi voltar todos os recursos para a produção da casa própria, construída pelo sistema formal da construção civil (...). Em consequência, ocorreu um intenso processo de urbanização informal e selvagem, onde a grande maioria da população, sem qualquer apoio governamental, não teve alternativa senão auto-empresender, em etapas, a casa própria em assentamentos urbanos precários, como loteamentos clandestinos e irregulares, vilas, favelas, alagados etc., em geral distantes das áreas urbanizadas e mal servidos de infraestrutura e equipamentos sociais (BONDUKI, 2008 – pp. 5).

Outro aspecto relevante da política habitacional implantada através do BNH reside em seus aspectos arquitetônicos e urbanísticos. Bonduki (2008) critica a desarticulação dos projetos com a política urbana. Além disso, o autor destaca a uniformização e a falta de qualidade dos projetos e também a opção de construir grandes conjuntos habitacionais uniformizados em áreas periféricas como forma de atender a população de renda mais baixa, prática que teve como consequência a transformação de várias regiões em “bairros dormitórios”, sem qualquer articulação com o meio urbano.

O desmantelamento desse sistema veio na esteira da crise brasileira da década de 80, esta última marcada pela recessão, aceleração inflacionária sem precedentes, alto desemprego e queda dos níveis salariais. Esses fenômenos impactaram sobremaneira o SFH, na medida em que o desemprego reduziu os saldos do FGTS e da poupança, gerando ainda um forte aumento da inadimplência. Assim, a queda nas operações do BNH foi inevitável e, com o fim do regime militar, o governo resolveu convenientemente extinguir o banco (BODUKI, 2008).

De acordo com Santos (1999), vários fatores contribuíram para o desmantelamento do SFH, entre eles a mudança nas regras de reajustes das prestações que, ao criar discrepâncias de remuneração entre passivo (recursos captados) e ativo (prestações dos mutuários), inviabilizavam a concessão de novos financiamentos. Além disso, a extinção do BNH e sua incorporação à CEF provocou séria crise institucional, na medida em que

relegava a gestão dos programas habitacionais aos cuidados de uma instituição sem qualquer experiência na atividade.

O novo governo havia tomado posse com o discurso de que daria ênfase à questão urbana e habitacional, criando, inclusive, um ministério para tanto, a saber, o Ministério do Desenvolvimento Urbano (MDU). Contudo, a extinção do BNH aliada aos desequilíbrios financeiros provocados pelo desemprego e pela inflação galopante geraram séria crise no SFH, em particular, e no setor habitacional, em geral.

No período anterior, o forte crescimento (entre 1940 e 1970 o país cresceu em média 7,7% a. a.) foi capaz, em certa medida, de amenizar ou, pelo menos, tornar menos evidentes os efeitos de uma expansão que, apoiada numa sociedade altamente desigual, produziu uma estrutura social urbana extremamente fragmentada e segregada espacialmente. Já nas décadas de 1980 e 1990 o Brasil apresentou taxas de crescimento médias muito baixas, a saber, respectivamente: 1,3% e 2,1%. Esse ritmo de expansão da economia foi tão reduzido que sequer foi capaz de incorporar os novos ingressantes no mercado de trabalho (MARICATO, 2006b; CAIADO, 1999).

Como resultado dessa recessão, as grandes cidades assistiram à acentuação de velhos problemas e o surgimento de novos, dentre os quais é possível destacar o desemprego, o crescimento da economia informal e a violência, esta última praticamente ausente até a década de 1970 (MARICATO, 2006b).

Nesse ínterim é feito o debate que resulta na nova constituição brasileira aprovada em 1988. A carta magna absorvia vários direitos considerados fundamentais e, embora não estabeleça em sua redação original o direito à moradia⁷⁷, coloca a cargo do Poder Público (governo federal, estados e municípios) através do art. 23, inc. IX a promoção de programas de construção de moradias, melhorias das condições habitacionais e de saneamento básico.

Além disso, o art. 182 descreve como função do poder público municipal a realização de um Plano Diretor, obrigatório para municípios com mais de vinte mil habitantes, que estabeleça as diretrizes da política municipal de desenvolvimento urbano. Tal documento teria como objetivo garantir o bem-estar de todos os habitantes do município a partir do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade. Estabelece

⁷⁷ Emenda à Constituição nº 26, de 2000 inclui o direito à moradia no art. 6º (“Direitos sociais”).

ainda que a propriedade cumpre sua função social quando atende às prerrogativas do Plano Diretor e, caso contrário, pode ser desapropriada, mediante indenização⁷⁸.

Contudo, no que tange à política habitacional, o que se viu com a redemocratização e o fim do BNH foi um esvaziamento, sendo possível argumentar que deixou de existir uma política nacional de habitação. Um fato em favor dessa hipótese é a mudança recorrente de ministérios responsáveis pela gestão da política habitacional: entre 1986 e 2003, esta esteve subordinada a sete ministérios ou estruturas administrativas diferentes, o que caracteriza a falta de continuidade e coerência dos esforços governamentais, características que, bem ou mal, estavam presentes no BNH (BONDUKI, 2008).

Como resultado por um lado do rápido processo de urbanização e de outro, da ausência de políticas públicas para a habitação ou da incapacidade das mesmas de produzirem resultados satisfatórios, o país entra no século XXI com um problema habitacional de grande dimensão que se confunde com a questão mais ampla do planejamento urbano. Se no início do século XX, “as cidades brasileiras eram vistas como a possibilidade de avanço e modernidade em relação ao campo que representava o Brasil arcaico”, em fins do mesmo século, “a imagem das cidades brasileiras parece estar associada à violência, poluição das águas e do ar, criança desamparada, tráfego caótico, enchentes, entre outros inúmeros males” (MARICATO, 2003, pp. 151-152).

Em 2001, após mais de uma década de tramitação no congresso⁷⁹, foi aprovada a Lei nº 10.257/2001, conhecida como o Estatuto da Cidade que criou novos fundamentos jurídicos para a prática de política urbana no Brasil, regulamentando os artigos 182 e 183 da constituição de 1988. É possível identificar no Estatuto das Cidades a incorporação de várias das visões críticas do processo de urbanização discutidas na primeira seção. Assim, esse instrumento legal é construído tendo como objetivo o pleno cumprimento do “direito à cidade” estabelecido pela constituição. Neste sentido, seus mecanismos objetivam à justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes da urbanização brasileira.

⁷⁸ A constituição estabelece ainda o usucapião urbano no art. 183. Através desse mecanismo, um cidadão que ocupe um terreno (de até duzentos e cinquenta metros quadrados) por um período igual ou superior a cinco anos ininterruptos utilizando-o para a sua moradia ou de sua família recebe a propriedade desse terreno, desde que não seja proprietário de nenhum imóvel.

⁷⁹ Bassul (2002) discute a trajetória tanto teórica quanto política que precedeu a aprovação, por unanimidade, do Estatuto da Cidade em 2001. De acordo com esse autor, o projeto original é de autoria do senador Pompeu de Sousa e data de 1989.

Dentro desse contexto um dos aspectos mais destacados do estatuto é a elaboração de mecanismos que têm como objetivo recuperar parte da renda fundiária urbana que o próprio Estado, ao investir em infraestrutura, incorpora ao preço dos imóveis⁸⁰. A maior parte desses mecanismos visa garantir a função social das habitações, fazendo incidir uma série de taxas sobre imóveis retidos para especulação⁸¹.

Dentre os dispositivos previstos na lei é possível destacar o Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo voltado para imóveis sem uso que apresenta ainda a possibilidade de desapropriação (diante pagamento em títulos públicos) após cinco anos e o estabelecimento de espaços determinados como Zonas Especiais de Interesse Social dedicadas à construção de habitações populares⁸². Destaca-se ainda o “direito de preempção” que concede ao poder público a preferência na aquisição de imóveis urbanos.

Dessa forma, a aprovação do Estatuto das Cidades foi recebida com entusiasmo por acadêmicos e intelectuais ligados aos movimentos sociais urbanos. Seu conteúdo, caso fosse adaptado através dos Planos Diretores para as diferentes realidades municipais e efetivamente colocado em prática, traria um grande avanço na difícil tarefa do planejamento urbano e do acesso digno à moradia. Questões que, como afirma Gabriel Bolaffi (1979), confundem-se e, portanto, devem ser tratadas simultaneamente.

⁸⁰ Vários autores da tradição marxista se ocuparam dessa questão, partindo de uma generalização para a terra urbana do conceito marxiano de renda de renda fundiária agrícola. Entre eles é possível destacar Christian Topalov, Jean Lojkine, David Harvey, entre outros. Para uma discussão recente desse tema, ver Almeida e Monte-Mór (2012).

⁸¹ De acordo com cartilha sobre o Estatuto das Cidades veiculada pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM): “A retenção especulativa de imóvel urbano ocorre quando o respectivo proprietário não investe em seu terreno e também não o vende, esperando que seu valor de mercado aumente ao longo do tempo, em virtude dos investimentos feitos na vizinhança pelo poder público e, também, por agentes privados” (OLIVEIRA, 2001 – p. 25).

⁸² Outros instrumentos como a Outorga Onerosa do Direito de Construir e as chamadas Operações Urbanas Consorciadas têm como prerrogativa contrapartidas (em dinheiro e em benefícios públicos, respectivamente) pagas pelo setor privado ao setor público em caso de alterações nos índices urbanísticos

4. A habitação no governo Lula

“Construir casas é construir cidades”

Raquel Rolnick

A eleição de 2002 marcou a ascensão de Lula, após três tentativas frustradas, à presidência do Brasil e, desde o início, o novo governo colocou a habitação novamente no centro do debate público. Embora tenha representado um avanço sobre vários aspectos, o Estatuto das Cidades deslocou o problema do planejamento urbano para o âmbito municipal e o país ainda carecia de uma política nacional que atacasse o problema de forma coordenada. Dessa forma, em 2003, foi criado o Ministério das Cidades⁸³ com a proposta de “ocupar um vazio institucional que retirava completamente o governo federal da discussão sobre a política urbana e o destino das cidades” (MARICATO, 2006b, p. 214).

A criação deste novo ministério era uma proposta cujas origens remontam ao “Projeto Moradia”, estudo elaborado entre 1999 e 2000 por uma equipe reunida no Instituto Cidadania, ONG presidida à época pelo futuro presidente Lula. Essa equipe era formada, entre outros, por intelectuais ligados às correntes críticas da urbanização como Ermínia Maricato⁸⁴, Lúcio Kowarick e Nabil Bonduki⁸⁵. O projeto foi lançado em 2000 após um longo processo de discussão que reuniu vários grupos sociais ligados à questão habitacional.

A redação final do “Projeto Moradia” já previa a fundação do novo ministério e um esboço de seu desenho institucional⁸⁶. Também está presente no texto o diagnóstico que serviria de embasamento para a criação do novo Sistema Nacional de Habitação (SNH), braço financeiro do Ministério das Cidades. O estudo constatou o caráter restrito do mercado imobiliário brasileiro, fornecedor de uma mercadoria de luxo com abrangência

⁸³ Serafim (2012) discute a criação do Ministério das Cidades sob a ótica das reivindicações dos movimentos sociais articuladas principalmente em torno do Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNUR) criado ainda na década de 80.

⁸⁴ Ermínia Maricato foi membro da equipe de transição em novembro de 2002 e Secretária Executiva do Ministério das Cidades entre sua fundação em 2003 e meados de 2005.

⁸⁵ O grupo, supervisionado por Lula, coordenado por Clara Ant e sob a gerência executiva de Tomás Moreira, era formado também por André de Souza, Evaniza Rodrigues e Pedro Paulo Martoni Branco. A redação final ficou a cargo de Aloysio Biondi.

⁸⁶ O Ministério das Cidades é formado por quatro secretarias, sendo cada uma delas responsável por uma dimensão do problema urbano: Secretaria Nacional de Habitação, Secretaria Nacional de Programas Urbanos, Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental e Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana.

inferior a 20% da população. Dessa forma, foi verificado que a classe média brasileira não tinha acesso ao mercado privado e dependia de subsídios governamentais. O resultado dessa combinação seria a altíssima concentração do déficit habitacional nas camadas mais baixas da população, em especial aquela formada por indivíduos que recebem até cinco salários mínimos, faixa responsável por mais de 90% do déficit (MARICATO, 2006b).

Sendo assim, o novo SNH foi criado sob a tese de que seria necessário combinar ações de fomento ao mercado com políticas voltadas à população de baixa renda. Tal diagnóstico motivou a criação de dois subsistemas: Mercado e Habitação de Interesse Social.

O subsistema de Mercado teria o objetivo de ampliar o mercado imobiliário brasileiro, tornando-o acessível às camadas mais baixas da população. Assim, o governo Lula tomou uma série de iniciativas nesse âmbito. Entre elas é possível destacar a aprovação da Lei nº 10.931/2004⁸⁷ que trouxe maior segurança jurídica para os contratos imobiliários. Ainda nessa linha o governo passou a exigir que os bancos utilizassem os recursos da poupança para financiamentos à habitação. De acordo com Bonduki (2009), entre 2002 e 2008, essa medida (aliada ao bom momento da economia) gerou uma multiplicação dos recursos do SBPE em mais de dez vezes, passando de R\$ 2,2 bilhões para R\$ 27 bilhões.

Já no âmbito do segundo subsistema foi criado o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS). A Lei nº 11.124 de 16 de junho de 2005 que dispõe sobre o SNHIS criou também o Fundo Nacional de Interesse Social (FNHIS)⁸⁸, antiga reivindicação dos movimentos populares cujo projeto tramitava na câmara desde 1992.

Dessa forma, os primeiros anos do governo Lula foram marcados, no que tange à política habitacional, por uma reestruturação institucional. Contudo, como afirma Bonduki (2009), a manutenção da política econômica ortodoxa criou dificuldades para a

⁸⁷ Para uma apresentação didática sobre as mudanças que a nova lei estabeleceu, ver CBIC (2004). De acordo com a cartilha, a Lei nº 10.931/2004 “(...) visa aumentar a segurança jurídica para as partes interessadas no negócio da incorporação imobiliária. E, ao proteger o negócio e conferir-lhe transparência e credibilidade, atende o interesse de todos: consumidores, incorporadores e construtores, e instituições de crédito.” (CBIC, 2004 – p. 9)

⁸⁸ “O Fundo Nacional de Habitação, um compromisso histórico de Lula, reiterado na 1ª Conferência Nacional das Cidades, encontrou forte oposição na equipe econômica e apenas foi aprovado em 2005 e instalado em julho de 2006. Em vez de ser institucionalizado como um fundo financeiro, foi instituído como um fundo orçamentário, limitado a cumprir seu papel (BONDUKI, 2009 – p. 10).”

implementação dos projetos que vinham sendo desenhados. Dessa forma, embora o Ministério das Cidades tivesse o objetivo de fomentar a habitação de interesse social, na prática vigoravam as políticas da gestão anterior.

Nessa primeira fase, o Ministério das Cidades foi comandado por Olívio Dutra, ex-prefeito de Porto Alegre pelo PT, conhecido, principalmente, pela gestão pautada pelo uso eficaz do Orçamento Participativo. O ministro foi substituído por Márcio Fontes (PP - Partido Progressista) em meados de 2005. Tal mudança foi parte da estratégia empreendida pelo PT frente ao escândalo do “Mensalão” como forma de ampliar a base política e garantir a governabilidade (SERAFIM, 2012).

A figura de Olívio Dutra havia atraído para o governo um grupo de intelectuais de forte vínculo com os movimentos sociais urbanos da década de 80⁸⁹. Dessa forma, nessa primeira fase de funcionamento do Ministério houve um intenso debate entre governo e diversos segmentos sociais ligados à questão habitacional. Esse processo se refletiu na criação de uma política pública que, em grande medida, incorporava várias reivindicações históricas dos movimentos pela reforma urbana.

Com a mudança no comando do ministério, o que se viu foi um esvaziamento de suas atividades. A troca se estendeu à direção das secretarias que foram distribuídas a membros de outros partidos da base aliada. Apenas a Secretaria Nacional de Habitação permaneceu sob o comando do PT e, na prática, o ministério funcionava através de suas secretarias sem a articulação prevista em sua fundação.

Após um início turbulento, a mudança na conjuntura econômica permitiu que o governo fizesse algumas alterações graduais na orientação da política econômica. A melhora do ambiente externo e os sucessivos superávits comerciais viabilizaram a redução na taxa de juros. Por outro lado, a expansão da economia e a queda do desemprego

⁸⁹ “Foram nomeados, para a composição inicial dos cargos de direção do Ministério, em maio de 2003, os seguintes quadros: Ermínia Maricato, arquiteta e urbanista do campo da reforma urbana, ex-Secretária de Habitação da gestão Erundina em São Paulo, professora da FAU-USP e militante do PT, para a Secretaria Executiva do Ministério; José Carlos Xavier, proveniente da área de transportes da gestão petista de Goiânia, para a Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana; Raquel Rolnik, arquiteta e urbanista do segmento de ONG do FNRU [Fórum Nacional de Reforma Urbana] e antiga assessora do PT para o tema da habitação, para a Secretaria de Programas Urbanos; Jorge Fontes Hereda, arquiteto e urbanista baiano, ex-secretário de Habitação e Desenvolvimento Urbano de Diadema e militante do PT paulista, para a Secretaria Nacional de Habitação; e Abelardo de Oliveira Filho, sindicalista baiano ex-presidente da EMBASA (Empresa Baiana de Águas e Saneamento), para a Secretaria Nacional do Saneamento.” (SERAFIM, 2012 – p. 7)

aumentaram a disponibilidade de recursos através do FGTS e do SBPE, ampliando as possibilidades de financiamento imobiliário (CARDOSO e ARAGÃO, 2012).

Com a alteração do cenário econômico e a melhora dos indicadores, as iniciativas do governo Lula voltadas para promover o mercado imobiliário passaram a surtir efeito. Várias empresas que centravam suas ações em faixas de renda mais alta, promoveram mudanças de forma a expandir seu mercado para a classe média. Tal movimento pode ser explicado também pelo aumento do poder de compra de parte da população beneficiada pelos reajustes do salário mínimo realizados pelo governo. Além disso, várias empresas da construção civil promoveram abertura de capital e passaram a arrecadar vultosos recursos no mercado externo⁹⁰. A combinação desses fatores deu origem a um forte crescimento da procura por novos terrenos e, como consequência, à aceleração dos preços. Tal processo, cujo ápice se deu em 2007 e 2008, chegou a ser chamado de *boom* imobiliário (BONDUKI, 2009).

É possível argumentar, portanto, que uma combinação de fatores beneficiou sobremaneira o setor da construção civil que se constitui em um dos carros chefes do crescimento econômico experimentado pelo Brasil entre 2003 e 2008. Tal processo, contudo, foi abruptamente interrompido pela eclosão da crise financeira em 2008 e, como parte do pacote de medidas destinado a combater os efeitos da crise, o governo lançou, em março de 2009, o “Programa Minha Casa, Minha Vida” (PMCMV), com o projeto ousado de construir um milhão de moradias em apenas dois anos⁹¹.

Como afirma Maricato (2009 – s/ p.)

O Pacote Habitacional lançado pelo Governo Federal em abril de 2009 – Minha Casa Minha Vida (MP n. 459, 25/03/2009) - pretende financiar a produção de moradias para, antes de mais nada, minimizar o impacto da crise internacional sobre o emprego no Brasil. A prioridade é essa e ela não é pouco importante, ao contrário, ela é emergencial.

Para Bonduki (2009), o PMCMV também pode ser considerado um “pacote” habitacional, fruto da disposição do governo em manter o nível de aquecimento do setor da

⁹⁰ De acordo com Cardoso e Aragão (2012), em 2005, quatro grandes empresas da construção civil lançaram ações na bolsa de valores, o que lhes propiciou uma forte alavancagem de recursos. O sucesso dessa estratégia motivou sua adoção por outras empresas e, em 2009, já havia 22 empresas do ramo negociando papéis em bolsa.

⁹¹ Posteriormente o governo lançou uma segunda fase do PMCMV, expandido a meta para dois milhões de moradias e alterando detalhes do programa. Contudo, em função do horizonte temporal da análise que se pretende realizar, essa segunda fase do programa não será alvo de discussão.

construção civil, que, como foi argumentado, passava por um período de franco crescimento. Para o autor, a crise abortou o processo de gestação de uma política habitacional de longo prazo que vinha sendo formatada no Plano Nacional de Habitação (PlanHab).

O PlanHab, embora estivesse pronto em janeiro de 2009, foi lançado após o anúncio do PMCMV. Suas raízes podem ser buscadas nos primeiros anos de funcionamento do Ministério das Cidades, ainda na gestão de Olívio Dutra e seu processo de produção se deu com muito diálogo e debate entre os vários segmentos sociais (governo, mercado e sociedade civil organizada) ligados à questão habitacional. Este foi desenvolvido enquanto um projeto de longo prazo para a resolução do problema, tendo 2023 como horizonte de planejamento. Para tanto, o PlanHab levava em consideração um estudo realizado pela equipe do Cedeplar/UFMG, em 2009, com as projeções de demanda futura por moradia baseadas em uma abordagem demográfica.

Como afirma Bonduki (2009 – pp. 12), o PlanHab traçou uma estratégia com “ações simultâneas em quatro eixos indispensáveis: financiamentos e subsídios; arranjos institucionais; cadeia produtiva da construção civil; estratégias urbano-fundiárias.” Dessa forma, embora reconheça a necessidade premente de aumento dos recursos para a habitação, o plano propõe ações articuladas em cada um dos eixos de forma a enfrentar, de maneira eficaz, o problema do déficit habitacional brasileiro.

O plano apresentou três cenários, dos quais o único considerado capaz de enfrentar satisfatoriamente o déficit seria o que garantisse, durante todo o horizonte temporal (quinze anos), uma dotação estável de 2% do OGU e de 1% dos orçamentos estaduais e municipais, uma porcentagem três vezes maior do que se previa no PPA 2008-2011, já incorporando a elevação dos recursos propiciada pelo PAC. (BONDUKI, 2009 – p. 12)

O PMCMV representou um aporte de recursos para a habitação jamais praticado no Brasil (ver Tabela 1). Dessa forma, ao prever R\$26 bilhões em subsídios para a construção de moradias, acabou por adotar o cenário mais otimista previsto no PlanHab. Caso esse volume seja aplicado durante os quinze anos que compõem o horizonte de planejamento do PlanHab, é possível que o programa gere, de fato, um impacto real no déficit habitacional brasileiro.

Tabela 1 – “Minha Casa, Minha Vida”: recursos, fontes e destinações (em R\$ milhões)

Programa	União	FGTS	Total
Subsídio para moradia	16,0	-	16,0
Subsídio em financiamentos do FGTS	2,5	7,5	10,0
Fundo Garantidor em financiamentos do FGTS	2,0	-	2,0
Refinanciamento de prestações	1,0	-	1,0
Seguro em financiamentos do FGTS	1,0	-	1,0
Total	22,5	7,5	30,0
Programa	União	FGTS	Total
Financiamento à Infraestrutura	5,0	-	5,0
Programa	União	FGTS	Total
Financiamento à Cadeia Produtiva	-	1,0	1,0

Fonte: Governo Federal, 2009 – pp. 4.

Além do significativo volume de recursos, Bonduki (2009) aponta outros pontos positivos do programa. Para o autor, o PMCMV resgatou algumas das ideias articuladas no “Projeto Moradia” entre as quais é possível destacar a desoneração tributária para habitações de interesse social, a redução no preço do seguro e a implementação do fundo garantidor⁹². Além disso, o programa prevê subsídios generosos, sobretudo para a faixa de renda mais baixa (R\$ 16 bilhões destinados a mutuários com renda entre 0 e 3 salários mínimos), situação inédita no contexto das políticas habitacionais brasileiras.

Tabela 2 – Metas do PMCMV versus Déficit Habitacional

Faixa de renda	Déficit	(%) Déficit	Meta (em mil)	(%) Meta	(%) Meta / (%) Déficit
0 a 3 sm	5.607,74	89,4	400	40	0,45
3 a 5 sm	407,72	6,5	300	30	4,62
5 a 10 sm	194,45	3,1	300	30	9,68
Acima de 10 sm	62,73	1,0	-	-	-
Total (0 a 10 s)	6.272,65	100,0	1.000	100	-

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Governo Federal, 2009 e FJP, 2009.

⁹² O Fundo Garantidor Habitacional (FGH) foi criado de forma a proteger o mutuário no caso em que sua capacidade de pagamento das prestações for prejudicada (desemprego, redução da renda, morte, invalidez, entre outros). O FGH conta com recursos da ordem de R\$ 2 bilhões, sendo que o tempo de uso pelos usuários é limitado e decrescente em relação à renda.

Contudo, o programa estendeu de maneira excessiva o acesso a subsídios e acabou por beneficiar uma parcela da população que não necessita do auxílio (MARICATO, 2009). Além disso, o foco da política é a construção de novas moradias e as metas estipuladas (veja Tabela 2) não possuem aderência ao déficit habitacional brasileiro, características que fornecem pistas em relação ao foco da política.

Rolnick (2009 – s/ p.) afirma:

Algumas das medidas anunciadas (e a ausência de várias outras) nos fazem antever um impacto urbanístico semelhante ao vivido no período do BNH. A proposta atual de utilizar os recursos do FGTS, oriundos dos trabalhadores, em financiamentos para a compra de imóveis de até R\$600 mil, alterando o limite atual de R\$350 mil, significa assumir, com todas as letras, que a intenção não é implementar uma política habitacional de fato.

A autora, crítica conhecida do conceito de “déficit habitacional”, recorre a números recentes para ilustrar sua tese. Segundo ela, em 2007, foram contratados 500 mil financiamentos imobiliários com recursos do FGTS e SBPE. Este ano, excelente para a construção civil, marcou também a inédita redução do déficit habitacional brasileiro de R\$7,9 para R\$ 7,2 milhões de moradias. Contudo, apenas 10% das operações supracitadas foram direcionadas a mutuários de renda entre zero e três salários mínimos. No mesmo ano, foram realizados 278 mil contratos de financiamento com recursos do FGTS, dos quais 61% foram direcionados a essa mesma faixa de renda. Entretanto, metade desses recursos foi utilizada para a compra de materiais de construção, voltados, portanto, para a autoconstrução.

Dessa forma, a autora destaca:

Assistimos o resultado disso nas grandes cidades brasileiras: o adensamento nas favelas e periferias e a sobreoferta de unidades habitacionais para a demanda de renda média que permanecem “encalhadas” com grandes possibilidades de engrossar o número de casas e apartamentos vazios, o que já é quase igual ao déficit habitacional do país – 6,7 milhões de unidades. Paradoxo? Não. (ROLNICK, 2009 – s/ p.)

Nesse contexto, Rolnick (2009) critica o PMCMV por não fugir à regra da tradição de políticas habitacionais praticadas no país, concentrando-se, como fez o BNH, na concessão de subsídios individuais para a aquisição da propriedade privada. A autora destaca que essa não é a forma pela qual a população que concentra o déficit resolve seu

problema de moradia, o que levantaria a necessidade de políticas públicas adaptadas às necessidades específicas dessa classe⁹³.

Bonduki (2009) discute o mesmo aspecto. Segundo o autor, outras alternativas habitacionais, que não o financiamento de unidades prontas, estavam previstas no PlanHab. Para o autor, a centralização de recursos nessa modalidade de financiamentos tem como objetivo satisfazer as demandas do setor de construção civil, prejudicado pelos eventos da crise de 2008.

Além disso, o autor destaca a ausência no PMCMV de outros aspectos (não financeiros) previstos no PlanHab. Segundo o autor, a falta de articulação com outras medidas compromete a capacidade do programa em cumprir suas metas e ainda pode prejudicar a adequada localização dos empreendimentos.

Essa dimensão do problema também é analisada por Maricato (2009). De acordo com a autora, o PMCMV corre o risco de repetir os erros do BNH, centrando suas ações na classe média e oferecendo mercadorias de baixa qualidade para os mutuários de rendas inferiores. A autora destaca que a simples injeção de recursos financeiros no mercado pode dificultar o acesso à terra, deslocando as populações mais pobres para áreas cada vez mais distantes e desprovidas de infraestrutura urbana.

Sobre esse aspecto (Rolnick, 2009 – s/ p.) destaca as consequências do conhecido processo:

(...) o afastamento entre os locais de trabalho, os equipamentos urbanos e as áreas de moradia aprofundam as segregações socioespaciais e encarecem os custos da mobilidade urbana. As longas viagens diárias entre a residência e os locais de trabalho ou de ensino congestionam as vias e os transportes coletivos, prejudicando a qualidade de vida coletiva.

Dessa forma, para que o PMCMV não incorra nos erros do passado, este deve ser articulado com políticas urbanas mais abrangentes. Bonduki (2009) destaca que o PMCMV dá alguns passos nesse sentido, ao favorecer a alocação de verbas em municípios que, além

⁹³ “É possível aproveitar melhor, nos imóveis públicos, a aplicação da concessão de uso especial para fins de moradia e avançar em outros regimes de propriedade imobiliária, como as propriedades cooperativas existentes no Uruguai. Além disso, é necessário aperfeiçoar as modalidades de programas de moradia europeus, e a assistência técnica articulada com recursos para a promoção habitacional por autogestão ou para a compra de materiais de construção, entre outros. Outra opção possível é a criação de modalidades de financiamento habitacional que não se restrinjam à construção de novas unidades em glebas e terrenos não edificados, mas incorporem as possibilidades de reciclagem e reabilitação de edifícios existentes localizados em espaços urbanos consolidados, em especial no centro das cidades, e que podem ser aproveitados para moradias populares.” (ROLNICK, 2009 – p. 2)

de garantirem desoneração fiscal (ICMS, ITCD, ITBI e ISS), também doem terrenos urbanizados e utilizem os instrumentos de combate à especulação imobiliária previstos no Estatuto das Cidades.

No contexto da discussão, é possível argumentar que, entre os urbanistas, os principais questionamentos em relação ao programa podem ser resumidos em três: capacidade do mesmo em reduzir o déficit habitacional nas faixas onde ele se concentra; localização adequada dos empreendimentos voltados para a baixa renda e, por fim; os possíveis impactos do programa no preço da terra urbanizada. Este trabalho tentará fornecer algumas pistas para que as duas primeiras questões sejam respondidas, deixando a terceira para futuros trabalhos.

5. Uma análise crítica do “Programa Minha Casa, Minha Vida”

“1 milhão de moradias? Sim, mas onde, como e para quem?”
Raquel Rolnick

5.1. Metas e impacto no déficit habitacional⁹⁴

De acordo com dados fornecidos pela CEF, em um ano de funcionamento (entre abril de 2009 e abril de 2010), foram contratadas 129.384 operações através do PMCMV. O número, apesar de expressivo é bem inferior à meta anunciada para o primeiro ano do programa (400 mil unidades) e praticamente inviabiliza que o objetivo final (um milhão de moradias) seja alcançado em dois anos.

Na Tabela 3, é possível observar que, em princípio, a distribuição regional da meta seguiu o critério de participação das unidades da federação nas estimativas de déficit habitacional estimado para 2007, pela FJP (2009). Esse fato é comprovado pelo cálculo expresso na quarta coluna por um índice que pondera a participação do estado na meta do programa com sua participação no déficit. Para todos os estados, o indicador foi próximo de um, mostrando a aderência dos objetivos expressos no programa aos cálculos expressos na

⁹⁴ Embora o conceito de “déficit habitacional” seja suscetível a várias críticas, a análise se centra nesse indicador porque, como ficará claro, este foi o principal critério utilizado na elaboração das metas do PMCMV. Para uma crítica recente ao conceito ver Nascimento e Braga (2009).

publicação da FJP. Caso a meta final for alcançada, reduzirá em 16% o déficit habitacional total do país.

Contudo, na Tabela 4, é possível observar que os resultados após um ano de atividade do programa não seguem as metas explicitadas em seu lançamento. Além disso, os dados mostram que os números do projeto são bastante tímidos na maioria dos estados. A região Norte recebeu a menor proporção de unidades, cerca de 2% do total contratado no país, o que representa em torno de 2,5% da meta estipulada para a região e menos de 1% do déficit estimado para o conjunto de estados.

Além disso, como pode ser visto na Tabela 5, menos de 30% do total de unidades financiadas na região beneficiaram a faixa de renda mais baixa que, de acordo com as estimativas da FJP, concentra 89,7% do déficit na região. O Amapá, cuja carência de moradias na primeira faixa é estimada em mais de 20 mil unidades, não foi beneficiado com nenhum contrato para essa faixa. Já o Amazonas, com um déficit de mais de 120 mil unidades, recebeu apenas quatorze contratos.

Tabela 3 – Metas regionais do PMCMV versus Déficit Habitacional

UF/Região	Meta	(%) Brasil	Déficit	(%) Brasil	(%) Meta/ (%) Déficit
RO	8.495	0,85	52.472	0,84	1,02
AC	3.939	0,39	21.063	0,34	1,17
AM	22.238	2,22	146.268	2,33	0,95
RR	2.793	0,28	16.379	0,26	1,07
PA	50.667	5,07	317.089	5,06	1,00
AP	4.589	0,46	30.449	0,49	0,95
TO	10.297	1,03	68.964	1,10	0,94
<i>Norte</i>	<i>103.018</i>	<i>10,30</i>	<i>652.684</i>	<i>10,41</i>	<i>0,99</i>
MA	72.756	7,28	461.396	7,36	0,99
PI	21.837	2,18	139.318	2,22	0,98
CE	51.644	5,16	314.949	5,02	1,03
RN	19.224	1,92	117.647	1,88	1,02
PB	21.306	2,13	122.166	1,95	1,09
PE	44.706	4,47	281.486	4,49	1,00
AL	19.679	1,97	123.245	1,96	1,00
SE	11.301	1,13	73.499	1,17	0,96
BA	80.744	8,07	510.677	8,14	0,99
<i>Nordeste</i>	<i>343.197</i>	<i>34,32</i>	<i>2.144.384</i>	<i>34,19</i>	<i>1,00</i>
MG	88.485	8,85	521.085	8,31	1,07
ES	16.846	1,68	101.124	1,61	1,04
RJ	74.657	7,47	478.901	7,63	0,98
SP	183.995	18,40	1.234.306	19,68	0,94
<i>Sudeste</i>	<i>363.983</i>	<i>36,40</i>	<i>2.335.415</i>	<i>37,23</i>	<i>0,98</i>
PR	44.172	4,42	272.542	4,34	1,02
SC	24.049	2,40	145.363	2,32	1,04
RS	51.795	5,18	285.261	4,55	1,14
<i>Sul</i>	<i>120.016</i>	<i>12,00</i>	<i>703.167</i>	<i>11,21</i>	<i>1,07</i>
MS	12.244	1,22	76.027	1,21	1,01
MT	13.390	1,34	86.679	1,38	0,97
GO	27.613	2,76	167.042	2,66	1,04
DF	16.539	1,65	107.248	1,71	0,97
<i>Centro-Oeste</i>	<i>69.786</i>	<i>6,98</i>	<i>436.995</i>	<i>6,97</i>	<i>1,00</i>
Brasil	1.000.000	100,00	6.272.645	100,00	-

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Governo Federal, 2009 e FJP, 2009.

A região Nordeste foi beneficiada com pouco mais de 22 mil operações, o que representa 17% do total de empreendimentos contratados no país, 6,5% da meta estipulada para a região e menos de 1% de seu déficit habitacional. De acordo com os dados expressos

na Tabela 5, deste total, 46% dos contratos beneficiaram mutuários da primeira faixa de renda, o que representa 0,5% do déficit estimado na região para essa faixa. No Maranhão, das quase três mil unidades financiadas, apenas 645 favoreceram mutuários de até três salários mínimos, ou seja, 0,15% do déficit estimado.

O maior número de financiamentos foi contratado na região Sudeste que é também a região com a maior carência de moradias. A meta inicial estipulada previa a construção de quase 364 mil novas habitações, objetivo que, caso cumprido, reduziria o déficit total em 16%. Ao final de um ano de programa, foram contratadas 54.533 operações, das quais apenas 31% foram destinadas à faixa de renda mais baixa que concentra mais de 87% da escassez de domicílios estimada para a região.

Tabela 4 – Unidades financiadas pelo PMCMV (valores absolutos e relativos), em proporção às metas propostas e ao déficit estimado

UF/Região	Unidades Financiadas	(%) Brasil	(%) Meta	(%) Déficit	(%) Financiamentos/ (%) Déficit
RO	466	0,36	5,49	0,89	0,43
AC	98	0,08	2,49	0,47	0,23
AM	197	0,15	0,89	0,13	0,07
RR	142	0,11	5,08	0,87	0,42
PA	1.169	0,90	2,31	0,37	0,18
AP	15	0,01	0,33	0,05	0,02
TO	446	0,34	4,33	0,65	0,31
<i>Norte</i>	<i>2.533</i>	<i>1,96</i>	<i>2,46</i>	<i>0,39</i>	<i>0,19</i>
MA	2.983	2,31	4,10	0,65	0,31
PI	1.150	0,89	5,27	0,83	0,40
CE	1.705	1,32	3,30	0,54	0,26
RN	1.801	1,39	9,37	1,53	0,74
PB	2.327	1,80	10,92	1,90	0,92
PE	2.890	2,23	6,46	1,03	0,50
AL	3.922	3,03	19,93	3,18	1,54
SE	2.211	1,71	19,56	3,01	1,46
BA	3.325	2,57	4,12	0,65	0,32
<i>Nordeste</i>	<i>22.314</i>	<i>17,25</i>	<i>6,50</i>	<i>1,04</i>	<i>0,50</i>
MG	18.090	13,98	20,44	3,47	1,68
ES	1.406	1,09	8,35	1,39	0,67
RJ	5.286	4,09	7,08	1,10	0,54
SP	29.751	22,99	16,17	2,41	1,17
<i>Sudeste</i>	<i>54.533</i>	<i>42,15</i>	<i>14,98</i>	<i>2,34</i>	<i>1,13</i>
PR	10.840	8,38	24,54	3,98	1,93
SC	7.000	5,41	29,11	4,82	2,33
RS	19.701	15,23	38,04	6,91	3,35
<i>Sul</i>	<i>37.541</i>	<i>29,02</i>	<i>31,28</i>	<i>5,34</i>	<i>2,59</i>
MS	1.924	1,49	15,71	2,53	1,23
MT	966	0,75	7,21	1,11	0,54
GO	9.088	7,02	32,91	5,44	2,64
DF	485	0,37	2,93	0,45	0,22
<i>Centro-Oeste</i>	<i>12.463</i>	<i>9,63</i>	<i>17,86</i>	<i>2,85</i>	<i>1,38</i>
Brasil	129.384	100,00	12,94	2,06	-

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Governo Federal, 2009; FJP, 2009 e CEF.

São Paulo foi o estado com maior número de contratos, quase 30 mil, dos quais menos de 25% foram destinados à população de baixa renda, representando menos de 1% do déficit estimado para essa faixa. Em Minas Gerais, das 18 mil operações, pouco mais de 42% foram destinadas aos mutuários com renda inferior a três salários mínimos, o que representa 1,6% da carência de moradias para essa classe.

De maneira relativa, a região Sul foi a maior beneficiária do programa. De acordo com as metas estipuladas *a priori* a região receberia 12% do total de unidades financiadas e, após um ano de atividade do PMCMV, 29% do total de operações foram realizadas nessa região. O total de 37.541 financiamentos representa mais de 5% do déficit nos estados sulistas que juntos concentram 11% da carência total de moradias do país. Deste total, 64% foram destinados a mutuários com renda entre três e dez salários mínimos, faixa que representa pouco mais de 14% da escassez de habitações estimada para a região.

O estado do Rio Grande do Sul recebeu a maior parte das operações contratadas no Sul. No total, o estado foi beneficiado com 8.512 unidades, número que representou uma redução de 3,5% e 30,2% do déficit para mutuários com renda até três salários e entre três e dez, respectivamente.

Tabela 5 – Déficit habitacional e unidades financiadas por faixa de renda

UF / Região	Déficit (em unidades)		Unidades Financiadas		(%) Déficit	
	Ate 3 sm	De 3 a 10 sm	Ate 3 sm	De 3 a 10 sm	Ate 3 sm	De 3 a 10 sm
<i>Norte</i>	585.458	60.700	756	1.777	0,13	2,93
RO	47.802	4.250	174	292	0,36	6,87
AC	18.430	2.191	7	91	0,04	4,15
AM	126.814	17.406	14	183	0,01	1,05
RR	14.463	1.818	26	116	0,18	6,38
PA	291.088	22.830	454	715	0,16	3,13
AP	25.821	4.598	-	15	-	0,33
TO	62.895	5.862	81	365	0,13	6,23
<i>Nordeste</i>	2.056.464	79.342	10.267	12.047	0,50	15,18
MA	442.940	17.994	645	2.338	0,15	12,99
PI	136.950	2.229	818	332	0,60	14,89
CE	301.721	11.968	733	972	0,24	8,12
RN	110.118	7.529	922	879	0,84	11,67
PB	116.424	4.520	1.233	1.094	1,06	24,20
PE	271.071	10.133	1.828	1.062	0,67	10,48
AL	118.808	3.574	2.159	1.763	1,82	49,33
SE	70.339	3.160	858	1.353	1,22	42,81
BA	488.718	18.895	1.071	2.254	0,22	11,93
<i>Sudeste</i>	2.024.805	284.921	16.971	37.562	0,84	13,18
MG	481.483	33.871	7.678	10.412	1,59	30,74
ES	90.910	10.112	379	1.027	0,42	10,16
RJ	430.532	42.622	1.589	3.697	0,37	8,67
SP	1.024.474	195.020	7.325	22.426	0,72	11,50
<i>Sul</i>	596.286	99.147	13.568	23.973	2,28	24,18
PR	236.566	32.160	3.301	7.539	1,40	23,44
SC	112.075	30.526	1.755	5.245	1,57	17,18
RS	246.751	37.084	8.512	11.189	3,45	30,17
<i>Centro-Oeste</i>	386.304	42.389	5.370	7.093	1,39	16,73
MS	67.208	7.831	574	1.350	0,85	17,24
MT	77.318	8.235	373	593	0,48	7,20
GO	151.674	13.029	4.355	4.733	2,87	36,33
DF	90.625	13.192	68	417	0,08	3,16
Brasil	5.607.745	602.174	46.932	82.452	0,84	13,69

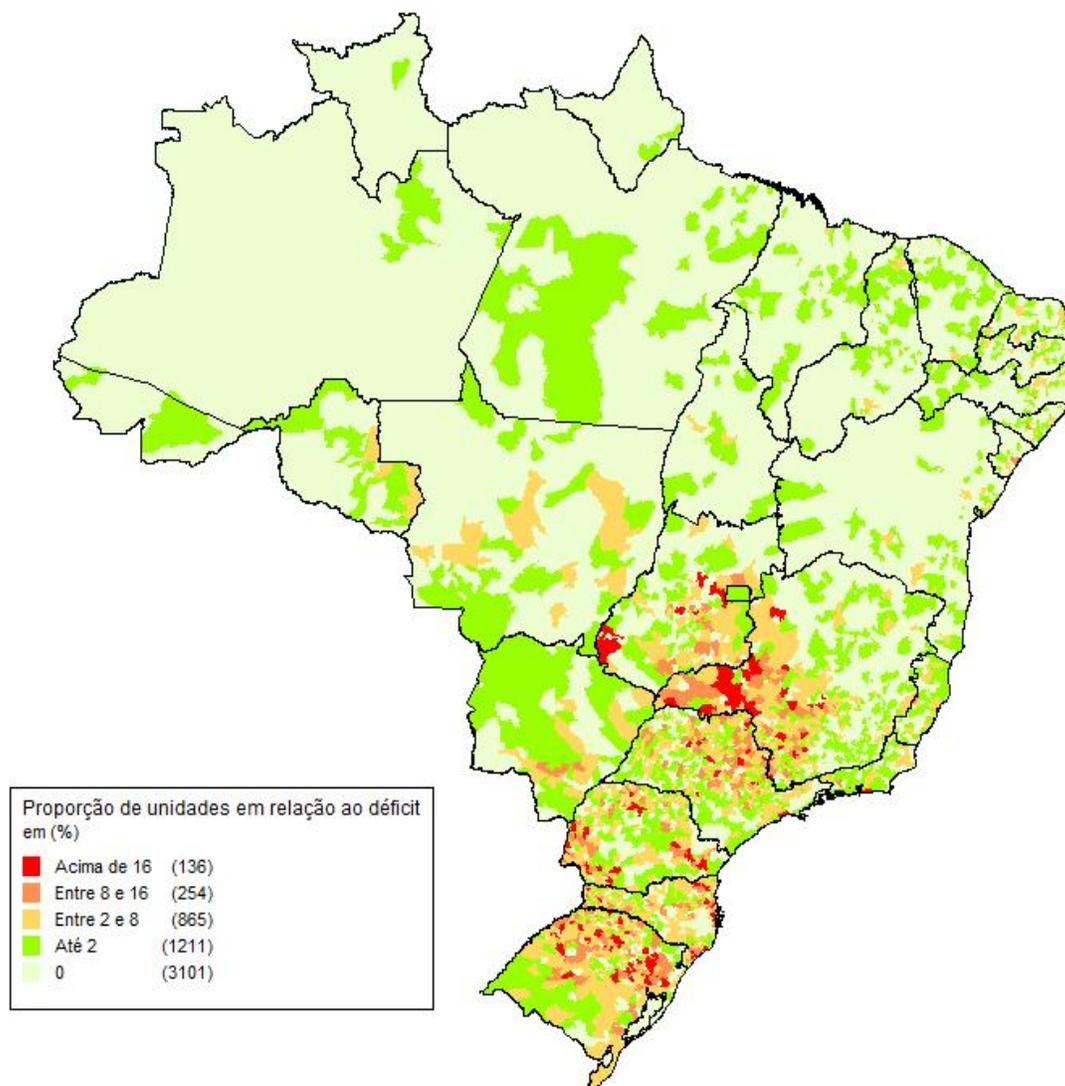
Fonte: Elaboração própria a partir de dados da FJP, 2009 e CEF.

Já na região Centro-Oeste, a meta original previa a contratação de quase 70 mil unidades. Ao fim de um ano, foram realizadas 12.463 operações que representam quase 13% da meta e pouco mais de 12% do déficit total na região. A maior parte dos contratos fechados na região foi destinada ao estado de Goiás que recebeu quase 73% do total de unidades, ou quase 32% da meta estipulada para o estado.

Sem fugir à regra observada nas demais regiões, a maior parte (57%) das contratações favoreceu mutuários com renda entre três e dez salários mínimos. Contudo, em comparação com outras regiões, à exceção do Nordeste, a repartição de recursos entre as classes foi mais equilibrada.

Dessa forma, ao final de um ano de PMCMV, o saldo final é uma redução do déficit estimada em menos de 1% para a primeira faixa de renda e 13,7% para as rendas mais altas. A distribuição regional dos recursos não seguiu as metas originais e algumas regiões (Centro-Sul) foram claramente beneficiadas em detrimento de outras (Norte e Nordeste).

Figura 1 – Proporção de unidades financiadas em relação ao déficit municipal estimado



Fonte: Elaboração própria a partir de dados fornecidos pela FJP (2009) e CEF

Na Figura 1 é possível observar que, em grande medida, o impacto do programa na redução do déficit, mesmo desconsiderando as faixas de renda, foi bastante modesto. Em apenas 136 municípios brasileiros a meta original (redução de 16% do déficit) foi realizada e em outros 254, metade do objetivo foi cumprido. Do total de municípios cujo déficit foi reduzido em 8% ou mais (390), nenhum pertence ao Norte, 10 pertencem ao Nordeste, 138 ao Sudeste, 220 ao Sul e 466 ao Centro-Oeste. Esse padrão pode ser claramente observado no mapa que também demonstra o vazio que o PMCMV deixou nas regiões mais pobres do país.

Dessa forma, não é possível argumentar que o PMCMV seguiu suas metas originais e nem foi destinado às regiões com maiores carências habitacionais, o que levanta dúvidas em relação aos verdadeiros beneficiários do programa. Tendo constatado a falha deste em atingir suas metas e beneficiar a faixa de renda mais necessitada, resta saber se as localizações intra-urbanas dos empreendimentos são dotadas de boa estrutura. A próxima seção se destina a esse objetivo, focalizando a análise em três grandes metrópoles brasileiras, a saber: São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte.

5.2. Infraestrutura urbana e entorno das regiões beneficiadas

5.2.1. *Dados e Metodologia*

Para a análise que se segue, foi utilizado o método de Análise de Correspondência Múltipla (ACM). A ACM é uma técnica composicional utilizada para criar associações entre objetos e características descritivas especificadas pelo pesquisador (HAIR *et al*, 2006). De acordo com Abdi e Valentin (2007), trata-se de uma extensão da Análise de Correspondência (AC) que permite a análise de padrões de relacionamento entre um conjunto de variáveis categóricas dependentes. Os autores também destacam que a técnica é uma extensão da Análise de Componentes Principais (ACP).

Comparação semelhante é feita por Asselin (2005) que descreve a ACP como a metodologia mais básica para a redução de dados da qual outras, como a própria ACM, derivam. De uma forma geral, o método de ACP consiste na construção de uma sequência de combinações lineares ortogonais de um conjunto de k variáveis que sejam capazes de exaurir a variância total (ou inércia) do conjunto de dados, dada pelo traço da matriz de

covariância. Essas combinações lineares não-correlacionadas são chamadas de componentes e o processo é construído de forma que o primeiro componente sempre explica a maior parte da inércia total.

A ACP é usada quando todas as variáveis são contínuas, o que impõem certa restrição à utilização da técnica. A ACM pode ser entendida como uma extensão da ACP usada para o caso onde as variáveis são categóricas ou existe uma mescla entre dados contínuos e categóricos, uma vez que é possível reduzir uma variável contínua em categorias.

Dessa forma, assume-se que K é um conjunto de indicadores categóricos ordinais, sendo cada indicador I_k dividido em J_k categorias. A matriz indicadora X é definida da forma que se segue.

$X(N, J)$ é a matriz de N observações descritas por K variáveis decompostas em J_K categorias, onde $J = \sum_{k=1}^K J_k$ é o número total de categorias de X .

Para Asselin (2005), a ACM é o resultado da aplicação do mesmo processo de ACP à matriz indicadora, ou seja, ao conjunto das J variáveis binárias no espaço R^N . Porém, com a diferença de utilizar a métrica qui-quadrada⁹⁵ (χ^2) no lugar da convencional métrica Euclidiana. No que tange à ACM, a métrica χ^2 é definida como:

$$\chi^2 = d^2(f_j^i, f_j^{i'}) = \sum_{j=1}^J \left(\frac{j}{f_j} \right) (f_j^i - f_j^{i'})^2$$

Onde:

$f_j^i = \frac{X(i,j)}{X(i)}$ e $X(i)$ é a soma da linha i da matriz X .

$f_j^i = \{f_j^i, j = 1, J\}$, é um conjunto chamado de perfil da observação i .

$f_j = \frac{N_j}{N'}$, é a frequência relativa da categoria j .

N_j é a frequência absoluta da categoria j , ou seja, a soma da coluna j de X .

N' é a soma dos elementos da matriz X , ou seja, $N \cdot J$.

⁹⁵ A diferença de utilizar a métrica χ^2 consiste no uso da ponderação $\left(\frac{j}{f_j} \right)$ que, na prática, dá mais peso às categorias menores.

Dessa forma, a ACM também reduz as observações da matriz X a dimensões que são composições obtidas através das K variáveis originais. O principal produto desse tipo de análise é o chamado mapa dimensional no qual as categorias são alinhadas num plano formado pelas dimensões obtidas (em geral, as duas primeiras), de forma que a proximidade entre as categorias indica forte associação e o distanciamento, repulsão. De maneira semelhante à ACP, o método de ACM também é construído de forma que as primeiras dimensões sempre explicam a maior parte da inércia dos dados.

No estudo em questão, o objeto é o contrato de financiamento, dividido em três categorias, de acordo com a faixa de renda contemplada no setor. Já as características são as variáveis do resultado agregado do censo de 2010. Dessa forma, a cada objeto será atribuído um conjunto de características categóricas e o objetivo da análise é associar objetos e características em um mapa dimensional.

Foram utilizados dados dos financiamentos concedidos nos municípios de Belo Horizonte, São Paulo e Rio de Janeiro georreferenciados pelo CEP dos imóveis. Essas informações foram cruzadas com variáveis do censo de 2010 a partir do “Cadastro Nacional de Endereços para fins estatísticos” divulgado pelo IBGE em novembro de 2011.

No Quadro 1 estão apresentadas as variáveis que compõem esta análise, assim como as categorias geradas a partir das mesmas. O primeiro grupo traz informações sobre o entorno dos domicílios no que tange à iluminação pública, pavimentação das vias, arborização, presença de lixo acumulado e existência de esgoto a céu aberto nas redondezas. As variáveis foram organizadas de forma a ilustrarem a proporção de domicílios com determinadas características em seu entorno.

O mesmo padrão foi seguido para o segundo grupo de variáveis que apresenta informações sobre as características gerais dos domicílios no que tange ao acesso a serviços básicos de infraestrutura urbana, a saber: abastecimento de água, energia elétrica, saneamento básico (esgoto), coleta de lixo e existência de banheiro para uso exclusivo dos moradores. Esse grupo de serviços caracteriza a adequação dos municípios segundo o

critério do IBGE, sendo que a ausência de qualquer um dos cinco assinala um domicílio como inadequado para fins de moradia⁹⁶.

Quadro 1 - Variáveis e Categorias

Nome	Rótulo	Categorias	Valor	Nome
Entorno				
Iluminação pública	Proporção de domicílios particulares permanentes cujo entorno possui iluminação pública	100%	1	1,00
		Entre 95% e 100%	2	0,95-1,00
		Menos que 95%	3	<0,95
Pavimentação	Proporção de domicílios particulares permanentes cujo entorno possui pavimentação	100%	1	1,00
		Entre 95% e 100%	2	0,95-1,00
		Menos que 95%	3	<0,95
Arborização	Proporção de domicílios particulares permanentes cujo entorno possui arborização	100%	1	1,00
		Entre 80% e 100%	2	0,80-1,00
		Entre 50% e 80%	3	0,50-0,80
		Menor que 50%	4	<0,50
Lixo	Proporção de domicílios particulares permanentes cujo entorno não possui lixo acumulado nos logradouros	100%	1	1,00
		Entre 95% e 100%	2	0,95-1,00
		Menos que 95%	3	<0,95
Esgoto	Proporção de domicílios particulares permanentes cujo entorno não possui esgoto a céu aberto	100%	1	1,00
		Entre 95% e 100%	2	0,95-1,00
		Menos que 95%	3	<0,95
Características gerais do domicílio				
Água - Rede Geral	Proporção de domicílios particulares permanentes no setor censitário com abastecimento de água da rede geral	100%	1	1,00
		Entre 85% e 100%	2	0,85-1,00
Energia Elétrica	Proporção de domicílios particulares permanentes no setor sensitário com energia	100%	1	1,00
		Entre 95% e 100%	2	0,95-1,00
Esgoto - Rede Geral	Proporção de domicílios particulares permanentes no setor censitário com banheiro de uso exclusivo dos moradores ou sanitário e esgotamento sanitário via rede geral de esgoto	100%	1	1,00
		Entre 95% e 100%	2	0,95-1,00
		Entre 95% e 80%	3	0,80-0,95
		Menos que 80%	4	<0,80
Coleta de Lixo	Proporção de domicílios particulares permanentes no setor sensitário com lixo	100%	1	1,00
		Entre 85% e 100%	2	0,85-1,00
Banheiro	Proporção de domicílios particulares no setor sensitário permanentes com banheiro de uso exclusivo dos moradores	100%	1	1,00
		Entre 99% e 100%	2	0,99-1,00
		Menor que 99%	3	<0,99
Financiamento				
Renda	Faixa de Renda do Mutuário	Até 3 salários mínimos	1	Até3SM
		De 3 a 6 salários mínimos	2	De3a6SM
		De 6 a 10 salários mínimos	3	De6a10SM

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Censo (2010) e CEF.

Foram selecionadas para essa análise as cidades de São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte. Como pode ser visto na Tabela 6, as três localidades se encontram no *ranking*

⁹⁶ Para uma discussão recente sobre a inadequação dos domicílios nos municípios brasileiros ver Rolnik e Klink (2011).

dos dez municípios com maior déficit habitacional estimado, em primeiro, segundo e décimo lugar, respectivamente. Em São Paulo foram contratadas, no total, 1.636 operações para o financiamento de 5.608 unidades⁹⁷. A cidade foi a maior beneficiária isolada do programa, recebendo 4,3% do total de financiamentos, marca superior a sua participação no déficit. Desse total, apenas 550 unidades, ou 10%, foram destinadas a mutuários de renda mais baixa.

Tabela 6 - Unidades financiadas pelo PMCMV nos dez municípios brasileiros com maior déficit habitacional

Município	Unidades Financiadas					Déficit Habitacional	
	Total	(%) Brasil	Até 3 SM	Entre 3 e 6 SM	Entre 6 e 10 SM	Total	(%) Brasil
São Paulo	5.608	4,33	550	3.783	1.275	203.404	3,45
Rio de Janeiro	2.221	1,72	630	1.324	267	149.200	2,53
Brasília	485	0,37	68	300	117	82.691	1,40
Salvador	438	0,34	150	243	45	81.429	1,38
Fortaleza	832	0,64	213	502	117	77.615	1,32
Belém	135	0,10	18	55	62	73.977	1,26
Manaus	187	0,14	13	121	53	68.483	1,16
Recife	147	0,11	24	96	27	58.369	0,99
São Luiz	2.721	2,10	573	1.928	220	56.269	0,96
Belo Horizonte	1.958	1,51	659	1.074	225	53.201	0,90

Fonte: Elaboração própria com base em dados da CEF e da FJP (2009).

Já o Rio de Janeiro é o segundo município com maior déficit de habitações, estimado em quase 150 mil moradias. Foram registradas 640 operações na cidade, financiando um total de 2.221 habitações, ou 1,7% do total de unidades contratadas no país, o que é inferior à participação do Rio no déficit nacional. Desse total, a maior parte foi concedida para a segunda faixa de renda, cerca de 60%.

⁹⁷ Em um mesmo contrato podem ser financiadas várias unidades habitacionais. Considerando a amostra completa (com dados para todo o país), o máximo de unidades financiadas num mesmo contrato foi 122.

Tabela 7 - Número de operações contratadas e unidades financiadas: por categoria do imóvel e faixa de renda

Município/Renda	Unidades			Contratos		
	Novo	Construção	Total	Novo	Construção	Total
Belo Horizonte	583	1.363	1.946	151	376	527
Até 3 salários mínimos	323	332	655	44	99	143
De 3 a 6 salários mínimos	234	833	1.067	82	181	263
De 6 a 10 salários mínimos	26	198	224	25	96	121
Rio de Janeiro	266	1.877	2.143	200	394	594
Até 3 salários mínimos	28	590	618	25	129	154
De 3 a 6 salários mínimos	165	1.105	1.270	116	180	296
De 6 a 10 salários mínimos	73	182	255	59	85	144
São Paulo	1.628	3.817	5.445	726	816	1.542
Até 3 salários mínimos	180	351	531	104	144	248
De 3 a 6 salários mínimos	1.007	2.664	3.671	388	420	808
De 6 a 10 salários mínimos	441	802	1.243	234	252	486
Total geral	2.477	7.057	9.534	1.077	1.586	2.663

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da CEF.

Por fim, Belo Horizonte foi a quinta cidade a receber maior número de unidades financiadas, enquanto ocupa o décimo lugar no *ranking* de carência de moradias. Foram concedidos financiamentos para quase duas mil unidades repartidas em 539 operações, das quais 147 foram para a primeira faixa, 270 para a segunda e 122 para a última.

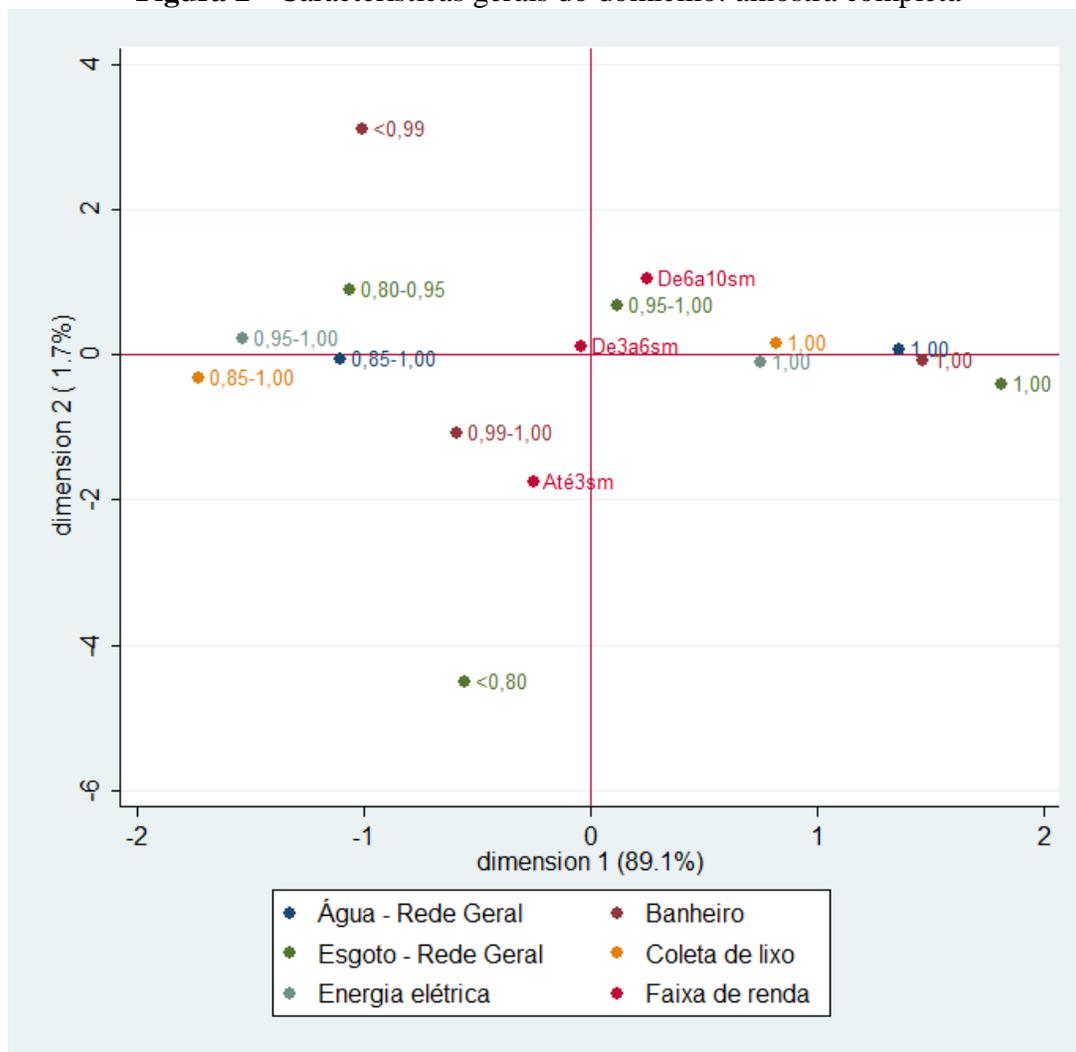
Do total de operações da amostra, algumas foram descartadas em função de problemas com o georreferenciamento dos imóveis. Após a retirada das observações problemáticas, as análises foram feitas com o número de operações apresentadas na Tabela 7. Nota-se que a maior parte dos contratos foi destinada à construção de novos imóveis para a segunda faixa de renda e, apenas em São Paulo, as operações voltadas para mutuários com remuneração entre seis e dez salários mínimos foram mais numerosas que aquelas registradas para a faixa mais baixa. Dessa forma, a amostra a ser considerada conta com 2.663 operações de crédito que resultaram no financiamento de 9.534 unidades divididas entre as três cidades escolhidas para a análise.

5.2.2. Resultados

Na Figura 2 estão expressos os resultados obtidos através do uso da técnica multivariada de ACM para o total da amostra, ou seja, 2.663 operações de crédito divididas entre as três faixas de renda beneficiadas pelo PMCMV. A Figura 2 é um mapa

multidimensional no qual as categorias estão dispostas de acordo com sua posição nas duas primeiras dimensões que resumem a variância dos dados. A forma como o método é construído garante que a primeira dimensão é sempre aquela com maior poder explicativo, estatística esta que decresce na medida em que dimensões de maior ordem são consideradas.

Figura 2 - Características gerais do domicílio: amostra completa



Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo/IBGE (2010) e CEF

É possível perceber a partir da observação da Figura 2 que, somadas as duas primeiras dimensões explicam mais de 90,0% da variância total da amostra, sendo que apenas a primeira já é responsável por 89,1%. Dessa forma, no eixo x nota-se que à direita estão localizadas as categorias que caracterizam a total adequação dos domicílios, ou seja,

100,0% de acesso a serviços básicos de infraestrutura urbana. Já do lado esquerdo do gráfico, encontram-se as categorias que identificam uma cobertura menos ampla de serviços. Com apenas uma exceção (Esgoto – Rede geral), categorias que indicam piores condições estão mais a esquerda, de forma que a parte central do gráfico caracteriza uma situação mediana em termos das variáveis analisadas.

Essa associação entre categorias que indicam alta, média e baixa qualidade de serviços urbanos está de acordo com o que foi apresentado na discussão teórica, ou seja, há uma tendência à concentração de investimentos em determinadas áreas em detrimento de outras. Em geral, a uma localidade de boa infraestrutura está associada uma renda fundiária mais alta que faz com que a mesma seja ocupada por moradores de renda mais alta.

Contudo, como é bastante claro no gráfico, as faixas de renda do PMCMV não diferenciam a amostra em termos de sua variância, de forma que as três categorias ficaram muito próximas umas das outras em relação ao eixo x e bem próximas ao centro do gráfico. É possível, portanto, argumentar que, na média, as três faixas de renda foram alocadas em regiões que, embora não estejam completamente equipadas, possuem uma boa infraestrutura urbana. Nota-se também, ainda que de forma inexpressiva, uma hierarquia entre as três faixas, sendo que a primeira ficou localizada um pouco mais à esquerda do gráfico, a segunda bem próxima à origem e a terceira, um pouco à direita. Embora baixa, a diferenciação existe e está de acordo com a discussão teórica realizada.

Como já foi salientado na seção anterior, em uma mesma operação pode ser financiada mais de uma unidade. Dessa forma, na Tabela 8 estão apresentados os números de unidades financiadas para cada faixa de renda de acordo com as características gerais dos domicílios na região onde foram alocadas. No que tange ao acesso à água da rede geral, no total da amostra, 57% dos financiamentos foram realizados em locais com cobertura entre 85% e 100%. Nas duas primeiras faixas, a maior parte das unidades foi alocada em regiões com acesso inferior a 100%, sendo que para os mutuários de renda entre zero e três salários mínimos, a diferença é maior e decresce até que, na última faixa, das 1.722 habitações financiadas, 53% localizam-se em regiões com 100% de atendimento.

Tabela 8 - Características gerais do domicílio e proporção de unidades financiadas em (%): total da amostra

Características Gerais	Categoria	Até 3 salários mínimos	De 3 a 6 salários mínimos	De 6 a 10 salários mínimos	Total geral
Água - Rede Geral	100%	34,6	42,9	52,6	43,1
	Entre 85% e 100%	65,4	57,1	47,4	56,9
Banheiro no domicílio	100%	24,2	30,9	38,9	31,1
	Entre 99% e 100%	67,1	50,2	42,0	52,0
	Menor que 99%	8,6	18,9	19,1	17,0
Esgoto - Rede Geral	100%	17,7	15,3	15,5	15,8
	Entre 95% e 100%	35,1	45,1	49,5	44,0
	Entre 80% e 95%	23,4	28,2	27,5	27,2
Coleta de Lixo	Menor que 80%	23,7	11,4	7,4	13,0
	100%	49,5	62,0	73,9	61,8
	Entre 85% e 100%	50,5	38,0	26,1	38,2
Energia Elétrica	100%	64,2	61,5	69,6	63,5
	Entre 95% e 100%	35,8	38,5	30,4	36,5

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Censo/IBGE (2010) e CEF

Ainda analisando a Tabela 8, nota-se que, no total da amostra, 83% das unidades financiadas foram ou serão construídas em localidades onde ao menos 99% dos domicílios possuem banheiro de uso exclusivo dos moradores. Essa proporção é semelhante em todas as faixas, sendo um pouco maior para a primeira (91%) e um pouco menor para as duas últimas (81%). No que tange ao acesso ao esgoto da rede geral, a cobertura tende a ser maior para as unidades voltadas a mutuários de rendas mais altas. Respectivamente, 24%, 11% e 7% dos financiamentos para a primeira, segunda e terceira faixa foram alocados em regiões com uma cobertura igual ou inferior a 80% dos domicílios.

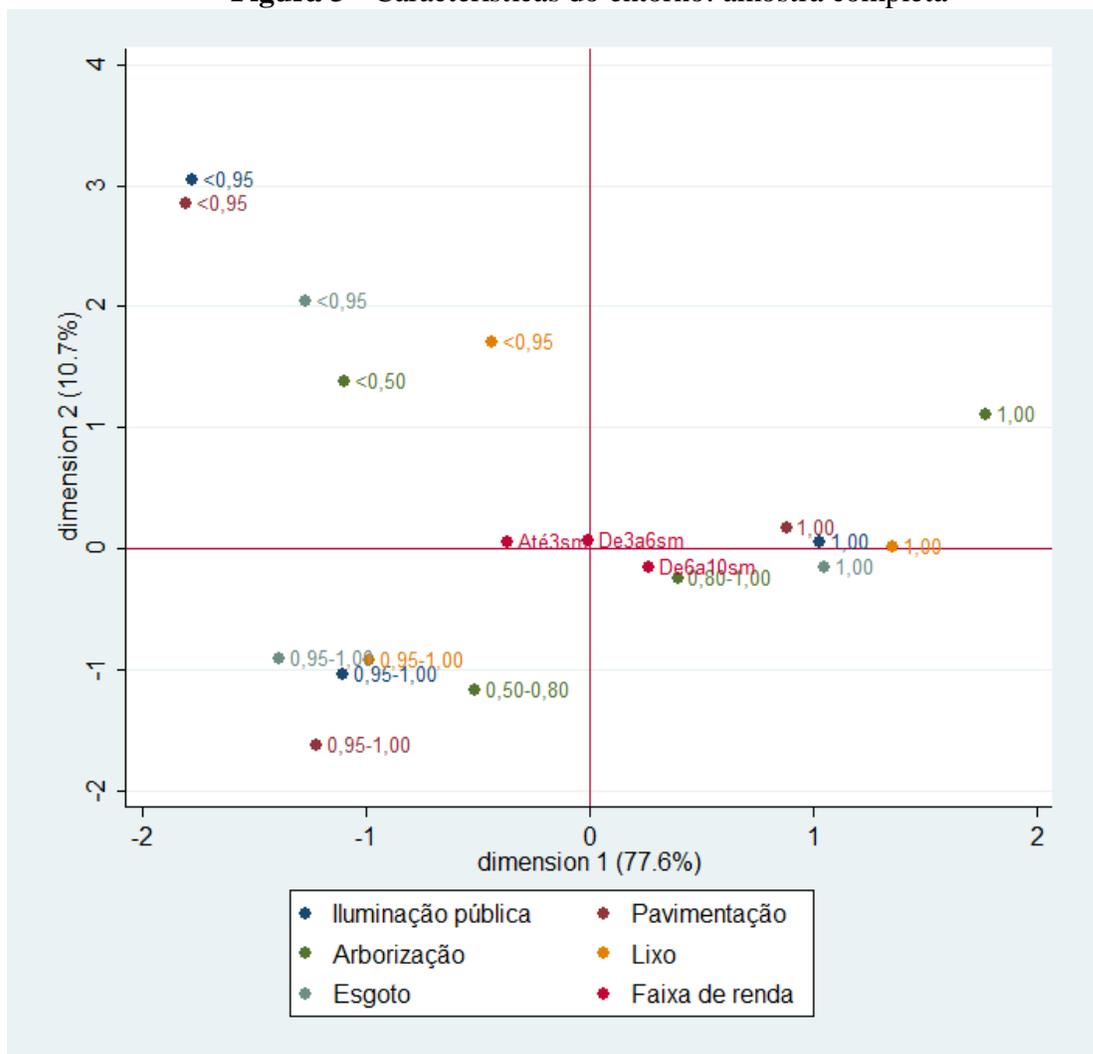
Considerando o acesso à coleta de lixo, nota-se que na primeira faixa, a distribuição das unidades financiadas é bastante próxima entre as duas categorias, sendo que a disparidade aumenta na mesma direção da renda. Por fim, o serviço com maior cobertura na amostra é a energia elétrica, sendo que para todas as faixas o acesso é bastante razoável, com uma pequena diferenciação entre as três faixas em benefício da terceira.

Analisando o total da amostra nota-se que o acesso ao esgoto é o serviço menos comum para o conjunto dos domicílios abrigado em regiões beneficiadas pelo PMCMV. Em seguida, está a existência de banheiro de uso exclusivo dos moradores, característica presente em 31% dos casos. O acesso à água é generalizado nos locais onde 43% do total

de empreendimentos estão sendo construídos. Por fim, os serviços com melhor cobertura nas regiões da amostra são energia elétrica e coleta de lixo.

Os resultados expressos na Figura 3 e na Tabela 8 fornecem informações complementares. Sua análise conjunta aponta que, na média, a infraestrutura urbana disponível para os domicílios localizados nas regiões que recebem empreendimentos do PMCMV tem condições medianas, próximas às ideais na maior parte dos casos. Trata-se, portanto, de evidência positiva, considerando os questionamentos levantados por autores como Maricato (2009), Bonduki (2009) e Rolnik (2009). Embora a diferenciação seja pequena, as unidades destinadas a mutuários de rendas mais altas tendem a ser localizadas em regiões com melhor acesso a serviço, o que vai de encontro à teoria da renda fundiária urbana, discutida nos capítulos teóricos.

Figura 3 - Características do entorno: amostra completa



Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo/IBGE (2010) e CEF

Na Figura 3, a técnica de ACM foi utilizada para categorizar as operações de financiamento, segundo as características do entorno onde são localizados os empreendimentos para cada faixa. O padrão identificado na Figura 2 se mantém, com a diferença de que a primeira dimensão tem um poder explicativo menor (77,6%) e a segunda dimensão ganha, dessa forma, um papel um pouco mais relevante, explicando 10,7% da variância.

Nota-se que, assim como no anterior, nesse mapa multidimensional, o lado direito do gráfico abriga as categorias que caracterizam as melhores condições do entorno: 100% de áreas arborizadas, com acesso a iluminação pública, sem lixo acumulado e nem esgoto a céu aberto nos arredores. Na medida em que se caminha mais para a esquerda do gráfico, as condições do entorno se deterioram. No que tange à segunda dimensão, é possível observar que ela separa as categorias médias daquelas mais baixas. Dessa forma, o primeiro e segundo quadrantes do gráfico caracterizam regiões de alta qualidade no que tange ao entorno, já o terceiro quadrante, abriga as categorias que indicam qualidade média e, por fim, no quarto quadrante, os indicadores possuem a classificação mais baixa.

É possível perceber um padrão semelhante àquele observado para as características gerais dos domicílios, ou seja, as faixas de renda do financiamento não criam diferenciações discerníveis na amostra. De maneira que se pode argumentar que os empreendimentos do PMCMV - na média da amostra como um todo - estão localizados em regiões com entorno de qualidade média, com baixa diferenciação em relação à renda do mutuário. Observa-se que as três faixas estão muito próximas à origem, sendo que a segunda está praticamente em cima do cruzamento entre os eixos x e y , já a primeira, localiza-se um pouco à esquerda, no terceiro quadrante e, por fim, a terceira, à direita no segundo quadrante.

A análise do entorno pode parecer redundante à primeira vista, uma vez que a teoria prevê que os domicílios com melhor acesso a serviços urbanos serão encontrados em entornos também de melhor qualidade. Contudo, vale à pena realizar essa segunda exploração de dados que é complementar à primeira, pois, para o caso dos domicílios, assume-se uma hipótese de que os empreendimentos do PMCMV direcionados a regiões onde os domicílios têm determinado tipo de acesso a serviços urbanos também serão

contemplados com infraestrutura semelhante. Já no caso de dados para o entorno, essa hipótese não precisa ser feita e a associação é mais direta uma vez que se trata de uma informação do espaço e não do domicílio. Além disso, encontrar resultados semelhantes, como foi o caso, é uma forma de testar a robustez da análise.

Na Tabela 9, o número de unidades financiadas é caracterizado segundo as mesmas categorias analisadas no gráfico. Nota-se que, do total de 1.804 unidades financiadas para mutuários com renda de até três salários mínimos, apenas 120, ou 7%, possuem arborização em 100% do entorno; em 496, ou 27%, não há lixo acumulado nos arredores; em 729, ou 38%, há iluminação pública em todas as quadras e, por fim, 607 ou 34%, as ruas são pavimentadas. Sem exceção, a proporção de unidades construídas em regiões com essas características aumenta com a renda. Contudo, esse não é o comportamento padrão quando se considera as categorias médias e baixas.

No que tange à inexistência de lixo acumulado, por exemplo, a proporção de unidades construídas em regiões onde menos de 95% do entorno possui essa característica é, respectivamente, 13%, 20% e 21% para a primeira, segunda e terceira faixa do PMCMV. Nota-se, portanto, que a tendência comentada no parágrafo anterior se inverte. Algo semelhante acontece quando se considera a ausência de esgoto a céu aberto: a proporção de unidades construídas em locais onde menos de 95% dos domicílios não convive com essa condição é bem próxima para as três faixas (15%, 17% e 15%). Nos casos das demais características, a hierarquia entre os níveis de renda se mantém, sendo iluminação pública e pavimentação as características que mais diferenciam os empreendimentos.

Tabela 9 - Características do entorno e proporção de unidades financiadas em (%): total da amostra

Característica do Entorno	Proporção de Domicílios	Até 3 salários mínimos	De 3 a 6 salários mínimos	De 6 a 10 salários mínimos	Total
Existe arborização	100%	7	14	21	14
	Entre 80% e 100%	28	32	32	31
	Entre 50% e 80%	44	34	33	36
	Menor que 50%	21	21	14	20
Não existe lixo acumulado	100%	27	37	41	36
	Entre 95% e 100%	60	43	38	45
	Menor que 95%	13	20	21	19
Não existe esgoto a céu aberto	100%	40	53	58	52
	Entre 95% e 100%	44	30	27	32
	Menor que 95%	15	17	15	16
Existe iluminação pública	100%	38	53	62	52
	Entre 95% e 100%	40	38	30	37
	Menor que 95%	22	9	8	11
Existe pavimentação	100%	34	57	71	55
	Entre 95% e 100%	35	30	21	29
	Menor que 95%	31	14	8	16

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo/IBGE (2010) e CEF

De uma forma geral, nota-se que a maior parte das regiões beneficiadas com projetos do PMCMV é completamente pavimentada (55%), mas essa proporção é bem maior para unidades voltadas para mutuários de renda entre seis e dez salários (71%) do que para aquelas destinadas a mutuários da primeira faixa (34%). A característica com pior cobertura na amostra é a arborização, encontrada apenas em 7% das regiões favorecidas pelo programa. Em segundo lugar, vem a ausência de lixo acumulado no entorno, observada em 36% dos casos. Por fim, 52% das habitações foram ou serão construídas em locais completamente livres de esgoto a céu aberto e com iluminação pública adequada.

A observação conjunta da Figura 3 e da Tabela 9 fornece um quadro semelhante àquele observado para as características gerais do domicílio, ou seja, as condições do entorno para a média da amostra é razoável e a diferenciação entre as faixas de renda, pequena, mas na direção apontada pela literatura.

O quadro delineado para a amostra como um todo sofre pequenas alterações quando se observa os municípios de maneira isolada. No caso de Belo Horizonte (Figura 4 do Anexo 1), a diferenciação dos empreendimentos em termos das faixas de renda é maior, ou seja, há uma tendência mais exacerbada para que financiamentos voltados para mutuários

de remuneração mais alta sejam alocados em regiões com melhor cobertura de serviços. Contudo, como pode ser visto na Tabela 10 (Anexo 1), com as exceções de esgoto e coleta de lixo, a cidade de Belo Horizonte apresentou melhor acesso a infraestrutura urbana do que o observado para a amostra como um todo. Assim, embora haja essa hierarquia entre as faixas de renda, de maneira geral, as localizações dos empreendimentos do PMCMV são melhores em Belo Horizonte do que na média da amostra.

Nota-se na Figura 5 (Anexo 1) que o mesmo padrão observado para a amostra completa se repete no município carioca, ou seja, o primeiro e segundo quadrantes caracterizam melhores condições de infraestrutura urbana, o terceiro indica condições médias e, por fim, o quarto, maior escassez de cobertura. Contudo, observa-se que as três faixas de renda ficaram bastante próximas à origem, indicando condições medianas para todas as faixas, o que se confirma com a análise da Tabela 10 (Anexo 1). Além disso, a mesma Tabela mostra o que é confirmado pela Figura 5, ou seja, há baixa diferenciação entre as faixas de renda na maior parte dos casos e a cobertura de serviços é mediana e abaixo da média da amostra completa. Dentre os três municípios analisados, o Rio de Janeiro foi aquele que apresentou a menor proporção de unidades alocadas em regiões com 100% de cobertura dos serviços básicos, à exceção da rede geral de esgoto (21% contra 16% do total da amostra).

A cidade de São Paulo também não foge ao quadro delineado para os demais municípios da amostra, ou seja, como é possível apreender da análise da Figura 6 (Anexo 1), não há diferença notável entre as características observadas para as três faixas de renda. Percebe-se que, no que tange à primeira dimensão – responsável por 86,4% da variância da amostra - as três classes ficam praticamente alinhadas e bem próximas ao eixo y que divide as categorias indicadoras de 100% de acesso aos serviços daquelas que indicam cobertura média e baixa. Dessa forma, é plausível dizer que os empreendimentos para as três faixas localizam-se em regiões com características semelhantes e, em geral, medianas.

Essa conclusão é confirmada pela Tabela 10 (Anexo 1). que também demonstra que os locais beneficiados por construções do PMCMV na cidade de São Paulo, de forma geral, tem melhores condições do que as observadas para o total da amostra, com exceção da variável “Esgoto – Rede geral”. Percebe-se também que a distribuição de unidades

construídas em cada categoria de acesso a serviços é bastante próxima para as três faixas, confirmando a análise da Figura 6.

Dessa forma, percebe-se que o perfil das localidades beneficiadas por empreendimentos do programa são semelhantes nos três municípios, sendo um pouco piores no Rio de Janeiro do que em São Paulo e Belo Horizonte. Em geral, as condições são medianas e próximas do ideal, o que pode ser um resultado do programa, na medida em que parte das exigências de contratação dos empreendimentos pelas construtoras é a existência de infraestrutura urbana adequada nos terrenos. Além disso, percebe-se que não há grande diferença entre as faixas de renda, o que também pode explicar a quantidade pequena de construções voltadas para a primeira faixa. Ou seja, a disponibilidade de terras urbanizadas a um preço compatível com o programa⁹⁸ é pequena, o que dificulta a construção de habitações para mutuários com renda até três salários mínimos.

Constatações muito semelhantes podem ser feitas no que tange à qualidade do entorno nas regiões beneficiadas. No caso dos três municípios, os resultados obtidos com a técnica de ACM são muito semelhantes, mantendo o padrão observado para a amostra completa (ver Figuras 7, 8 e 9 no Anexo 1), ou seja, as categorias que indicam as faixas de renda localizam-se próximas à origem no gráfico multidimensional, com uma leve hierarquia entre as três faixas cuja intensidade varia de acordo com o município analisado, mantendo, no entanto, a mesma direção.

No município de Belo Horizonte, a diferenciação entre as categorias de renda é um pouco maior, com a primeira (zero a três salários mínimos) localizada mais à esquerda do gráfico, onde se localizam os indicadores de entorno mais deteriorado. Já a segunda se localiza bem ao meio, quase em cima do eixo y e, por fim, a terceira, mais à direita, próxima às categorias que indicam a melhor qualidade de entorno. Esse mesmo padrão é observado em menor escala tanto em São Paulo quanto no Rio de Janeiro. Nesse último município, a segunda dimensão tem um poder explicativo maior do que o observado nas demais aplicações da técnica (17,3%) e separa as categorias médias das mais baixas, sendo mantida a hierarquia entre as três faixas de renda.

⁹⁸ “Os valores máximos dos imóveis variam entre R\$80 e R\$130 mil reais. Para as regiões metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro e Distrito Federal imóveis de R\$130 mil, para os municípios com mais de 500 mil habitantes e demais capitais imóveis de R\$100 mil e para os demais municípios R\$80 mil reais (HIRATA, 2009 – p. 3).”

Essas afirmações são confirmadas pela análise da Tabela 11 (Anexo 1). Nota-se que, sem exceção, o município carioca tem o menor número de habitações planejadas em locais onde o entorno tem 100% de acesso a todos as benesses consideradas. Belo Horizonte apresenta os melhores indicadores para todas as características, com a exceção de pavimentação das vias, liderada por São Paulo. Percebe-se também que, quase sem exceção, as categorias que indicam melhores condições apresentam maiores proporções para habitações voltadas para a renda mais alta, seguidas pela renda média e baixa, respectivamente.

Em Belo Horizonte 46% e 47% dos empreendimentos voltados para a primeira faixa localizam-se em áreas com menos de 95% do entorno pavimentado e com iluminação pública. Na segunda e terceira faixa essas proporções caem para 13,6% e 2,2% e, 16,8% e 2,7%, respectivamente. No caso das demais variáveis, as proporções não seguem esse padrão. No município carioca, as condições do entorno no que tange à iluminação pública, é invertida em relação ao que se observa em Belo Horizonte, ou seja, as áreas com menos de 95% de cobertura do serviço são mais comuns nos financiamentos para as faixas de renda mais altas. Já para as variáveis “Lixo acumulado” e “Esgoto a céu aberto”, as condições são melhores na medida em que aumenta a renda dos mutuários. Por fim, no caso de São Paulo, esse padrão é observado para os indicadores ligados à arborização do entorno e à existência de esgoto a céu aberto nas redondezas dos empreendimentos.

De maneira geral, os resultados apontam para baixa diferenciação dos empreendimentos segundo a faixa de renda dos mutuários para todos os municípios analisados. A pequena distinção pode ser relacionada ao valor dos imóveis, semelhante para todas as categorias. Além disso, como já foi discutido, a regulamentação do programa pode estar funcionando bem e impedindo a construção de imóveis em áreas “desurbanizadas”. Isso, por um lado, é positivo, pois impede a localização precária de empreendimentos, mas também pode ser responsável pelo número reduzido de financiamentos concedidos até agora, bem abaixo das metas estipuladas.

6. Considerações finais

O presente trabalho se propôs a analisar o PMCMV segundo sua contribuição para a redução do déficit habitacional brasileiro, problema cuja origem remonta ao processo de urbanização. A análise realizada buscou incorporar dimensões valorizadas nas discussões mais amplas sobre política habitacional, dialogando com a literatura ligada à sociologia urbana marxista.

Utilizou-se como material de análise, dados sobre financiamentos do PMCMV fornecidos pela CEF e informações sobre a oferta de serviços urbanos básicos nos domicílios e qualidade do entorno disponíveis no Censo 2010, divulgado recentemente pelo IBGE. O material foi analisado através de tabelas descritivas e também pelo uso da técnica multivariada de ACM.

Os resultados demonstram que, após um ano de funcionamento, o PMCMV teve um impacto bem abaixo do que se esperava. Além disso, foi possível perceber que o programa não manteve as metas originais, baseadas nas estimativas de déficit habitacional para os estados brasileiros. Considerando a divisão por nível de renda dos mutuários, a concentração na segunda faixa (três a seis salários mínimos) é notória, sendo uma fração pequena dos empreendimentos direcionados para mutuários de baixa renda.

A análise cruzada dos dados de financiamentos com informações do Censo foi centrada nos municípios de Belo Horizonte, Rio de Janeiro e São Paulo. De forma geral, observou-se que os empreendimentos do programa foram direcionados para localidades com qualidade mediana no que tange à oferta de infraestrutura urbana e qualidade do entorno. Conforme previsto pela teoria da renda fundiária urbana, em geral, mutuários de renda mais alta são alocados em regiões de melhor qualidade. Contudo, tal diferenciação é baixa, o que pode ser consequência das regras estipuladas pelo programa para a concessão dos financiamentos, que exigem uma infraestrutura urbana mínima nas localidades beneficiadas. Além disso, o valor dos imóveis varia pouco segundo a faixa de renda, o que também impediria grande diferenciação na qualidade das localizações.

De maneira geral, as regiões beneficiadas são melhores em Belo Horizonte e São Paulo do que no Rio de Janeiro. Além disso, a distinção das localidades conforme a renda é maior em Belo Horizonte do que nos demais municípios. Contudo, a qualidade dos

indicadores também é melhor em Belo Horizonte do que nas demais cidades, com algumas exceções.

Conclui-se que o PMCMV foi bem mais modesto do que anunciado pelo Governo Federal. Seu impacto no déficit habitacional foi módico, contudo, a qualidade dos espaços beneficiados pelo programa varia de mediana a boa, alterando-se pouco segundo as faixas de renda beneficiadas. Tais fatos podem estar conectados, uma vez que a própria dificuldade em encontrar regiões adequadas para a instalação dos empreendimentos aos valores estipulados pelo programa pode ser causa de sua reduzida expressão.

Por fim, ressalta-se que a análise empreendida nesse trabalho pode ser estendida para outros municípios brasileiros, uma vez que há grande heterogeneidade no que tange à cobertura de serviços urbanos. De forma que os resultados apresentados e discutidos neste artigo podem não ser verdadeiros para outras realidades, principalmente em regiões como Norte e Nordeste onde há, sabidamente, maior carência de infraestrutura.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABDI, H.; VALENTIN, D. Multiple correspondence analysis. In: SALKIND, N.J. (Ed), **Encyclopedia of measurement and statistics**. Thousand Oaks, CA: Sage, 2007, pp. 651-657.

ABRAMO, P. **Cidade Caleidoscópia**. São Paulo: Bertrand Brasil, 2007.

ALMEIDA, L. F. G.; MONTE-MÓR, R. L. Renda Fundiária e Regulação Imobiliária: dos aspectos teóricos à (quase) prática do Estatuto das Cidades. In: MENDONÇA, J. G.; COSTA, H. S. M. **Estado e Capital Imobiliário: convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro**. Belo Horizonte: Editora C/ Arte, 2012, pp. 275-300.

ARAGÃO, A. L.; CARDOSO, T. A. A reestruturação do setor imobiliário e o Programa Minha Casa Minha Vida In: MENDONÇA, J. G.; COSTA, H. S. M. **Estado e Capital Imobiliário: convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro**. Belo Horizonte: Editora C/ Arte, 2012, pp. 81-104.

ARANTES, P. F. Marxistas e a cidade de São Paulo nos anos de 1970. **Novos Estudos**, 83, março 2009.

ASSELIN, L. M; ANH, V. T. Multidimensional Poverty and Multiple Correspondence Analysis In: KAKWANI, N; SILBER, J. In: **Quantitative Approaches to Multidimensional Poverty Measurement**. Palgrave Macmillan, 2008

BASSUL, J. R. Reforma urbana e Estatuto da Cidade. **EURE (Santiago)**, Santiago, v. 28, n. 84, sept. 2002. Disponível em <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612002008400008&lng=es&nrm=iso>. Acesso em 24 de julho de 2012.

BOLAFFI, G. Habitação e Urbanismo: o problema e o falso problema. In: MARICATO, E. (org.). **A Produção Capitalista da Casa (e da Cidade)**. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1979, pp. 37-70.

BONDUKI, N. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo**, nº 1, 2008. Disponível em < http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf>. Acesso em 20 de abril de 2011.

_____. Do Projeto Moradia ao programa Minha Casa Minha Vida. **Teoria e Debate**, n. 82, São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2009.

BONDUKI, N.; ROLNIK, R. Periferia da Grande São Paulo: reprodução do espaço como expediente de reprodução da força de trabalho. In: MARICATO, E. (org.). **A Produção Capitalista da Casa (e da Cidade)**. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1979, pp. 117-154.

CAIADO, M. C. S. O Padrão de Urbanização Brasileiro e a distribuição espacial da População na Região de Campinas: o papel dos Instrumentos de Gestão urbana. **Cadernos da FCECA (PUCCAMP)**, Campinas, v. 8, n. 1, 1999.

CAIXA; GOVERNO FEDERAL. **Minha Casa Minha Vida**. 2009. Disponível em: <<http://www.sindusconrio.com.br/mcmv/CARTILHADACAIXA.pdf>>. Acesso em: 23 de julho de 2012.

CÂMARA BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO (CBIC), **Lei nº 10.931/2004**: um marco para o Mercado Imobiliário, 2004. Disponível em <<http://www.cbic.org.br/sites/default/files/Um%20Marco%20para%20o%20Mercado%20Imobili%C3%A1rio.pdf>>. Acesso em 24 de julho de 2012.

CARDOSO, F. H.; FALETO, E. **Dependência e Desenvolvimento na América Latina**: ensaio de interpretação sociológica. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2004.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A. A reestruturação do setor imobiliário e o Programa Minha Casa Minha Vida. In: MENDONÇA, J. G.; COSTA, H. S. M. **Estado e Capital Imobiliário**: convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro. Belo Horizonte: Editora C/ Arte, 2012, pp. 275-300.

FUNDAÇÃO JÃO PINHEIRO. **Deficit habitacional no Brasil 2007**. Belo Horizonte, junho de 2009. Disponível em < http://www.unmp.org.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=114&Itemid=95>. Acesso em 25 de julho de 2012.

GARCIA, S. G. **Destino Ímpar**: sobre a formação de Florestan Fernandes. São Paulo: Ed. 34, 2002.

GOVERNO FEDERAL. “Minha Casa, Minha Vida” – 1 milhão de casas: crédito, emprego, benefícios e esperança para os brasileiros, março de 2009. Disponível em <http://www.adh.pi.gov.br/caderno_habitacao_minha_casa_minha_vida.pdf>. Acesso em 25 de julho de 2012.

HAIR, J. F. *et al.* **Análise Multivariada de dados**. São Paulo: Artmed, 2006. 5ª edição.

HERMANN, J. Financial structure and financing models: the Brazilian experience over the 1964-1997 period. **Journal of Latin American Studies**. 34.1, p. 71 (44), 2002.

HIRATA, F. “Minha Casa, Minha Vida”: política habitacional e de geração de emprego ou aprofundamento da segregação urbana? **Aurora**, ano III, n.4, julho de 2009, pp.1-11.

IANNI, O. A sociologia de Florestan Fernandes. **Estudos Avançados**, 10 (26), 1996.

LEFÈVRE, H. **O direito à cidade**. São Paulo: Editora Documentos, 1969.

_____. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1999.

MARICATO, E. Autoconstrução, a Arquitetura Possível. In: MARICATO, E. (org.). **A Produção Capitalista da Casa (e da Cidade)**. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1979, pp. 71-93.

_____. MetrÓpole, legislação e desigualdade. **Estudos Avançados**, 17 (48), 2003.

_____. **MetrÓpoles brasileiras**. 2006a. Disponível em < <http://www.itaucultural.org.br/proximoato/pdf/textos/textoerminiamaricato.pdf>>. Acesso em 10 de abril de 2011.

_____. O Ministério das Cidades e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. **Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise (IPEA)**, n 12, fev. 2006b.

_____. O "Minha Casa" é um avanço, mas segregação urbana fica intocada. **Carta Maior**, 27 de maio de 2009. Disponível em < http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaImprimir.cfm?materia_id=16004>. Acesso em 25 de julho de 2012.

MARINI, Ruy Mauro. **América Latina: dependência e integração**. São Paulo, Brasil Urgente, 1992.

_____. **Dialética da dependência**. In: SADER, Emir. **Dialética da Dependência**. Petrópolis: Vozes, 2000.

MONTE-MÓR, R. L. Urbanização Extensiva e Lógicas de Povoamento: um olhar ambiental. In: SANTOS, Milton et. al. (orgs.) **TerritÓrio, globalização e fragmentação**. São Paulo: Hucitec/Anpur, 1994, pp. 169-181.

_____. O que é o Urbano, no Mundo Contemporâneo. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n.111, pp.09-18, jul./dez. 2006.

_____. Planejamento Urbano no Brasil: emergência e consolidação. **etc..., espaço, tempo e crítica**, n. 1(4), v. 1, 15 de junho de 2007, pp. 71-96.

NASCIMENTO, D. M.; BRAGA, R. C. Q. Déficit habitacional: um problema a ser resolvido ou uma lição a ser aprendida? **Risco - Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo**, 9 (1) 2009, pp. 98-109. Disponível em < <http://www.revistasusp.sibi.usp.br/pdf/risco/n9/06.pdf>>. Acesso em 25 de julho de 2012.

OLIVEIRA, F. Acumulação Monopolista, Estado e Urbanização: a nova qualidade do conflito de classes. In: Contradições Urbanas e Movimentos Sociais, **Revista do CEDEC**, 1977, pp. 65-76

_____. O Estado e o Urbano no Brasil. **Espaço & Debates**, n. 6, pp. 36-54, 1982

_____. **Crítica à razão dualista**. São Paulo: Boitempo, 2003.

_____. O vício da virtude: autoconstrução e acumulação capitalista no Brasil. **Novos Estudos**, 74, março 2006.

OLIVEIRA, I. C. E. **Estatuto da Cidade: para compreender**. Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001.

QUIJANO, A. Dependência, Mudança Social e Urbanização na América Latina. In: **A Questão Urbana na América Latina**. Rio de Janeiro: Editora Forense Universitária, 1978.

RODRIGUEZ, Octavio. **Teoria do Subdesenvolvimento da CEPAL**. Rio de Janeiro: Forense, 1981.

ROLNIK, R. **As armadilhas do pacote habitacional. Le Monde Diplomatique Brasil, 5 de março de 2009. Disponível em** < <http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=461>>. Acesso em 25 de julho de 2012.

ROLNIK, R.; KLINK, J. Crescimento econômico e desenvolvimento urbano, **Novos Estudos Cebrap**, 89, março 2011, pp. 89-111.

SANTOS, C. H. M. Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998. **Texto para discussão n. 654, IPEA**. Brasília, junho de 1999.

SANTOS, M. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Editora Hucitec, 1996.

SERAFIM, L. Impactos da participação social no Brasil: a incorporação da pauta da reforma urbana nas políticas do Ministério das Cidades (2003-2010). **Anais do 2012 Congress of the Latin American Studies Association**, San Francisco, California May 23-26, 2012. Disponível em < <http://lasa.international.pitt.edu/members/congress-papers/lasa2012/files/27134.pdf>>. Acesso em 25 de julho de 2012.

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

_____. O Uso do Solo Urbano na Economia Capitalista. In: MARICATO, E. (org.). **A Produção Capitalista da Casa (e da Cidade)**. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1979, pp. 21-36.

SORJ, Bernardo. **A construção Intelectual do Brasil Contemporâneo: da resistência à ditadura ao governo FHC**. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

SUSSER, I. **The Castells Reader on Cities and Social Theory**. Oxford: Blackwell, 2002.

TAVARES, M. C. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro**. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

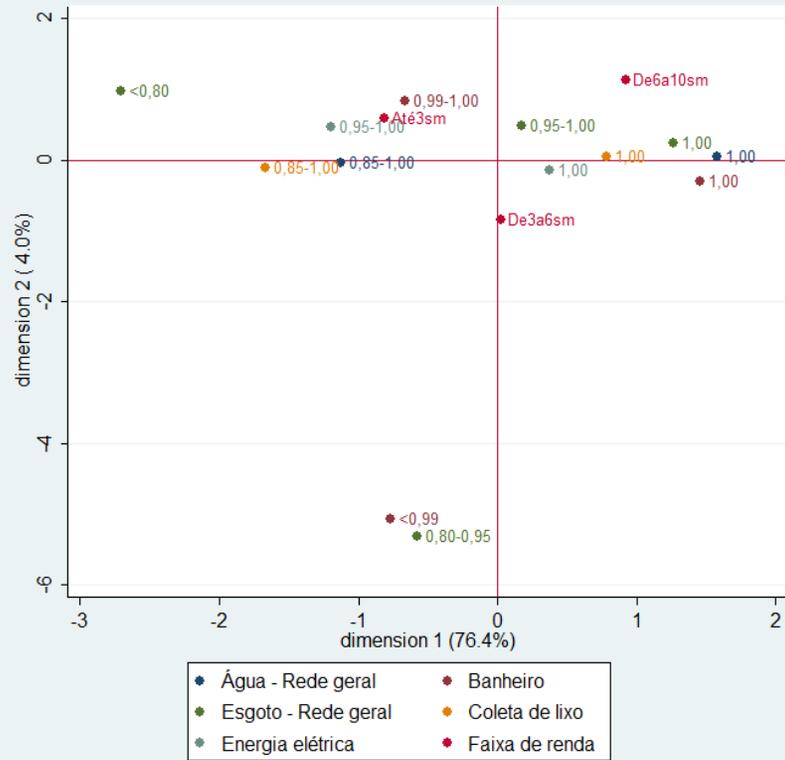
Anexo 1

Tabela 10 - Características gerais do domicílio e proporção de unidades financiadas em (%): por município e faixa de renda

Município/Renda	Água - Rede Geral		Banheiro no domicílio			Esgoto - Rede Geral				Coleta de Lixo		Energia Elétrica	
	100%	Menor que 100%	100%	Entre 99% e 100%	Menor que 99%	100%	Entre 95% e 100%	Entre 80% e 95%	Menor que 80%	100%	Menor que 100%	100%	Menor que 100%
Belo Horizonte	28,7	71,3	26,4	69,9	3,7	14,1	55,7	5,7	24,6	50,6	49,4	72,9	27,1
Até 3 salários mínimos	12,5	87,5	16,6	81,5	1,8	7,9	42,6	2,9	46,6	30,2	69,8	75,6	24,4
De 3 a 6 salários mínimos	32,4	67,6	28,2	66,9	4,9	15,2	60,9	8,1	15,8	56,4	43,6	70,9	29,1
De 6 a 10 salários mínimos	58,0	42,0	46,0	50,4	3,6	26,8	68,8	2,2	2,2	82,1	17,9	74,1	25,9
Rio de Janeiro	32,2	67,8	25,8	60,0	14,2	21,2	25,4	37,1	16,3	49,8	50,2	51,8	48,2
Até 3 salários mínimos	42,7	57,3	22,8	67,3	9,9	32,8	17,3	36,6	13,3	58,3	41,7	58,1	41,9
De 3 a 6 salários mínimos	28,4	71,6	26,4	58,7	14,9	17,6	26,3	38,7	17,4	46,1	53,9	47,7	52,3
De 6 a 10 salários mínimos	25,1	74,9	30,2	48,6	21,2	10,6	40,4	31,0	18,0	47,8	52,2	57,3	42,7
São Paulo	52,5	47,5	34,8	42,4	22,8	14,3	47,1	30,9	7,6	70,5	29,5	64,7	35,3
Até 3 salários mínimos	52,4	47,6	35,2	49,2	15,6	12,2	46,7	33,5	7,5	63,1	36,9	57,3	42,7
De 3 a 6 salários mínimos	50,9	49,1	33,2	42,5	24,3	14,5	46,9	30,4	8,1	69,1	30,9	63,6	36,4
De 6 a 10 salários mínimos	57,3	42,7	39,3	39,2	21,5	14,5	47,9	31,4	6,2	77,7	22,3	71,3	28,7
Total geral	43,1	56,9	31,1	52,0	17,0	15,8	44,0	27,2	13,0	61,8	38,2	63,5	36,5

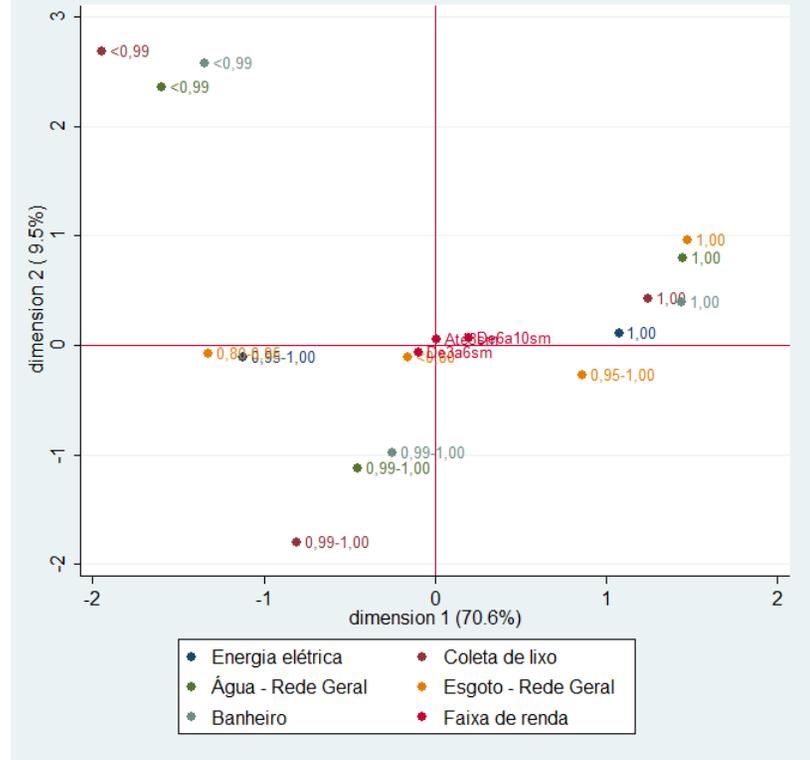
Fonte: Elaboração própria com base em dados do IBGE (2010) e Caixa Econômica Federal

Figura 4 - Características gerais do domicílio: Belo Horizonte



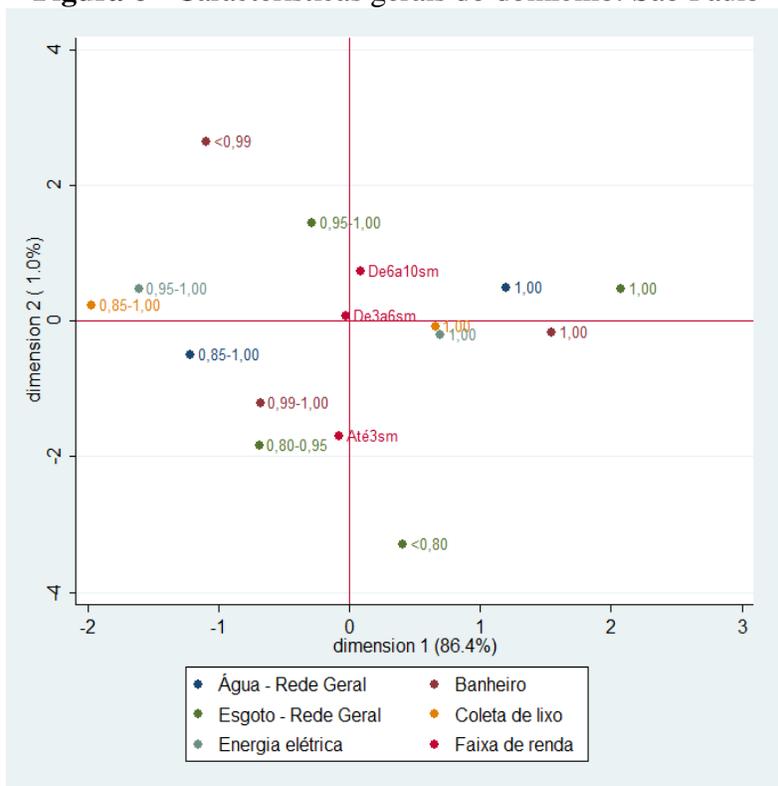
Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo/IBGE (2010) e CEF

Figura 5 - Características gerais do domicílio: Rio de Janeiro



Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo/IBGE (2010) e CEF

Figura 6 - Características gerais do domicílio: São Paulo



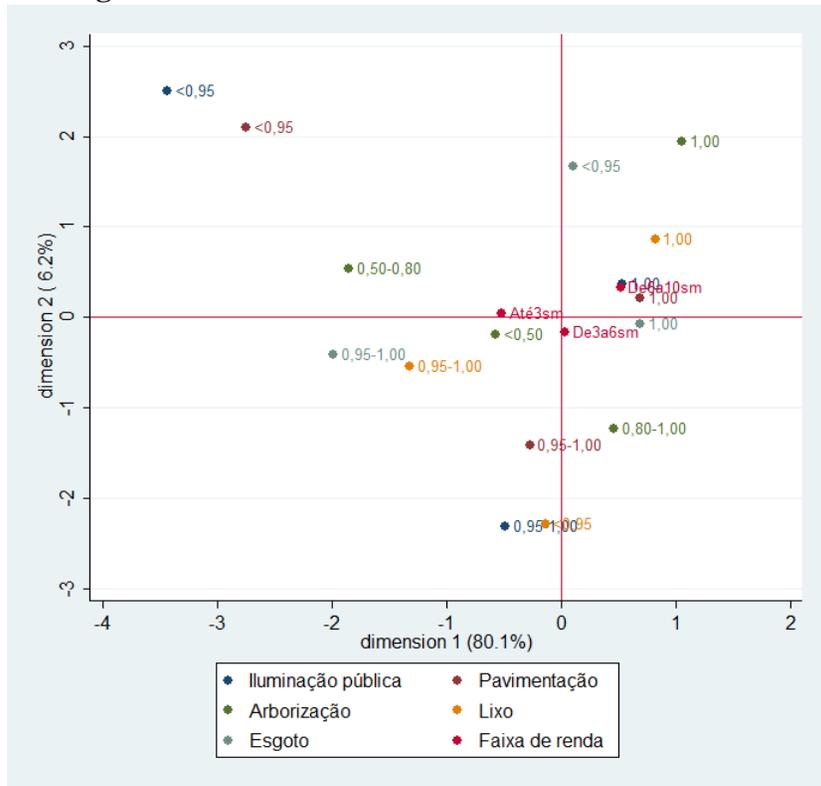
Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo/IBGE (2010) e CEF

Tabela 11 - Características do entorno e proporção de unidades financiadas em (%): por município e faixa de renda

Município/Renda	Iluminação pública			Pavimentação			Arborização				Lixo acumulado			Esgoto a céu aberto		
	100%	Entre 95% e 100%	Menor que 95%	100%	Entre 95% e 100%	Menor que 95%	100%	Entre 80% e 100%	Entre 50% e 80%	Menor que 50%	100%	Entre 95% e 100%	Menor que 95%	100%	Entre 95% e 100%	Menor que 95%
Belo Horizonte	63,2	13,7	23,2	46,3	28,4	25,3	19,5	38,3	34,1	8,2	47,8	44,3	7,8	57,3	36,5	6,2
Até 3 salários mínimos	47,5	6,6	46,0	23,8	29,2	47,0	6,9	33,9	51,9	7,3	29,0	62,9	8,1	41,7	55,7	2,6
De 3 a 6 salários mínimos	70,0	16,4	13,6	51,5	31,8	16,8	22,9	41,2	26,1	9,8	55,0	37,4	7,6	63,3	29,1	7,6
De 6 a 10 salários mínimos	76,3	21,4	2,2	87,5	9,8	2,7	40,2	37,1	20,1	2,7	68,8	23,2	8,0	75,0	15,2	9,8
Rio de Janeiro	30,3	55,9	13,8	29,2	34,2	36,6	7,7	19,6	36,2	36,4	31,9	46,6	21,5	38,3	33,3	28,4
Até 3 salários mínimos	25,9	67,0	7,1	22,8	38,0	39,2	2,6	15,2	48,5	33,7	27,0	60,2	12,8	33,8	43,7	22,5
De 3 a 6 salários mínimos	30,9	54,6	14,5	30,7	33,3	36,0	8,4	20,4	32,4	38,7	34,2	42,1	23,7	39,1	30,2	30,6
De 6 a 10 salários mínimos	38,0	35,7	26,3	37,3	29,0	33,7	16,5	26,7	25,1	31,8	32,2	36,1	31,8	45,1	23,1	31,8
São Paulo	55,9	37,8	6,3	68,0	27,4	4,6	14,2	33,0	35,9	17,0	33,3	44,5	22,1	55,1	30,1	14,8
Até 3 salários mínimos	41,4	49,3	9,2	58,4	38,8	2,8	11,1	36,9	29,8	22,2	26,2	54,8	19,0	46,5	31,5	22,0
De 3 a 6 salários mínimos	55,0	38,8	6,2	66,9	27,8	5,3	13,3	32,7	36,4	17,6	33,0	44,2	22,7	55,3	29,9	14,8
De 6 a 10 salários mínimos	64,6	30,1	5,3	75,1	21,6	3,2	18,1	32,2	37,0	12,7	37,2	41,0	21,8	58,1	30,1	11,8
Total geral	51,6	37,0	11,4	54,8	29,1	16,0	13,8	31,1	35,6	19,5	36,0	45,0	19,1	51,8	32,1	16,1

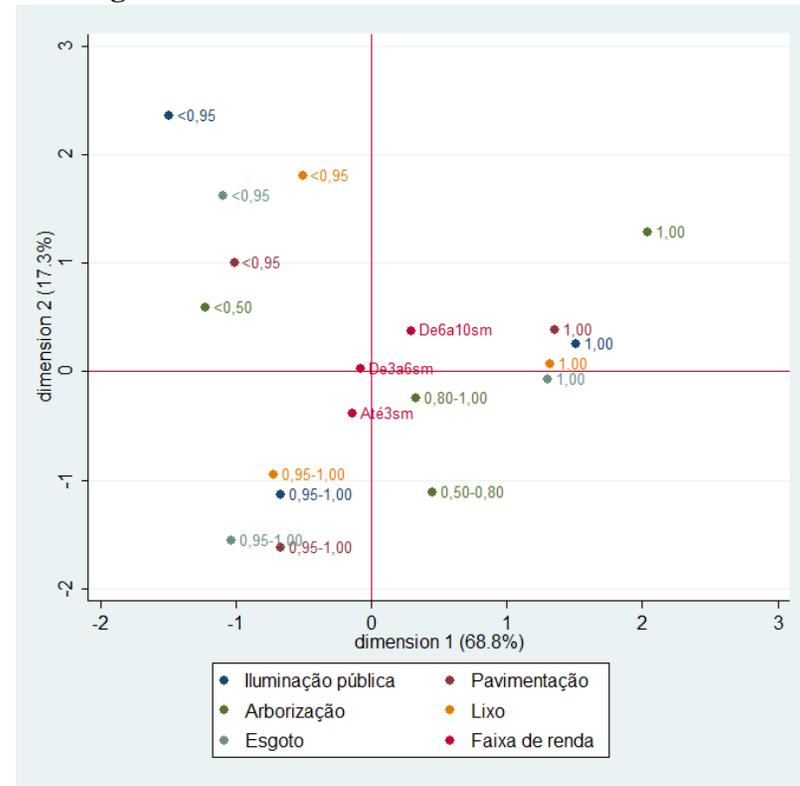
Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo/IBGE (2010) e CEF

Figura 7 - Características do entorno: Belo Horizonte



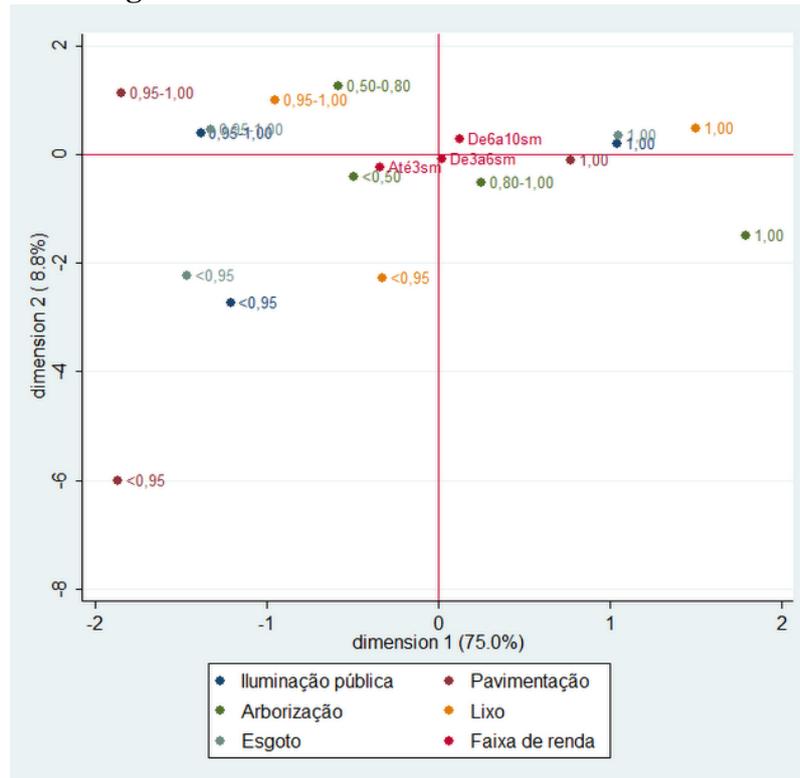
Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo/IBGE (2010) e CEF

Figura 8 - Características do entorno: Rio de Janeiro



Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo/IBGE (2010) e CEF

Figura 9 - Características do entorno: São Paulo



Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo/IBGE (2010) e CEF

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O problema habitacional brasileiro, usualmente reduzido à estimação do déficit habitacional é, na realidade, um problema bem mais complexo. Suas raízes remontam à urbanização brasileira, engendrado pelo processo de industrialização, notadamente no pós-Segunda Guerra Mundial. O enorme afluxo de pessoas que se deslocavam das mais remotas regiões do país rumo às metrópoles em crescimento não foi absorvido a contento pelos espaços urbanos que se formavam mais lentamente do que a corrente migratória. Como resultado, esse descasamento causou uma série de problemas, dentre eles a formação de vastas periferias nos centros urbanos, nos quais a população, desprovida de acesso ao mercado formal, erguia suas próprias casas.

Esse fenômeno foi batizado de “autoconstrução” e largamente analisado pela literatura. As casas autoconstruídas, em geral, foram levantadas em zoneamentos ilegais, onde imperam condições precárias e carência de infraestrutura urbana adequada. Enquanto isso, o mercado imobiliário, pequeno e restrito, abastecia a demanda de uma classe social mais abastada e o governo, através de seus programas habitacionais, subsidiava a moradia principalmente para a classe média.

As cidades brasileiras são hoje um retrato desse processo que se repete indefinidamente, gerando a expansão do tecido urbano sobre as regiões vizinhas às cidades e levando o problema urbano a todos os recantos do país. O custo do solo cresce cada vez mais, em função da especulação imobiliária, e o quadro atual é tal que o número de domicílios vagos é quase igual ao déficit habitacional estimado para o país. Este, por sua vez, é altamente concentrado na população de mais baixa renda e nas grandes metrópoles, onde o problema da falta de solo urbanizado disponível é crescente.

Um grupo de intelectuais muito próximos aos movimentos populares urbanos que reivindicam, desde a década de 60, melhores condições de moradia esteve ligada à elaboração de um projeto cujo objetivo era equacionar o problema habitacional brasileiro. O “Projeto Moradia” foi gerado no seio do Instituto Cidadania, ONG presidida por Luiz Inácio Lula da Silva, e lançado em 2000. Seu conteúdo era abrangente, apresentando uma série de propostas para o encaminhamento da questão. Com a eleição de Lula em 2002 e a fundação do Ministério das Cidades em 2003, um amplo processo de discussão e construção de uma política nacional da habitação se iniciou, contando com a participação dos mais variados setores da população.

Nesse ínterim, as condições macroeconômicas do país começaram a se alterar, seja por mudanças instituídas pelo governo ou em função de um ambiente externo mais apropriado. A melhora de indicadores como emprego e renda, assim como a queda na taxa de juros, em conjunto com a expansão da oferta de crédito, criaram um ambiente propício para a expansão acelerada da construção civil. O setor, beneficiado por mudanças na legislação e pela conjuntura, cresceu a passos largos, principalmente, a partir de 2003.

Em 2008, o Brasil foi atingido pelos impactos da crise dos *subprime*, iniciada no setor imobiliário americano e transformada em crise global sistêmica pela falência de instituições financeiras renomadas nos EUA e em outros países desenvolvidos. Com a piora no cenário externo, queda na liquidez internacional, apreciação cambial e baixa nos preços das *commodities*, o governo brasileiro se viu às voltas com aumento do desemprego e a possibilidade real de uma recessão.

Como parte de um grupo de ações anticíclicas o governo Lula lançou em março de 2009 o PMCMV, recebido com entusiasmo pelos empresários da construção civil, um dos setores mais atingidos pela crise. O programa previa um aporte recorde de recursos para o ramo da habitação, com subsídios para as faixas de renda mais baixas e condições especiais de financiamento. Sua meta, construir um milhão de moradias em dois anos, foi largamente veiculada pelo governo como estratégia ao mesmo tempo de combate ao déficit habitacional brasileiro e aos efeitos da crise internacional.

A redação final do programa incluiu alguns pontos importantes levantados no “Projeto Moradia”, principalmente no que tange ao seu braço financeiro. Contudo, a questão fundiária, fundamental para o equacionamento do déficit, foi praticamente deixada de lado. O PMCMV foi criticado pelo mesmo grupo de intelectuais que ajudou a criar a estratégia governamental, cristalizada no “Projeto Moradia” e no PlanHab, lançado meses após o programa ser anunciado.

Dentre as várias preocupações postas pelos arquitetos e urbanistas, estava a possibilidade de que o PMCMV ao encharcar o mercado de crédito, gerasse um movimento de especulação imobiliária e conseqüente alta nos preços do solo urbano que dificultaria o próprio acesso à população que busca atender. Além disso, há uma desconfiança quase generalizada quanto à capacidade do programa em atingir suas metas e, de fato, gerar algum impacto no déficit habitacional. Por fim, há uma preocupação no que tange à qualidade dos serviços urbanos nos locais onde os projetos estão sendo instalados.

Não há dúvidas de que o programa tem legitimidade ao ser colocado enquanto uma política anticíclica, no entanto, ressalta-se que esse objetivo poderia ter sido perseguido ao mesmo tempo em que se construísse uma estratégia ampla para o equacionamento do problema habitacional. Enquanto um “pacote anticíclico” os resultados obtidos apontam para um efeito real do PMCMV no volume de contratações nos municípios beneficiados. Contudo, sua abrangência nas faixas de renda concentradoras do déficit foi pequena e seu alcance, muito menor do que o anunciado.

Em parte, as dificuldades do programa em ofertar um volume de moradias maior podem estar associadas à ausência de mecanismos que lidem com a elevada renda fundiária que encarece o solo urbano nos grandes centros. Embora o Estatuto das Cidades tenha sido aprovado em 2001, seu uso é ainda restrito e, no entanto, fundamental para que se criem condições reais de atender à enorme demanda por habitações que tende a crescer no futuro.

Embora não tenha gerado os números anunciados pelo governo, o programa teve o mérito de não ofertar moradias em regiões “desurbanizadas”, ou seja, em geral o acesso a serviços urbanos essenciais é razoável nas áreas onde estão sendo implantados os financiamentos. Contudo, mesmo com o enorme aporte de recursos que o PMCMV representou, seu impacto no déficit habitacional brasileiro, após um ano de vigência, é quase irrisório, especialmente em regiões mais afastadas do país e na faixa de renda mais baixa.

Dessa forma, conclui-se que o PMCMV foi elaborado antes como um pacote de ações para recuperar a construção civil, gerando renda e emprego num contexto de crise econômica, do que como uma solução para a questão habitacional brasileira. Seu foco em regiões de maior dinamismo e a baixa aderência dos projetos ao perfil do déficit demonstram que a preocupação central não é solucionar a carência de moradias e, sim, movimentar a construção civil com a ampliação da demanda por imóveis, notadamente entre os mutuários de renda média.

O problema da habitação no Brasil, como foi discutido, tem raízes mais profundas, exigindo para sua solução um conjunto de ações articuladas em vários eixos. Embora tenha avançado em aspectos essenciais, o programa deveria ser reformulado para incluir mecanismos que busquem refrear possíveis efeitos deletérios, principalmente no que tange ao preço dos imóveis que vêm crescendo de maneira rápida e consistente ao longo da última década. Esse último ponto citado não foi analisado

detidamente nesse trabalho, no entanto, é altamente relevante e deve ser encarado como uma extensão possível da análise aqui empreendida.