



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE ECONOMIA

BRUNNO HENRIQUE SIBIN

**Bancos Públicos e suas funções: um estudo a partir da
experiência recente da Caixa Econômica Federal no
financiamento da habitação de interesse social**

Campinas
2017



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE ECONOMIA

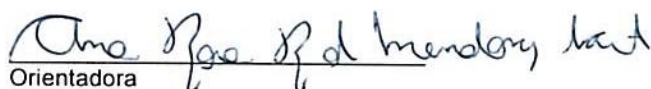
BRUNNO HENRIQUE SIBIN

**Bancos Públicos e suas funções: um estudo a partir da
experiência recente da Caixa Econômica Federal no
financiamento da habitação de interesse social**

**Prof.^a Dr.^a ANA ROSA RIBEIRO DE MENDONÇA SARTI –
orientadora**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Econômico, área de concentração Economia Social e do Trabalho.

**ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À VERSÃO
FINAL DA DISSERTAÇÃO DEFENDIDA PELO ALUNO
BRUNNO HENRIQUE SIBIN E ORIENTADA PELA
PROF.^a DR.^a ANA ROSA RIBEIRO DE MENDONÇA
SARTI**


Orientadora

**Campinas
2017**

Agência(s) de fomento e nº(s) de processo(s): CNPq

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-6008-6673>

Ficha catalográfica
Universidade Estadual de Campinas
Biblioteca do Instituto de Economia
Mirian Clavico Alves - CRB 8/8708

Si11b Sibin, Brunno Henrique, 1990-
Bancos Públicos e suas funções : um estudo a partir da experiência recente da Caixa Econômica Federal no financiamento da habitação de interesse social / Brunno Henrique Sibin. – Campinas, SP : [s.n.], 2017.

Orientador: Ana Rosa Ribeiro de Mendonça.
Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia.

1. Caixa Econômica Federal. 2. Instituições financeiras. 3. Habitação - Financiamento - Brasil. I. Mendonça, Ana Rosa Ribeiro de, 1966-. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III. Título.

Informações para Biblioteca Digital

Título em outro idioma: Public Banks and their functions : a study of the recent experience of Caixa Econômica Federal in low-income housing financing

Palavras-chave em inglês:

Caixa Econômica Federal

Financial institutions

Housing - Finance - Brazil

Área de concentração: Economia Social e do Trabalho

Titulação: Mestre em Desenvolvimento Econômico

Banca examinadora:

Ana Rosa Ribeiro de Mendonça

Simone Silva de Deos Vanessa

Petrelli Corrêa

Data de defesa: 15-03-2017

Programa de Pós-Graduação: Desenvolvimento Econômico



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

INSTITUTO DE ECONOMIA

BRUNNO HENRIQUE SIBIN

**Bancos Públicos e suas funções: um estudo a partir da
experiência recente da Caixa Econômica Federal no
financiamento da habitação de interesse social**

Defendida em 15/03/2017

COMISSÃO JULGADORA

A handwritten signature in black ink, reading "Ana Rosa R. de Mendonça Sarti".

Prof.^a Dr.^a ANA ROSA RIBEIRO DE MENDONÇA SARTI
Instituto de Economia / UNICAMP

A handwritten signature in blue ink, reading "Simone Silva de Deos".

Prof.^a Dr.^a SIMONE SILVA DE DEOS
Instituto de Economia / UNICAMP

A handwritten signature in black ink, reading "Vanessa Petrelli Correa".

Prof.^a Dr.^a VANESSA PETRELLI CORREA
UFU

A Ata de Defesa, assinada pelos membros da Comissão Examinadora, consta no processo de vida acadêmica do aluno.

AGRADECIMENTOS

Esse trabalho é resultado de anos de aprendizado proporcionados pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, desde os tempos de graduação até os dias de hoje. Assim, agradeço a oportunidade de ter feito – e ainda fazer – parte desta casa e de desfrutar do acesso ao conhecimento oferecido por toda a estrutura do instituto, passando pelos professores e pelos funcionários que sempre estiveram prontos para oferecer o melhor para nós, alunos.

Se eu tive oportunidade de frequentar uma universidade pública, isso se deveu aos esforços dos meus pais, Maria e Edgard, que por toda a vida trabalharam intensamente para me proporcionar uma boa formação educacional. Porém, tão ou mais importante quanto o incentivo aos estudos, estão o amor, a dedicação, o apoio, os conselhos e a formação humana que me transmitem diariamente. Sou eternamente grato por ser filho de vocês!

Quero agradecer muito a você, Larissa! A minha vida ao seu lado se tornou sinônimo de amor, carinho, compreensão, cumplicidade e de apoio incessante. A sua energia e a sua confiança me deram forças para a conclusão deste trabalho e eu tenho certeza que será assim sempre, ao longo de nossa vida.

Dentro do Instituto de Economia, primeiramente queria agradecer a parceria de longa data com a Prof.^a Ana Rosa Ribeiro de Mendonça que ao longo dos anos me orientou e me proporcionou evoluir do ponto de vista acadêmico. Espero que a nossa parceria se estenda por muito tempo e que o aprendizado seja sempre constante.

Para a conclusão deste trabalho, sem dúvida a presença da Prof.^a Simone Silva de Deos, que fez parte da composição de minha banca de qualificação e da defesa da dissertação, foi decisiva, assim como da Prof.^a Vanessa Petrelli Corrêa que, gentilmente, aceitou o convite para compor a minha banca de defesa. Ambas contribuíram fortemente para a melhoria da dissertação. Ainda além, preciso destacar a importância da presença do Prof.^o Denis Maracci Gimenez que, tanto em minha banca de qualificação quanto nas aulas ministradas ao longo do curso de Mestrado, foi fundamental para a minha formação e para agregar ideias ao meu trabalho.

Por fim, quero lembrar dos meus colegas do Instituto de Economia que se tornaram amigos de uma vida toda, proporcionando grandes momentos no “chão preto”, nas aulas e um convívio inesquecível: Aparecido Alves, Bruno Miyamoto, Diego Angelico, Gabriel Mandarino, Kelvio Felipe, Luis Abel, Rafael Gava, Renato Rosa, Rodrigo Milano e muitos outros que não caberiam por aqui.

Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, agradeço ao financiamento dos meus estudos que proporcionaram a realização deste trabalho.

RESUMO

A presente dissertação tem como objetivo analisar e discutir o papel de Bancos Públicos, sobretudo no que concerne a melhoria das condições de vida das pessoas. É importante destacar que o conceito de bancos públicos não se limita apenas ao que comumente é tratado por uma parte importante da literatura denominada convencional. A ideia geral é que bancos públicos são fundamentais no sentido de que podem atuar a partir de uma lógica distinta do mercado, garantindo acesso a crédito a uma grande parcela da população que não seria atendida sem essas instituições. O objeto de estudo da presente dissertação é a CAIXA e a evolução de sua relação com o financiamento da habitação no Brasil, com destaque para o seu papel central na execução do Programa Minha Casa Minha Vida. Defende-se, nesse estudo, que a CAIXA, a partir da sua centralidade na gestão dos recursos financeiros utilizados e na operacionalização do programa, diante da institucionalidade desenvolvida, foi fundamental para beneficiar grande parcela da população - sobretudo aquela que não consegue ter acesso ao mercado de crédito privado - o que contribui para a melhoria do seu padrão de vida.

Palavras-chaves: Caixa Econômica Federal; Instituições Financeiras, Habitação – Financiamento - Brasil

ABSTRACT

The purpose of this dissertation is to analyze and discuss the role of Public Banks, especially regarding the improvement of people's living conditions. It is important to emphasize that the concept of public banks is not limited only to what is commonly treated by an important part of the so-called conventional literature. The general idea is that public banks are fundamental in the sense that they can act from a distinct logic of the market, guaranteeing access to credit to a large part of the population that would not be served without these institutions. The object of study of this dissertation is CAIXA and the evolution of its relationship with housing finance in Brazil, with emphasis on its central role in the implementation of the Minha Casa Minha Vida Program. It is argued in this study that CAIXA, based on its centrality in the management of the financial resources used and in the operationalization of the program, in view of the institutionality developed, was fundamental to benefit a large part of the population - especially those that cannot access the Private credit market - which contributes to improving their standard of living.

Keywords: Caixa Econômica Federal, Financial Institutions, Housing – Finance - Brazil

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1.1. Participação dos Ativos de bancos públicos no Sistema Financeiro dos países em desenvolvimento – (1970-2010) (%).....	38
GRÁFICO 1.2. Saldo das Operações de Crédito do Sistema Financeiro Nacional - por propriedade de capital (% do total).....	43
GRÁFICO 1.3. Saldo de crédito com recursos direcionados e livres no Brasil (% do PIB)	44
GRÁFICO 1.4. Saldo das operações de crédito dos bancos públicos por atividade econômica no Brasil (R\$ bilhões - dez/2014).....	46
GRÁFICO 1.5. Saldo das operações de crédito para o setor de habitação - por propriedade de capital (R\$ Bilhões – dez/2012).....	46
GRÁFICO 1.6. Saldo das operações de crédito com recursos direcionados para o setor de habitação no Brasil e participação dos bancos públicos (R\$ Bilhões –dez/2012).....	47
GRÁFICO 2.1 SFH: Evolução dos recursos disponíveis por fonte (em bilhões de UPC) – 1967/1985	61
GRÁFICO 2.2. SFH: Unidades financiadas por fonte de recursos – (1968/1984) (em mil unidades)	62
GRÁFICO 2.3. SFH: Unidades Financiadas por segmentos de renda (acumulado até 1980) (% do total)	65
GRÁFICO 2.4. SFH: Variação anual do salário mínimo, da correção monetária e das prestações 1965/1984 (em %).....	66
GRÁFICO 2.5. Financiamento imobiliário – CAIXA e demais instituições financeiras (1988/1994) (% do total)	69
GRÁFICO 2.6. CAIXA - Fontes de financiamento habitacional– 1990/1994 (em US\$ milhões)	71
GRÁFICO 2.7. Financiamento imobiliário – CAIXA e demais instituições financeiras (1995/2002) (R\$ Bilhões - dez/2002)	75
GRÁFICO 2.8. Financiamento imobiliário com recursos do FGTS: CAIXA e outras instituições financeiras (2003/2008) (R\$ bilhões – dez/2008).....	82
GRÁFICO 2.9. Recursos utilizados para o financiamento da habitação por faixas de renda (% do total)	84
GRÁFICO 2.10. SBPE – Evolução dos recursos direcionados (2003/2008) (R\$ bilhões – dez/2008).....	85
GRÁFICO 2.11. Financiamento imobiliário – CAIXA e outras instituições financeiras (2003/2008) (% do total)	86
GRÁFICO 3.1. Variação do saldo de crédito das instituições financeiras por propriedade de capital durante a crise (2008/2009) (%).....	95
GRÁFICO 3.2. SBPE – Evolução dos recursos direcionados (2009/2014) (R\$ bilhões – dez/2014)	97
GRÁFICO 3.3. Financiamento imobiliário – CAIXA e demais instituições financeiras (R\$ bilhões – dez/2014)	97
GRÁFICO 3.4. Financiamento imobiliário – CAIXA e demais instituições financeiras Evolução nos anos 2000 (R\$ Bilhões - Dez/2009)	98
GRÁFICO 3.5. Financiamento imobiliário com recursos do FGTS: CAIXA e outras instituições financeiras (2009/2014) (R\$ bilhões – dez/2014).....	99
GRÁFICO 3.6. Minha Casa Minha Vida - Unidades Habitacionais produzidas por faixas de renda e total acumulado (milhares de unidades)	105
GRÁFICO 3.7. Minha Casa Minha Vida - Recursos por fonte e total acumulado (R\$ bilhões dez/2014)	106

LISTA DE TABELAS

TABELA 1.1. Indicadores Financeiros Seleccionados (% da população acima de 15 anos)	39
TABELA 1.2. Evolução do número de bancos por propriedade de capital no Brasil.....	41
TABELA 2.1. SFH: Evolução do comprometimento de renda por diferentes faixas (% da renda)	67
TABELA 3.1. Estatísticas descritivas das variáveis do Modelo 1.....	113
TABELA 3.2. Estatísticas descritivas das variáveis do Modelo 2.....	113
TABELA 3.3. Unidades Habitacionais - Modelos para dados empilhados, efeito fixo e efeito aleatório.....	113
TABELA 3.4. Valor per capita - Modelos para dados empilhados, efeito fixo e efeito aleatório.....	114
TABELA 3.5. Unidades Habitacionais - Modelos para efeitos fixo e aleatório para as diferentes faixas de renda atendidas pelo Programa Minha Casa Minha Vida.....	115
TABELA 3.6. Critérios de seleção de modelos para a análise das diferentes faixas do Programa Minha Casa Minha Vida.....	116
TABELA 3.7. Valores Per Capita - Modelos para efeitos fixo e aleatório para as diferentes fontes de <i>funding</i> do Programa Minha Casa Minha Vida.....	117
TABELA 3.8. Critérios de seleção de modelos para a análise das diferentes fontes de <i>funding</i> do Programa Minha Casa Minha Vida.....	118
TABELA A.1. Pesquisa com os beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida Satisfação com relação à unidade habitacional (Escala 0 a 10)	139
TABELA A.2. Pesquisa com os beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida Satisfação com relação ao entorno da unidade habitacional (Escala 0 a 10)	139
TABELA A.3. Pesquisa com os beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida Satisfação com relação à inserção urbana (Escala 0 a 10).....	140
TABELA A.4. Pesquisa com os beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida Satisfação quanto a mudança no custo de vida (Escala 0 a 10)	140
TABELA A.5. Pesquisa com os beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida Satisfação quanto ao bem-estar (Escala 0 a 10).....	141

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 3.1. Minha Casa Minha Vida - Faixa 1 - Unidades produzidas por microrregião (2009-2014).....	107
FIGURA 3.2. Minha Casa Minha Vida - Faixa 2 - Unidades produzidas por microrregião (2009-2014).....	108
FIGURA 3.3. Minha Casa Minha Vida - Faixa 3 - Unidades produzidas por microrregião (2009-2014).....	108
FIGURA 3.4. Minha Casa Minha Vida - Recursos Financiados - Valor per capita por microrregião (2009-2014).....	109
FIGURA 3.5. Minha Casa Minha Vida - OGU - Valor per capita por microrregião (2009- 2014).....	110
FIGURA 3.6. Minha Casa Minha Vida - FGTS - Valor per capita por microrregião (2009- 2014).....	110

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1.1. Segmentos de crédito direcionado no Brasil.....	45
QUADRO 4.1. Resumo da evolução da Política Habitacional no Brasil (2003-2008)	88

SUMÁRIO

Introdução.....	13
1 Bancos Públicos: uma abordagem teórica mais ampla.....	20
1.1 Leitura convencional sobre a atuação dos bancos.....	20
1.2 A centralidade dos bancos na economia: o legado keynesiano	24
1.3 Leitura convencional sobre a atuação de bancos públicos.....	28
1.4 Leitura ampliada sobre o papel de bancos públicos: uma visão não convencional	32
1.5 Aspectos gerais sobre a atuação de bancos públicos.....	37
1.6 Aspectos gerais sobre a atuação de bancos públicos no Brasil	40
1.7 Conclusão.....	48
2 Bancos públicos e o financiamento da habitação no Brasil (1964-2008).....	51
2.1 A experiência internacional de modelos de financiamento habitacional.....	52
2.2 A dinâmica do Sistema de Financiamento da Habitação (SFH) no Brasil	57
2.3 Criação, ascensão e o fim do Banco Nacional da Habitação (BNH) (1964-1986).....	59
2.4 Desestruturação da política habitacional (1986-1994).....	68
2.5 A redução do papel do Estado na política habitacional (1995-2002).....	73
2.6 Reestruturação e expansão da política habitacional (2003-2008).....	80
2.7 Conclusão.....	89
3. A expansão do financiamento da habitação no pós-crise e a centralidade da	
CAIXA no Programa Minha Casa Minha Vida (2009-2014).....	93
3.1 Os antecedentes do Programa Minha Casa Minha Vida: a crise financeira de 2008/2009 e o papel dos bancos públicos na execução de políticas anticíclicas	93
3.2 Evolução do financiamento da habitação a partir de 2009.....	96
3.3 A estrutura do Programa Minha Casa Minha Vida	99
3.4 Visão geral do desempenho do Programa Minha Casa Minha Vida.....	104
3.5 Análise econométrica.....	111
3.6 Procedimentos metodológicos e resultados das análises.....	112
3.7 Considerações sobre o Programa Minha Casa Minha Vida e os rumos da política habitacional no período recente.....	118
3.8 A centralidade da CAIXA na amplificação das políticas habitacionais.....	124
Considerações Finais.....	127
Referências.....	133
Anexos.....	139

INTRODUÇÃO

Em economias capitalistas, os bancos, sem dúvida, exercem um papel de grande destaque, em função da atividade de intermediação de recursos, mas, principalmente, por conta da capacidade dessas instituições em criar moeda e afetar os preços dos ativos. Isso é fundamental, sobretudo quando se considera a relevância do financiamento das decisões de gasto na geração de emprego e renda, decisivos para a promoção do desenvolvimento econômico e social.

A centralidade dos bancos, portanto, é confirmada quando observamos a relação entre a possibilidade de criação de moeda e suprimento de liquidez e a viabilidade do desenvolvimento de canais de crédito, como forma de sustentar as demandas por gasto dos agentes na economia.

Nota-se, portanto, que elementos importantes destacados por Keynes na *Teoria Geral* como o papel central da moeda, a relação entre expectativas e incertezas, a preferência pela liquidez e, principalmente, a teoria da demanda efetiva, guardam relação íntima com o *modus operandi* das instituições financeiras, sobretudo bancárias.

Por outro lado, as decisões acerca da alocação do crédito, tomadas por agentes privados,

nem sempre vão ao encontro da promoção do emprego e da geração de renda. Isso ocorre em razão da própria lógica do sistema capitalista, pautada pela busca inerente e incessante pela valorização da riqueza privada. Até porque como nos ensina a *Teoria Geral*, alocar a riqueza em ativos que proporcionem a geração de emprego e renda é apenas uma alternativa diante de várias outras possibilidades colocadas aos agentes detentores de riqueza.

Assim, diante da importância que os bancos apresentam nas economias capitalistas e sabendo das limitações colocadas pela postura de maximização do valor da riqueza em relação à geração de emprego e renda, faz-se necessário a existência de instituições que garantam o financiamento da decisão de gasto dos agentes e que, ao mesmo tempo, apresentem alternativas em relação ao comportamento lógico dos agentes de mercado. E entre as instituições que podem garantir esse papel amplo, estão bancos públicos.

Até os anos 1970, a presença de bancos públicos no sistema financeiro era relativamente elevada, sobretudo em países em desenvolvimento, uma vez que essas instituições tiveram grande protagonismo no auxílio ao financiamento do desenvolvimento dessas economias. No contexto dos trinta anos dourados do pós-guerra, o Estado era

reconhecido pelo seu protagonismo na condução desse processo e o uso de bancos públicos como instrumento de garantia de direcionamento de crédito ou de financiamento de projetos de longo prazo acabou por se disseminar por muitos países.

Com a ruptura de Bretton Woods e as transformações no sistema financeiro internacional, a estabilidade deu lugar a um ciclo de instabilidade macroeconômica e de grande expansão do endividamento dos Estados Nacionais que, além de perderem a capacidade de financiar o desenvolvimento, passaram a perder o espaço na orientação da economia. Nesse contexto, bancos públicos também perderam espaço gradativamente.

A discussão mais difundida acerca de bancos públicos aponta que o papel a ser desempenhado por essas instituições relaciona-se à percepção do desenvolvimento incompleto de sistemas e mercados bancários. Neste sentido, as instituições financeiras públicas teriam sua presença justificada para enfrentar lacunas deixadas pelo setor privado no que concerne ao atendimento às demandas de crédito de determinados segmentos econômicos ou em relação ao provimento de certas modalidades de serviços financeiros (DEOS; MENDONÇA, 2010).

A presente dissertação parte de uma visão mais ampla acerca do papel a ser desempenhado por bancos públicos. É possível listar alguns elementos por meio dos quais tais papéis podem se explicitar: a) pivôs de subsistemas de crédito especializado, inclusive no que tange ao direcionamento de recursos para operações de crédito (tais como os setores habitacional, rural e microcrédito); b) instrumentos de implementação de política financeira e social; c) regulação do sistema financeiro, por meio da qual podem afetar relações concorrenciais, via balizamento de preços ou mesmo da criação e desenvolvimento de mecanismos de financiamento e/ou instrumentos financeiros; d) papel anticíclico; e) e no caso dos bancos de desenvolvimento, além do financiamento, coordenação de decisões de investimento.

Desta forma, o papel que pode ser desempenhado por bancos públicos deve ir além do enfrentamento das deficiências no processo de alocação de crédito, com uma atuação mais abrangente dessas instituições, que possa contribuir de maneira importante para contrapor e atenuar a incerteza inerente à economia, em um contexto marcado pela instabilidade financeira e pela geração de desigualdades (FERREIRA *et al.*, 2014).

Assim, defende-se que bancos públicos, além de agentes fundamentais na alocação do crédito necessário para o financiamento de decisões geradoras de emprego e renda, podem e devem atuar junto ao governo na implementação de políticas econômicas e sociais, a partir de uma lógica de atuação distinta do comportamento de mercado.

Nessa mesma linha, Andrade e Deos (2009) buscam uma conceituação de banco público a partir de uma perspectiva teórica keynesiana-minskyana, a qual não se restringe à ideia convencional de banco público como instituição que atua no sentido de corrigir falhas de mercado. Para os autores, muito mais do que corrigir falhas, bancos públicos estruturam mercados onde o setor privado reluta em atuar. Além disso, bancos públicos vão ou deveriam ir além desse marco, na medida em que: a) podem definir novos produtos financeiros e/ou novas condições para produtos já existentes, de forma a induzir o mercado a atuar sob novas bases; b) atuam sobre o mercado de forma a alterar sua dinâmica natural, sendo um canal privilegiado para transmitir os impactos das decisões tomadas no âmbito das políticas monetária e creditícia; e c) exercem ações que minimizam a incerteza, sobretudo em momentos de crise, quando as instituições privadas reduzem fortemente a oferta de crédito para o sistema.

É importante destacar que a ideia de banco público trabalhada na dissertação refere-se a um papel a ser desempenhado que não se restringe apenas ao atendimento de segmentos não interessantes do ponto de vista do setor privado, mas também com ações que possam ter desdobramentos relevantes sobre a economia local, setorial ou nacional, bem como no que diz respeito à contribuição para a implementação de uma política financeira e social (DEOS; MENDONÇA, 2010).

Uma característica importante do sistema bancário brasileiro é a presença de grandes bancos nacionais, tanto privados como públicos. De forma análoga ao que se verificou em outros países em desenvolvimento, no Brasil houve uma retração na presença de bancos públicos, movimento este que respondeu ao aumento do processo de liberalização e de desregulamentação do sistema financeiro em escala global, a partir dos anos 1990.

Nesse período, um conjunto de reformas colocadas em prática pelo governo à época promoveu a redução no número dessas instituições no Brasil. O PROER (Programa de Estimulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional) foi um programa elaborado em 1995 e que se estendeu até 2001, com a finalidade de recuperar as instituições financeiras com problemas de liquidez. Junto com o PROER, outros programas vinculados a ele foram lançados com o objetivo de reduzir o número de instituições financeiras públicas, consideradas pelos *policy makers* como fonte de ineficiência e de problemas.

Enquanto o PROES (Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária) incentivou a privatização de bancos públicos estaduais, o PROEF

(Programa de Fortalecimento das Instituições Financeiras Federais) permitiu a capitalização de bancos públicos federais, além de tornar mais adequada a estrutura de regulação dessas instituições. Araujo e Cintra (2011) mostram que o objetivo da reestruturação era refletir padrões internacionais estabelecidos pelo Acordo de Basileia 1, a fim de tornar os bancos públicos federais mais fortes, mais competitivos e, sobretudo, mais transparentes. Além de medidas de reestruturação de ativos, regras também foram estabelecidas para evitar novos desequilíbrios da carteira e garantir maior eficiência operacional, bem como fortalecer a governança corporativa e melhorar os controles internos nas instituições.

Com o advento dos anos 2000, o Brasil iniciou uma trajetória gradual de restauração de um ciclo de crescimento. Com a combinação de resultados positivos do ponto de vista externo e de uma trajetória favorável do ponto de vista macroeconômico, foi possível observar um aumento do crescimento, seguido do desempenho positivo do consumo - em um primeiro momento - e do investimento, o que não se observava há mais de duas décadas.

O aumento das decisões de gasto na economia brasileira teve relação direta com a recuperação da participação do crédito no PIB. A partir de 2003, essa relação voltou a aumentar, sendo que esse movimento foi inicialmente conduzido por bancos privados e seguido, posteriormente, por bancos públicos. Esse cenário virtuoso foi interrompido no ano de 2009 em função do despertar da crise financeira mundial.

Esse cenário só não foi pior em função das políticas anticíclicas que foram executadas pelo governo no sentido de se preservar a liquidez da economia brasileira. A atuação do Banco Central - liberação de depósitos compulsórios em grande escala - juntamente com a postura dos bancos públicos adquirindo carteiras de crédito de instituições financeiras de pequeno porte em dificuldade foi decisiva para se evitar uma crise de liquidez que, se desencadeada, aumentaria a restrição do crédito, o que tornaria inevitável uma recessão de grandes proporções.

A sustentação do gasto público foi fundamental para garantir a atividade do setor de serviços da economia, proteger a atividade em segmentos produtores de alimentos e de bens industriais básicos para a população. Desta forma, diante da não expansão do desemprego, não houve o aumento da inadimplência no crédito familiar, o que, aliado à disposição dos bancos públicos de deterem fatia maior no crédito pessoal e ao consumidor, suscitou uma reação competitiva da parte do segmento privado, fazendo com que já no segundo trimestre de 2009 voltasse a crescer o crédito para as pessoas físicas e para as empresas. Após o período mais agudo da crise e ao longo do início da década de 2010, essa trajetória persistiu, sendo

que no ano de 2014, a participação dos bancos públicos no estoque de crédito do sistema financeiro nacional ultrapassou a participação dos bancos privados.

Para entender esse movimento, bem como discutir o papel mais amplo que pode ser desempenhado por bancos públicos, a presente dissertação analisa a Caixa Econômica Federal (doravante, CAIXA), tendo como plano de fundo a sua relação histórica com o financiamento da habitação no Brasil, o que permitiu ao banco se posicionar como um agente crucial na operacionalização de políticas públicas que atuam decisivamente na melhoria de vida das pessoas. Isso se mostra possível em função de uma lógica de atuação distinta da observada em bancos privados, o que viabiliza o acesso ao crédito a uma grande parcela da população que inexoravelmente não seria atendida sem a presença de bancos públicos.

A exposição da relação da CAIXA com o financiamento da habitação é precedida da análise da evolução da política habitacional no Brasil a partir dos anos 1960, quando o eixo de coordenação e de execução estava concentrado na figura do BNH (Banco Nacional da Habitação). A partir da extinção do BNH, em 1986, a CAIXA começou a figurar como agente fundamental no segmento da habitação, a partir da incorporação das atribuições do extinto banco e das suas operações ativas e passivas. Em meio à desestruturação do planejamento da questão habitacional, da deterioração das principais fontes de *funding* desse segmento, da redução da presença do Estado na economia e do posterior processo de reestruturação patrimonial do banco no âmbito do PROEF, pode-se verificar que a CAIXA sempre permaneceu em uma posição de grande importância.

A partir do ano 2000, a CAIXA entrou em uma trajetória de grande expansão, o que potencializou a expansão do financiamento habitacional no Brasil, em um contexto macroeconômico favorável e da melhora dos níveis de emprego e renda no país. A retomada dessa trajetória de destaque teve ligação direta com o fato do Estado readquirir um papel central na definição dos rumos da economia brasileira, o que contribuiu para que a CAIXA voltasse a ter participação decisiva nas políticas relacionadas com a habitação no Brasil. A concretização do fortalecimento da CAIXA se deu a partir do lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida, com o seu duplo papel de garantir a existência de uma política anticíclica que evitasse uma ruptura maior da demanda agregada no país - durante a crise de 2009 - somada à possibilidade de se garantir a oferta de financiamento à habitação para uma parcela relevante dos brasileiros, sobretudo aos que sempre estiveram fora dos canais convencionais de crédito privado, em uma dimensão nunca antes observada em nossa história.

Fazendo um balanço dos principais pontos do Programa Minha Casa Minha Vida, nota-se que ele se propôs a atuar sobre as seguintes questões: a) Os problemas de infraestrutura e saneamento básico das residências existentes, ao combater o déficit por reposição de estoque, via concessão de subsídios às famílias; b) Regularizar a questão fundiária das moradias em terrenos invadidos ou em áreas públicas, pela diminuição do valor de custas/emolumentos cartorários ou da exigência de legalização de matrículas nos cartórios de registro de imóveis, com a preferência pelo registro do imóvel no nome da mulher; c) Aumentar a oferta de unidades habitacionais, facilitando o acesso aos recursos do BNDES e dos fundos instituídos pelo programa por parte das construtoras, visando diminuir o déficit por incremento de estoque; d) Eliminar a “elitização” dos financiamentos imobiliários ao conceder subsídios às classes sociais mais pobres, sobretudo aquelas com renda mensal de até três salários mínimos e que em geral não têm acesso aos recursos do FGTS; e) Resolver os aspectos técnicos da construção de novas moradias, ao determinar padrões de construção, impor limites para a construção de unidades habitacionais por empreendimento e exigir uma infraestrutura urbana mínima para aprovação dos projetos e liberação dos recursos (D’Amico, 2010).

Assim, diante do que já foi exposto, pode-se afirmar que bancos públicos têm condições de exercer uma série de atribuições amplas, sobretudo na atuação decisiva no financiamento de decisões de gasto de parte relevante da população que, na hipótese de ausência dessas instituições, não teriam outra opção. O financiamento da habitação, sem dúvida, é um exemplo de demanda que tem constante necessidade de atendimento e que é garantida em sua plenitude por bancos públicos.

Dessa forma, o objetivo dessa dissertação é discutir a centralidade da CAIXA – enquanto banco público - não só no provimento do financiamento da habitação como também no seu papel fundamental de gestão e de execução de políticas públicas, a partir de sua atuação no Programa Minha Casa Minha Vida, no período recente. A sua atuação anticíclica pode ser pensada de uma forma mais ampla na medida em que o banco teve uma postura fundamental nos tempos de crise, bem como uma liderança no provimento de crédito nos anos subsequentes, garantido a uma parcela relevante da população brasileira a oportunidade de ter acesso a crédito em uma dimensão extraordinária, o que seria impossível de se observar a partir de bancos com uma atuação pautada pela lógica de mercado.

A hipótese desta dissertação é que a atuação da CAIXA foi determinante para garantir a operacionalidade do Programa Minha Casa Minha Vida em função das múltiplas atribuições

que foram conferidas ao banco - dentro da institucionalidade que foi desenvolvida - desde a gestão e aplicação das principais fontes de *funding* até as atividades de intermediação e execução do Programa, juntamente com os demais agentes envolvidos. A centralidade do papel da CAIXA faz parte da defesa de uma postura mais ampla que pode e deve ser observada na atuação de bancos públicos.

CAPÍTULO 01 – BANCOS PÚBLICOS: UMA ABORDAGEM TEÓRICA MAIS AMPLA

O presente capítulo tem por objetivo apresentar a discussão sobre bancos públicos, oferecendo um amplo debate de ideias proporcionado pelo confronto de visões distintas acerca do papel destas instituições. Em síntese, existem dois tipos de abordagens que exprimem as visões mais gerais sobre o tema.

De um lado, coloca-se a literatura convencional, oriunda do pensamento que se desenvolveu ao longo do tempo no âmbito do mainstream, que considera bancos públicos como agentes promotores de ineficiências e intensificadores de falhas de mercado, em função dos vícios que acometem os *policy makers* no sentido de irresponsabilidades e de práticas populistas de caráter curto-prazista que levam ao desequilíbrio do sistema financeiro e ao racionamento de crédito. Assim, defende-se nesse tipo de leitura a redução ou a limitação do papel dessas instituições na economia, limitando a ação a pequenas intervenções em momentos de crise, por exemplo.

Por outro lado, e sob uma perspectiva diferente, apresenta-se o debate baseado em uma leitura não convencional. Ou seja, neste caso, parte-se da centralidade dos bancos em uma economia monetária de produção, a partir de uma interpretação keynesiana que se inspira na Teoria da Demanda Efetiva e na importância que elementos como a moeda, o tempo histórico e a incerteza desempenham sobre a economia. Partindo desse paradigma, discute-se que o protagonismo de bancos públicos se mostra necessário não apenas em momentos de crise ou em mercados selecionados, mas também a partir de uma forma mais ampla de se pensar a sua atuação, a partir de critérios de decisão que vão além da lógica de mercado, o que contribui decisivamente para a geração de emprego e renda e para a melhoria do nível de vida das pessoas.

1.1. Leitura convencional sobre a atuação dos bancos

Os primeiros trabalhos que buscaram compreender o papel da intermediação financeira para o desenvolvimento da economia foram desenvolvidos nos anos 1950 por Gurley e Shaw (1955). Para esses autores, bancos ou outras instituições com esse tipo de funcionalidade se caracterizam pelo fato de atuar na mobilização de poupanças e na facilitação da alocação de recursos entre agentes superavitários e deficitários.

O modelo Shaw-McKinnon (SHAW, 1973; MCKINNON, 1973), por exemplo, considera que o financiamento do crescimento econômico depende do acumulo prévio de poupança, que a poupança agregada é uma função positiva da taxa real de juros, e que mercados financeiros livres conduzem a taxa real de juros, a poupança agregada e a taxa de crescimento a seus níveis “ótimos”. Essas proposições são derivadas da teoria neoclássica da taxa de juros, bem como da hipótese de mercados eficientes (FAMA, 1970).

É importante destacar que nesta abordagem está implícita a visão de que o volume de recursos disponibilizados pelos bancos depende da poupança acumulada previamente, uma vez que o financiamento é obtido quando os bancos realizam a intermediação da poupança entre agentes superavitários e deficitários. Em outras palavras, o banco seria uma espécie de intermediário neutro de recursos na economia, no sentido de que sua atuação não poderia afetar as condições de financiamento da economia.

A contribuição de Tobin (1963) foi importante no sentido de demonstrar um avanço no entendimento da natureza dos bancos, indo além da visão de que estas instituições deveriam se comportar como meros intermediadores. Em sua moderna teoria da intermediação financeira, o autor destacou que a atividade bancária, sobretudo a criação de moeda, não está sujeita a restrições oferecidas pelo nível de reservas monetárias. Na verdade, a composição dos ativos e passivos depende da postura otimizadora dos bancos, dado que o uso das reservas disponíveis é uma variável que depende das oportunidades de empréstimos e das taxas de juros.

No modelo desenvolvido por Klein (1971), os bancos são caracterizados como firmas maximizadoras de lucro que procuram atender às demandas de tomadores e emprestadores de recursos até o ponto em que a receita marginal dos ativos é igual ao custo marginal das obrigações. A análise do autor sobre a firma bancária contribuiu para esclarecer alguns aspectos relevantes da teoria neoclássica, tais como: a) a importância da composição do ativo e do passivo dos bancos; b) a ocorrência do processo de precificação dos empréstimos; e c) a simplicidade no cálculo do rendimento oferecido pelos bancos para os depósitos.

Fama (1980) também estudou o papel da intermediação financeira, concluindo que os bancos devem atuar apenas no provimento de serviços de pagamento. Com base no teorema de Modigliani-Miller (MODIGLIANI; MILLER, 1958), o autor mostra que a atividade bancária é passiva na determinação de preços e das variáveis reais.

As relações no mercado de crédito costumam ser singulares, pois algumas

características desse mercado produzem a necessidade de relações exclusivas. Stiglitz (1985) sistematizou algumas dessas particularidades, entre as quais se destacam as seguintes: a) Como os custos em adquirir informações não são, em geral, negligenciáveis, os bancos tendem a direcionar sua oferta de crédito para clientes específicos. Além disso, esses mesmos clientes podem auferir economias de escala se concentrarem sua demanda de crédito em um único fornecedor. Como resultado, há uma tendência de monopolizar a oferta de crédito; b) Os demandantes de crédito sempre têm o incentivo de assumir os projetos mais arriscados porque estes apresentam maiores taxas de retorno. Os bancos podem tentar reduzir esse risco criando cláusulas restritivas nos contratos de crédito, mas há custos em prever e monitorar todas as possibilidades. Relações específicas proveem maior estabilidade e previsibilidade; c) A estabilidade da relação gera menores custos para os bancos, pois as informações que foram adquiridas em uma certa data podem ser utilizadas nas análises para futuras concessões de crédito.

Assim, a teoria moderna da intermediação financeira se fundamenta na existência de falhas de mercados decorrentes da presença de informação assimétrica e/ou imperfeita, desviando assim do paradigma clássico de mercados perfeitos. Portanto, as instituições financeiras têm como função principal a redução de custos de transações decorrentes das assimetrias informacionais e sua funcionalidade deriva dessas falhas. A consequência direta desse processo é o racionamento de crédito.

O conceito de assimetrias de informação¹ se baseia no fato de que o tomador de recursos sabe mais informações sobre si mesmo do que o emprestador no tocante aos riscos associados aos empréstimos, o que leva a problemas de risco moral e seleção adversa, reduzindo a eficiência na alocação de crédito. Sendo assim, os bancos têm condições de formar relações de longo prazo com os tomadores e - por meio de técnicas de monitoramento e de acesso a bancos de dados - contornar esses problemas. A especialização e a possibilidade de explorar economias de escala também garantem vantagens comparativas às instituições financeiras (ante os poupadores individuais) (HERMANN, 2011).

O conceito de custos de transação² associa ao fato de que as instituições financeiras funcionam como uma coalização de agentes que busca explorar economias de escala derivadas do uso de tecnologias na transação e economias de escopo em função da diversificação de portfólio. Assim, na ausência de bancos, os custos enfrentados tanto por

¹ Leland e Pyle (1977); Diamond (1984); Stiglitz e Weiss (1981)

² Bernston e Smith (1976); Campbell e Kracaw (1980); Fama (1980).

tomadores quanto por emprestadores seria maior. A redução dos custos pode ser feita pelos bancos por meio dos canais de distribuição (rede de agências, internet, telefone, contratos padrões de crédito).

O conceito de regulação³ destaca a importância das regulações incidentes sobre a criação de moeda e os processos de poupança e de financiamento em uma economia capitalista, sendo capaz de afetar a solvência e liquidez da instituição financeira, uma vez que os bancos se defrontam com esse risco permanentemente. Portanto, considera-se que o marco regulatório é fundamental na atividade de intermediação financeira e estabilidade do sistema financeiro.

Por fim, o gerenciamento de risco⁴ se constitui como uma das funções principais da intermediação financeira, sendo que a absorção de risco é uma função central dos bancos, permitindo reduzir as incompatibilidades entre poupadores e investidores. O pressuposto básico é que os intermediários financeiros gerenciam riscos de forma mais eficiente e menos custosa do que os demais agentes econômicos, por meio da diversificação da carteira de investimentos, entendida como necessária para oferecer segurança requerida pelos poupadores.

Assim, na perspectiva de teoria moderna de intermediação financeira, um sistema financeiro funcional seria aquele que provê a melhor distribuição de informação para guiar consumidores e poupadores na alocação intertemporal da renda e riqueza, ajudando a superar a assimetria de informações entre poupadores e investidores, e que ao mesmo tempo permite reduzir os custos de transação na atividade de intermediação, contribuindo, assim para a melhor alocação de recursos disponíveis para impulsionar o crescimento (PAULA, 2013).

Hermann (2011) também chama atenção para o papel das externalidades como mais uma forma de falha de mercado proporcionada pelo livre funcionamento dos mercados financeiros. É possível observar tanto externalidades positivas quanto negativas. As externalidades positivas decorrem de seus efeitos benéficos para o desenvolvimento econômico, viabilizando maiores taxas de investimento e o financiamento de setores com efeito de encadeamentos inter e intrasetoriais. Quanto às externalidades negativas do mercado financeiro, têm-se a possibilidade de geração de bolhas de ativos, de crises de crédito ou de contágio entre segmentos da economia em geral, proporcionando o risco

³ Guttentag e Lindsay (1968); Fama (1980); Mankiw (1986) e Merton (1995)

⁴ Allen e Santomero (1997,1999); Scholtens e Wensveen (2000;2003)

sistêmico.

Portanto, a eficiência dos bancos permite, de certa forma, reduzir as falhas de mercado supracitadas, em uma perspectiva que vai além do papel de intermediação financeira entre agentes superavitários e deficitários. No entanto, essa postura não garante uma eficiência do ponto de vista macroeconômico em termos de alocação de recursos, o que sugere a necessidade da presença do Estado na execução direta ou indireta de políticas financeiras, bem como na regulação do sistema financeiro.

1.2.A centralidade dos bancos na economia: o legado keynesiano

A visão anteriormente analisada sobre o papel dos bancos acaba sendo insatisfatória para a compreensão do comportamento dos bancos, na medida em que os bancos são considerados meros intermediadores de recursos, cuja função é transferir recursos dos fundos superavitários para os deficitários. E quando a análise evolui para a importância dos bancos na redução de falhas de mercado, também se nota uma incompletude no tocante a aspectos macroeconômicos e regulatórios, uma vez que a forma de atuação dos bancos é pensada exclusivamente a partir de uma lógica de mercado.

Sob uma perspectiva distinta, o legado de Keynes (1936) coloca a importância do sistema financeiro para o desenvolvimento tanto na proposição sobre a não-neutralidade da moeda e do seu caráter endógeno, quanto na discussão sobre a relação entre financiamento, poupança e investimento, com os bancos exercendo o devido destaque em relação à provisão de liquidez⁵ para as decisões de gasto dos agentes. Nota-se, portanto, que essas ideias são oriundas de bases conceituais distintas do que é habitualmente discutido pelas abordagens existentes.

As ideias de Keynes constituíram um marco na teoria econômica, por permitirem a compreensão do funcionamento efetivo de uma economia capitalista, lançando as bases para a superação dos problemas inerentes a uma economia orientada para o mercado e fundada na utilização da moeda. Assim, em meio a um cenário marcado por oscilações na demanda agregada, originadas da instabilidade das decisões de gastos dos agentes, em um ambiente de permanente incerteza, os bancos adquirem um grande protagonismo, na

⁵ Na teoria pós-keynesiana, dado que a poupança *ex-ante* não é condição prévia para a realização dos investimentos, os bancos têm um papel fundamental na criação de poder de compra novo para as firmas investidoras e para as famílias.

medida em que podem afetar as decisões dos agentes, seja pelas mudanças nas condições da oferta de empréstimos, seja a partir de modulações dos preços dos ativos de capital e das expectativas dos empresários decorrentes das políticas de balanço realizada.

Neste tipo de economia, um dos pontos fundamentais a ser considerado é a não neutralidade da moeda, ou seja, as decisões de investimento são feitas buscando a valorização e a acumulação da riqueza na forma de dinheiro. Ela exerce impacto sobre as variáveis-chave do sistema, na medida em que altera o ritmo de acumulação de capital, em função dos seus atributos de liquidez, sobretudo quando consideramos a incerteza que habita as decisões de gasto dos agentes.

Keynes (1930) descreve como a evolução do sistema monetário transforma os bancos, de simples cofres privados e intermediários de poupança, em principais supridores de meios de pagamento, capazes de criar crédito independente de depósitos prévios. Nesse contexto, Chick (1993), a partir de fatos estilizados, apresenta cinco estágios de desenvolvimento do sistema bancário, demonstrando que somente no primeiro estágio a ideia de que o financiamento depende de poupança prévia seja possível, assim como a ideia dos cofres privados apontada por Keynes anteriormente. Já a partir do segundo estágio, a autora mostra que notas bancárias e direitos sobre depósitos são amplamente aceitos como meios de pagamento. Dessa forma, o nível de redepósitos é muito maior e os bancos adquirem grande autonomia na criação de depósitos bancários (e crédito) para financiar as despesas dos clientes.

Keynes (1937) fez uma importante distinção entre financiamento e poupança, considerando que as decisões de gasto nunca deixarão de ser feitas por ausência de poupança, mas sim por falta de financiamento⁶. A igualdade entre poupança e investimento decorre da variação do nível de renda - e não da taxa de juros - sendo a poupança determinada pelo investimento (ou seja, a poupança é determinada *ex-post*).

De acordo com o princípio da demanda efetiva, são os gastos agregados que geram a renda na economia, enquanto a poupança apenas representa a renda não consumida. Os gastos são determinados pelas expectativas de longo prazo relacionadas às rendas futuras. Assim, além do espírito animal dos empresários, é preciso que haja disponibilidade de

⁶ É necessário que os agentes decidam investir e que os bancos endossem a iniciativa e acreditem no retorno desse projeto. Assim, um determinado investimento não deixa de ser realizado por não existir previamente um fundo para seu financiamento. No entanto, o investimento pode não se realizar por falta de convicção de um banco financiador ou mesmo pela insuficiência de caixa, evidenciada por uma eventual iliquidez bancária, por exemplo.

crédito por parte do setor bancário para que se concretizem as decisões de gasto dos agentes. A oferta agregada de financiamento é estabelecida principalmente pelo desejo dos bancos de criar ativamente depósitos e crédito - e não pela preferência individual dos poupadores. Sendo assim, os bancos têm um papel fundamental no processo de crescimento econômico, pois somente se eles compartilharem do otimismo dos empresários no período de crescimento e acomodarem suas demandas por crédito é possível que o financiamento das decisões de gasto se expanda e que a economia cresça.

Keynes (1937) analisa o processo de financiamento da economia em duas etapas: enquanto, na primeira, a provisão de moeda permite que a despesa de investimento seja implementada (*finance*), na segunda, a poupança *ex-post* é usada para consolidar dívidas para a despesa de investimento (*funding*). Nesse chamado circuito *finance-funding*, a obtenção de financiamento é o início do processo de formação de capital, a poupança é gerada a partir das decisões de investimentos, como resultado do processo multiplicador de renda, e a poupança *ex-post* pode canalizada para o mercado financeiro para consolidar a dívida de curto prazo das firmas investidoras.

O *finance* é um fundo rotativo que não requer a existência prévia de poupança. Ele depende do ritmo do investimento e da demanda por financiamento dos agentes. Se o fluxo de gastos agregados permanece constante, dada a velocidade constante da moeda, o estoque de moeda existente pode financiá-los pela simples troca de mãos de moeda entre agentes na realização das transações, não sendo necessários que os bancos criem novos empréstimos.

Segundo Correa (1996), durante o estagio de *finance*, os bancos têm a sua liquidez temporariamente reduzida. Eles ofertam o *finance* sem absorver recursos, utilizando-se de um fundo rotativo que fica constantemente em suas mãos. O atributo de rotatividade deste fundo ocorre através do qual a liquidez bancária é restaurada via operação do multiplicador keynesiano, ou seja, o investimento gera um fluxo de pagamentos no sistema econômico, o que leva os agentes a depositar uma parcela desses recursos na forma de passivo bancário, viabilizando a reposição da liquidez bancária.

Na mesma linha, Paula (2013) comenta que quando o banco concorda em fazer um empréstimo para um novo projeto de investimento, este empréstimo cria uma obrigação – na forma de depósitos. Se a autoridade monetária acomoda a demanda por reservas dos bancos que surge como um resultado da criação de depósitos via crédito, o *finance* é gerado. Ou seja, enquanto o empréstimo é usado pela firma para pagar o ofertante do novo equipamento e contratar novos trabalhadores, as firmas e trabalhadores depositam sua renda

no setor bancário.

O problema fundamental de uma economia empresarial não é como gerar a poupança, mas como fazer com que os recursos disponíveis permitam consolidar as dívidas dos investidores, ou seja, que se tornem uma fonte de *funding*. Este tem o papel de mitigar o crescimento da fragilidade financeira que é inerente a uma economia em crescimento, devido tanto ao aumento no grau de endividamento dos investidores quanto ao descasamento de maturidades entre sua estrutura ativa e passiva (PAULA, 2013).

Os bancos não são gerenciadores passivos de moeda para empréstimos ou investimentos, pois atuam objetivando a maximização dos lucros. Por isso, diz-se que os bancos atuam ativamente na economia quando buscam tomadores de empréstimos, empreendem compromissos de financiamento, constroem novas conexões com outras firmas e bancos, e quando captam novos fundos externos. Assim, pode-se concluir que os bancos alavancam seu capital próprio com moeda de terceiros, sendo a maior parte dos lucros derivados de taxas pela aceitação de dívidas, fundos comprometidos e serviços diversos, tais como o spread entre as taxas de juros cobradas e as taxas que pagam para obter esses fundos.

Dymski (1988) desenvolveu um modelo microeconômico de comportamento dos bancos, justificando que a maioria dos autores pós-keynesianos fica excessivamente atenta aos aspectos macroeconômicos do setor bancário, fazendo apenas considerações intuitivas sobre os aspectos microeconômicos. O modelo desenvolvido pelo autor avança em relação aos modelos tradicionais quando incorpora explicitamente o tempo real e considera que, as funções do banco de ofertar liquidez e criar crédito são interdependentes. O aspecto chave desse modelo é que os ativos e passivos têm o período de duração combinada para que os bancos atinjam o equilíbrio *ex-ante* de suas transações em toda a decisão no período.

O autor também chama atenção para o papel da incerteza na formação das expectativas dos bancos, uma vez que, além das posições que são tomadas em termos de composição dos portfólios, é preciso considerar que os financiamentos concedidos são baseados em variáveis que se alteram ao longo do tempo, o que realimenta ainda mais o estado de incerteza e, por consequência, a postura dessas instituições em termos de oferta de crédito e de estímulo à demanda agregada.

Paula (2013) chama atenção para o fato de que o conceito de funcionalidade do sistema financeiro carrega consigo uma dimensão de Keynes - resolver o problema do financiamento dos investimentos - e uma dimensão de Minsky - geração da fragilidade

financeira da economia. Isso porque ao mesmo tempo em que o sistema financeiro pode ajudar na mediação entre demandantes de títulos e as firmas desejosas de consolidar suas obrigações de curto prazo em dívidas de longo prazo, o sistema financeiro também pode ser uma fonte de instabilidade criada a partir da ação de especuladores, o que acaba sendo necessário para dar liquidez aos títulos no mercado secundário.

Nesse sentido, Studart (1995) considera que a funcionalidade do sistema financeiro para o processo de desenvolvimento acontece quando se expande o uso de recursos existentes com um mínimo de aumento possível na fragilidade financeira e outros desequilíbrios que possam deter o processo de crescimento por razões puramente financeiras. Ou seja, um sistema financeiro deve prover financiamento para que empresas e famílias realizem seus gastos e deve, também, canalizar os recursos para que seja possível administrar o pagamento de dívidas.

Uma importante consequência do legado de Keynes e da teoria pós-keynesiana na definição da centralidade dos bancos para o processo de desenvolvimento econômico é que diante da problemática do financiamento e também da fragilidade inerente ao sistema financeiro - o que suscita uma maior regulação do sistema -, não se pode esperar que esse processo tenha a condução espontânea de mercados financeiros privados, sobretudo quando se fala de países em desenvolvimento. Dessa forma, surge a discussão sobre o papel que bancos públicos podem desempenhar nas economias, com uma atuação que seja pensada além da lógica de mercado.

1.3.Leitura convencional sobre a atuação de bancos públicos

Até o início do século XX, quando os princípios abstratos do livre-mercado referenciavam o pensamento econômico, a existência de bancos públicos era considerada desnecessária, embora já era possível perceber que essas instituições foram decisivas para que a industrialização prosperasse em várias regiões da Europa e do Japão, conforme os relatos de Gerschenkron (1962). Com o advento da Grande Depressão, em 1929, foram criadas as condições para que alguns Estados Nacionais abandonassem as doutrinas econômicas liberais até então propagadas nos países ocidentais (Torres Filho e Costa, 2012).

No pós-guerra, a visão intervencionista do setor público no financiamento de longo prazo esteve presente no desenvolvimento do acordo de Bretton Woods. Assim,

promoveu-se a criação de bancos públicos de desenvolvimento em diferentes regiões do mundo como forma de direcionar recursos para a expansão da infraestrutura e da indústria. No entanto, a literatura econômica mainstream tratou a experiência de direcionamento de crédito nos países em desenvolvimento como algo negativo e que teria prejudicado o desenvolvimento do mercado de capitais.

No modelo desenvolvido por Shaw e McKinnon (SHAW, 1973; MCKINNON, 1973), tem-se que mercados financeiros livres permitem o equilíbrio da taxa real de juros, da poupança agregada e da taxa de crescimento. Isso implica no fato de que a imposição de qualquer outra taxa de juros resulta em um equilíbrio menos eficiente que o gerado pelo mercado. Além disso, essas taxas refletem corretamente fundamentos micro e macroeconômicos, sendo que quando as taxas se afastam do equilíbrio, não se deve exercer políticas de teto de taxas de juros ou de direcionamento de crédito – mas sim “corrigir” os fundamentos⁷.

Shaw (1973) e McKinnon (1973) concluem que a precariedade das condições de financiamento nos países em desenvolvimento tem origem na política financeira praticada no pós-guerra, cujo objetivo era a expansão da oferta de crédito a baixo custo. Esses autores a denominaram de “política de repressão financeira”, por entenderem que seu efeito era reprimir- e não estimular - o desenvolvimento financeiro. Neste enfoque, bancos públicos são vistos como parte da causa da incompletude dos mercados financeiros onde atuam. Portanto, a solução para esse problema seria a inclusão de programas de privatização, ou simples extinção, de bancos públicos entre as linhas de política de liberalização financeira recomendadas para estimular o desenvolvimento econômico e financeiro nos países em desenvolvimento.

Assim, para muitos autores, a melhor saída para bancos públicos seria a privatização, o que reduziria os dispêndios do governo e promoveria melhorias no desempenho de economias, em função da alocação do crédito pautada por decisões privadas, regida pela lógica do mercado. Outra solução compartilhada por autores seria a submissão de bancos públicos ao mesmo arcabouço regulamentar e de supervisão que as privadas, assim como a códigos de boa conduta.

⁷ Hermann (2011) aponta que nesse tipo de abordagem não há espaço para políticas financeiras intervencionistas, uma vez que a intervenção do governo é vista como desnecessária e deletéria: se confirma os preços de mercado, é redundante e, portanto, um desperdício de recursos públicos; se ocorre ou induz a preços distintos dos que seriam livremente praticados é uma distorção, que reduz a eficiência do mercado.

Ao longo dos anos 1990, instituições multilaterais⁸ se encarregaram de produzir parte relevante da literatura disponível sobre bancos públicos, em um contexto marcado pelo consenso de que se fazia necessária uma revisão acerca da participação estatal na propriedade de instituições financeiras. Essa necessidade era comprovada por conta do desempenho inadequado dessas instituições - medido por coeficientes financeiros microeconômicos de rentabilidade e eficiência⁹ - sobretudo quando comparado com os resultados alcançados por instituições financeiras privadas, o que se mostrava como causas do ritmo lento e frágil de desenvolvimento econômico dos países em desenvolvimento, onde a participação de bancos públicos era relativamente elevada.

Na literatura convencional, destacam-se três tipos de visões sobre o papel de bancos públicos na economia: a visão social, a visão de agência, e a visão política. A visão social aponta que bancos públicos são criados porque, diferentemente dos bancos privados, estes maximizam lucros enquanto bancos públicos maximizam objetivos sociais mais amplos. Além disso, os bancos privados muitas vezes não teriam condições de alocar fundos para projetos com alto retorno social ou a empresas localizadas em setores específicos (GREENWALD; STIGLITZ, 1993). A visão de agência coloca que bancos públicos são projetados para reduzir as falhas de mercado, embora as decisões dependam do *trade-off* entre eficiência interna e alocativa. Em geral, esses bancos servem objetivos sociais e alocam recursos onde os mercados privados falham. No entanto, os gestores públicos podem exercer esforços reduzidos ou desviar recursos para benefícios pessoais. Por fim, a vista política é baseada na suposição de que os políticos são indivíduos interesseiros que perseguem objetivos políticos e pessoais. Assim, muitos dos empregos em bancos públicos (cargos de direção) dependeriam do apoio político (SHLEIFER E VISHNY, 1998).

Hanson (2004) traz explicações que contestam a possibilidade de bancos públicos apresentarem resultados mais adequados por conta de sua missão social, no sentido de garantir o acesso ao sistema financeiro a uma parcela maior da população. A ideia principal que norteia sua argumentação é de que esses bancos concentrariam seus empréstimos no

⁸ Entre as instituições, destacam-se o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento. .

⁹ Segundo o diagnóstico de instituições multilaterais, bancos públicos não seguem a racionalidade privada em suas decisões de alocação de crédito, o que contribui para piores resultados de eficiência e rentabilidade. Além disso, a baixa eficiência dos empréstimos de bancos públicos seria a razão de crises bancárias e menor crescimento macroeconômico.

setor público e que as operações dirigidas ao setor privado se concentrariam em grandes tomadores. Além disso, bancos públicos tendem a ser menos capitalizados e recebem subsídios do governo que muitas vezes carecem de transparência.

Yeyati *et al.* (2004) definem argumentos que conferem uma certa racionalidade a participação do Estado na atuação dos bancos. Primeiramente, é fundamental garantir a solidez e a segurança do sistema financeiro - dada a inerente fragilidade das instituições financeiras - bem como minimizar as imperfeições de mercado existentes em função da presença de informação custosa e assimétrica. Outro argumento usado pelos autores é que a intervenção do Estado possibilita o financiamento de projetos socialmente relevantes, embora não lucrativos financeiramente. Por fim, acrescentam que se deve promover o desenvolvimento financeiro e possibilitar serviços bancários competitivos a uma grande parcela da população que não se mostram interessantes do ponto de vista do capital privado, o que levaria a externalidades positivas sobre o crescimento e a redução da pobreza. Assim, uma conclusão que deriva dessa argumentação é que bancos públicos seriam mais adequados em países marcados pela presença de instituições e mercados financeiros pouco desenvolvidos.

Yeyati *et al.* (2004) também argumentam que os bancos privados têm incentivos limitados para emprestar durante os períodos de crises econômicas e de taxas de juros reduzidas. Assim, essas falhas de coordenação fornecem justificativas para a presença de instituições financeiras públicas para assegurar a prestação continuada de crédito necessário para a economia em face de cortes do setor privado. Nestas circunstâncias, a intervenção do Estado resolve problemas de coordenação, tornando a política monetária mais eficaz.

Gutierrez *et al.* (2011) mostram que, em geral, exemplos de bancos públicos bem sucedidos não são abundantes, embora existam algumas instituições que se revelaram eficazes na concretização dos seus objetivos, preservando simultaneamente a sua posição financeira. A eficiência depende de uma série de fatores: a) a capacidade de identificar e diminuir falhas de mercado; b) a concepção de um mandato bem definido; c) o uso de instrumentos inovadores para se adaptar a evolução do mercado; e d) a adoção de melhores práticas de governança corporativa. Nos países em estágios incipientes de desenvolvimento e com fracos sistemas jurídicos, a vantagem do Estado na execução de contratos também foi fornecida como uma justificativa para a existência de bancos públicos.

Assim, de acordo com a literatura convencional o que se percebe é que a atuação de bancos públicos deve ser bastante restrita, em função da promoção de desequilíbrios e de

uma postura ineficiente do ponto de vista do mercado. O que se coloca a partir de alguns autores é que essas instituições podem suprir as lacunas deixadas pelos bancos privados em segmentos específicos de mercado ou ainda compensar temporariamente a retração dos bancos privados em momentos de crise. Em todo o caso, o que se observa é uma perspectiva restrita de análise sobre as possibilidades de atuação de bancos públicos.

1.4. Leitura ampliada sobre o papel de bancos públicos: uma visão não convencional

Ferreira *et al.* (2014) mostram uma outra ordem de argumentos encontrados na literatura que defendem a intervenção governamental nos mercados de crédito em função da percepção da importância de mecanismos de financiamento que garantam as decisões de gasto cruciais e que, muitas vezes, não são assegurados pelos agentes privados. Esses argumentos compõem uma visão não convencional¹⁰, uma vez que não se restringem apenas a ideia de falhas de mercado e externalidades.

Minsky (1992) parte da perspectiva de que a função central da estrutura financeira é garantir a acumulação de capital, de modo a possibilitar o crescimento da economia. Assim, defende que sempre que as funções bancárias não forem adequadamente exercidas pelas instituições participantes do mercado, há espaço para intervenção governamental, sobretudo na oferta de crédito e de mecanismos de poupança e pagamentos para determinados segmentos da população – tais como indivíduos de baixa renda, minorias étnicas, além e em especial de pequenas empresas. Essa percepção está embasada na importância de serviços financeiros, sobretudo mecanismos de financiamento, para garantir as decisões de gastos, a geração de renda e, por consequência, o desenvolvimento econômico.

O papel que cabe a bancos públicos pode e deve ir além do enfrentamento das deficiências no processo de alocação de crédito, no contexto de uma economia marcada pela instabilidade financeira e pela geração de desigualdades. Minsky (1992) aponta para o fato de que em uma economia capitalista desenvolvida, o resultado esperado de um

¹⁰ De acordo com Deos e Mendonça (2010), a maior parte dos estudos sobre o papel de bancos públicos tem relação com o não desenvolvimento do sistema financeiro. Como visto no item anterior, a função dessas instituições seria preencher falhas deixadas pelo setor privado no que concerne ao atendimento às demandas de crédito de determinados segmentos econômicos ou áreas geográficas. Assim, as autoras chamam de "visão convencional" essa perspectiva de análise, que consideram excessivamente restrita. Por outro lado, a "visão não convencional" é o esforço empreendido no sentido de configurar uma atuação a bancos públicos que vá além do que é comumente registrado.

comportamento maximizador não é o equilíbrio. Ao contrário, é o desequilíbrio e a instabilidade. Ainda além, o desequilíbrio não se deve a nenhuma falha introduzida de fora no sistema. Na verdade, o desequilíbrio é endógeno e a instabilidade é a contraface desse sistema que busca expandir-se incessantemente (DEOS; MENDONÇA, 2010).

A análise de Minsky (1992) acerca do comportamento das economias capitalistas, com ênfase para a tendência de geração inerente de fragilidade e instabilidade, permite colocar a discussão sobre bancos públicos em outra perspectiva, abrindo espaço para pensar sua atuação em termos muito mais gerais do que os que são colocados a partir das falhas, ou mesmo das lacunas do mercado, sobretudo no processo de alocação do crédito.

Assim, Ferreira *et al.* (2014) defendem que bancos públicos podem e devem ser pensados no contexto das instituições capazes de contribuir não somente no atendimento a determinados segmentos dos mercados financeiros (ou de crédito), mas também como instituições que podem assegurar maior estabilidade ao sistema financeiro e à economia como um todo.

Na mesma linha, Andrade e Deos (2009) buscam uma conceituação de banco público a partir de uma perspectiva teórica keynesiana-minskyana, a qual não se restringe à ideia convencional de banco público como instituição que atua no sentido de corrigir falhas de mercado. Os autores criticam a adequação deste conceito para a discussão acerca da necessidade e da adequação de bancos públicos. Para os autores, muito mais do que corrigir falhas, bancos públicos estruturam mercados onde o setor privado reluta em atuar. Além disso, bancos públicos vão ou deveriam ir além desse marco, na medida em que: a) podem definir novos produtos financeiros e/ou novas condições para produtos já existentes, de forma a induzir o mercado a atuar sob novas bases; b) atuam sobre o mercado de forma a alterar sua dinâmica natural, sendo um canal privilegiado para transmitir os impactos das decisões tomadas no âmbito das políticas monetária e creditícia; e c) exercem ações que minimizam a incerteza, sobretudo em momentos de crise, quando as instituições privadas reduzem fortemente a oferta de crédito para o sistema.

Torres Filho (2007) constrói uma linha de argumentação para justificar a presença de bancos públicos de desenvolvimento a partir de uma discussão mais ampla acerca de intervenção do Estado em mercados de crédito. O autor constata que a intervenção acontece em todos os países do mundo - com propósitos distintos - e que seriam três as áreas de atuação dessa intervenção: a política monetária, a regulação e a alocação de crédito.

Mollo (2005) considera que junto com o desenvolvimento dos mercados

financeiros, ocorre em simultâneo um aumento da especulação e da instabilidade sistêmica. Assim, há a necessidade de se fortalecer a regulação do Estado que pode ser pensada de forma indireta - via regulação prudencial - ou de forma direta - por meio de bancos públicos. Além disso, é fundamental a realização de políticas discricionárias, redefinindo as ações no âmbito monetário e financeiro, tanto para garantir o financiamento do investimento e assim assegurar o crescimento de emprego e renda, como para reduzir a instabilidade e as desigualdades.

Zysman (1983) destaca que grande parte dos países industrializados e todos os países em desenvolvimento apoiaram seus processos de industrialização em uma combinação de crédito bancário governamental – a cargo de grandes bancos públicos e/ou de agências de fomento em parceria com grandes bancos privados – com financiamento externo. Com base nessa linha, Vidotto (2010) traz uma contribuição adicional sobre o papel de bancos públicos – e do próprio Estado - no contexto do financiamento da acumulação de capital no Brasil ao longo do século XX. As particularidades do desenvolvimento brasileiro revelam que a formação econômica brasileira no pós-guerra consolidou uma estrutura de capital em que os principais atores – capital estrangeiro, estatais e capital nacional – desenvolveram esquemas específicos de financiamento de sua expansão.

Dessa forma, a acumulação de capital desfrutou de incentivos de toda espécie no Brasil: proteção tarifária, desvalorização cambial, incentivos fiscais, estatização da dívida externa e socialização de prejuízos. As condições diferenciadas de crédito de curto e médio prazo, canalizados pelo conjunto de bancos públicos, em volumes muito mais expressivos do que o crédito especificamente de longo prazo, foram fundamentais na sustentação da atividade econômica. Portanto, para Vidotto (2010) a experiência brasileira de industrialização e desenvolvimento é associada ao conceito mais amplo de banco de fomento, conceito que se relaciona aos subsistemas de crédito desenhados a partir dos anos 1960, que incluíam crédito imobiliário, rural, agroindústria, indústria e comércio exterior, de curto e de longo prazo.

Mettenheim (2010) faz uma construção histórico-conceitual para mostrar a importância do papel de bancos públicos. Em contrapartida aos argumentos de que bancos públicos estão entre os piores casos de intervenção estatal, o autor chama atenção para estudos que reafirmaram a tradição da economia política centrada no Estado. O autor cita o caso de Hall e Soskice (2001) que descrevem experiências na Europa de economias de

mercado “coordenadas”. Para as perspectivas de economia de mercado centradas no Estado e coordenadas, as políticas governamentais e forças políticas passam a ser vistas como fundamentais para a inclusão social, o desenvolvimento sustentável e a manutenção da vantagem competitiva.

Mettenheim (2010) também destaca que pesquisas na linha neoclássica afirmam que bancos públicos são menos eficientes que os bancos privados, conforme visto anteriormente. Para o autor, a afirmação é superestimada uma vez que comparações de eficiência (em geral, custos administrativos sobre crédito) não só tendem a cometer a falácia da agregação, como também ocultam uma diferença muito mais importante para a gestão pública: o fato de bancos públicos servirem de grandes alavancas para governar. Em termos de custo fiscal e orçamentos de governo, se for comparado o valor em dinheiro necessário para executar diretamente políticas públicas com a mesma quantidade de recursos mantidos como reserva em bancos públicos para empréstimos, crédito ou financiamentos, chega-se à conclusão que, por conta do multiplicador bancário, é possível obter um montante real disponível várias vezes superior ao valor que é definido no orçamento¹¹. Portanto, estas instituições podem gerar políticas públicas por uma fração elevada do custo fiscal do gasto efetivo, o que também compensaria os níveis de custos administrativos.

Diagnóstico semelhante é realizado por Hermann (2011) quando considera que a autonomia financeira de bancos públicos tende a ser maior que a do governo em função da possibilidade de o primeiro recorrer a fontes de *funding* mais diversificadas, como a captação de poupança doméstica (voluntária ou compulsória), empréstimos de outros bancos (nacionais ou estrangeiros) e, no caso de bancos públicos já em operação e bem-sucedidos há alguns anos, também o reinvestimento do excedente operacional.

A partir do caso brasileiro, a autora coloca que bancos públicos lideraram várias políticas desenvolvidas para facilitar o acesso ao financiamento, oferecer microcrédito e o uso de correspondentes bancários para chegar a regiões e cidadãos que não contavam com serviços bancários, contrariando a expectativa de que a liberalização do setor bancário levaria a uma ampliação dos serviços bancários por meio da liderança de bancos privados e

¹¹ Com base em números elaborados pelo autor, Mettenheim (2010) esclarece que para cada unidade monetária alocada por um banco público, o banco tem condições de emprestar dez vezes mais esse valor mantendo em caixa uma reserva contra o risco de não pagamento do empréstimo. As diretrizes de capital conforme o Acordo de Basiléia III definem este número em 8% (risco ponderado), enquanto o Banco Central do Brasil estabelece em 11%. Assim, o autor utilizou 10% para fins de clareza do cálculo.

estrangeiros mais eficientes¹². Dessa forma, a autora conclui que a vantagem dessas instituições é oferecer opções para políticas sociais e para a inclusão social através da grande capilaridade das redes de agências, da reputação enquanto agentes de política pública e social, bem como suas marcas para expandir os serviços bancários rumo ao amplo e comparativamente subdesenvolvido interior do país.

Por fim, também sugere que, a partir do uso de conceitos como o canal de crédito e o canal de juros – desenvolvidos nos anos 1990 – seria possível a bancos públicos conciliar a inclusão social com a regulação sistêmica dado que, em função do elevado número de cidadãos sem conta, a inclusão dessa grande parcela da população seria fundamental para aumentar a capacidade da autoridade monetária de administrar a economia. À medida que brasileiros sem banco entram para a economia formal, além de ocorrer um aumento da receita fiscal, as políticas do Banco Central acabam se tornando mais eficazes em termos de administrar o fluxo de crédito e o impacto de uma mudança no nível da taxa de juros sobre a atividade econômica.

A inclusão financeira - definida como o acesso efetivo e uso por indivíduos e empresas de serviços financeiros disponíveis, acessíveis e convenientes, de qualidade e sustentáveis de prestadores formais - pode contribuir para a redução da pobreza e o desenvolvimento econômico e social. A falta de acesso a serviços financeiros pode representar um grande impedimento para oportunidades de melhoria de renda e bem-estar econômico das pessoas, especialmente para pobres, mulheres, jovens, populações rurais, migrantes e as pessoas envolvidas na economia informal, bem como para as pequenas e médias empresas. (UNCTAD, 2015).

Várias barreiras de acesso aos serviços financeiros podem ser identificadas: falta de dinheiro, renda irregular, desemprego, custos, a propriedade de uma conta por um membro da família, a distância e baixa conectividade, as restrições de documentação, falta de confiança, menor educação ou o analfabetismo financeiro, e baixa disponibilidade de prestadores de serviços financeiros. Os esforços para a identificação de barreiras e fatores determinantes da inclusão financeira são importantes para conceber respostas políticas. Assim, bancos públicos têm condições de serem agentes efetivos na ampliação do acesso ao financiamento a uma parcela mais ampla de grupos populacionais e de renda inexplorados,

¹² Segundo cálculos realizados por Mettenheim (2010), na década de 2000, cerca de 38 milhões de brasileiros sem conta corrente foram incorporados ao sistema financeiro, o que representa uma mudança social muito importante, embora o nível de exclusão financeira ainda permaneça muito elevado. Neste processo, os bancos públicos brasileiros foram os principais agentes.

através do apoio ao investimento produtivo, na promoção da concorrência, e na postura resiliente durante os momentos de crise.

Os governos – também por intermédio dos bancos - podem desempenhar um papel importante na inclusão financeira através do desenvolvimento de um quadro regulamentar e institucional sólido que prevê eficiência dos mercados e acesso equitativo e acessível aos serviços financeiros. Além disso, podem ser realizadas medidas como subsídios e requisitos obrigatórios, inclusão da obrigação de oferecer contas básicas com taxas reduzidas, isenções de alguns requisitos de documentação onerosos e outras obrigações de serviço universal. Aplicando regras de forma proporcional através da definição de requisitos diferenciados para atender diferentes necessidades, é uma postura fundamental para apoiar muitas dessas iniciativas de inclusão financeira.

Em suma, a ideia fundamental que pode ser levantada quando se pensa bancos públicos de uma forma não convencional é que essas instituições têm condições de promover acesso ao crédito a uma parcela relevante da população que, inexoravelmente, não seria atendida por bancos privados – estes, pautados por uma lógica mercadológica e de resultados.

1.5.Aspectos gerais sobre a atuação de bancos públicos

Até os anos 1970, a presença de bancos públicos no sistema financeiro era relativamente elevada, sobretudo nos países em desenvolvimento, uma vez que essas instituições tiveram grande protagonismo no auxílio ao financiamento do desenvolvimento dessas economias. No contexto dos anos dourados vivido nos trinta anos do pós-guerra, o Estado era reconhecido pelo seu protagonismo na condução desse processo e o uso de bancos públicos como instrumento de garantia de direcionamento de crédito ou de financiamento de projetos de longo prazo acabou se disseminando por muitas economias.

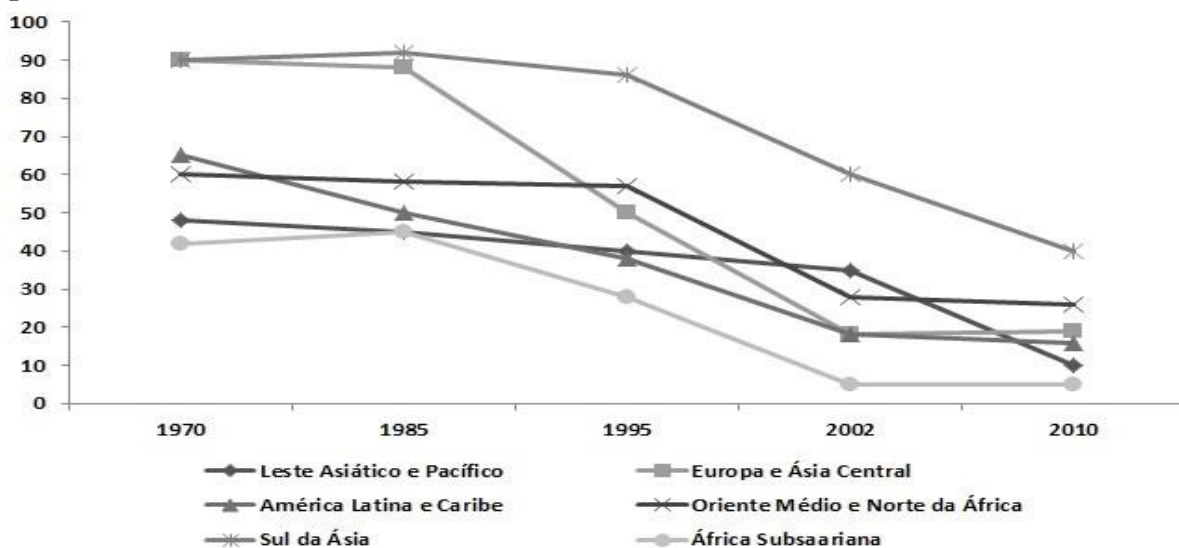
A partir da ruptura de Bretton Woods e das transformações no sistema financeiro internacional, a estabilidade deu lugar a um ciclo de instabilidade macroeconômica e de grande expansão do endividamento dos Estados Nacionais que, além de perderem a capacidade de financiar o desenvolvimento como era observado anteriormente, passaram a perder espaço na orientação da economia. Nesse contexto, o rumo vivenciado por bancos públicos não poderia ser diferente.

Assim, o número dessas instituições diminuiu consideravelmente ao longo do

tempo, tanto em países desenvolvidos quanto em países em desenvolvimento (Gráfico 1.1). Desde os anos 1970, a participação de bancos públicos em relação às outras instituições financeiras do sistema tem diminuído drasticamente em todas as regiões de países emergentes, partindo de uma média de 67% em 1970 para uma média de 22% em 2010 (GLOBAL FINANCIAL DEVELOPMENT REPORT, 2012).

Essa retração da participação de bancos públicos foi mais intensa na Europa Oriental e na Ásia Central. A proliferação de programas de privatizações nas economias em transição a partir de 1990 reduziu a presença desses bancos fortemente (de 88% em 1985 para 20% em 2010). Na África, houve a transição de um cenário marcado pela forte presença de bancos públicos para um cenário em que os bancos estrangeiros passaram a deter maior parcela nos ativos do sistema financeiro.

GRÁFICO 1.1. Participação dos Ativos de bancos públicos no Sistema Financeiro dos países em desenvolvimento – (1970-2010) (%)



Fonte: Global Financial Development Report, Banco Mundial, 2013.

Embora exista uma tendência acentuada de redução da presença de bancos públicos por todo o mundo, em muitos países esses bancos ainda exercem grande protagonismo. Por exemplo, bancos públicos continuam a dominar o processo de intermediação financeira em países como Argélia, Bielorrússia, China, Egito, Índia e Síria, onde o ativo destes bancos mercado ultrapassava a metade dos ativos de todo o sistema bancário em 2010. Em outros países, bancos públicos continuam a desempenhar um papel importante como é o caso na Argentina, Brasil, Indonésia, Coreia, Polónia, Rússia e Turquia, em que a relação dos ativos de bancos públicos em relação ao total do sistema

varia entre 20% e 50% (GLOBAL FINANCIAL DEVELOPMENT REPORT, 2012). Esse protagonismo de bancos públicos tem relação direta com a ação dessas instituições durante a crise financeira mundial em 2009, o que foi fundamental para reduzir o risco de uma retração ainda maior da demanda agregada, bem como evitar uma profunda crise de liquidez no sistema financeiro de países emergentes.

Também é importante considerar que uma série de produtos e serviços financeiros ainda é muito restrita em uma grande parcela dos países em desenvolvimento. Os estudos do Banco Mundial mostram que a população que tem acesso à conta em bancos ou ao uso de cartões de crédito ou débito na média dos países em desenvolvimento é bem inferior quando comparada aos países desenvolvidos. (Tabela 1.1). Assim, esses indicadores relevam que há um grande potencial de demanda que não é explorado. Muito além do conceito de falhas de mercado, observa-se uma situação de inexistência de mercado para produtos e serviços financeiros. Portanto, esse quadro reforça a necessidade de se discutir a atuação de bancos públicos como forma de mitigar esse cenário.

TABELA 1.1. Indicadores Financeiros Selecionados (% da população acima de 15 anos)

	Conta em Banco		Empréstimos		Cartão de Crédito		Cartão de Débito		Saques no Caixa Eletrônico	
	2011	2014	2011	2014	2011	2014	2011	2014	2011	2014
Países Desenvolvidos	94,31	96,97	14,90	18,47	51,34	51,55	75,78	87,29	-	-
Países em Desenvolvimento	39,01	45,75	9,16	11,27	11,20	11,85	23,89	30,24	44,43	49,78
África Subsaariana	18,23	23,19	5,06	5,44	3,32	2,44	9,50	12,96	27,94	38,57
América Latina e Caribe	34,14	46,51	9,54	12,67	11,77	14,97	22,68	31,83	48,64	58,67
Ásia Central e Sul da Ásia	27,63	35,47	9,52	8,78	3,04	3,70	11,54	16,16	32,26	34,66
Leste Europeu	59,77	65,39	11,11	13,77	17,90	17,89	44,29	49,10	66,57	66,15
Norte da África	27,36	30,46	3,15	5,49	2,34	4,93	13,68	14,49	33,32	30,20
Oriente Médio	48,60	54,80	11,90	15,73	22,15	18,81	33,61	41,99	46,10	63,42
Sudeste Asiático e Extremo Oriente	57,35	64,45	13,81	17,02	17,88	20,23	31,92	45,14	56,20	56,77

Fonte: GLOBAL FINANCIAL DEVELOPMENT REPORT (2012). Elaboração própria

A recente crise financeira global trouxe à tona o papel potencial de bancos públicos na estabilização da demanda agregada, o que é fundamental em um cenário em que a ruptura da concessão de crédito por parte dos bancos privados pode diminuir ainda mais a recuperação da atividade econômica real (BIGGS *et al.*, 2010). A recessão global trouxe condições sem precedentes: o produto real caiu drasticamente e de forma sincronizada em todo o mundo, com mais de 80% dos países que partilhem uma fase de recessão no período compreendido entre o terceiro trimestre de 2008 e o primeiro trimestre de 2009. Além disso, o crédito real também caiu de forma sincronizada em todos os países. Aisen e Franken (2010) mostram que 95% dos países sofreram contração do crédito bancário em pelo menos um mês entre setembro de 2008 e maio de 2009.

Esse cenário deletério que se arrastou pela economia mundial reacendeu o debate sobre bancos públicos, com um foco em seu papel anticíclico. E é com base nesse debate que se coloca a importância de ir além dessa discussão e oferecer uma contribuição não convencional, em que bancos públicos são pensados enquanto instrumentos ativos de políticas financeiras e sociais redutoras de desigualdades, bem como fundamentais na regulação de atividade financeira e na criação de novos mercados. Ou seja, extrapola-se o raio de ação dessas instituições para além do seu papel anticíclico, destacando a importância que bancos públicos apresentam, sobretudo por agirem sob uma lógica distinta do mercado.

1.6. Aspectos gerais sobre a atuação de bancos públicos no Brasil

De forma análoga ao que se verificou em outros países periféricos, no Brasil houve uma retração da presença de bancos públicos. Esse movimento respondeu ao aumento do processo de liberalização e desregulamentação do sistema financeiro em escala global, juntamente com a redução da presença do Estado, que se consolidaram por meio das orientações de política econômica conduzidas sob os auspícios do Consenso de Washington.

Nesse período, assistiu-se a um forte processo de fusões e aquisições que levou a uma grande concentração bancária, afetando, sobretudo, as instituições financeiras privadas no Brasil. Houve, entre os anos 1980 e meados dos anos 1990 um período de crise e instabilidade monetária e financeira que levou a falência e da queda de rentabilidade no patrimônio de bancos públicos. A forte redução observada no número destas instituições no

Brasil entre 1995 e 2000 está inserida no contexto de um conjunto de reformas implementadas pelo governo à época, com o objetivo de evitar uma crise bancária sistêmica, sobretudo nos bancos públicos¹³.

TABELA 1.2. Evolução do número de bancos por propriedade de capital no Brasil

	1990	1995	2000	2005	2010	2015
Bancos Públicos	43	32	17	14	9	10
Bancos Privados	74	210	175	147	148	143
<i>Nacionais</i>	44	144	91	82	88	63
<i>Participação Estrangeira</i>	5	28	14	8	11	16
<i>Controle Estrangeiro</i>	7	21	57	49	54	58
<i>Estrangeiros</i>	18	17	13	8	6	6
TOTAL	117	242	192	161	157	153

Fonte: Relatório de Evolução do SFN, Banco Central, elaboração própria

Nesse período, assistiu-se a um forte processo de fusões e aquisições que levou a uma grande concentração bancária, afetando, sobretudo, as instituições financeiras privadas no Brasil. Houve, entre os anos 1980 e meados dos anos 1990 um período de crise e instabilidade monetária e financeira que levou a falência e da queda de rentabilidade no patrimônio de bancos públicos. A forte redução observada no número destas instituições no Brasil entre 1995 e 2000 está inserida no contexto de um conjunto de reformas implementadas pelo governo à época, com o objetivo de evitar uma crise bancária sistêmica, sobretudo nos bancos públicos¹⁴.

O PROES (Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária) foi implantado em 1996 e financiou despesas de reestruturação dos bancos estaduais, no caso de privatização ou transformação dos bancos em instituições não bancárias. O resultado foi a acentuada redução do número de instituições públicas estaduais em atuação e a respectiva redução da participação relativa dos bancos estaduais no total do

¹³ Com o advento do Plano Real e o fim do processo inflacionário, foi extinta a principal fonte de rentabilidade do sistema bancário na época - o *floating*. Assim, os principais impactos da estabilização sobre o sistema bancário foram a necessidade de racionalizar custos, o fechamento de agências bancárias, a demissão de empregados dos bancos e o aumento de investimentos em automação bancária. Junto com a perda da receita inflacionária, os bancos públicos estavam com problemas gerados pela forma como vinham sendo administrados. As mudanças no ambiente econômico do setor bancário brasileiro, em adição ao movimento de consolidação do setor que já vinha ocorrendo no mundo, conduziram o sistema bancário a um forte processo de reestruturação.

¹⁴ Com o advento do Plano Real e o fim do processo inflacionário, foi extinta a principal fonte de rentabilidade do sistema bancário na época - o *floating*. Assim, os principais impactos da estabilização sobre o sistema bancário foram a necessidade de racionalizar custos, o fechamento de agências bancárias, a demissão de empregados dos bancos e o aumento de investimentos em automação bancária. Junto com a perda da receita inflacionária, os bancos públicos estavam com problemas gerados pela forma como vinham sendo administrados. As mudanças no ambiente econômico do setor bancário brasileiro, em adição ao movimento de consolidação do setor que já vinha ocorrendo no mundo, conduziram o sistema bancário a um forte processo de reestruturação.

sistema financeiro nacional, sendo que esse espaço foi preenchido por bancos privados nacionais e pela entrada de bancos estrangeiros (enquanto em 1995, o número destas instituições era 21, no ano 2000 este número passou a 57).

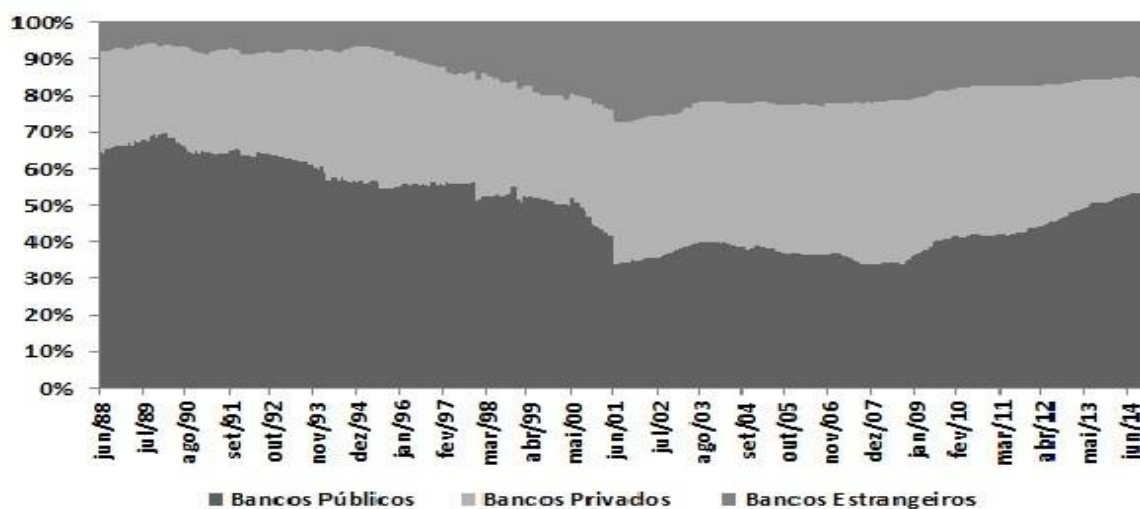
Ao discutir as bases doutrinárias que conduziram o processo de reestruturação dos bancos públicos estaduais, Vidotto (2002) mostra que prevaleceram as prescrições contidas no projeto do Banco Mundial, compartilhadas pelo Banco Central que estavam assentadas em um diagnóstico fiscalista, no qual o comprometimento da estrutura patrimonial e os desequilíbrios correntes escamoteavam elevados déficits. O diagnóstico evoluiu rapidamente não para um enquadramento regulatório rigoroso que preservasse tais instituições, mas para o desenvolvimento de um plano que objetivou eliminar pela raiz a possibilidade de reedição desse quadro, sob a forma de extinção desses bancos.

No ano de 2001, foi implantado o PROEF (Programa de Fortalecimento das Instituições Financeiras Federais), pelo qual o Tesouro Nacional assumiu parte das dívidas dos quatro bancos controlados pelo Governo Federal, além da injeção de liquidez nestas instituições. Assim, para os bancos públicos federais, Vidotto (2002) mostra que houve a emergência de um programa de reestruturação apoiado em duas diretrizes básicas: uma que apontava para o saneamento patrimonial dos bancos públicos federais e outra para seu enquadramento em normas operacionais aceitáveis como "boa prática bancária". Dessa forma, após a implantação do Plano Real e de reformas subsequentes, verificou-se a ampliação da abertura financeira, o aumento da internacionalização do sistema bancário, a privatização dos bancos públicos estaduais, a reestruturação de bancos públicos federais e a convergência da regulamentação prudencial interna aos padrões internacionais, com a adoção das regras do Acordo da Basiléia.

No âmbito desse programa, foi criada a EMGEA, empresa pública federal de natureza não-financeira vinculada ao Ministério da Fazenda que teve como objetivo inicial administrar contratos do extinto Sistema Financeiro da Habitação e outros que estavam em poder da CAIXA. No processo de segregação de ativos e passivos da CAIXA para a criação da EMGEA, foram transferidos créditos representados por cerca de 1,3 milhões de contratos de responsabilidade de agentes financeiros. Em contrapartida, a EMGEA assumiu obrigações de responsabilidade da CAIXA junto ao FGTS (Fundo de Garantia do Tempo de Serviço) e ao FDS (Fundo de Desenvolvimento Social) e a credores do FAHBRE (Fundo de Apoio à Produção de Habitações para a População de Baixa Renda). A transferência da gestão desses contratos foi fundamental para a estratégia de saneamento

patrimonial do banco, o que foi fundamental para a recuperação da CAIXA e de sua expansão do crédito a partir de meados dos anos 2000.

GRÁFICO 1.2. Saldo das Operações de Crédito do Sistema Financeiro Nacional - por propriedade de capital (% do total)

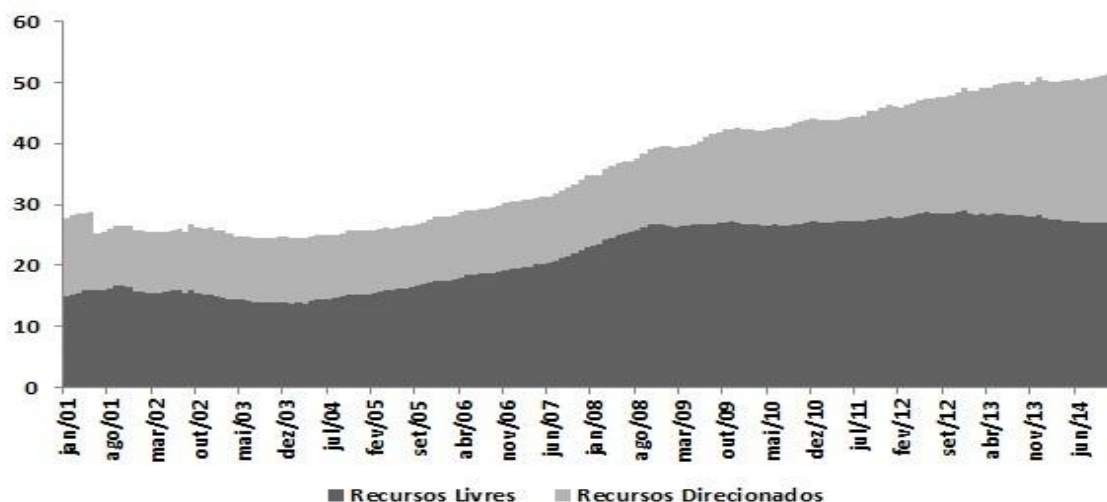


Fonte: Banco Central do Brasil (2016b). Séries Temporais.

O Gráfico 1.2 mostra que os bancos públicos federais, a despeito da forte redução do número dessas instituições, passaram a recuperar a sua participação em termos de operações de crédito no Sistema Financeiro Nacional, sobretudo a partir de meados da década de 2000.

Essa trajetória tem ligação direta com o ciclo ascendente de crédito vivenciado pela economia brasileira no período, tendo como destaque o surgimento do crédito consignado — inovação financeira introduzida pelo governo, com papel fundamental na evolução dos empréstimos às pessoas físicas — e o início da trajetória de crescimento da massa de rendimentos até o final da década. A ampliação do crédito ocorreu, sobretudo, no segmento de recursos livres (Gráfico 1.3), que corresponde ao crédito que pode ser alocado a critério do agente financeiro com taxas livremente pactuadas entre as partes. Os bancos públicos, juntamente com os bancos privados, adotaram estratégias agressivas de ampliação do crédito direto ao consumidor através de linhas específicas de financiamento e pela expansão do crédito consignado para servidores públicos.

GRÁFICO 1.3. Saldo de crédito com recursos direcionados e livres no Brasil (% do PIB)



Fonte: Banco Central do Brasil (2016b). Séries Temporais, elaboração própria.

Em relação ao crédito direcionado, os bancos públicos continuam desempenhando um papel relevante no sistema financeiro brasileiro, seja por sustentar um volume mínimo de crédito nos momentos de contração do crédito, seja pelo fato de contemplar, mediante diversos instrumentos, vários setores da população (FREITAS, 2007).

Com o despertar da crise financeira mundial, os bancos públicos brasileiros desempenharam uma ação anticíclica fundamental para atenuar os efeitos adversos da redução da oferta de crédito no mercado doméstico a partir do último trimestre de 2008. Para Prates e Freitas (2013), o caráter anticíclico desse crédito no Brasil teve duas dimensões complementares, correspondentes aos dois principais tipos de instrumentos deste segmento. De um lado, as exigibilidades sobre os depósitos — que se traduzem em recursos obrigatoriamente destinados ao crédito rural, habitacional e microcrédito — que produzem certa “inércia” em parte deste segmento, funcionando como uma espécie de estabilizador automático. De outro lado, a política anticíclica propriamente dita, exercida pelos grandes bancos públicos, a partir de recursos direcionados e de recursos livres e direcionados.

QUADRO 1.1. Segmentos de crédito direcionado no Brasil

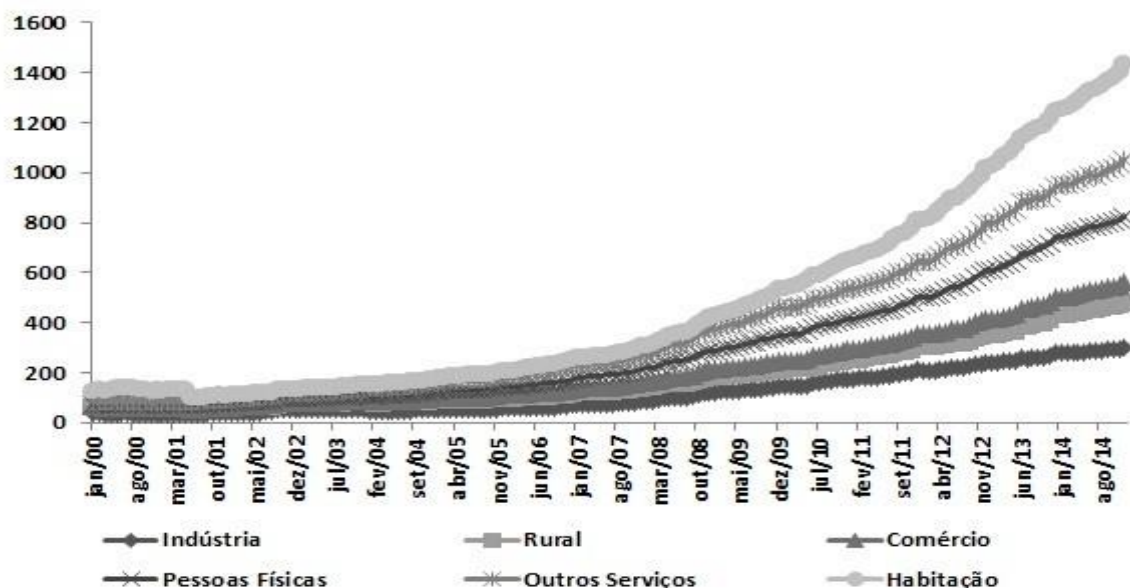
Tipo de <i>funding</i>	Destinação
DEPÓSITOS BANCÁRIOS 20% Depósitos à vista e 40% da poupança rural 65% dos depósitos da caderneta de poupança 2% dos depósitos à vista	Crédito Rural Financiamento Habitacional Microcrédito
FUNDOS PARAFISCAIS Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) administrado pela Caixa Econômica Federal Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)	Financiamento imobiliário e saneamento urbano O FAT é um fundo especial, de natureza contábil financeira, vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego - MTE, destinado ao custeio do Programa do Seguro-Desemprego, do Abono Salarial e ao financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico do BNDES.
FUNDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL Fundo Constitucional do Nordeste administrado pelo Banco do Nordeste do Brasil, Fundo Constitucional da Amazônia gerido pelo Banco da Amazônia e Fundo Constitucional do Centro-Oeste administrado pelo Banco do Brasil).	Desenvolvimento das respectivas regiões
FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO Criado em 1986, integra o OGU e é administrado pelo BNDES. Concede, anualmente, empréstimos aos três agentes financeiros – Banco do Brasil, BNDES e Finep	Recursos devem ser destinados às empresas de base tecnológica (Finep), PMEs (BB e BNDES) e empresas dos setores de insumos básicos e bens de consumo (BNDES)

Fonte: Biancarelli e Conti (2015).

A expansão do crédito realizada pelos bancos públicos no Brasil foi ganhando espaço a partir de meados da década de 2000. Decompondo os valores por segmento de mercado (Gráfico 1.4), observa-se a importância da atuação dessas instituições no financiamento de atividades ligadas ao meio rural, à indústria, à habitação e à pessoa física. Como colocado, a expansão do crédito à pessoa física fez parte da estratégia dessas instituições em ampliar o market share, aproveitando-se do ciclo de elevação dos rendimentos da população, bem como dos maiores níveis de formalização do mercado de trabalho.

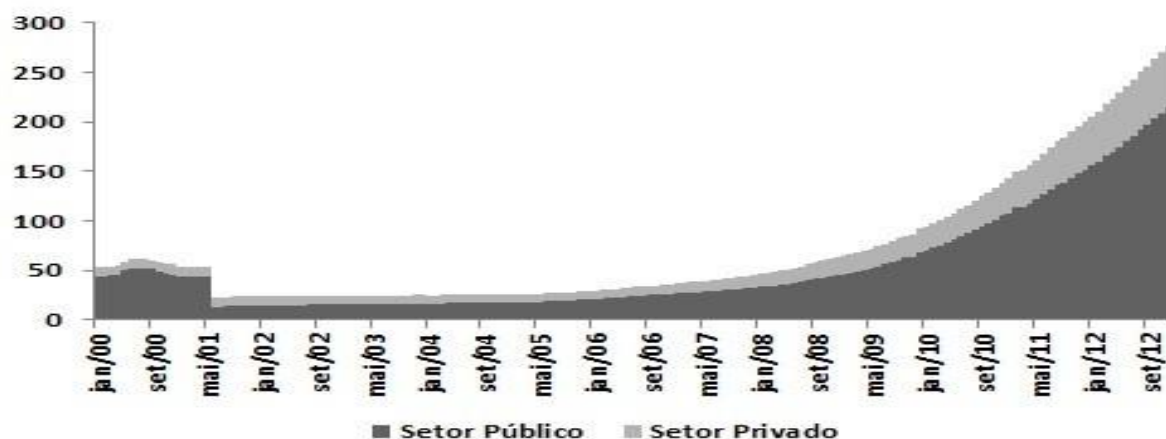
Outra fonte importante de expansão do saldo de operações de crédito dos bancos públicos foram os recursos direcionados ao setor de habitação – objeto de análise deste trabalho – sobretudo a partir da fase mais aguda da crise financeira mundial de 2009. Quando se analisa a distribuição das operações por propriedade de capital, pode-se observar a predominância dos bancos públicos na provisão dessa modalidade de crédito (Gráfico 1.5).

GRÁFICO 1.4. Saldo das operações de crédito dos bancos públicos por atividade econômica no Brasil (R\$ bilhões - dez/2014)



Fonte: Séries Temporais do Banco Central, elaboração própria. Valores deflacionados a partir do IGP-DI.

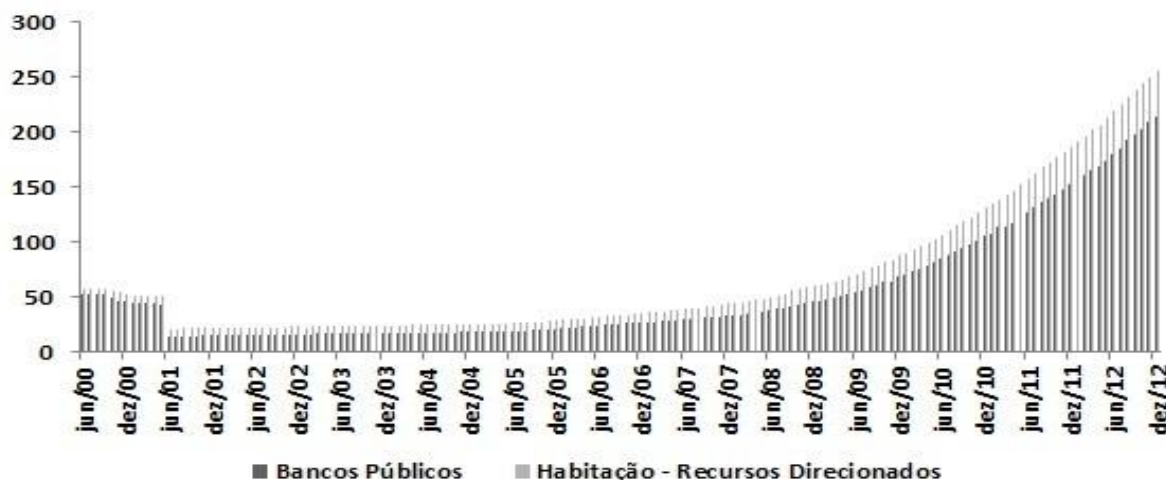
GRÁFICO 1.5. Saldo das operações de crédito para o setor de habitação - por propriedade de capital (R\$ Bilhões – dez/2012)



Fonte: Séries Temporais do Banco Central, elaboração própria. Valores deflacionados a partir do IGP-DI. A série de dados foi encerrada em dezembro de 2012 pelo Banco Central, não havendo outros dados disponíveis para atualizá-la.

A composição dos recursos direcionados para o setor de habitação por parte das instituições financeiras mostra que o crédito fornecido pelos bancos públicos ocupa posição predominante em relação ao montante total dos empréstimos (Gráfico 1.6).

GRÁFICO 1.6. Saldo das operações de crédito com recursos direcionados para o setor de habitação no Brasil e participação dos bancos públicos (R\$ Bilhões – dez/2012)



Fonte: Séries Temporais do Banco Central, elaboração própria. Valores deflacionados a partir do IGP-DI. A série de dados foi encerrada em dezembro de 2012 pelo Banco Central, não havendo outros dados disponíveis para atualizá-la.

No início da série analisada, a participação dos empréstimos dos bancos públicos ocupava 66,5% dos recursos direcionados para a habitação. Essa participação chegou a 83,5% do montante total dos empréstimos, evidenciando que além do direcionamento de crédito ser fundamental para a habitação, os bancos públicos adquirem um grande protagonismo na intermediação desses recursos¹⁵.

Assim, fica explícita a importância dos bancos públicos no financiamento da economia brasileira nesses últimos anos, a partir de uma perspectiva ampla, como atestam os dados. Estas instituições: a) promoveram um papel diferenciado no atendimento a certas modalidades de crédito (rural, indústria, e habitação, principalmente) - a partir do crédito direcionado; b) tiveram um papel contracíclico fundamental no contágio da crise financeira observada no final da década passada e c) desempenharam ações que modificam o *market share* do mercado de crédito para pessoa física e, portanto, em última análise, impactam a lucratividade e o desempenho dinâmico dos demais bancos.

¹⁵ Tanto no Gráfico 1.5 quanto no Gráfico 1.6, fica evidente uma quebra observada nas séries analisadas por volta de meados do ano de 2001. Essa quebra se deve ao fato de que grande parte da carteira de crédito habitacional do sistema foi transferida para a EMGEA (Empresa Gestora de Ativos) vinculada ao Ministério da Fazenda, dentro de uma estratégia de saneamento patrimonial da CAIXA. Os compromissos, em sua maioria, estavam associados às operações do extinto BNH (Banco Nacional da Habitação). Maiores detalhes serão apresentados no Capítulo 2.

1.7. Conclusão

O presente capítulo teve por objetivo reunir contribuições teóricas gerais sobre a atuação dos bancos e a centralidade de seu modo de operar em uma economia monetária de produção. Inicialmente, entende-se que a funcionalidade dos bancos deriva da capacidade dessas instituições em mobilizar e distribuir recursos entre os agentes, de acordo com sua necessidade. Essa função mantém implícita a ideia de que a disponibilidade de recursos depende da poupança acumulada previamente pelos bancos, ou seja, estes seriam intermediários neutros sem afetar as condições de financiamento da economia.

Dentro desta lógica, os bancos são entendidos como firmas que atuam no sentido de maximizar seus ganhos, o que proporcionou reflexões sobre a forma com que ativos e passivos são administrados, bem como a forma com que empréstimos são precificados, lançando luzes sobre um maior protagonismo dos bancos no funcionamento da economia. Ainda além, os bancos seriam fundamentais no enfrentamento de falhas de mercado e na geração de externalidades.

Tendo por base o legado de Keynes, a centralidade dos bancos pode ser pensada de forma mais ampla, sobretudo por conta do papel que a moeda exerce na economia real, na atuação do financiamento para as decisões de gastos e na possibilidade de influenciar e enfrentar a preferência pela liquidez dos agentes. Além disso, os próprios bancos possuem preferência pela liquidez, o que implica decisivamente na forma com que eles tomam suas decisões. Assim, a oferta de recursos para financiar as decisões de gasto depende do desejo dos bancos de criar moeda e de expandir o crédito, satisfazendo as demandas e proporcionando o crescimento da economia.

Além disso, a contribuição de Minsky é fundamental no sentido em que os bancos são centrais na promoção do financiamento, afetando positivamente o nível de renda da economia, embora também direcionem a economia para um estado de fragilidade decorrente da sua própria postura maximizadora, o que leva à necessidade de se pensar em estruturas regulatórias que mitiguem o quadro de instabilidade.

Portanto, fica nítido que juntamente com a importância de bancos para o financiamento das decisões de gasto da economia, também aparece a necessidade de se pensar em uma atuação que seja mais ampla em termos de inclusão social, garantindo que uma parcela relevante da sociedade - que seria excluída dos canais convencionais de

financiamento - tenha acesso ao crédito, o que é suprido por bancos públicos. Ainda além, sabendo da situação de inerente fragilidade financeira promovida pela própria lógica de funcionamento dos bancos, a possibilidade de uma postura alternativa que fuja da lógica de mercado e que garanta um certo nível de regulação ao mercado de crédito também se mostra como uma forma mais ampla de atuação que pode ser desempenhada por bancos públicos.

Parcela importante da literatura analisada sobre o papel de bancos públicos oferece uma postura crítica em relação ao seu desempenho. Basicamente, estas instituições seriam menos rentáveis e eficientes que os bancos privados, o que se mostrava como causa do ritmo lento e frágil de desenvolvimento econômico de países onde a presença de bancos públicos era elevada. Outra crítica se refere ao conceito da adoção das chamadas políticas de repressão financeira promotoras de subsídios ou crédito direcionado, ao invés dos governos adotarem a correção dos fundamentos micro e macroeconômicos, estas sim vistas como práticas saudáveis para o equilíbrio dos preços no sistema financeiro. Diante deste quadro, recomendou-se fortemente a privatização ou a própria extinção destas instituições, o que pode ser comprovado ao longo do último quarto do século XX, sobretudo nos países em desenvolvimento.

Há autores que defendem a manutenção de bancos públicos, embora sob uma perspectiva restrita de atuação. Com base no conceito de falhas de mercado e externalidades, argumenta-se que bancos públicos teriam espaço para atuar em mercados que não são vistos como interessantes pelos bancos privados, bem como atuar em projetos socialmente relevantes. Também se constata a defesa dessas instituições na execução de políticas anticíclicas nos momentos de crise, dado que o comportamento dos bancos privados tende para a retração de suas atividades. No entanto, em face de uma recuperação econômica, bancos públicos deveriam se retrair, diminuindo o seu raio de atuação.

Em uma perspectiva diferente e mais ampla, Ferreira *et al.* (2014) defendem a atuação de bancos públicos em função da percepção da importância de mecanismos de financiamento que garantam as decisões de gasto cruciais, em especial as de investimento, e que, muitas vezes, não são assegurados pelos agentes privados. Assim, bancos públicos podem ser mais efetivos no tocante ao atendimento de uma grande parcela da população que não tem acesso a serviços financeiros, assegurar maior estabilidade ao sistema, definir novos produtos e induzir a criação de mercados, assim como minimizar a incerteza dos agentes, sobretudo nos momentos de crise.

Além disso, essas instituições são fundamentais em função do alcance de sua atuação na execução de políticas sociais e do protagonismo na inclusão social por meio da grande capilaridade das redes de agências, da reputação enquanto agentes de política pública e social, bem como suas marcas para expandir os serviços bancários rumo ao amplo e comparativamente subdesenvolvido interior do país. Pensando do ponto de vista fiscal, quando se compara o valor necessário para a execução de políticas públicas com a mesma quantidade de recursos mantidos como reserva em bancos públicos para empréstimos, conclui-se que por conta do multiplicador bancário, é possível obter um montante real disponível várias vezes superior ao valor que é definido no orçamento, o que potencializa os efeitos positivos da política social.

A análise da economia brasileira e das transformações no setor bancário a partir dos anos 1990 mostrou que mesmo após o processo de privatização de bancos públicos estaduais e da reestruturação dos bancos públicos federais, houve uma retomada do protagonismo dessas instituições no contexto de expansão da economia e de ascensão de um ciclo de crédito. A presença dos bancos públicos no Brasil adquiriu um formato multidimensional, desde a atuação nos segmentos de crédito direcionado, passando pela atuação anticíclica e aumentando seu *market share*, em termos de ativos e de operações de crédito, o que permite classificar bancos públicos dentro de uma estratégia mais ampla de atuação.

Assim, esse cenário lança luzes para o aprofundamento da discussão sobre o quão amplo pode – e deve ser – a atuação dos bancos públicos, garantindo financiamento das decisões de gasto e atuando ativamente na execução de políticas financeiras e redutoras de desigualdades.

CAPÍTULO 02 – BANCOS PÚBLICOS E O FINANCIAMENTO DA HABITAÇÃO NO BRASIL (1964-2008)

Após o capítulo inicial ter como intuito a discussão sobre o papel que bancos públicos podem assumir, o presente capítulo busca discutir o papel que o Estado, tanto por intermédio de bancos públicos quanto pela articulação do financiamento público com outros eixos de política pública, pode ter em relação à questão da habitação.

Essa articulação, observada em várias nações ao longo do século XX, não se deu de forma diferente no Brasil. O início da análise da relação entre habitação e o seu financiamento se deu nos anos 1960, em um contexto de reformas econômicas que culminaram com a criação do Banco Central, do Sistema de Financiamento da Habitação (SFH), do Banco Nacional da Habitação (BNH) e do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). Esses elementos, em conjunto, promoveram as bases para o surgimento de uma política habitacional no Brasil.

Assim, esse capítulo retrata como se deu a estruturação do SFH no Brasil a partir da centralidade do BNH enquanto agente mobilizador de recursos e com grande capacidade de planejamento, o que se efetivou ao longo da grande expansão do financiamento da habitação nos anos 1970 no Brasil.

Depois da expansão relatada no período anterior, o recrudescimento do processo inflacionário e a crise das finanças públicas atingiram o BNH que se desestruturou mediante o processo de desequilíbrio patrimonial, culminando na extinção do banco em 1986. Nesse momento, a CAIXA incorporou as operações, os compromissos e a estrutura do BNH, em meio a um processo de desestruturação da política habitacional no Brasil e da persistência da crise das finanças públicas.

Na sequência do capítulo, são analisados os anos 1990, em um contexto de redução da presença do Estado de forma generalizada na economia. À época, o diagnóstico do governo concluiu que a presença do Estado no financiamento da habitação deveria ser focalizada apenas nas camadas de baixíssima renda, enquanto que para o resto da população, a oferta de habitação seria suprida por mecanismos de mercado. Nesse período, destacam-se os programas de reestruturação dos bancos públicos federais (PROEF), em que a CAIXA esteve inserida, viabilizando a recuperação do patrimônio do banco e a readequação de sua carteira de acordo com as determinações de Basileia I.

Por fim, com a chegada dos anos 2000 e com a retomada do crescimento econômico no Brasil, a expansão do crédito ganhou bastante destaque e o comportamento

da CAIXA não foi diferente. Alinhada com as novas estratégias governamentais que se iniciaram a partir de 2003, em termos do aumento do destaque da questão habitacional, a CAIXA iniciou uma trajetória de grande expansão do financiamento da habitação.

O fortalecimento da posição da CAIXA foi fundamental uma vez que, com o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida (tema do próximo capítulo), o banco pode aumentar a sua já elevada capacidade operacional em prol da articulação de recursos financeiros e da execução da política de habitação do governo de forma ampliada, em termos de acesso por parte da população.

2.1. A experiência internacional de modelos de financiamento habitacional

A questão habitacional constitui uma problemática já antiga da história das cidades. Entretanto, de acordo com Silva (2008), foi com a revolução industrial e o processo de urbanização que essa problemática adquiriu contornos quantitativos nunca antes delineados. Os baixos salários e a lógica de mercado aplicada à produção imobiliária urbana foram responsáveis pela constituição de um quadro de grande precariedade das condições habitacionais, num contexto de urbanização acelerada. Assim, a emergência de políticas públicas nesse setor decorreu de uma convergência de heterogêneas perspectivas que se debruçaram sobre essa questão.

De modo geral, as primeiras intervenções físicas por parte do Estado em relação à questão habitacional caracterizaram-se principalmente pelas ações de erradicação dos cortiços e de outros territórios indesejáveis. À medida que o final do século XIX se aproximava, evoluía a ideia da necessidade da produção de moradias para a população carente. A seguir, serão exploradas diferentes formas de intervenção por parte do Estado na questão da habitação ao longo do mundo no início do século XX.

Nos Estados Unidos, a ideia pró-promoção da habitação social era contraposta pelo paradigma da não intervenção - intervenção indireta exclusivamente via regulamentação da produção privada. Nesse país, a questão habitacional foi excluída do universo de ação do planejamento urbano. Nenhuma das grandes tendências e paradigmas do planejamento urbano americano incorporou a questão habitacional.

Por outro lado, Silva (2008) considera que a reforma urbana europeia esteve diretamente ligada às tentativas de resolução da questão da moradia. A existência de um forte movimento operário aliado a uma burocracia estatal de tradição intervencionista fez

com que o movimento pela reforma social e o planejamento urbano incorporassem a questão habitacional no cerne de suas preocupações. As políticas públicas no setor da habitação tomaram corpo principalmente por volta da virada do século XIX para o XX. Também nesse continente evoluía a ideia da necessidade de produção de moradias. Outro âmbito de intervenção estatal foi o do controle dos aluguéis.

Na França, a implantação de programas de habitação social deu-se por meio da montagem de quadros técnico-administrativos específicos – por exemplo, secretarias de habitação - no âmbito das gestões locais. Aos poucos, ganhava corpo a ideia de que a garantia das condições da habitação pertencia aos deveres e incumbências do Estado. Durante a transição do século XIX para o XX, evoluíram legislações que organizou a produção de habitações sociais pelas administrações locais (HALL, 1996).

Na Inglaterra, foi principalmente após a Primeira Guerra Mundial que as autoridades públicas se sentiram realmente pressionadas e caminharam em direção a um novo modelo de políticas sociais. Já em 1919, entrou em vigor a Lei de Habitação e do Planejamento Urbano que estabeleceu a incumbência das administrações locais em conhecer a realidade habitacional e executar programas setoriais, não mais restritos apenas à derrubada de cortiços. Essa lei garantiu também a provisão de subsídios para tal. Pode-se afirmar que o período que se seguiu foi o da implantação de uma efetiva política de produção de moradias sociais em larga escala (HALL, 1996).

A Alemanha apresentou um quadro bastante particular e inovador, comparado a outros países de tradição urbanística consolidada. Durante o período do entreguerras, várias foram os municípios alemães que empreenderam programas de produção de habitação social. Várias ações de cooperativas de produção de moradias ligadas à central sindical de orientação social-democrata começaram a aparecer pelo país. Essa produção, viabilizada financeiramente pelo banco sindical, se destinava aos trabalhadores sindicalizados. Nas prefeituras de Frankfurt e de Berlim, por exemplo, essas iniciativas foram potencializadas pela ação de administrações social-democratas (HALL, 1996).

Na Áustria, o programa de habitação social da Viena Vermelha não foi apenas um programa social setorial, mas sim o ponto central de articulação de todo um projeto de desenvolvimento de uma cultura da classe trabalhadora socializada. E isso se deu fisicamente nos conjuntos habitacionais, que eram multifuncionais, abrigando centros educativos, unidades de prestação de serviço de saúde, creches, atividades culturais centros esportivos assim como centros comunitários. O sistema financeiro funcionava de forma que

o valor dos aluguéis não excedia a uma pequeníssima parcela do salário do morador. Assim, o programa de produção de moradias era então um investimento a fundo perdido (GRUBER, 2000).

Silva (2008) conclui que em todos os programas de habitação social que começaram a se desenvolver desde o início do século XX, sobretudo no período entreguerras, foram as administrações locais que implementaram os programas, embora sempre existisse uma lei maior, de âmbito nacional, bastante favorável à viabilidade dos programas. O resultado obtido no âmbito dos programas de habitação social mostrou que essas experiências constituíram antecipações do Estado de Bem-Estar Social que caracterizou o mundo desenvolvido a partir do segundo pós-guerra.

A partir da contribuição de Santos (1994), tem-se a possibilidade de analisar, de forma sucinta, a evolução do papel do Estado no financiamento habitacional em países desenvolvidos, sobretudo no segundo pós-guerra, o que é fundamental para a compreensão das políticas que vieram a ser desenvolvidas posteriormente em países em desenvolvimento, como o caso do Brasil.

De acordo com o autor, até a década de 1920 a satisfação das necessidades habitacionais do conjunto da população estava quase que inteiramente entregue aos mecanismos de mercado. Em geral, as iniciativas públicas na área de provisão habitacional foram muito restritas e desenvolvidas de forma desarticulada. Somente após a crise de 1929 que se pode observar um padrão de intervenção estatal mais articulado, por meio da criação de instrumentos de políticas na área habitacional, caracterizando uma forte intervenção regulatória nesse mercado, juntamente com as construções de moradias públicas. O quadro habitacional passaria se alterar significativamente no segundo pós-guerra com o avanço da intervenção do Estado e do desenvolvimento de um conjunto de políticas sociais.

Para viabilizar a melhoria no quadro habitacional, assim como em aspectos sociais, foi fundamental o elevado ritmo de crescimento económico dos países desenvolvidos no segundo pós-guerra. Nesse contexto, foi decisivo o desenvolvimento de mecanismos de financiamento do consumo de diversos tipos de bens de elevado valor, dentre os quais se pode destacar a montagem dos esquemas de financiamento habitacional, cuja produção e demanda tiveram um papel importante nesta etapa de crescimento (SANTOS, 1994).

O Estado teve grande protagonismo nesse processo, seja do ponto de vista direto, por conta de intervenções no mercado financeiro, seja no papel de estimulador, regulador e

garantidor nos esquemas de financiamento privado. Também é válido destacar o fornecimento de linhas de redesconto às agências financiadoras e a ação direta de órgãos públicos financiadores de moradias e/ou de recursos orçamentários constituídos para esse fim (SANTOS, 1994).

O surgimento desses mecanismos de financiamento a área habitacional promoveu não apenas a ampliação do acesso à habitação para diversos segmentos da população, como também contribuiu decisivamente para o crescimento econômico e para a melhoria do padrão de vida da população, sobretudo para as populações de baixa renda, como foi evidenciado em diversos países avançados.

Foi principalmente em países da Europa Ocidental, como Suécia, Holanda, França, Inglaterra e Áustria que a política habitacional via provisão de habitações públicas, sob forte controle público ou via produções feitas pelo setor privado, mas estimuladas pelo setor público, teve papel decisivo na melhoria das condições habitacionais alcançadas no período dos trinta anos gloriosos.

Santos (1994) também observa que as diferentes formas das políticas enfrentarem essas questões foram bastante marcantes entre os países, embora as semelhanças ou a regularidade de algumas formas de intervenção do Estado existentes em alguns países são suficientes para caracterizar uma padronização na política habitacional.

Entre os aspectos de semelhança, Santos (1994) destaca os instrumentos utilizados para a criação de mecanismos adequados de financiamento habitacional, um elemento indispensável à produção em massa de habitações. Em praticamente todos os países desenvolvidos no segundo pós-guerra ocorreu uma decisiva intervenção pública no sistema financeiro, visando à criação ou o estímulo a sistemas de crédito imobiliário. Em alguns casos, isso significou a oferta de crédito barato, de juros subsidiados, de intervenção direta do poder público no sistema financeiro, criando e gerindo recursos de financiamento a produção habitacional, e destinando, em muitos casos, volumes significativos de recursos orçamentários.

Outro aspecto muito relevante das políticas habitacionais, que pode ser observado na maioria dos países desenvolvidos, segundo Santos (1994), são os diversos mecanismos voltados à adequação das condições de renda da população ao acesso a habitações minimamente adequadas. Devido à existência de parcelas expressivas da população sem condições de renda adequadas para a compra ou mesmo o aluguel, houve a necessidade de suplementação de renda para estimular a produção habitacional e/ou solucionar as

necessidades habitacionais das populações menos favorecidas. Diante da necessidade de ampliação do estoque habitacional e do acesso a habitações adequadas para diversos segmentos da população, principalmente para a população de baixa renda, as políticas se defrontaram com as possibilidades de adotar uma política universal ou uma política voltada aos segmentos carentes, surgindo como elemento importante as formas de utilização de subsídios e incentivos.

Em outros casos, a intervenção no sistema financeiro foi apenas regulatória, como foi principalmente o caso dos Estados Unidos, mas também contando com o apoio do poder público na geração de juros baixos, de isenções fiscais dos juros pagos nas amortizações dos empréstimos, com linhas de recompra das hipotecas dos órgãos financiadores por agências públicas ou mercado secundário, por exemplo. Além disso, mecanismos de compra de hipotecas com maiores riscos pelo poder público contribuíram para aumentar a confiança no sistema financeiro de habitação, diminuir o risco das operações e elevar o poder de financiamento das instituições de crédito imobiliário privadas.

A política habitacional em países como Suécia, França, Holanda e Alemanha teve grande atuação estatal, seja por intermédio de instituições ou de empresas de utilidade pública sem fins lucrativos como as cooperativas dos trabalhadores da construção e as sociedades de moradias independentes, que se envolveram diretamente na construção de um número elevado de moradias.

Na maioria desses países, a regulamentação financeira, os incentivos e o aporte de recursos públicos ou geridos pelos governos, estiveram associados aos objetivos da política habitacional de atender os diversos segmentos da população, reduzindo a importância do nível de renda e das regras do mercado na definição do acesso à habitação adequada.

Os empréstimos a juros reduzidos na Suécia, por exemplo, foram destinados basicamente ao setor de construção sem fins lucrativos - como as cooperativas de trabalhadores e de sindicatos - enquanto os empréstimos do setor privado capitalista operavam com juros mais elevados. Na Alemanha, os empréstimos governamentais com juros ao setor privado, destinaram-se a construções de moradias que deveriam ser alugadas a preços mais moderados para famílias em determinadas circunstâncias e nível de renda. Essas normas restringiram a lógica privada e fizeram predominar o interesse social. Na França, subsídios em forma de empréstimos de longo prazo e baixas taxas de juros viabilizaram o crescimento do setor de construção sem fins lucrativos que chegou a representar 1/3 das construções iniciadas (SANTOS, 1994).

Os subsídios creditícios embutidos nos empréstimos dados ao setor privado e aos setores de construção, principalmente às empresas sem fins lucrativos, viabilizaram o crescimento da produção de moradias que, nesses países da Europa, beneficiaram mais a construção de habitações de interesse social do que o fortalecimento do mercado privado.

Dentre as formas de subsídio oferecidas ao consumidor, a subvenção à moradia, destinada inicialmente aos imóveis que seriam alugados por órgãos públicos a um preço inferior ao do mercado e que mais tarde seria destinada aos próprios consumidores teve mais importância na resolução das necessidades habitacionais das populações menos favorecidas, segundo Santos (1994). Elas atingiram mais fortemente as populações de baixa renda, viabilizando para elas o acesso a habitações adequadas sem o comprometimento de uma parcela elevada do orçamento familiar.

Santos (1994) também busca salientar que mesmo nos Estados Unidos, onde a política habitacional foi dominada pela lógica privada, foi incorporado o subsídio direto ou indireto principalmente voltado às populações de baixa renda, como forma de atender a demanda habitacional de segmentos mais pobres da população, por meio de subvenções aos aluguéis além de isenções fiscais e outros gêneros para incentivar o setor privado na produção de moradias para o mercado e para o setor social, além de promover a provisão de um parque de habitações públicas de aluguel destinado às camadas de baixa renda.

2.2. A dinâmica do Sistema de Financiamento da Habitação (SFH) no Brasil

Santos (1999) destaca a especificidade da habitação dentre todas as demandas existentes por parte da população, o que leva a necessidade da presença do Estado na sua configuração, atuação e regulação. Entre essas características específicas, o autor destaca o valor elevado da habitação, o que faz a aquisição de moradias depender fortemente da presença de mecanismos de financiamento de longo prazo aos demandantes. Em segundo lugar, por se tratar de uma necessidade básica do ser humano, o potencial elevado de demanda, independentemente de faixa etária ou gênero dos demandantes.

Antes da criação do SFH, a demanda habitacional se mostrou extremamente elevada, sobretudo a partir de meados dos anos 1950, em função da expansão da urbanização em face do contexto de desaceleração dos níveis de investimentos pós-período Plano de Metas e da situação de desestímulo ao investimento nessa área, em razão da forma com que o mercado estava organizado. Baseado em um sistema de concessão de

empréstimos a valores nominais fixos, o mercado acabava sendo distorcido pelo pagamento das amortizações em moeda desvalorizada e pelo afastamento da poupança voluntária – tendo em vista o aumento da taxa de inflação, o que levava a taxas reais de juros negativas – o que deteriorava a capacidade de aplicação das pessoas (SANTOS, 1999).

Assim, o SFH nasceu sob o desejo de se desenvolver no Brasil um mecanismo de captação de poupança de longo prazo para investimentos habitacionais, cuja ideia basilar era que a aplicação de um mecanismo de correção monetária sobre saldos devedores e prestações dos financiamentos habitacionais viabilizaria os investimentos nesse setor, mesmo se tratando de uma economia cronicamente inflacionária. Com a correção monetária dos ativos, passivos e encargos por um mesmo indexador, seria possível o equilíbrio entre esses valores e a oferta de crédito de longo prazo passou a se tornar factível, dado que o passivo e o ativo não se desvalorizariam em termos reais. Da mesma forma, haveria a garantia de ausência de perda real das aplicações da poupança (SANTOS, 1999).

As fontes de recursos do SFH eram basicamente duas: a arrecadação do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE), isto é, o conjunto da captação das letras imobiliárias e cadernetas de poupança; e o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), a partir de 1967, gerado a partir de contribuições compulsórias dos trabalhadores empregados no setor formal da economia.

Os recursos das cadernetas de poupança e dos demais títulos imobiliários eram captados pelas associações de poupança e serviam para financiar os investimentos habitacionais propostos por empreendedores ou construtoras. Já a arrecadação do FGTS era destinada prioritariamente à construção de casas de interesse social (conjuntos populares e cooperativas) ainda que posteriormente tenham sido canalizados também para os setores de saneamento e desenvolvimento urbano.

O órgão central do SFH era o Banco Nacional da Habitação (BNH¹⁶) - inicialmente criado como uma autarquia federal para depois, em 1971, se converter em empresa pública federal - que se responsabilizava pelo gerenciamento do FGTS, pela normatização e fiscalização da aplicação dos recursos das cadernetas de poupança, e pela definição das condições de financiamento das moradias para os consumidores finais. Além

¹⁶ Na visão de Azevedo (1988), a motivação principal para a criação do BNH foi de ordem política, uma vez que o desempenho marcante na produção de casas populares poderia permitir ao regime militar emergente obter a simpatia de largos setores das massas que constituíram o principal apoio social do governo populista derrubado em 1964, transformando o trabalhador de contestador em aliado da ordem.

disso, o BNH tinha a incumbência de garantir a liquidez do sistema diante de dificuldades conjunturais, atuando como agente garantidor tanto das cadernetas quanto das letras imobiliárias. O banco também supria linhas de crédito e era órgão regulador, em uma mistura de papéis semelhante à do Banco Central.

Santos (1999) frisa que a atuação do BNH não se limitava apenas à esfera financeira. Entre seus objetivos, segundo o autor, constavam ainda outros itens, como, por exemplo, a promoção de uma melhor distribuição geográfica dos investimentos atenuando os desníveis regionais e o ímpeto migratório para as metrópoles, a contribuição para mitigar o crescimento do número de favelas e o aumento do investimento nas indústrias de construção civil, de materiais de construção e bens de consumo duráveis. O BNH, em resumo, não somente era o principal definidor da política urbana no Brasil, como também exercia papel determinante no estímulo à indústria da construção civil e, portanto, do nível de atividade e emprego do país.

Assim, a centralidade da política habitacional no Brasil a partir de meados dos anos 1960 esteve concentrada nas múltiplas atribuições do BNH, desde as tarefas de coordenação, gestão dos recursos do FGTS, intermediação entre as instituições agentes de execução dos programas habitacionais, até na atuação como garantidor de última instância da liquidez do SFH.

2.3. Criação, ascensão e o fim do Banco Nacional da Habitação (BNH) (1964-1986)

A gestão do BNH caracterizou-se pela intervenção nos segmentos habitacionais de forma segmentada. Ou seja, de um lado, existia um sistema voltado à provisão de casa própria para os setores de renda média e alta (recursos do SBPE); de outro, um sistema voltado à provisão de casa própria para os setores de baixa renda (recursos do FGTS).

Em relação ao uso dos recursos do SBPE, o funcionamento do sistema se dava da seguinte maneira: o empreendedor, após o recebimento do financiamento, responsabilizava-se pela venda das unidades habitacionais (basicamente destinadas às classes média e alta) construídas aos consumidores finais e estes, por sua vez, responsabilizavam-se pelo pagamento do empréstimo às instituições financeiras, tornando-se, assim, mutuários do sistema. O empreendedor, portanto, era apenas um intermediário do processo, dado que após a venda do imóvel, a dívida com as instituições financeiras era transferida para os

mutuários (SANTOS,1999).

Em relação ao uso dos recursos do FGTS, os principais responsáveis pela construção das unidades habitacionais eram as Companhias de Habitação (COHAB), empresas mistas sob o controle acionário dos governos estaduais e/ou municipais, que associavam a execução de programas setoriais de construção de habitações às atividades financeiras referentes à comercialização. Assim, as COHABs obtinham financiamentos do BNH mediante apresentação de projetos compatíveis com a orientação do banco e supervisionavam a construção de moradias destinadas às camadas mais pobres da população, de acordo com as prioridades estabelecidas pelos governos locais. (SANTOS, 1999).

Assim, a nova política materializou-se por meio da implantação de uma ampla rede de agências públicas e privadas que funcionava sob a égide do BNH. Paulatinamente, o Banco limitou seu papel ao de um órgão normativo e de supervisão, deixando a seus diferentes agentes especializados a aplicação de sua política. O mercado foi estratificado segundo níveis de renda dos mutuários, cada qual sob a responsabilidade de um agente promotor e com legislação específica (AZEVEDO, 1988).

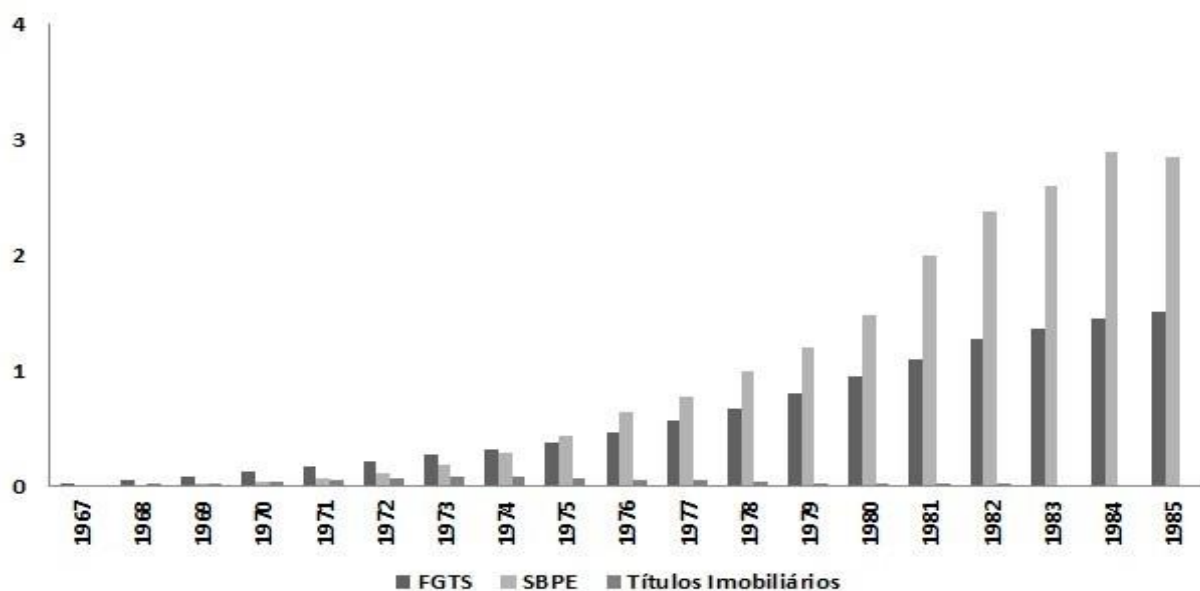
Arretche (1990) mostra que também foram instituídos órgãos de intermediação financeira como as Sociedades de Crédito Imobiliário (SCI) e as Associações de Poupança e Empréstimo (APE), com o objetivo de captar recursos e direcioná-los para o financiamento habitacional. O estímulo à realização de depósitos em caderneta de poupança foi resultado de mecanismos instituídos pelo BNH. Os depósitos eram: a) garantidos pelo BNH; b) reajustados pela correção monetária; c) valorizados a juros reais de 6% a.a. e d) dotados de elevado grau de liquidez, em função de sua capitalização trimestral.

A ação do Estado no sentido de criar condições para a confiança pública na ação dos agentes do SBPE esteve na origem do crescimento significativo do volume de depósitos em cadernetas de poupanças já a partir de meados dos anos 1970 (Gráfico 2.1.), sobretudo do pequeno e médio poupador, possibilitando a produção habitacional em larga escala no país. Arretche (1990) chama a atenção para o fato de que, nesse modelo de financiamento habitacional, cabia ao BNH estabelecer parâmetros de operação do mercado. De modo geral, havia a interferência direta do banco na regulação do programa de investimentos, na diversificação das aplicações, nas taxas de juros, nos limites de empréstimos, nos prazos, nas condições de pagamentos e nos encaixes obrigatórios junto ao Banco Central.

A outra faceta do SFH estava assentada sobre o direcionamento dos recursos do FGTS para a provisão de habitação destinada à baixa renda. É importante destacar que a instituição do FGTS tem relação direta com a necessidade de expansão da capacidade arrecadatória do Estado, a partir de 1964. Nesse processo, a criação dos fundos compulsórios se constituiu em uma grande inovação, sendo um modelo que foi adotado em outros países da América Latina¹⁷.

O FGTS foi destinado ao financiamento habitacional de baixa renda, com uma relação entre agências públicas e setor privado distinto do que foi observado no caso do financiamento habitacional com o uso dos recursos da caderneta de poupança. Segundo Arretche (1990), dado que o BNH não possuía uma rede de agências para operacionalizar as contas vinculadas do FGTS, competia a outros bancos comerciais captar os recursos e repassá-los ao BNH. A implementação ficava a cargo das COHABs ou da Administração Direta (Prefeitura ou Governos) que desempenhavam as funções da promoção imobiliária, ocupando o espaço no processo produtivo que no caso dos recursos do SBPE era desempenhado pelo setor privado.

GRÁFICO 2.1. SFH: Evolução dos recursos disponíveis por fonte (em bilhões de UPC) – 1967/1985



Fonte: Elaboração própria com base em Arretche (1990).

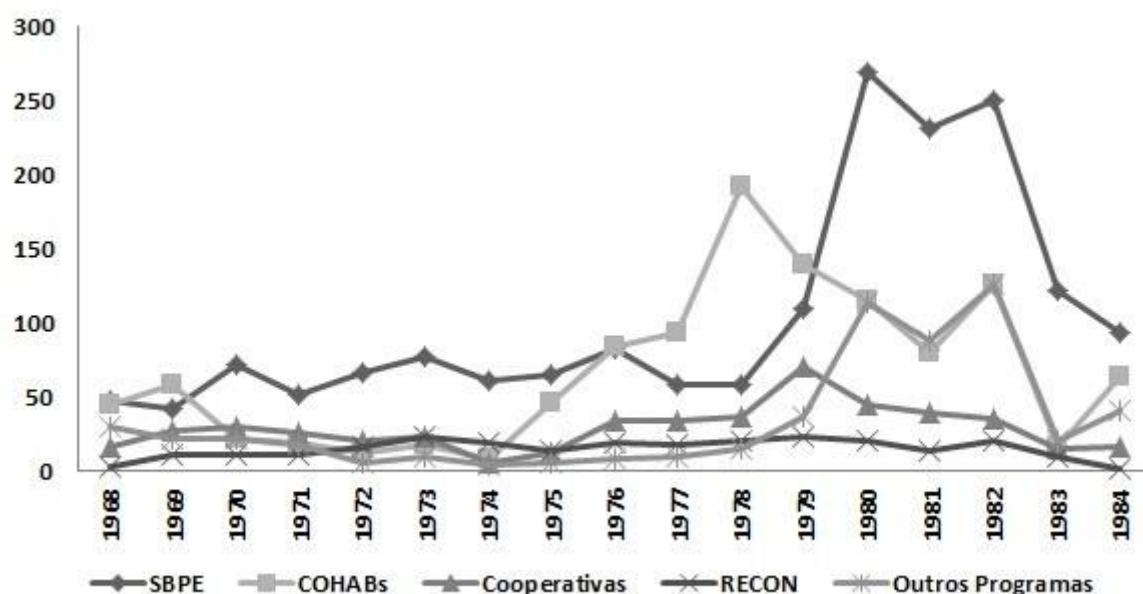
¹⁷ Como exemplos de adoção de fundos compulsórios sobre a folha de salários das empresas para o financiamento habitacional à baixa renda, pode-se falar do INFONAVIT, no México e o FONAVI, na Argentina (ARRETCHÉ, 1990).

Assim, os agentes promotores encaminhavam um projeto ao BNH, na qualidade de intermediador financeiro do sistema. Após a sua aprovação, o BNH repassava os recursos ao agente que ficava com um empréstimo contraído junto ao BNH. Os agentes produziam unidades residenciais, em associação com empresas privadas, selecionadas mediante licitação pública para cada projeto que, em seguida, eram comercializadas. Portanto, nesse mercado, os agentes promotores públicos substituíram o setor privado em várias etapas do processo produtivo.

Diante desse sistema, Arretche (1990) frisa a importância e dimensão da intervenção do Estado no processo de provisão habitacional no Brasil desde a instauração do SFH. Constituiu-se um sistema privado de financiamento e promoção, cujos mecanismos de crédito foram detalhadamente regulamentados pelo BNH. Ao mesmo tempo, também se constituiu um sistema de provisão pública com participação relevante no SFH (Gráfico 2.2).

Pode-se falar em um padrão público de provisão habitacional, uma vez que as decisões de investimento e operação do setor privado estiveram sujeitas a determinações emanadas do Estado, via controle dos mecanismos de crédito, ao mesmo tempo em que o Estado atuou diretamente enquanto agente produtivo no segmento destinado a baixa renda.

GRÁFICO 2.2. SFH: Unidades financiadas por fonte de recursos – (1968/1984) (em mil unidades)



Fonte: Elaboração própria com base em Arretche (1990).

Como o objetivo era atender à habitação popular, os juros eram progressivos com a renda, ou seja, quanto maior a renda do mutuário, maior os juros pagos por ele. Em tese, tal estratégia, segundo Valença (1992) geraria um mecanismo de subsídio interclasses autossustentado, sem a necessidade de subsídio governamental. No entanto, o SFH, como qualquer outro sistema financeiro, era essencialmente vulnerável a flutuações macroeconômicas que pudessem afetar a capacidade de arrecadação do FGTS e do SBPE. Além disso, outro problema decorrente das flutuações macroeconômicas é que diante da queda dos salários reais, necessariamente a capacidade de pagamento dos mutuários se reduzia, aumentando a inadimplência e comprometendo o equilíbrio atuarial do sistema.

Os subsídios do SFH estavam embutidos nas condições de financiamento por intermédio de três mecanismos: a) juros privilegiados para as unidades produzidas no âmbito dos recursos do FGTS; b) reajuste de prestações e c) saldos devedores.

Em relação à taxa de juros, as unidades produzidas pelas agências públicas possuíam custo de captação mais baixo e seguiam uma política de teto de custos. Assim, os financiamentos entre 120 e 500 UPC pagariam juros entre 2% e 5% a.a.

Sobre o reajuste das prestações, o BNH adotou essa postura como tentativa de controlar os índices de inadimplência, buscando compatibilizar os efeitos da inflação com a capacidade de pagamento dos mutuários. Buscava-se reajustar o valor das prestações pelo mais baixo dos seguintes valores: o índice de correção do salário mínimo ou índice de variação das Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN). No início do SFH, o índice que corrigia tanto o saldo devedor quanto às prestações era o mesmo que corrigia o salário mínimo, em uma periodicidade anual.

Em relação ao terceiro mecanismo de subsídio, que se confunde com o segundo, foi determinado que a partir de 1965 o saldo devedor fosse reajustado pela correção monetária. Se houvesse ao final do prazo do contrato algum saldo remanescente devido às diferenças de reajustamento das prestações e do saldo devedor, o mutuário continuaria a pagar as prestações em até 50% do prazo original corrigidas pelo salário mínimo.

O enfrentamento desse descompasso veio com um novo plano de reajustamento das prestações - o Plano de Equivalência Salarial (PES) - no qual o reajuste voltou a ser anual, em data determinada no contrato, de acordo com a variação do salário mínimo. Dada a existência de um desequilíbrio inerente pelo fato de as prestações terem sido ajustadas anualmente e os saldos devedores trimestralmente, o saldo desse desequilíbrio passaria a ser quitado com uma sobreprestação mensal nos novos contratos determinada por um

coeficiente. A equalização entre as operações ativas e passivas do sistema ficaria a cargo do FCVS¹⁸ (Fundo de Compensação de Variações Salariais) (Abecip, 1994).

Arretche (1990) observa que os mecanismos de subsídios foram aplicados indiscriminadamente, sendo estes diretamente proporcionais ao montante dos empréstimos. Nesse sentido, os mutuários do SBPE seriam mais beneficiados com os subsídios do que o FGTS, o que conferiu um grau de regressividade nesse mecanismo.

Dessa forma, as habitações de programas originalmente desenhados para atender populações de até três salários mínimos mudaram de público e passaram a ser vendidas para a parcela da população que recebia entre cinco e dez salários mínimos. Essa mudança permitiu ao BNH e às COHABs a redução do risco de inadimplência e a maior rentabilidade dos ativos, porém, desviou os recursos do público-alvo original.

A partir de 1975, a inadimplência começou a se resolver, e os investimentos em habitações populares voltaram a crescer. Azevedo (1988) considera que este período coincide com o início do processo de abertura política, por meio da qual o governo buscou uma base mais ampla de legitimação política - inclusive entre os setores populares - como aconteceu também nos primeiros anos de funcionamento do BNH. De qualquer forma, quando se observa o período entre 1968 e 1984, em média, apenas 25,33% das unidades financiadas destinaram-se formalmente às famílias com rendimento mensal abaixo de cinco salários mínimos (faixa de abrangência das COHABs) (Gráfico 2.3).

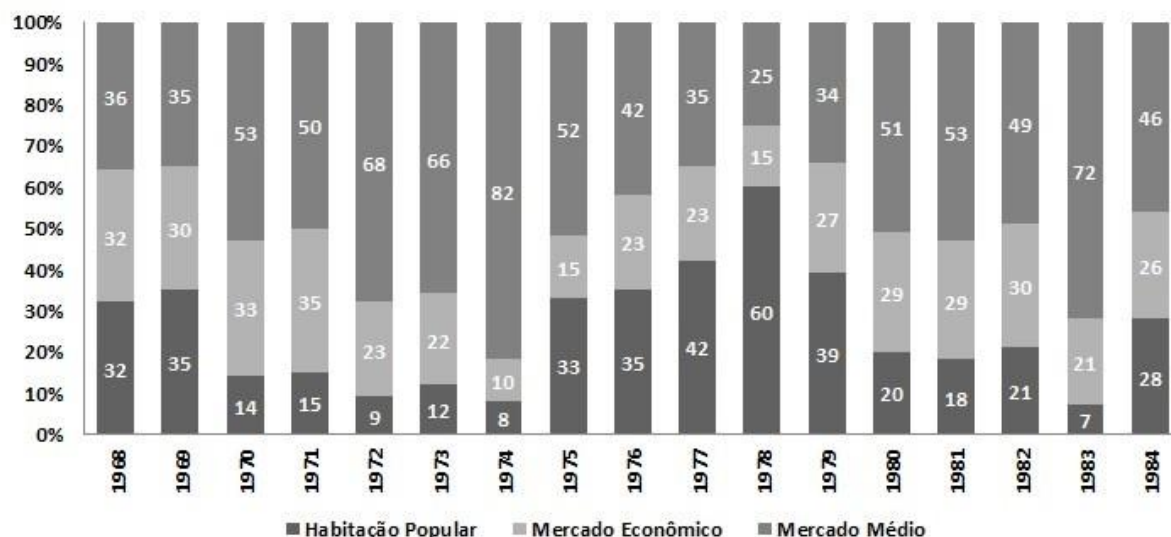
O reconhecimento por parte do BNH da incapacidade do sistema de solucionar as necessidades de uma significativa parcela da população de mais baixa renda do país e do consequente aumento da autoconstrução e do número de habitações informais levou o banco a realizar programas como o Pro-Morar e o João de Barro, para populações com renda menor que três salários mínimos, embora com fraco desempenho (SANTOS, 1999).

Entre 1973 e 1982 foi introduzida uma nova fragilidade ao SFH que só se fez

¹⁸ O FCVS foi criado por intermédio da Resolução nº 25, de 16/6/1967, com o intuito de: a) garantir o equilíbrio da apólice do Seguro Habitacional do SFH; b) garantir o limite de prazo para amortização dos financiamentos habitacionais, contraídos pelos mutuários no SFH, observada a legislação de regência; c) assumir, em nome do mutuário, os descontos concedidos nas liquidações antecipadas, nas transferências de contratos de financiamento habitacional e nas renegociações com extinção da responsabilidade do Fundo, observada a legislação de regência; d) cobrir o saldo devedor de financiamento imobiliário, total ou parcial, em caso de morte ou invalidez permanente do mutuário, as despesas de recuperação ou indenização decorrentes de danos físicos ao imóvel e as perdas de responsabilidade civil do construtor, observadas as mesmas condições atualmente existentes na Apólice do SFH, concernentes aos contratos de financiamento que estiverem averbados na apólice do SFH referida no inciso I deste artigo; e e) liquidar as operações remanescentes do extinto Seguro de Crédito.

sentir após a crise no início dos anos 1980: o salário mínimo foi substituído pelo salário mínimo habitacional como indexador das prestações até 1978.

GRÁFICO 2.3. SFH – Unidades Financiadas por segmentos de renda (acumulado até 1980) (% do total)



Fonte: Elaboração própria com base em Azevedo (1988).

Em seguida, foi desenvolvida a UPC¹⁹ e, por esse meio, elas foram reduzidas em termos reais. Essa medida originalmente tinha o objetivo de equiparar o reajuste das prestações com a correção monetárias. Mas, com seus objetivos originais alterados, as prestações foram corrigidas a índices diferentes, em geral inferiores, dos saldos devedores, aumentando o saldo do FCVS acima do originalmente planejado. O Gráfico 2.4 é bastante elucidativo ao mostrar que a partir dos anos 1970, as prestações pagas pelos mutuários sempre foram inferiores ao valor do reajuste anual do salário mínimo.

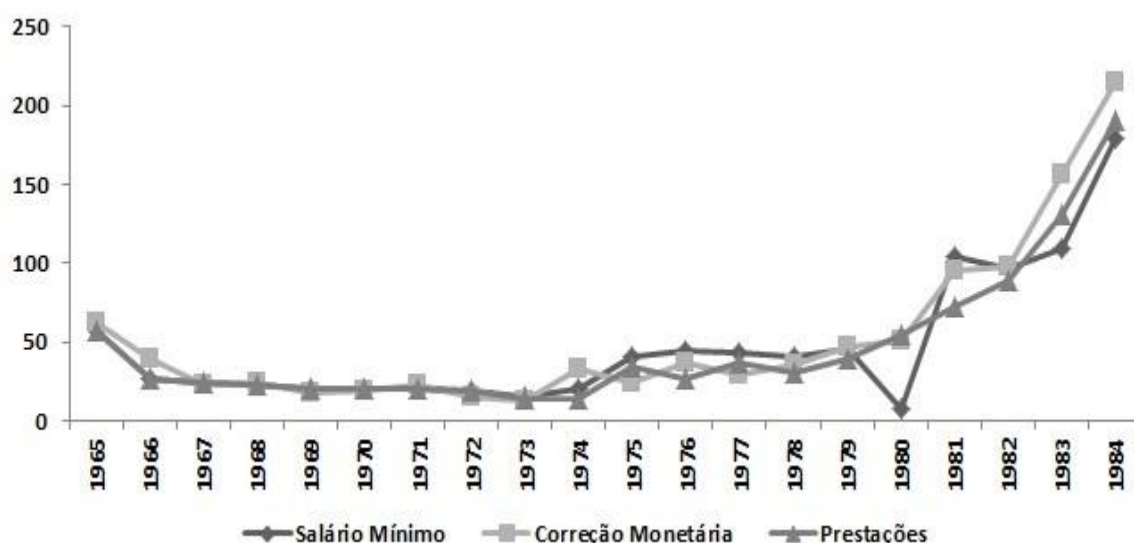
A partir de 1983, o reajuste das prestações dos mutuários das classes média e alta passou a ser maior do que os reajustes salariais. Com as medidas de contenção da inflação, que incluíram a redução real dos salários, houve o aumento da inadimplência e a redução da demanda por novos empréstimos (Aguiar, 2014).

Azevedo (1988) mostra que, entre todos os mutuários do BNH, os vinculados às COHABs foram os menos afetados, dado que esses mutuários possuíam um nível de renda

¹⁹ UPC é a sigla para Unidade Padrão de Capital, que consistia em uma unidade monetária - criada pela Lei 4.380, de 21/8/1964 - utilizada pelo BNH e pelos bancos ligados ao SFH, para contratos de financiamento imobiliário celebrados anteriormente a 28 de fevereiro de 1986.

superior ao prevista originalmente, o que viabilizou o enfrentamento da crise habitacional, a despeito do encarecimento da prestação. A maior dificuldade foi enfrentada pelos mutuários via SBPE, pois além da corrosão salarial, as prestações tinham valores mais elevados em função do alto preço dos imóveis produzidos pelo mercado²⁰.

GRÁFICO 2.4. SFH: Variação anual do salário mínimo, da correção monetária e das prestações– 1965/1984 (em %)



Fonte: Elaboração própria com base em Arretche (1990).

Como resultado, houve um aumento considerável no descasamento entre a evolução do passivo (junto aos poupadores do SBPE e ao FGTS) e o ativo (as prestações dos mutuários) do SFH, contribuindo assim de maneira decisiva para a formação do rombo do FCVS. Além disso, o equilíbrio atuarial do sistema sofreu um segundo forte impacto com o lançamento do Plano Cruzado²¹, em 1986.

A tabela 2.1 evidencia o peso do descasamento entre as prestações dos mutuários e a evolução do passivo do SFH. A partir de um exercício realizado por Bolaffi e Cherkezian (1985), observa-se que para os financiamentos realizados no início dos anos 1970, o peso da parcela em relação à renda teve uma forte tendência de diminuição. Em uma década, o

²⁰ O reajuste das prestações em 1983, normalmente superior ao aumento real dos salários desses setores, engendrou a criação de inúmeras entidades de defesa dos mutuários e a entrada maciça, na justiça, de processos contra as agências financiadoras.

²¹ De acordo com o plano, as prestações dos mutuários deveriam ser reajustadas pela média dos reajustes dos doze meses imediatamente anteriores e, em seguida, congeladas pelos doze meses seguintes. As prestações não puderam cobrir nem os juros dos saldos devedores existentes (SANTOS, 1999).

comprometimento reduziu, em média, 50% do valor original²². Por exemplo, para uma pessoa situada na faixa de renda de 3 salários mínimos e que assinou um contrato em 1972, o comprometimento da renda na prestação era da ordem de 25,3% no início do contrato. Já em 1984, o comprometimento era apenas de 13,3% da renda.

TABELA 2.1. SFH: Evolução do comprometimento de renda por diferentes faixas (% da renda)

	Faixa de 3 salários			Faixa de 10 salários mínimos			Faixa de 15 salários mínimos		
	Início	1984	Diferença	Início	1984	Diferença	Início	1984	Diferença
1972	25,3	13,3	12,0	34,8	22,2	12,6	38,2	27,0	11,2
1973	25,7	13,8	11,9	35,0	22,9	12,1	38,4	27,8	10,6
1974	26,2	14,4	11,8	36,2	24,5	11,7	39,6	30,7	8,9
1975	26,0	15,1	10,9	36,0	25,5	10,5	38,9	30,6	8,3
1976	26,6	17,3	9,3	36,9	29,1	7,8	39,5	34,6	4,9
1977	27,1	18,3	8,8	37,1	30,5	6,6	39,5	36,0	3,5
1978	27,9	19,0	8,9	37,7	31,2	6,5	38,5	36,1	2,4
1979	28,2	20,0	8,2	38,0	32,7	5,3	40,2	38,5	1,7
1980	29,4	24,5	4,9	39,0	38,7	0,3	40,2	49,8	-9,6
1981	30,6	31,1	-0,5	30,9	36,2	-5,3	40,2	51,8	-11,6
1982	34,1	38,0	-3,9	43,6	33,2	10,4	43,7	58,7	-15,0
1983	33,4	34,8	-1,4	43,0	48,6	-5,6	43,7	52,4	-8,7
1984	32,9	32,9	0,0	42,8	42,8	0,0	43,7	43,7	0,0

Fonte: Bolaffi e Cherkezian (1985)

Outro problema crescente teve relação com a própria gestão do FGTS realizada pelo BNH, alvo de grande questionamento. O BNH não conseguia controlar de forma adequada as contas vinculadas distribuídas pela rede bancária privada, uma vez que muitos bancos acabaram desistindo de abrigar essas contas. Os recursos do FGTS demoravam, em média, 72 dias para ser transferidos dos bancos para o BNH e os trabalhadores também não conseguiam ter acesso adequado a essas contas.

Arretche (1996) chama a atenção para o fato de que ocorreram várias iniciativas locais que levaram ao processo de autonomização da política habitacional, como foi o caso da experiência do Estado de São Paulo, baseada na Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU). Fora esta exceção, as políticas tinham como característica o fato de estarem associadas a gestões governamentais, sem nenhuma garantia de

²² É importante destacar que os próprios autores consideram que os números possuem algumas limitações, dado que eles se originaram de simulações feitas em computador, que ignorou as faixas salariais superiores a 15 salários mínimos, bem como uma ampla variedade de situações concretas. Nas palavras de Bolaffi e Cherkezian(1985), o exercício seria capaz de revelar as tendências gerais de cerca de 50% dos mutuários. Mesmo assim, ele já ilustra bem o peso que o descasamento entre o ativo e passivo do sistema sofreu, culminando na extinção do BNH, em 1986.

continuidade no tempo.

Assim, em 1986, o BNH foi extinto a partir da alegação do seu completo desequilíbrio financeiro, sem qualquer tentativa de equacionamento dos seus problemas. As atribuições na área habitacional do governo, antes praticamente concentradas no BNH, foram pulverizadas por vários órgãos, como o Banco Central (que passou a ser o órgão normativo e fiscalizador do SBPE), a Caixa Econômica Federal (CAIXA) (gestora do FGTS e agente financeiro do SFH), bem como outros Ministérios que foram criados com a função de realizar políticas públicas na área habitacional e em outras correlatas.

A literatura sobre o período demonstra que, quando se consideram as reformas da área social brasileira após 1964, a intervenção no setor habitacional foi a que apresentou a mais importante inovação, visto que, pela primeira vez, ocorreu o pleno desenvolvimento de uma política habitacional com objetivos e metas claras, de abrangência nacional, dispondo de mecanismos de financiamento bem definidos.

Como forma de se dimensionar a importância que o SFH representou para o país, destaca-se que nos quinze anos iniciais de funcionamento do sistema, entre 1965 e 1979, os recursos do FGTS financiaram 1,56 milhão de unidades habitacionais, enquanto 913 mil habitações foram financiadas com recursos dos depósitos de poupança. Ou seja, foi financiado um montante aproximadamente vinte vezes superior a todo o estoque acumulado que havia sido financiado nos trinta anos anteriores. Assim, foi possível consolidar uma alternativa que permitiu a captação de recursos específicos e subsidiados em um montante substantivo, o que não havia no Brasil até então (DRAIBE, 1994).

2.4. Desestruturação da política habitacional (1986-1994)

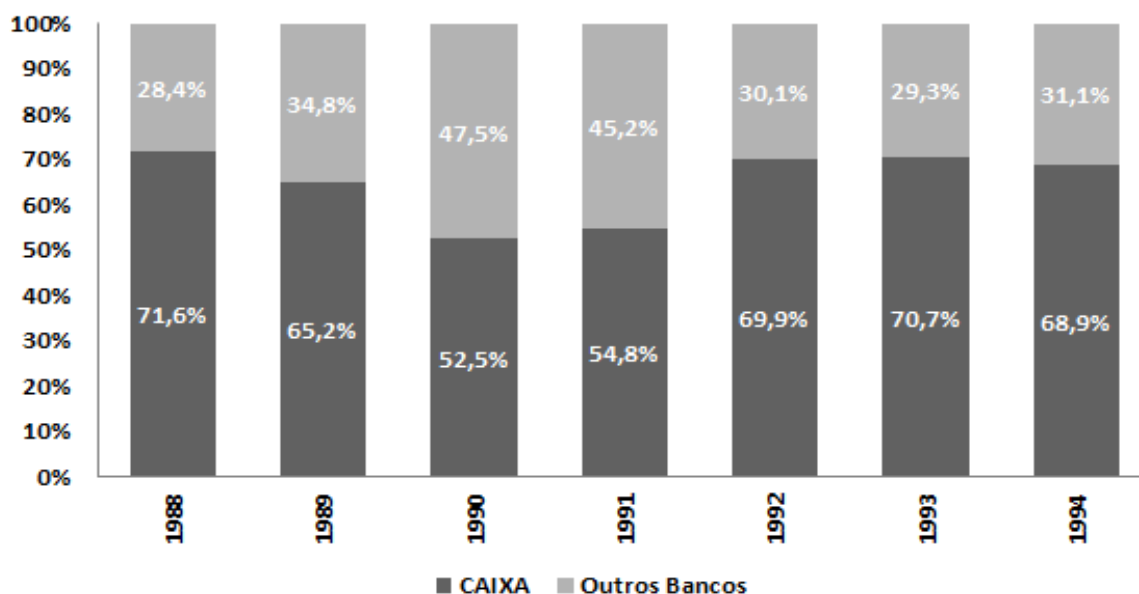
Em um primeiro momento, a extinção do BNH traduziu-se como um grande problema, dada a institucionalidade até então vigente no tocante à política habitacional no Brasil²³. A descentralização de funções do BNH em diversos órgãos sem a formulação de um planejamento prévio consistente e que levasse em conta a hierarquia de atividades teve por consequência a sobreposição de funções, ações descoordenadas, falta de direcionamento claro e, portanto, falta de enfrentamento dos problemas deixados pelo BNH por mais de uma década (AZEVEDO, 1988).

Coube a CAIXA o papel de se tornar o agente financeiro do SFH e gestor da

²³ O BNH possuía um efetivo de funcionários qualificados que acumulavam a memória técnica de mais de vinte anos de funcionamento do setor, ou seja, tinha o problema habitacional como atividade-fim.

carteira do FGTS, o que fez com que a sua importância no financiamento da habitação aumentasse. O Gráfico 2.5. mostra a evolução da participação da CAIXA no financiamento imobiliário em relação a outras instituições financeiras.

GRÁFICO 2.5. Financiamento da habitação – CAIXA e demais instituições financeiras (1988/1994) (% do total)



Fonte: Banco Central do Brasil (2016b), balancetes, vários anos. Elaboração própria

Quando se analisa a trajetória da CAIXA ao longo da história brasileira, percebe-se que ela sempre foi uma instituição que atendeu a demanda da população menos favorecida e aos segmentos sociais mais discriminizados, desde os tempos do século XIX. Na visão de Santos (2010), a CAIXA foi se consolidando ao longo do tempo como uma instituição de referência nacional, por não ter as práticas de um banco convencional. Assim, o banco sempre teve ligação com o atendimento de demandas sociais e a habitação, sem dúvida, é uma das mais fundamentais. Portanto, a CAIXA, que já era referência em termos de ser a principal depositária dos recursos da caderneta de poupança da população brasileira, também passou a ser a referência em relação ao financiamento da habitação.

É preciso lembrar o quadro de gravidade econômica vivenciado pelo Brasil naquele momento de sua história. Em um cenário de profunda restrição externa, de aceleração da inflação e da deterioração das finanças públicas, a CAIXA inicia uma fase de grande dificuldade em função da incorporação de uma carteira de ativos e passivos

extremamente problemática.

Com a redemocratização e o início do governo da Nova República, em 1986, propôs-se a criação de um Grupo de Trabalho de Reformulação do Sistema Financeiro da Habitação. Segundo Fagnani (1997), o grupo tinha por objetivo: a) a separação institucional e financeira dos programas focalizados na moradia popular daqueles voltados aos estratos de média e alta rendas; b) a definição do Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente como o responsável pela política de habitação popular; c) a conversão da estrutura do extinto BNH em um Banco Nacional de Desenvolvimento - o que não veio a se concretizar - funcionando como agência financeira federal de apoio a implementação (descentralizada pelos governos subnacionais) das diretrizes nacionais para as áreas de habitação, saneamento básico e transporte coletivo; d) a implementação de programas de moradia popular fossem financiados pelo FGTS e por recursos de origem fiscal; e e) fazer com que os programas voltados para os estratos de média e alta rendas fossem operados pelo SBPE, que passaria o comando do Banco Central, e financiado com recursos das cadernetas de poupança.

Com a convocação da Assembléia Nacional Constituinte, esperava-se que a nova Constituição fosse responsável por uma importante reestruturação do sistema brasileiro de políticas sociais. No que concerne especificamente à política habitacional, os constituintes não avançaram em uma definição mais precisa sobre as atribuições das instâncias governamentais e sobre a forma e condições de financiamento de moradias.

Genericamente, ficou definido que a União se incumbiria de instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transporte, estabelecendo a competência das três esferas de poder. Além disso, deveria ainda promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (ARRETCHE, 1996).

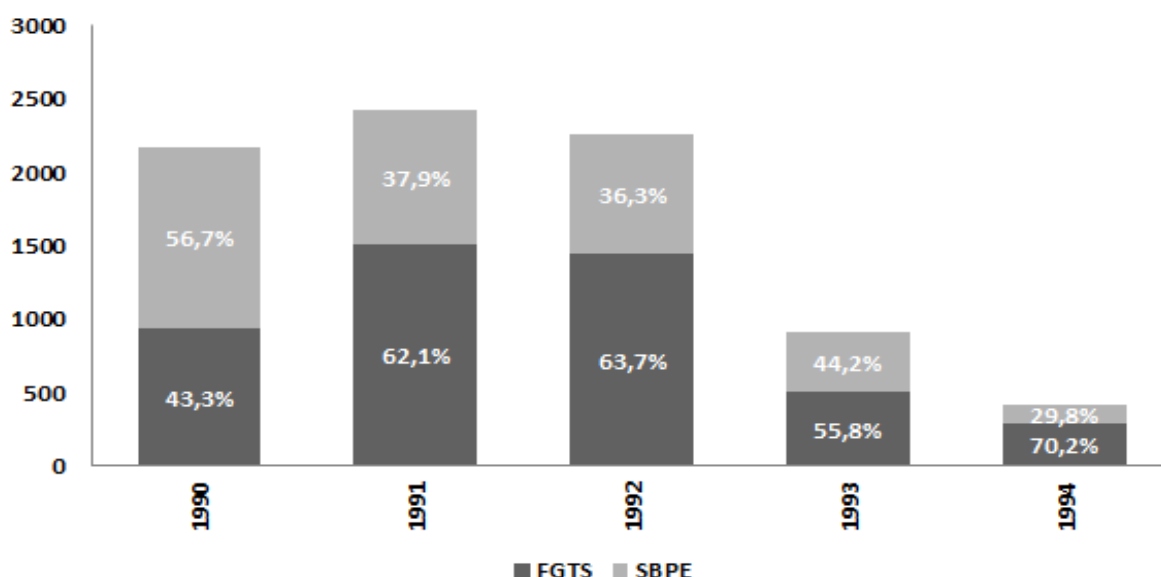
O que se pode destacar em relação à política habitacional, sobretudo de baixa renda no Governo Sarney (1985-1990), é que as COHABs, principais responsáveis até então pela execução dessa política, tiveram seus financiamentos restringidos pelo governo central, com vistas a diminuir o endividamento de estados e municípios com a União. Tal fato fez que as COHABs passassem de agentes promotores a meros órgãos assessores, diminuindo assim a capacidade de atuação dos estados e municípios na questão habitacional.

Durante o Governo Collor (1990-1992), agravou-se o quadro de crise das políticas

públicas na área de habitação, em um período marcado pela desvinculação dos programas habitacionais dos programas de saneamento básico e desenvolvimento urbano, pela ausência de controle sobre a qualidade das habitações construídas e, principalmente, pela irresponsabilidade na gestão das fontes de recursos desses programas, notadamente o FGTS (ARRETCHE, 1996).

Além disso, com o lançamento do Plano Collor como forma de combate ao processo inflacionário, entre outras medidas, 60% dos recursos da caderneta de poupança foram recolhidos pelo Banco Central, levando a uma redução da participação do SBPE no financiamento da habitação, quando comparado com os recursos do FGTS (Gráfico 2.6).

GRÁFICO 2.6. CAIXA - Fontes de financiamento da habitação – 1990/1994 (em US\$ milhões)



Fonte: Elaboração própria com base em Vasconcelos e Cândido Junior (1996)

Entre os programas habitacionais destacavam-se o Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH), o Plano Empresário Popular e o Prohab, cujo público-alvo eram as COHABs e cooperativas. Os critérios para liberação de recursos obedeceram a lógica da política clientelista, visando a atender a interesses imediatos de curto prazo do governo federal em crise – em função da fragilidade da economia e das diversas denúncias de corrupção – tentando manter suas bases políticas. Assim, para Cardoso (2002), o uso predatório dos recursos do FGTS nesse período teve consequências graves sobre as possibilidades de expansão do financiamento habitacional, levando a suspensão por dois

anos de qualquer financiamento.

Com a chegada ao poder de Itamar Franco (1993-1994), houve uma inflexão importante do ponto de vista da gestão dos recursos. Os esforços do governo se concentraram na promoção do aumento da transparência e do controle social da gestão dos programas de habitação popular, com a existência de conselhos com participação comunitária dos governos locais e uma contrapartida financeira desses últimos aos investimentos da União. Outro ponto importante nesse período foram modificações realizadas no âmbito do SFH, que extinguiu o PES, substituindo-o por um plano de amortização baseado no comprometimento da renda (SANTOS, 1999).

O governo lançou o programa Habitar-Brasil e Morar-Município, com perfil de programa habitacional não-convencional – voltado para a população de renda mais baixa e procurando articular a produção de habitações a outras políticas de Estado, como saúde, educação, transporte, saneamento e promoção humana – financiados com recurso do Orçamento Geral da União. Infelizmente, não se apresentou continuidade e nem resultados expressivos na maioria destas ações (ARRETCHE, 1996).

Na década que se estendeu desde a extinção do BNH até meados dos anos 1990, a CAIXA passou por tempos de grande dificuldade, que estiveram associados aos problemas econômicos mais gerais da economia brasileira. Em um contexto de crescimento econômico estagnado, elevados níveis de desemprego e inflação cronicamente elevada, as principais fontes de *funding* para o financiamento da habitação tiveram um péssimo desempenho. Os próprios programas lançados pelos governos no período não tiveram grande alcance. Somado a isso, deve-se lembrar que a CAIXA adquiriu operações de qualidade reduzida do extinto BNH, o que se tornou um agravante adicional para os desafios que o banco tinha em termos de ser o principal agente no financiamento da habitação no Brasil.

Em resumo, o que se percebe é que esse cenário de dificuldade esteve muito mais associado a eventos externos do que propriamente pela forma com que a CAIXA foi gerida ao longo do tempo, em que pese, eventualmente, a existência de problemas de gestão, como observado no tocante a gestão dos recursos do FGTS durante o início dos anos 1990. O ponto em questão é que diante de um cenário econômico marcado por grandes adversidades, como foi o que vivenciou o Brasil nos anos 1980 e parte dos anos 1990, a capacidade de um banco público se sobressair e ter uma posutra de destaque é menor, assim como em qualquer outro segmento produtivo.

No entanto, como será observado na seção seguinte, o cenário de dificuldade observado no financiamento da habitação no Brasil foi usado como argumento por parte dos policy makers de que a atuação da CAIXA deveria ser revista e que o banco deveria assumir uma postura de menor protagonismo, abrindo espaço para que mecanismos de mercado pudessem suprir o financiamento da habitação no Brasil.

2.5. A redução do papel do Estado na política habitacional (1995- 2002)

Desde a extinção do BNH, com a desarticulação da burocracia e a falta de uma instituição especializada, a gestão da política habitacional foi marcada pela descontinuidade e pela fragmentação institucional. A precariedade institucional, os entraves colocados pela falta de fontes de financiamento para atendimento da baixa renda e a situação macroeconômica do país foram elementos fundamentais para explicar os limites da implantação de uma nova política a partir de 1995 (CARMO, 2006).

Assim, chegou-se ao diagnóstico de que o modelo de intervenção governamental historicamente adotado no setor habitacional no Brasil baseado no SFH estava: a) esgotado em virtude das crescentes dificuldades com a captação líquida das suas fontes de recursos; b) regressivo, por ter beneficiado principalmente as camadas de renda média e média alta com elevados subsídios implícitos pagos com recursos do erário; e c) insuficiente porque por três décadas, o SFH produziu 5,6 milhões do total de 31,6 milhões de novas moradias produzidas no país (SANTOS, 1999).

O modelo proposto à época pelo governo para enfrentar a questão habitacional teve quatro premissas básicas: a) a focalização das políticas públicas voltadas para a área habitacional no atendimento das camadas populacionais de baixa renda; b) a necessidade de descentralizar e aumentar o controle social sobre a gestão dos programas de habitação; c) o reconhecimento, por parte do governo, da necessidade de tentar melhorar o funcionamento do mercado de moradias no Brasil; e d) o reconhecimento de que as políticas públicas não devem negligenciar a grande parcela da população de baixa renda do país que trabalha no setor informal da economia e/ou habita moradias informais.

Dessa forma, com base no diagnóstico do governo de então, a política habitacional buscou financiar os estados e os municípios na reurbanização de áreas habitacionais (melhoria/construção de novas habitações e instalação/ampliação da infraestrutura) para a população com rendimento inferior a três salários-mínimos; atuar na provisão de

financiamentos de longo prazo para a construção/melhoria de habitações destinadas principalmente à população de renda mensal até doze salários-mínimos mensais; e políticas voltadas para a melhoria do desempenho do mercado habitacional, tanto na reformulação da legislação quanto no desenvolvimento institucional e tecnológico do setor.

Era considerado um elemento estratégico pelo governo a formação de parcerias com entidades da sociedade civil. No caso do setor habitacional especificamente, a Política Nacional de Habitação (PNH) de 1996 recomendava explicitamente a criação de mecanismos para estimular a iniciativa privada no atendimento, tanto da faixa de mercado como da população que necessitava de fontes de financiamento articuladas pelo setor público. Sugeria-se que se estimulasse a participação dos beneficiários dos programas como parceiros, particularmente, no que se refere à produção de moradias em processo de construção em mutirões. Além disso, também se julgava que era necessário dotar o sistema de maior flexibilidade em relação às opções de acesso à moradia, por meio do aumento da oferta de mecanismos de mercado (CARMO, 2006).

Entendeu-se também que era vital a criação de novas fontes de financiamento que poderiam ser viabilizadas por recursos captados no mercado interno ou externo, originários dos fundos de pensão ou do mercado financeiro, com o sistema de securitização de recebíveis e contribuições e doações diversas, incluindo-se aquelas provenientes de convênios internacionais, empréstimos externos contratados em agências internacionais de crédito. Esse diagnóstico deriva da ideia de que o SFH estava falido e que seria necessário reformar a institucionalidade até então vigente.

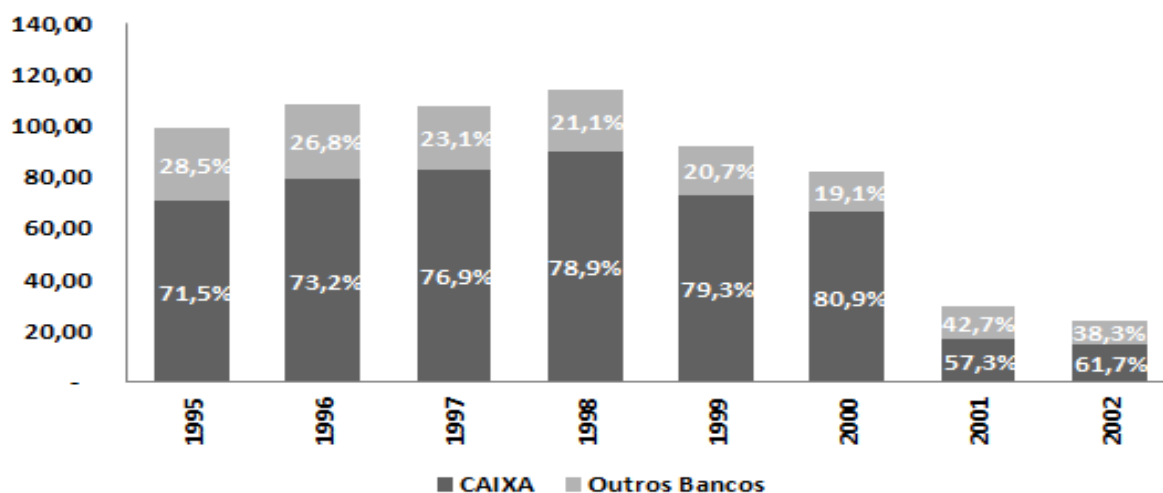
Há de se destacar a criação da Secretaria de Política Urbana (SEPURB), no âmbito do Ministério do Planejamento e Orçamento, esfera que ficaria responsável pela formulação e desenvolvimento da PNH. Essa reorganização institucional teve amplas consequências sobre o papel desempenhado pela CAIXA, que limitou a sua atuação ao papel de agente operador dos recursos do FGTS e agente financeiro do SFH, enquanto à SEPURB coube o papel de formulação e coordenação das ações que passam a integrar habitação, saneamento e infraestrutura, baseadas em uma articulação intra e intergovernamental (OLIVEIRA, 1994).

Mesmo assim, a participação da CAIXA no financiamento imobiliário manteve-se, neste período, acima dos 70%, em relação ao total concedido pelo sistema²⁴. (Gráfico 2.7).

²⁴ A quebra observada a partir de 2001 é justificada pela criação da EMGEA (Empresa Gestora de Ativos) que recebeu contratos habitacionais da Caixa, como uma estratégia de reestruturação de sua situação patrimonial. Mais detalhes sobre o processo serão expostos adiante

Como agente público, a CAIXA atuou como principal instituição responsável pela implementação das políticas direcionadas para os estados e municípios que atenderam à população de mais baixa renda (CARMO, 2006).

GRÁFICO 2.7. Financiamento da habitação – CAIXA e demais instituições financeiras (1995/2002) (R\$ Bilhões - dez/2002)



Fonte: Banco Central do Brasil (2016b), balancetes, vários anos. Elaboração própria.

Os dois principais programas federais na área foram o Habitar-Brasil, financiado com recursos do Orçamento Geral da União (OGU) e o Pró-Moradia, financiado pelo FGTS. Estes recursos deveriam necessariamente ser ressarcidos a fim de evitar o seu esgotamento, o que fez com que as exigências financeiras - notadamente quanto à capacidade de pagamento de estados e municípios - para a aprovação dos financiamentos para o Pró-Moradia fossem mais rígidas do que para o Habitar-Brasil.

Houve grande dificuldade de expansão do fluxo de recursos para a moradia em função da alta sensibilidade do FGTS à crise econômica e também da política de contenção de despesas, que passou a ser largamente utilizada pelo governo como estratégia de enfrentamento do déficit público. Além disso, a CAIXA passou a estabelecer critérios mais rígidos de acesso ao crédito, a partir da capacidade de endividamento de estados e municípios. Como resultado, a distribuição dos recursos do FGTS revelou forte regressividade, já que somente os municípios mais ricos tiveram condições de acesso. Considerando-se que a crise financeira enfrentada pelos governos estaduais a partir do Plano Real limitou fortemente a sua capacidade de intervenção em programas sociais, os

municípios mais pobres não puderam contar com recursos externos para investimento habitacional neste período (CARDOSO, 2003).

Diante deste cenário, o Programa Carta de Crédito, destinado à concessão de financiamentos à pessoas físicas com renda mensal de até doze salários-mínimos, era uma alternativa que visava reduzir o peso do governo no direcionamento da questão habitacional. Nesse programa, o cidadão que atendia aos requisitos recebia uma carta do banco que lhe garantia, por um mês, um crédito a ser utilizado em uma das modalidades do programa (aquisição/reforma de imóveis, compra de materiais de construção). Trata-se, portanto, de um programa de demanda espontânea. Para Santos (1999), o programa vai ao encontro do diagnóstico do governo à época de que o principal responsável pelo equacionamento do problema habitacional deveria ser a própria sociedade, e não o governo.

Do ponto de vista do retorno do financiamento, quando a fonte fosse o FGTS, foram estabelecidas taxas de juros diferenciadas, de acordo com a renda familiar. O objetivo era que quanto menor a renda menor a taxa de juros, variando de 3% até 9%, significando a concessão, como no passado, de uma forma de subsídio para os mais pobres. Além dos juros, incidia sobre os contratos cobrança da Taxa Referencial (TR²⁵).

A política habitacional foi fortemente centralizada no Programa Carta de Crédito. Todavia, houve, no decorrer do período, alteração qualitativa importante no que se refere à distribuição da produção em relação às diversas modalidades operacionais, elevando-se a participação de financiamentos em intervenções que atendiam de forma mais clara às exigências do déficit habitacional.

Em meados da década de 1990, o Governo Federal, objetivando equacionar o significativo passivo contingente do FCVS, decidiu pela novação das suas dívidas – criação de uma nova dívida - mediante a securitização.²⁶

Em 1997, houve a criação do SFI com vistas a sanear e flexibilizar o SFH, na

²⁵ A TR é uma taxa de juros de referência, instituída pela Medida Provisória 294, de 31 de janeiro de 1991. (depois transformada na Lei 8.177, de 1 de março de 1991), no âmbito do Plano Collor II, visando a desindexação da economia e o combate à inflação. Atualmente a TR é utilizada no cálculo do rendimento de vários investimentos, tais como títulos públicos, caderneta de poupança e outras operações, tais como empréstimos do SFH, pagamentos a prazo e seguros em geral. É calculada pelo Banco Central, com base na taxa média mensal ponderada ajustada dos CDBs prefixados das trinta maiores instituições financeiras do país, eliminando-se as duas menores e as duas maiores taxas médias.

²⁶ Foi elaborado projeto de Medida Provisória, que se transformou na MP no 1.520/96, a qual foi convertida, anos depois, na Lei no 10.150/00, autorizando a União a novar tais dívidas, após a prévia compensação entre débitos originários de contribuições devidas pelos agentes financeiros ao Fundo e créditos decorrentes dos resíduos apurados dos contratos, condicionado, ainda, ao pagamento das demais dívidas no âmbito do SFH. Por meio da novação, foi definido que o pagamento da dívida do FCVS seria efetuado no prazo de 30 anos, contados a partir de 1997 – sendo oito anos de carência para o pagamento dos juros e doze anos para o pagamento do principal, mediante a formalização de contratos entre a União e os agentes financeiros.

tentativa de promover novos mecanismos de captação de poupança de longo prazo para o setor habitacional, utilizando como fonte de recursos a poupança privada livre, inclusive externa, e apresentando grande flexibilidade de aplicação desses recursos, ao possibilitar financiamentos imobiliários com fins habitacionais ou não. Na verdade, a criação do SFI tinha como plano de fundo a própria estratégia do governo à época de se desenvolver um novo caráter para a questão da habitação, predominantemente atrelada ao livre funcionamento do mercado. Nesse contexto, o próprio papel da CAIXA deveria ser revisto e a sua lógica de atuação ser reduzida a busca pela maximização dos seus resultados.

Para viabilizar este mecanismo de financiamento, criaram-se os Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRI) – título de crédito nominal, cujo lastro ocorre por créditos imobiliários, constituindo-se em promessa de pagamento em dinheiro, e emissão exclusiva das companhias securitizadoras – para captar recursos no mercado nacional ou estrangeiro. A ideia é que as instituições do Sistema Financeiro Nacional formariam um fundo primário a ser captado no mercado financeiro e de valores mobiliários, por meio de lançamentos de letras hipotecárias e debêntures que garantiriam ao adquirente uma renda fixa. Posteriormente, estes créditos seriam transferidos à outra pessoa jurídica: uma sociedade aberta operando mediante aquisição de crédito e securitização imobiliário, transformando-os em títulos a serem negociados nos mercados secundários – Companhia de Securitização Imobiliária (CSI).

A despeito da criação do SFI, as principais fontes de *funding* continuaram sendo aquelas criadas no SFH, ou seja, os recursos do SBPE e do FGTS. No final dos anos 1990, surgiram financiamentos com recursos do SFI e, posteriormente, em 2002, do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

Os programas ligados ao uso do FGTS, não obstante, foram o principal veículo promotor do financiamento tanto em termos de unidades habitacionais quanto em termos de volume financeiro, em consonância com as diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) e das políticas setoriais de habitação popular, saneamento básico e infraestrutura urbana. É preciso destacar que o FGTS teve sua arrecadação ampliada em função da recuperação de créditos e do combate à sonegação. Em 2000, a CAIXA iniciou uma campanha de renegociação dos débitos, o que significou uma flexibilização dos prazos de pagamento e diminuição dos encargos sobre o saldo a pagar. Além disso, as empresas em débito foram instauradas a regularizar a situação no FGTS se desejassem continuar usufruindo os benefícios do refinanciamento de outras dívidas com o

Estado.

Os recursos do SBPE foram a segunda principal fonte de financiamento do período, participando com mais de 15% do total das unidades financiadas e mais de 28% do volume financeiro. A partir de 2000, houve uma forte redução no volume desses recursos devido ao declínio da captação de recursos via poupança, em meio à crise econômica (CARMO, 2006).

O Programa de Arrendamento Residencial (PAR) foi apresentado pela CAIXA, em 2001, como uma alternativa efetiva para o atendimento à baixa renda, que não estava incluída no programa Carta de Crédito. Articulando recursos do FGTS e do OGU, o programa permitiu um certo grau de subsídio, possibilitando prestações mais baixas. Foi viabilizado um sistema de *leasing* - arrendamento mercantil - por um prazo de 15 anos, sendo facultado ao mutuário, após este período, a opção pela compra, pela devolução ou pela continuidade do sistema de arrendamento.

Do ponto de vista institucional, a CAIXA operava o programa e o crédito era repassado para companhias construtoras que, após a produção, entregavam os empreendimentos para a CAIXA, responsável pela alocação da população a ser beneficiada. Nesse modelo, cabia aos municípios o cadastramento da demanda, que depois seria selecionada pela CAIXA a partir dos seus critérios de risco. A criação de incentivos para novos empreendimentos era realizada basicamente por meio da redução das exigências urbanísticas e, eventualmente, através da cessão de terrenos. Outra inovação do programa foi a cessão dos imóveis através do sistema de arrendamento, o que reduzia o risco, permitindo acelerar as retomadas em casos de inadimplência. O PAR se destinava à faixa de renda de 3 a 6 Salários Mínimos, mas os primeiros estudos avaliativos mostraram que as populações atendidas se concentravam nos limites superiores da faixa (ARAÚJO *et al.*, 2003).

Para financiar o PAR, foi criado o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), constituído pelas disponibilidades dos fundos dos seguintes programas federais: a) Programa de Difusão Tecnológica para Construção de Habitação de Baixo Custo (Protech); b) Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS); c) Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) e d) Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (Finsocial).

No ano de 2001, é importante destacar a criação da Empresa Gestora de Ativos (EMGEA), empresa pública federal com o intuito de administrar contratos habitacionais que estavam em poder da CAIXA, embora nem sempre tivessem sido negociados entre os

mutuários e o próprio banco. No processo de segregação de ativos e passivos da CAIXA para a EMGEA, foram transferidos créditos representados por cerca de 1.3 milhões de contratos imobiliários oriundos da carteira de crédito de outros agentes. Em contrapartida, a EMGEA assumiu obrigações de responsabilidade da CAIXA junto ao FGTS e ao Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) e a credores do Fundo de Apoio à Produção de Habitações para a População de Baixa Renda (FAHBRE). A criação da EMGEA foi fundamental para sanear as finanças da CAIXA e recuperar a sua estrutura patrimonial, retirando o peso de compromissos de prazo e risco elevado e de reduzida liquidez.

De modo geral, para o período analisado, o governo optou pela descentralização da execução da política habitacional. A partir de uma lógica de redução da presença do Estado na economia, houve a alteração na concepção dos programas habitacionais, a partir do incentivo ao fortalecimento do financiamento por fontes de mercado - menos dependentes dos recursos direcionados. Além disso, as operações da CAIXA passaram a se concentrar nos segmentos de baixíssima renda, o que está associado a uma estratégia de focalização da política habitacional.

Em meio a este processo, a CAIXA teve uma redução relativa em seu raio de ação em função da própria visão do governo em relação ao papel do Estado no financiamento da habitação, além do fato de que desde meados dos anos 1980 a CAIXA passou por dificuldades associadas à incorporação das operações e dos elevados passivos do extinto BNH, em um contexto de agravamento fiscal do Estado e do enfraquecimento das principais fontes de *funding* - FGTS e recursos da poupança - ao longo dos anos 1990.

Nesse sentido, é importante destacar que as reformas que foram realizadas no sentido de se reestruturar os bancos públicos federais - no caso da CAIXA, com a criação da EMGEA e a transferência de ativos e passivos de qualidade reduzida - foram fundamentais para que, posteriormente, a CAIXA tivesse condições de retomar o seu papel central no financiamento da habitação no Brasil. Ademais, essas reformas foram necessárias não em função de problemas de eficiência na alocação do crédito - argumento característico de uma visão convencional em relação a postura dos bancos públicos - mas sim diante das dificuldades que a CAIXA enfrentou por mais de uma década em função de eventos externos a sua gestão.

Ainda além, deve-se salientar que a recomposição patrimonial da CAIXA tomada de forma isolada não seria suficiente para que o banco voltasse a ter um papel de destaque na economia brasileira. Somado a isso, a CAIXA precisaria ser reincluída como um agente

central dentro de uma ampla estratégia de execução de políticas públicas, o que perpassaria, necessariamente, pela retomada do protagonismo do Estado na definição dos rumos do desenvolvimento do Brasil. As condições para que a CAIXA pudesse retomar a sua centralidade dentro do financiamento da habitação começaram a retornar gradativamente, conforme poderemos observar na seção a seguir.

2.6. Reestruturação e expansão da política habitacional (2003-2008)

A partir de 2003, abriram-se novas expectativas para a institucionalização da política habitacional segundo concepções que vinham sendo debatidas por técnicos, acadêmicos e militantes de movimentos sociais.

A nova Política Nacional de Habitação (PNH) do governo foi estruturada em três eixos de ação: a urbanização de áreas precárias, a produção social de moradias e a busca por integrar políticas setoriais. Embora não tenha havido inovações em termos de concepções de política, foram introduzidas mudanças na forma de operacionalizar a política e redefinidas prioridades de atuação, o que conferiu um novo sentido à política habitacional. Assim, houve a reestruturação do arranjo institucional responsável pela política, uma maior preocupação com a questão fundiária e um significativo ajuste no foco, priorizando centralmente o atendimento à baixa renda, e a destinação de maior volume de recursos à produção e financiamento habitacional.

A proposta de governo ficou consubstanciada no Projeto Moradia, que propunha, entre outras medidas: a criação do Sistema Nacional de Habitação (SNH), formado pelos três entes da federação que atuariam de forma estruturada sob a coordenação de um novo ministério; a gestão democrática da política habitacional, a partir da criação dos conselhos que deveriam definir as diretrizes e realizar a alocação de recursos da política habitacional; o projeto de lei de iniciativa popular de instituição do Fundo Nacional de Habitação (FNH); a retomada do financiamento habitacional para as camadas médias, no âmbito do SBPE, visando concentrar ao máximo os recursos do FGTS no financiamento para a baixa renda; e articulação da política habitacional com a política de controle e recuperação da valorização fundiária e imobiliária.

Em relação aos princípios e objetivos da PNH, ficou definido que a questão habitacional deveria ser uma política de Estado, com o papel indispensável do poder público na regulação urbana, no mercado imobiliário, na provisão da moradia e na

regularização de assentamentos precários. Assim, foi fortalecido o papel do Estado na gestão da política e na regulação dos agentes privados. O FGTS também foi alvo de mudanças, sendo permitido seu saque em intervalos de quatro anos, caso o recurso fosse utilizado na aquisição de imóvel residencial ou na amortização de financiamento habitacional contraído anteriormente. Além disso, a principal medida adotada nesse momento foi a criação de um sistema de “descontos” que reduziu o custo de financiamentos com recursos do fundo, beneficiando aos setores de menor renda e sem comprometer a saúde financeira do FGTS.

Além disso, também foram promovidas mudanças na distribuição do subsídio do FGTS. Foi feito um ajuste da curva relativa à concessão de desconto aos beneficiários dos financiamentos residentes em municípios integrantes das regiões metropolitanas, capitais estaduais e municípios com população urbana igual ou superior a 100 mil habitantes e a ampliação do valor do desconto para as modalidades de produção e aquisição de imóveis novos. Além disso, sob a justificativa da criação de novos empregos na construção civil, a resolução também determinou que os subsídios tivessem a aplicação de, no mínimo, 50% dos recursos para a produção ou aquisição de imóveis novos (ROYER, 2009).

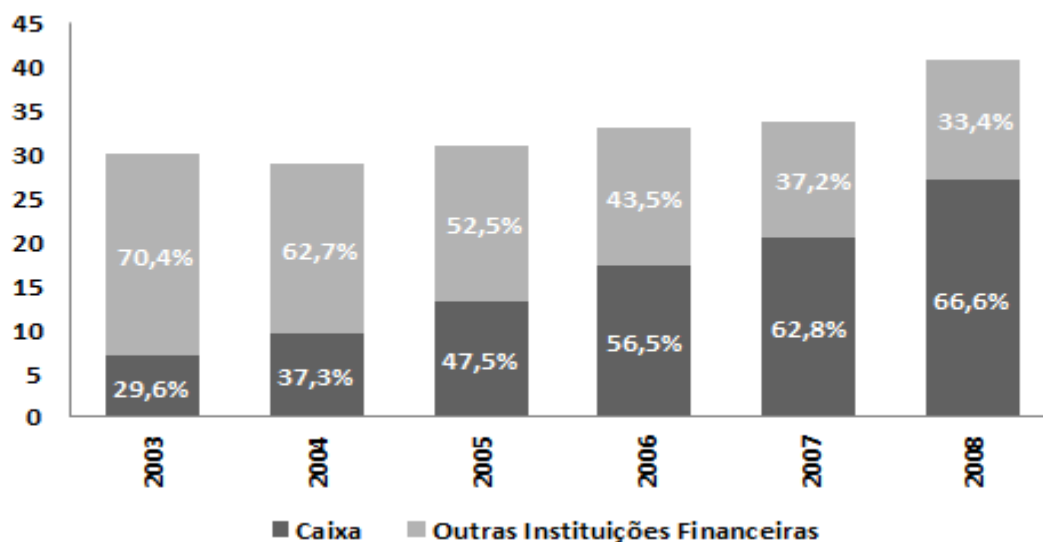
Ademais, foi estabelecido que 60% dos recursos do FGTS deveriam ser aplicados em habitação, 30% em saneamento básico, 5% em infraestrutura urbana e 5% para operações especiais. Essas operações especiais foram progressivamente reduzidas até sua extinção em 2008, sendo seus recursos realocados para a área de habitação popular. Os outros programas do FGTS, como o Pró-Moradia e o Apoio à Produção de Habitações, também sofreram alterações para ajustá-los às novas definições de público-alvo (ROYER, 2009). O Gráfico 2.8 mostra a composição dos recursos do FGTS destinados para o financiamento imobiliário de modo geral. Nota-se que a CAIXA vivenciou um ciclo de expansão considerável entre 2003 e 2008.

Entre 2004 e 2005, foi criado o SNH, composto por uma instância de gestão e controle, articulada e integrada pelo Ministério das Cidades, pelo Conselho das Cidades, pelo Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, pelos Conselhos Estaduais, do Distrito Federal e Municipais, pelo Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e pelos Fundos Estaduais e Municipais de Habitação de Interesse Social (FEHIS e FMHIS)²⁷. Além da instância de gestão e controle, o SNH possui dois subsistemas: o sistema de habitação de interesse social (SNHIS) e sistema de

²⁷ Integram, ainda, o SNH uma rede de agentes financeiros, promotores e técnicos envolvidos na implementação da PNH.

habitação de mercado.

GRÁFICO 2.8. Financiamento da habitação com recursos do FGTS: CAIXA e outras instituições financeiras (2003/2008) (R\$ bilhões – dez/2008)



Fonte: Demonstrativos Financeiros do FGTS, vários anos. Elaboração Própria..

O SNHIS, instituído pela Lei 11.124/05, exigiu a reconstituição de formas de articulação entre os ministérios e os governos estaduais e municipais para a formulação e execução das diretrizes da política nacional de habitação, a partir da definição de um modelo de gestão descentralizado, democrático e participativo. Essa organização rapidamente começou a mostrar resultados, uma vez que, segundo dados da Pesquisa do Perfil dos Municípios Brasileiros do IBGE, enquanto em 2004 apenas 42% dos municípios brasileiros possuíam órgão específico na área de habitação, em 2008, 70% dos municípios já possuíam secretaria municipal exclusiva ou em conjunto com outras políticas, ou setor subordinado a outra secretaria ou à chefia do executivo. A adesão dos municípios ao SNHIS também apresentou crescimento vertiginoso, saindo de 1692 em 2006 para 5103 já em 2008, valor que representava 93% do número total de municípios brasileiros à época (BRASIL, 2010a).

Um dos elementos fundamentais dessa estratégia de articulação entre os entes foi a criação do FNHIS²⁸. A grande mudança trazida pelo Fundo disse respeito à possibilidade

²⁸ O FNHIS é composto por recursos de diferentes fontes: da iniciativa privada (por meio de doações, pagamento de multas, etc.) e do Orçamento Geral da União. Esses recursos são repassados para os Estados, Distrito Federal

de que a política habitacional passasse a contar com subsídios diretos, viabilizando assim o atendimento à habitação de baixa renda.

A aprovação do SNHIS foi considerada também uma conquista dos movimentos populares, já que seu projeto de lei foi resultado de uma mobilização nacional dos movimentos populares de moradia de diversas entidades baseada na Constituição de 1988 e tramitou por 13 anos no Congresso Nacional.

A criação do FNHIS marcou um momento inovador na política habitacional, em que se manifestou um claro compromisso do governo federal em subsidiar a produção de moradias para as camadas de mais baixa renda. Além dos recursos do FGTS e do FNHIS, também existem os provenientes de outros fundos como o FAR, o FAT e o Fundo de Desenvolvimento Social (FDS).

Ficou definido que o FNHIS iria receber os recursos de origem fiscal destinados à habitação, objeto de inscrição no Orçamento Geral da União (OGU), incluindo as emendas parlamentares. A União, a seu critério, teria condições de reforçar esses aportes mediante a contratação de empréstimos externos e de outras operações por ela realizadas. A ideia é que os recursos do FNHIS pudessem ser aplicados em ações vinculadas aos programas de habitação de interesse social, articuladas também à política de desenvolvimento urbano.

No SNHIS pretendeu-se contar com operações para provisão de financiamentos e repasse de recursos onerosos e não onerosos ao poder público. Em relação aos recursos do FGTS, a lei que instituiu o SNHIS previu dois tipos de modalidades: a) por financiamentos onerosos, a juros que assegurem equilíbrio ao patrimônio do Fundo, buscando, todavia, os níveis de juros mais baixos possíveis, de modo a atender segmentos de expressivo interesse social; e b) por financiamentos subsidiados, contando com o aporte dos saldos patrimoniais não-exigíveis do FGTS, obtidos como resultado de aplicações com elevada rentabilidade, geradores de “excedentes”; com a combinação de recursos exigíveis do FGTS em composição com recursos não onerosos fornecidos pelo FNHIS e pela combinação de recursos exigíveis do FGTS em composição com recursos não onerosos fornecidos por outras fontes disponíveis, ainda que por período determinado (casos dos recursos provenientes do FAR e FDS).

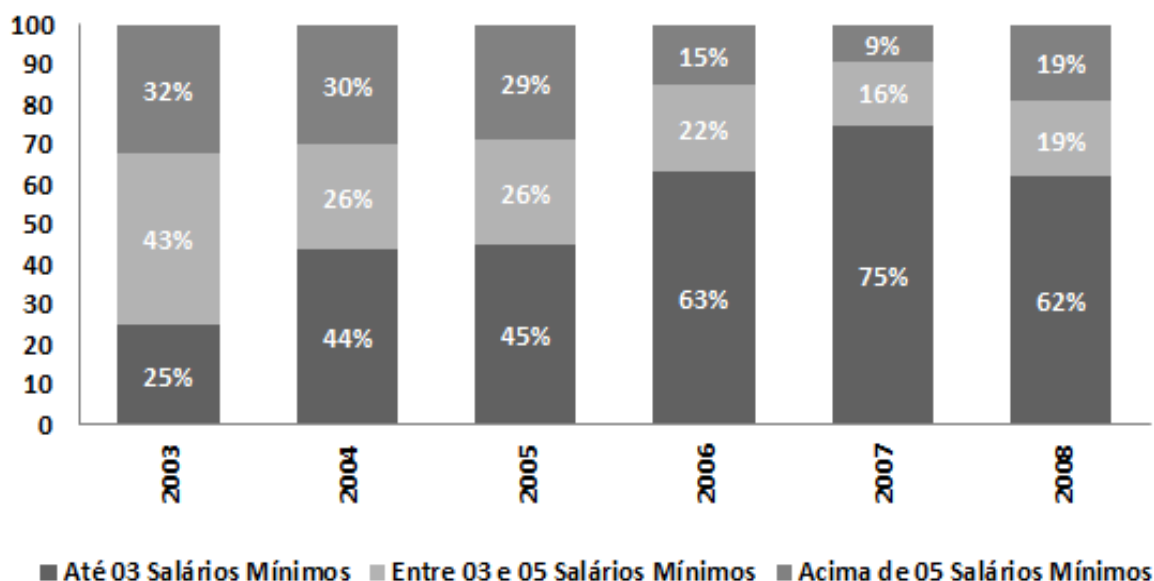
No caso do FNHIS, ficou definido o repasse de recursos não onerosos fornecidos pelo próprio fundo, tendo como beneficiários finais os agentes promotores públicos –

e Municípios para apoiar a execução de programas habitacionais destinados à população de baixa renda, mediante a assinatura de contrato de repasse.

Estados, Distrito Federal, Municípios e/ou empresas públicas locais. E em relação a outros Fundos (FDS, FAR, FAT), são destinados a cobertura de programas já existentes (caso do PAR) ou a programas recém-criados (caso do Programa Crédito Solidário), com origem no FAR e no FDS.

O Gráfico 2.9 retrata como os recursos do FGTS, do OGU, do FAR, do FDS e do FAT foram utilizados para o financiamento da habitação por diferentes faixas de rendas. Fica nítido que a população de baixa renda foi bastante beneficiada, com uma evolução na participação no acesso aos recursos de 26% em 2003 para 77%, em 2007, refletindo as alterações que foram feitas na institucionalidade dos programas habitacionais a partir de 2003.

GRÁFICO 2.9. Recursos utilizados para o financiamento da habitação por faixas de renda (% do total)

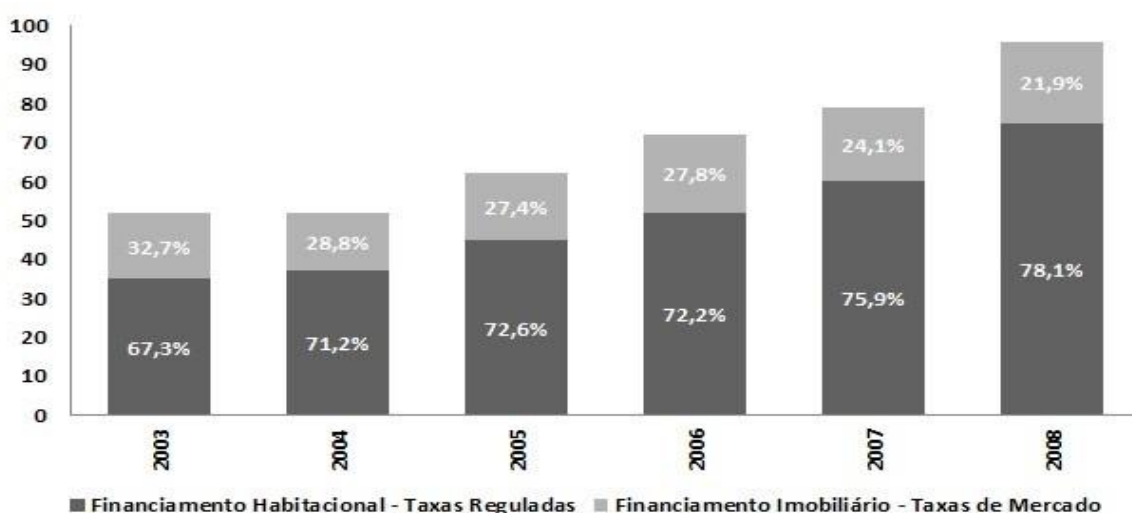


Fonte: BRASIL (2010a).

No que diz respeito ao sistema de habitação de mercado, a ideia fundamental foi viabilizar a complementariedade dos SFI, SFH, e, em particular, do SBPE. Para ampliar o investimento privado e reduzir o custo do financiamento de mercado, as medidas traduzidas na lei 10.931/04 permitiram o aperfeiçoamento do instituto do patrimônio de afetação - que retira dos bens mantidos sob custódia em caso de falência os imóveis

residenciais financiado, a obrigatoriedade do pagamento do incontroverso, a instituição do “Fator de Redução” ao ganho de capital apurado na alienação de bens imóveis, a inserção no Código Civil da modalidade de alienação fiduciária como garantia de operações no âmbito do SFI e a aceleração na dedução do FCVS no cálculo do direcionamento de recursos ao financiamento habitacional pelas entidades do SBPE.

GRÁFICO 2.10. SBPE – Evolução dos recursos direcionados (2003/2008) (R\$ bilhões – dez/2008)



Fonte: Banco Central do Brasil (2016b). Estatísticas do SFH. Elaboração própria

Assim, ao mesmo tempo foi possível proteger tanto o adquirente de imóveis quanto a rede contratual formada entre as empresas que fornecem produtos e serviços habitacionais, o que reduziu a insegurança sobre o mercado habitacional e contribuiu para estimular o seu crescimento²⁹. O Gráfico 2.10 mostra a evolução dos usos dos recursos do SBPE no financiamento habitacional³⁰ e no financiamento imobiliário a taxas de mercado³¹.

Dentro dessa institucionalidade que foi reforçada a partir de 2003, a CAIXA continuou desempenhando o papel de agente operador do FGTS. Além disso, assumiu o papel de agente operador do FNH e a atuar como instituição depositária, propiciando a

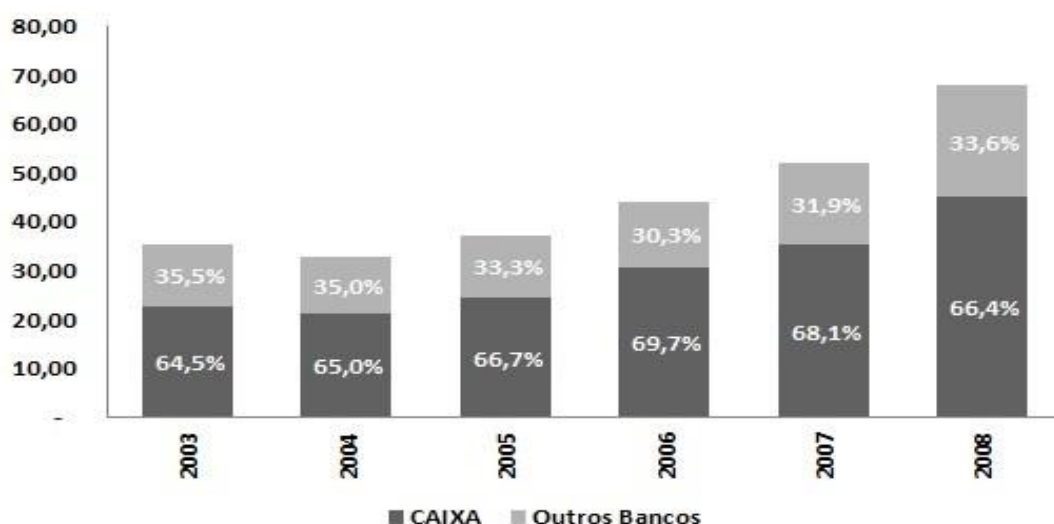
²⁹ Segundo Xavier (2011), com a crise no mercado habitacional nos anos 1990, uma série de incorporadoras ficaram insolventes. O caso mais notório foi o da Encol S/A, uma das maiores construtoras do Brasil naquela época, que, por motivos de inadimplência, deixou mais de 40 mil famílias desamparadas por conta dos empreendimentos imobiliários inacabados.

³⁰ Financiamentos habitacionais destinados à aquisição, produção, desembolsos futuros, financiamentos compromissados, aquisição de material de construção e cartas de crédito formalizadas.

³¹ Os financiamentos imobiliários abrangem, além dos imóveis residenciais, também os imóveis comerciais.

aplicação dos recursos do FNHIS e na realização das transferências “fundo a fundo”. Para tanto, coube ao banco definir os procedimentos operacionais necessários à aplicação dos recursos do FNHIS, com base nas normas e diretrizes de aplicação elaboradas pelo Conselho Gestor e pelo Ministério das Cidades. Como um dos agentes financeiros do SNHIS, a CAIXA também desempenhou o papel de analista da capacidade aquisitiva dos beneficiários a serem atendidos com recursos originários de fontes onerosas (especialmente os provenientes do FGTS).

GRÁFICO 2.11. Financiamento da habitação – CAIXA e outras instituições financeiras (2003/2008) (% do total)



Fonte: Banco Central do Brasil (2016b), balancetes, vários anos. Elaboração própria.

No que tange ao sistema de habitação de mercado, a CAIXA continuou como principal banco federal captador de poupança popular (Gráfico 2.11), com papel de destaque na criação de medidas do governo voltadas ao incentivo do SBPE, do SFH e do SFI, como, por exemplo, as cadernetas de poupança vinculadas a financiamentos imobiliários e os instrumentos de investimento imobiliário já existente como letras hipotecárias, letras de crédito imobiliário e cédulas de crédito imobiliário.

Com base nas diretrizes discutidas no âmbito da PNH, os programas e produtos habitacionais vigentes, criados com recursos de diversas fontes a partir de meados do ano de 2003, foram sendo objeto de revisão normativa.

O Programa Crédito Solidário (PCS), linha de financiamento criada em 2004 com

recursos oriundos do FDS, incorporou, além dos mecanismos de subsídios já praticados, a conta garantia que fornece o aval para possibilitar o acesso ao crédito de maior contingente do segmento de baixa renda, organizado por meio de cooperativas habitacionais e associações comunitárias, incentivando a parceria com o setor público local.

O Programa Carta de Crédito Associativo, gerido com recursos do FGTS, sofreu alterações normativas, no ano de 2004, visando ampliar o atendimento da população de baixa renda. Além disso, foi criada a modalidade “Reabilitação Urbana” com o objetivo de aquisição de imóveis usados, conjugada com a execução de obras e serviços voltados à recuperação e ocupação para fins habitacionais, admitidas ainda obras e serviços necessários à modificação de uso.

O PAR também foi objeto de revisões de modo a que melhor respondesse às diretrizes da Política Nacional de Habitação, em particular o atendimento à população de renda mais baixa. Destaca-se o período entre 2003 e 2006, em que o programa ganhou força e a média de contratações alcançou o patamar de R\$1 bilhão por ano.

O Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat (PBQP-H), criado em 1998, pode atuar de forma mais ampla, contribuindo para o aumento da produtividade e competitividade do setor da construção civil, atuando em parceria com o setor privado e entidades do setor público. O objetivo final foi aumentar as condições de acesso à moradia, por meio da redução do custo final das unidades sem perda de qualidade.

O Programa de Subsídio a Moradia de Interesse Social (PSH) objetivou oferecer acesso à moradia adequada a cidadãos de baixa renda por intermédio da concessão de subsídios, disponibilizados no momento em que o cidadão faz a assinatura do contrato de financiamento em parcelamento habitacional junto às instituições financeiras habilitadas a operar no programa.

Em janeiro de 2007, houve o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que teve como propósito o crescimento econômico e o aumento do emprego por meio de um conjunto de medidas destinadas a incentivar o investimento privado e aumentar o investimento público em infraestrutura.

No anúncio do PAC, para o quadriênio 2007 – 2010, estavam inicialmente previstos aportes de recursos para os programas e ações governamentais integrantes do PAC, da ordem de R\$ 106,3 bilhões. Desse montante, R\$ 10,1 bilhões correspondem a recursos provenientes do Orçamento Geral da União; R\$ 4 bilhões de financiamento ao

setor público; R\$ 32,5 bilhões em financiamentos habitacionais para pessoas físicas, compreendendo recursos do FGTS, do FAR e FDS; R\$ 42 bilhões de recursos do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo; além de R\$ 17,7 bilhões de contrapartida de estados, municípios e pessoas físicas (BRASIL, 2010a).

QUADRO 2.1. Resumo da evolução da Política Habitacional no Brasil (2003-2008)

1) MUDANÇAS INSTITUCIONAIS
Criação do Sistema Nacional de Habitação : maior coordenação e cooperação entre os entes federativos A Lei 10931/04 aperfeiçoa o instituto do patrimônio de afetação: redução do risco de mercado Criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social FGTS : mudanças nas regras; direcionamento para a habitação de interesse social
2) PROGRAMAS HABITACIONAIS
Programa de Crédito Solidário (PCS): concentração nos cidadãos de baixa renda Programa de Arrendamento Residencial (PAR) : R\$ 1 bi em recursos entre 2003 e 2006 Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade do Habitat (PBQP - H): redução do custo final da habitação sem perda da qualidade Programa de Subsídio a Moradia de Interesse Social (PSH): expansão de subsídios para cidadãos de baixa renda
3) PAC
Expansão da capacidade de endividamento dos Estados e Municípios para a contratação de operações de crédito habitacional Contratação de R\$ 37,7 bilhões em aquisição, reforma ou construção de novas moradias

Fonte: Elaboração própria.

No mesmo período em que o PAC foi lançado, a Resolução 3.438, do Conselho Monetário Nacional (CMN), ampliou a capacidade de endividamento de estados e municípios ao estabelecer limite específico – R\$ 4 bilhões – na contratação de operações de crédito voltadas ao atendimento habitacional de população de baixa renda. Essa medida permitiu a retomada das operações do Pró-Moradia, programa operado pela CAIXA, com recursos do FGTS, e o estabelecimento de parceria com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para execução de operações no âmbito

do Programa Multisetorial Integrado (PMI), operadas com recursos do FAT (BRASIL, 2010a).

Até o final do quadriênio 2007–2010, foram contratados R\$ 37,7 bilhões em aquisição, reforma ou construção de novas moradias, mostrando que o valor realizado superou o valor previsto em 16%. Esse montante permitiu beneficiar mais de 939 mil famílias no período.

2.7. Conclusão

As experiências internacionais em programas de habitação social que começaram a se desenvolver desde o início do século XX, sobretudo no período entreguerras, mostraram uma sinergia entre as instancias locais de administração e o Estado Nacional, antecipando os movimentos que se concretizaram a partir da proliferação do Estado do bem-estar social que caracterizou o mundo desenvolvido no pós-guerra.

Em praticamente todos os países desenvolvidos, houve decisiva intervenção pública no sistema financeiro, visando a criação ou o estímulo a sistemas de crédito habitacional, a partir da oferta de crédito barato, de juros subsidiados, e da intervenção direta do poder público no sistema financeiro, criando e gerindo recursos de financiamento a produção habitacional, e destinando volumes significativos de recursos orçamentários.

A partir dessa breve caracterização da experiência internacional, pode-se definir os rumos que a política habitacional começou a seguir a partir dos anos 1960. Em meio a uma série de reformas que foram imprimidas à economia brasileira, destaca-se a criação do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) – com recursos da caderneta de poupança (SBPE) e do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) - e do Banco Nacional da Habitação (BNH), sendo que este não tinha seu papel limitado à esfera financeira. Entre seus objetivos, constava a promoção de uma melhor distribuição geográfica dos investimentos, a contribuição para mitigar o crescimento do número de favelas, assim como o aumento do investimento nas indústrias de construção civil, de materiais de construção e bens de consumo duráveis. O BNH além de ter sido o principal definidor da política urbana no Brasil, também exerceu papel determinante na promoção da indústria da construção civil e do emprego do país por quase duas décadas.

Com a extinção do BNH, em função do desequilíbrio financeiro que veio a

reboque do agravamento da situação economia do país, no contexto da crise da dívida, da ruptura do financiamento externo e do recrudescimento do processo inflacionário, as atribuições concentradas no BNH foram pulverizadas por vários órgãos, como o Banco Central, a CAIXA, bem como outros Ministérios. Com a redemocratização do país, esperava-se que a nova Constituição reestruturasse o sistema brasileiro de políticas sociais. No que trata especificamente da política habitacional, os constituintes não avançaram em uma definição mais precisa sobre as atribuições das instâncias governamentais e sobre a forma e condições de financiamento de moradias. Assim, por quase uma década não se teve avanços significativos na questão habitacional no Brasil.

A partir de meados dos anos 1990, com o retorno da estabilização da economia brasileira, o modelo de política habitacional proposto teve como premissa a focalização das políticas públicas voltadas para a área habitacional no atendimento das camadas populacionais de baixa renda, bem como a necessidade de tentar melhorar o funcionamento do mercado de moradias no Brasil. Implicitamente, visou-se reduzir a intervenção direta do Estado na provisão de moradias.

A reorganização institucional instaurada com a criação da Secretaria de Planejamento Urbano (SEPURB) teve amplas consequências sobre o papel desempenhado pela CAIXA, que passou a ter sua atuação limitada ao papel de agente operador dos recursos do FGTS e agente financeiro do SFH, enquanto à SEPURB coube o papel de formulação e coordenação das ações que passam a integrar habitação, saneamento e infraestrutura.

Além da grande dificuldade de expansão do fluxo de recursos para a moradia em meio ao enfraquecimento da atividade econômica, a CAIXA passou a estabelecer critérios mais rígidos de acesso ao crédito, a partir da capacidade de endividamento de estados e municípios, o que fez com que a distribuição dos recursos do FGTS tivesse forte regressividade, já que somente os municípios mais ricos tiveram condições de acesso.

Do ponto de vista institucional, também se pode falar da criação do Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI) como forma de flexibilizar o SFH na tentativa de promover novos mecanismos de captação de recursos. Além disso, o governo à época decidiu pela novação das dívidas do Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS) e, no âmbito do PROEF, criou a Empresa Gestora de Ativos (EMGEA) com o intuito de transferir contratos habitacionais da CAIXA para esta empresa, medida que foi fundamental para o saneamento financeiro do banco e para a sua reestruturação

patrimonial, decisivo para proporcionar à CAIXA a capacidade necessária para ser um agente decisivo no financiamento da habitação.

A partir de meados dos anos 2000, várias transformações começaram a se realizar do ponto de vista institucional com a criação do Sistema Nacional de Habitação (SNH), do Fundo Nacional de Habitação (FNH); da retomada do financiamento habitacional para as camadas médias, no âmbito do SBPE, visando concentrar ao máximo os recursos do FGTS no financiamento para a baixa renda, sobretudo com a criação do Sistema de Habitação de Interesse Social (SNHIS). Com esses avanços, foi possível que a CAIXA expandisse seu raio de atuação e recuperasse sua posição estratégica no financiamento da habitação, o que dependeu da consciência dos policy makers à época.

Com a nova Política Nacional de Habitação (PNH), ficou definido que a questão habitacional deveria ser uma política de Estado, com o papel indispensável do poder público na regulação urbana, no mercado imobiliário, na provisão da moradia e na regularização de assentamentos precários. Estimulou-se formas de articulação entre os ministérios e os governos estaduais e municipais para a formulação e execução das diretrizes da PNH, com a CAIXA expandindo seu raio de ação para além do papel de agente operador do FGTS, assumindo o papel de agente operador do FNH e a atuar como instituição depositária, garantindo a aplicação dos recursos do FNHIS.

A CAIXA também continuou a desempenhar o papel de analista da capacidade aquisitiva dos beneficiários a serem atendidos e, no âmbito do sistema de habitação de mercado, a CAIXA continuou como principal banco federal captador de poupança popular, com papel de destaque no desenvolvimento de medidas do governo voltadas ao incentivo do SBPE, do SFH e do SFI.

Este capítulo contribuiu para mostrar que ao longo das quatro décadas que se estendeu a partir dos anos 1960, o Estado teve papel preponderante na organização, estruturação e operacionalização do financiamento habitacional no Brasil, a partir da atuação de bancos públicos como agentes estratégicos na condução da política habitacional em múltiplas dimensões, além da importância da mobilização dos recursos de fundos públicos para as moradias de baixa renda.

Entre meados dos anos 1960 e meados dos anos 1980, coube ao BNH o papel central na execução da política habitacional no Brasil. Com a extinção do BNH, podemos definir a atuação da CAIXA em três momentos distintos. Na primeira fase (1986-1994), a CAIXA enfrentou dificuldades associadas à incorporação das operações do BNH que já se

caracterizavam por uma qualidade reduzida, em um contexto econômico conturbado, marcado pela crise das finanças públicas, pelo baixo crescimento e pelo elevado patamar inflacionário da nossa economia. A segunda fase (1995-2002) se caracterizou pelo enfraquecimento da posição chave da CAIXA na execução da política habitacional e pela ideia de que os mecanismos de mercado deveriam ser incentivados a revelar a intervenção pública direta. Por fim, a terceira fase (2003-2014) é caracterizada por um significativo avanço institucional, pelo enquadramento da questão habitacional como uma política de Estado, pela retomada do papel estratégico da CAIXA na execução da política habitacional e pelo fortalecimento dos fundos públicos no financiamento da habitação de baixa renda.

O próximo capítulo tem por objetivo continuar a análise da terceira fase de atuação da CAIXA que neste capítulo se estendeu até o ano de 2008. A partir do ano de 2009, houve o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida, dentro do contexto da crise financeira mundial – o que configurou ao programa um caráter anticíclico – e também do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que em alguns de seus eixos de atuação, envolveu investimentos não somente no setor de habitação, como da infraestrutura urbana e saneamento básico. Assim, com o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida, o financiamento habitacional obteve uma fase de grande expansão no Brasil, com a CAIXA exercendo papel fundamental na execução e operacionalização do programa.

CAPÍTULO 03 – A EXPANSÃO DO FINANCIAMENTO DA HABITAÇÃO NO PÓS-CRISE E A CENTRALIDADE DA CAIXA NO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA (2009-2014)

Este capítulo tem por objetivo dar continuidade à análise da evolução da política habitacional que se desenvolveu a partir de 2003, com ênfase para a atuação de destaque da CAIXA no contexto do lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida em 2009. Em meio à fase mais aguda da crise financeira mundial que se iniciou nos países centrais e que, gradativamente, teve seus efeitos disseminados aos países emergentes, entre os quais o Brasil se incluiu, o Programa Minha Casa, Minha Vida fez parte de uma estratégia ativa de política anticíclica que foi fundamental para dar continuidade a dinamização do setor da construção civil e, por consequência, garantir a sustentação dos níveis de emprego e renda não somente no setor mas também em outros segmentos da atividade econômica, tendo em vista a importância do efeito multiplicador dos gastos realizados.

Mesmo após a crise, o programa teve continuidade, permitindo não apenas efeitos positivos do ponto de vista da geração de emprego e renda, como também do ponto de vista social, uma vez que o acesso à moradia garante não somente o aumento do patrimônio real, mas também a maior inserção de milhões de famílias para um padrão de vida mais digno. Juntamente com a análise da evolução da política habitacional a partir de 2009, segue também informações qualitativas sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida, bem como ponderações sobre limitações observadas em sua condução.

A ideia que permeia a presente dissertação é que a atuação da CAIXA foi determinante na operacionalização do programa em função de múltiplas atribuições conferidas ao banco, desde a gestão e aplicação das principais fontes de *funding* até nas atividades de intermediação e execução do programa juntamente com os demais agentes envolvidos. A centralidade do papel da CAIXA faz parte da defesa de uma postura mais ampla que pode e deve ser observada na atuação de bancos públicos.

3.1 Os antecedentes do Programa Minha Casa Minha Vida: a crise financeira de 2008/2009 e o papel dos bancos públicos na execução de políticas anticíclicas

De acordo com Paula e Ferrari Filho (2011), a globalização financeira, diante de um quadro de inexistência de regras monetário-financeiras e cambiais estabilizantes, bem como a insuficiência dos instrumentos tradicionais de política macroeconômica em conter os colapsos

financeiros, tem produzido frequentes crises de demanda efetiva. Assim, a crise financeira que emergiu nos países desenvolvidos em 2008 é, sobretudo, a crise da globalização financeira, entendida como uma tendência à criação de um mercado financeiro global e de intensificação no fluxo de capitais entre países.

Os autores defendem que, como legado da crise, importantes reflexões puderam ser feitas. Foi possível questionar os benefícios concretos da globalização financeira, com mercados financeiros desregulados, inclusive nos países desenvolvidos. Ademais, verificou-se a importância de se repensar tanto o próprio papel do Estado na economia, quanto à necessidade de se fortalecer a regulamentação dos sistemas financeiros domésticos, bem como reestruturar o sistema monetário internacional. Essa postura ganhou corpo a partir de medidas de natureza fiscal e monetária colocadas em prática pelos países desenvolvidos e, em menor grau, por países em desenvolvimento — injeção de liquidez e de capital nos sistemas financeiros por parte das autoridades econômicas destes países e redução sincronizada da taxa básica de juros dos principais bancos centrais mundiais para se evitar a repetição de uma grande depressão.

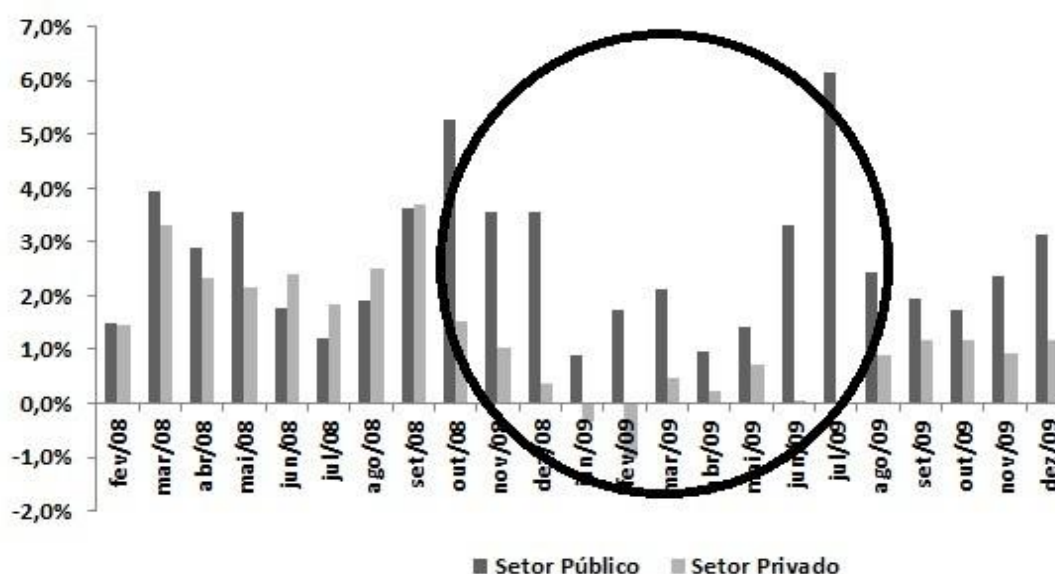
Ainda em Paula e Ferrari Filho (2011), destaca-se que parte do próprio *mainstream* também buscou questionar fundamentos da política econômica convencional e mesmo próprios fundamentos da teoria econômica ortodoxa, como a crença profunda no funcionamento do mercado, em que a ação de agentes racionais conduziria a resultados ótimos - ou próximos a esses - do ponto de vista econômico-social.

A crise internacional atingiu a economia brasileira em um momento de auge do ciclo de crédito, quando completava uma sequência de seis trimestres de crescimento em aceleração. Naquele contexto, em que as empresas produziam mais e planejavam novos investimentos, o crédito bancário cumpria papel essencial tanto para o giro como para a expansão da produção. Diante da reversão das expectativas, os bancos privados retraíram fortemente o crédito, levando as empresas a rever os planos de produção e de investimento, tendo por resultado a rápida desaceleração da atividade econômica (FREITAS, 2009).

Na visão de Almeida (2010), o declínio de 0,2% do PIB brasileiro em 2009 foi, na verdade, um indicativo da força de uma economia que, a despeito de ter acionado poucos mecanismos anticíclicos relativamente a outros países, evitou uma recessão mais profunda. O autor destaca a importância das medidas de aumento da liquidez na economia - liberação entre fins de setembro de 2008 e início de 2009 de R\$ 100 bilhões dos depósitos compulsórios recolhidos junto ao Banco Central - juntamente com uma ação deliberada de política bancária

para evitar uma crise nos bancos de menor porte - aquisição de carteiras de crédito de bancos em dificuldades por parte dos bancos públicos. Assim, as medidas na área de liquidez e de política bancária evitaram uma crise de liquidez que, se desencadeada, restringiria de forma aguda o crédito e tornaria inevitável uma recessão de grandes proporções na economia.

GRÁFICO 3.1. Variação do saldo de crédito das instituições financeiras por propriedade de capital durante a crise (2008/2009) (%)



Fonte: Banco Central do Brasil (2016b). Séries Temporais. Elaboração Própria

Além disso, Almeida (2010) destaca que outro ponto fundamental no período mais agudo da crise foi a postura expansionista dos bancos públicos em relação às operações de crédito. Em um contexto de retração de atividade por parte dos bancos privados, a atuação dos bancos públicos foi determinante em evitar uma crise de crédito, entendida esta não somente como a contração do volume de financiamentos concedidos, mas também como uma onda de falências de empresas e de liquidação de ativos (Gráfico 3.1).

Nos casos do Banco do Brasil e da CAIXA, a orientação do governo no sentido de que essas instituições ampliassem seus financiamentos encontrava correspondência em um grande crescimento da sua captação de recursos, dada a maior preferência do público em manter, no momento de crise, seus saldos de recursos junto aos bancos oficiais.

Ao lado desses fatores, Almeida (2010) aponta que também foi decisiva a manutenção de políticas que já estavam em curso, o que teve por consequência a preservação, durante a crise, dos programas do PAC, bem como a busca pela ampliação dos seus investimentos. Nesse contexto, foram criados também dois outros programas relevantes. O primeiro, na área

de habitação – o Programa Minha Casa, Minha Vida – objeto de estudo desse trabalho e o segundo, na área do investimento - o Programa de Sustentação do Investimento - que pode ser concebido como um capítulo da exitosa política de crédito adotada durante a crise e com grande efeito sobre o investimento corrente, voltado à aquisição de máquinas e equipamentos.

A sustentação do gasto público foi fundamental para garantir a atividade do setor de serviços da economia, proteger a atividade em segmentos produtores de alimentos e de bens industriais básicos para a população. Assim, com a sustentação da atividade e dos níveis de emprego, não houve o aumento da inadimplência no crédito, o que, aliado à disposição dos bancos públicos de deterem fatia maior no crédito pessoal e ao consumidor, suscitou uma reação competitiva da parte do segmento privado, fazendo com que já no segundo trimestre de 2009 voltasse a crescer o crédito para as pessoas físicas e para as empresas.

Em suma, Almeida (2010) conclui que a manutenção e o aumento do nível do investimento e do gasto público e a ampliação do crédito – em função da postura dos bancos públicos - em plena crise, foram os determinantes do êxito brasileiro em responder à crise internacional e superá-la com rapidez, minimizando a retração do PIB em 2009.

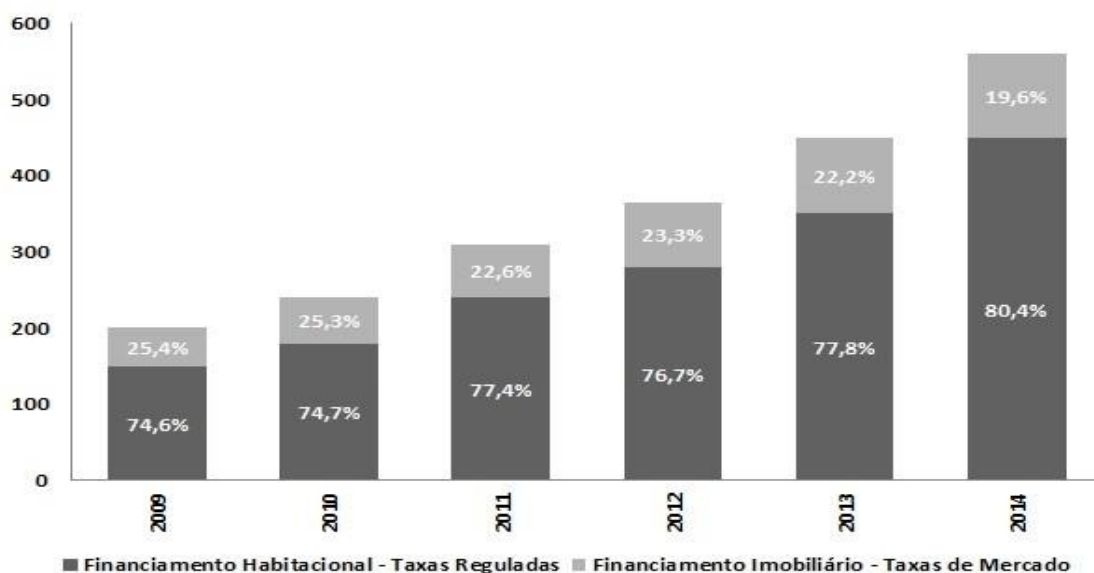
3.2. Evolução do financiamento da habitação a partir de 2009

Como destacado na seção anterior, o gasto público foi decisivo para a sustentação da economia brasileira não apenas nos tempos de crise como também no período subsequente. Em relação ao financiamento habitacional, podemos falar em uma complementariedade entre o caráter anticíclico dos recursos direcionados de forma intensa - sobretudo a partir do lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida - e a própria política habitacional que começou a despontar na década de 2010, de forma ampla e extremamente inclusiva do ponto de vista social, uma vez que a CAIXA viabilizou o acesso à habitação a uma grande parcela da população brasileira.

O Gráfico 3.2 demonstra a evolução dos recursos financiados tanto a taxas reguladas quanto a taxas de mercado. No primeiro caso, o estoque de recursos que já tinha uma trajetória elevada permaneceu em expansão. Os recursos financiados a taxas de mercado também expandiram, embora sob uma taxa de crescimento inferior.

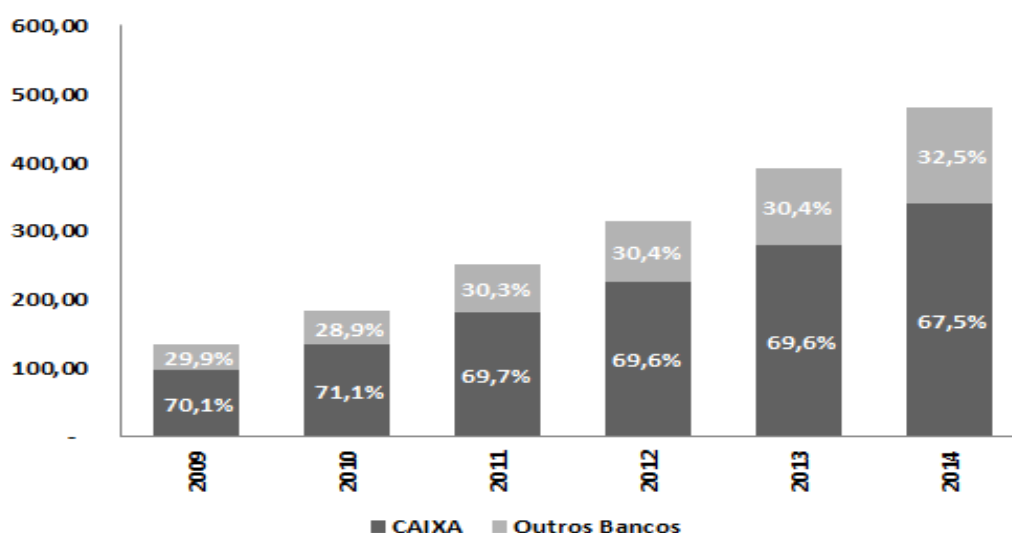
O desempenho do financiamento habitacional traz consigo a permanente posição de liderança da CAIXA no provimento dos recursos, a despeito de uma pequena redução relativa no *market share*³².

GRÁFICO 3.2. SBPE – Evolução dos recursos direcionados (2009/2014) (R\$ bilhões – dez/2014)



Fonte: Banco Central do Brasil (2016a). Estatísticas do SFH. Elaboração Própria

GRÁFICO 3.3. Financiamento da habitação – CAIXA e demais instituições financeiras (R\$ bilhões – dez/2014)

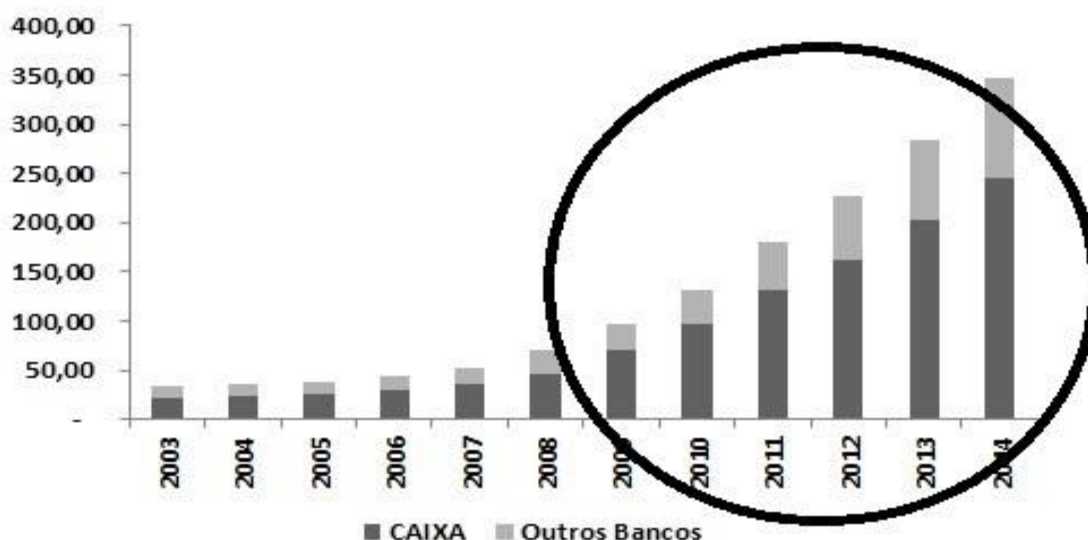


Fonte: Banco Central do Brasil (2016b). Balancetes. Elaboração própria

³² A pequena perda de participação da CAIXA foi compensada pelo aumento da carteira de crédito do Banco do Brasil nos anos 2010, o que também teve reflexos sobre o financiamento habitacional, inclusive no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida. Ou seja, a predominância de recursos públicos no financiamento da habitação se intensificou.

Os Gráficos 3.3 e 3.4 mostram, respectivamente a evolução do financiamento da habitação entre 2009 e 2014, assim como o movimento desse período em escala comparativa com o período 2003-2008. Nota-se que há um crescimento extremamente significativo nas operações de financiamento do banco a partir do ano de 2009. Como foi discutido no início do capítulo, a presença de bancos públicos durante a fase mais crítica da crise financeira mundial foi fundamental não apenas para sustentar o nível de atividade da economia e evitar uma retração ainda maior do PIB, como também ensejou o início de um ciclo ascendente de crédito.

GRÁFICO 3.4. Financiamento da habitação – CAIXA e demais instituições financeiras – Evolução nos anos 2000 (R\$ bilhões – dez/2014)



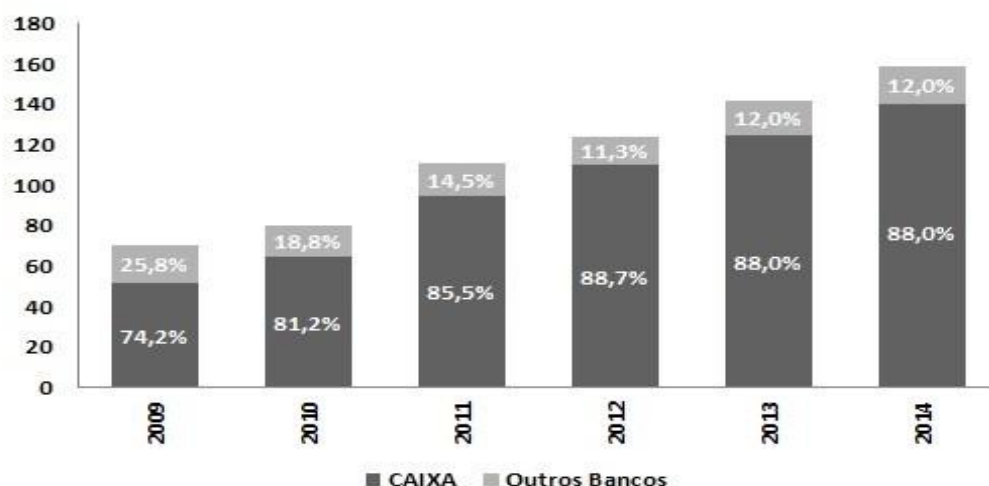
Fonte: Banco Central do Brasil (2016b). Balancetes. Elaboração própria

Como fica nítido, a CAIXA passou por um forte e intenso crescimento nas suas operações de crédito habitacional, em um contexto marcado pelo lançamento e consolidação do Programa Minha Casa Minha Vida nos anos subsequentes, além do desenvolvimento de uma institucionalidade em que a CAIXA adquiriu um protagonismo decisivo para garantir o elevado alcance do programa.

O Gráfico 3.5 mostra o estoque de recursos do FGTS utilizados para garantir o financiamento da habitação, sobretudo de interesse social, bem como subsídios. A diferença da atuação da CAIXA em relação às outras instituições é marcante, em um movimento que se iniciou a partir de 2003 e se intensificou a partir de 2009.

Em um contexto em que o saldo líquido do FGTS se expandiu de forma intensa em função da melhora do ambiente econômico e do crescimento do emprego - aumento do pagamento de contribuições patronais - somado ao fato de que o uso dos recursos adquiriu uma maior destinação para a habitação de interesse social, a centralidade da CAIXA na gestão e na utilização dos recursos do FGTS em sua atividade teve papel extremamente relevante.

GRÁFICO 3.5. Financiamento imobiliário com recursos do FGTS: CAIXA e outras instituições financeiras (2009/2014) (R\$ bilhões – dez/2014)



Fonte: Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (2016). Demonstrativo Financeiro, vários anos. Elaboração própria.

3.3. A estrutura do Programa Minha Casa Minha Vida

Antes do início do Programa Minha Casa Minha Vida, estudos importantes se destacaram no sentido de se mapear e de se compreender melhor o problema do déficit habitacional no Brasil. A Fundação João Pinheiro, situada em Minas Gerais, elaborou uma série de estudos anuais a partir do uso da base de dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD). Em função da grande heterogeneidade brasileira entre os estratos sociais, a Fundação desenvolveu um conceito mais amplo de necessidades habitacionais, observando o nível de adequação ou de inadequação da habitação. Ou seja, pensou-se a questão além da necessidade de se construir novas moradias.

Por outro lado, a CAIXA produziu o estudo "Demanda Habitacional no Brasil" tendo por objetivo a análise de metodologias existentes para estimar a carência habitacional e propor um método de quantificação da demanda alinhado a sua possibilidade de atuação no território

nacional, a partir do uso de dados oficiais do IBGE em diferentes níveis, com resultados estratificados por faixa de renda familiar.

Segundo a metodologia definida pela CAIXA, a Demanda Habitacional Total no Brasil é formada pela soma de uma Demanda Demográfica - decorrente do aumento do crescimento da população - com uma Demanda Domiciliar - associada à necessidade de reposição de unidades habitacionais, o que proporcionou uma medida abrangente de carência de moradias no Brasil. Assim, concluiu-se que o crescimento da demanda habitacional é influenciado por fatores demográficos como a concentração populacional nos grandes centros urbanos, a redução do número de integrantes das famílias e o envelhecimento da população. Ainda além, não se pode negligenciar o grande passivo social causado pela reduzida efetividade das políticas habitacionais nas décadas passadas.

Assim, em meio à existência dos conceitos de déficit e de demanda por habitação e de estudos profundos sobre o tema, o Programa Minha Casa Minha Vida foi apresentado, em março de 2009, como um conjunto de soluções para os principais problemas apontados pelos estudos da Política Nacional de Habitação e da Fundação João Pinheiro. O Programa buscou atingir principalmente os aspectos econômicos dos financiamentos habitacionais por meio da concessão de subsídios dados às famílias das classes sociais mais pobres, permitindo reduzir o grande déficit habitacional existente.

Em sua primeira fase, compreendida entre março de 2009 e meados de 2011, estabeleceu-se como meta a construção de um milhão de novas moradias. Em sua segunda fase, iniciada em meados de 2011 e encerrada no final de 2014, dobrou-se a meta da primeira fase, prevendo-se a construção de mais dois milhões de unidades habitacionais.

O Programa foi formulado para atender três faixas de renda distintas, com metas, mecanismos de contratação e subvenções econômicas diferentes. A Faixa 1 é destinada ao atendimento de famílias com renda mensal de até R\$ 1.600,00; a Faixa 2 a famílias com renda mensal entre R\$ 1.600,00 e R\$ 3.100,00; e a Faixa 3 a famílias com renda entre R\$ 3.100,00 e R\$ 5.000,00³³. O Programa Minha Casa, Minha Vida compreende dois programas nacionais: a) o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU); b) o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR).

³³ A pequena perda de participação da CAIXA foi compensada pelo aumento da carteira de crédito do Banco do Brasil nos anos 2010, o que também teve reflexos sobre o financiamento habitacional, inclusive no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida. Ou seja, a predominância de recursos públicos no financiamento da habitação se intensificou.

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

Já o PNHR tem como objetivo a concessão de subsídios aos agricultores rurais para a construção de moradia em área rural, por meio da aquisição de material de construção. Para isso, os beneficiários devem estar organizados coletivamente sob Entidade Organizadora (EO), responsável pela divisão dos recursos que lhe são emprestados entre seus participantes. Os recursos financeiros para esse programa são oriundos do Orçamento Geral da União (OGU).

A União também disponibilizou uma série de recursos em outros tipos de programas e fundos, como, por exemplo, o Fundo Garantidor da Habitação Popular (FGHab), de natureza privada e patrimônio próprio dividido em cotas que podem ser adquiridas pelos agentes financeiros do SFH. Por lei, a União poderá alocar R\$ 2 bilhões nesse fundo destinado aos agentes financeiros do SFH para cobrir eventuais inadimplências no pagamento das prestações mensais dos contratos habitacionais, desde que a falta de pagamento decorra de desemprego ou redução da capacidade de pagamento das famílias com renda até dez salários mínimos, reduzindo assim, para as instituições financeiras, o risco de inadimplência. A União também destinou R\$ 5 bilhões ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), com o objetivo de equalizar os juros, no montante correspondente ao diferencial entre o custo da fonte de captação do BNDES e o custo da linha para a instituição financeira – uma espécie de subsídio para as construtoras e empreiteiras.

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

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

Na Faixa 1 do Programa Minha Casa Minha Vida, atendida pelos recursos do FAR, as unidades habitacionais foram construídas e depois vendidas às famílias selecionadas com seguintes condições: a) contribuição mensal do beneficiário de 10% da renda, sendo o mínimo de R\$ 50,00, por um período de 10 anos; b) os agentes financeiros dispensam a contratação de seguro habitacional.

Nessa modalidade, o Estado ou Município assina o termo de adesão com a CAIXA, que passa a receber propostas de aquisição de terreno e produção de empreendimentos para a análise junto com a documentação necessária. Em seguida, os Estados e Municípios, a partir dos cadastros existentes, indicam à CAIXA as famílias a serem beneficiadas, de acordo com os critérios de elegibilidade e seleção definidos para o Programa. As construtoras apresentam projetos às superintendências regionais da CAIXA, podendo fazê-los em parceria com estados e municípios. Após análise simplificada, a CAIXA contrata a operação. A execução das obras do empreendimento é realizada pela construtora contratada pela CAIXA, que se responsabiliza pela entrega dos imóveis concluídos e legalizados. Após a conclusão da obra os imóveis são adquiridos pelas famílias beneficiadas diretamente na CAIXA. O banco também determina que os projetos de condomínios e loteamentos devem possuir características mínimas: a) inserção na malha urbana; b) existência prévia de infraestrutura básica que permita as ligações domiciliares de abastecimento de água, esgotamento sanitário, energia elétrica, vias de acesso e transportes públicos; c) existência de infraestrutura para a coleta de lixo e drenagem urbana; e d) existência ou ampliação dos equipamentos e serviços relacionados à educação, saúde e lazer (BRASIL, 2010b).

Na modalidade “Entidades”, também direcionada para a Faixa 1 do Programa, tem-se o financiamento às famílias organizadas por entidades sem fins lucrativos - cooperativas, associações, etc. - com as seguintes condições: a) contribuição de 10% da renda familiar durante 10 anos, corrigido anualmente pela TR; b) ausência de entrada e de pagamento durante a obra. Os recursos podem ser alocados em: a) aquisição de terreno e construção de unidade habitacional; b) construção em terreno próprio ou de terceiros; c) aquisição de imóvel

novo; e d) aquisição e requalificação de imóvel. As construções são feitas por administração direta; empreitada global; mutirão assistido e autoconstrução (BRASIL, 2010c).

Primeiramente, as entidades sem fins lucrativos se habilitam previamente no Ministério das Cidades e, na sequência, apresentam projetos à CAIXA, podendo fazê-lo em parceria com Estados e Municípios. Após a conclusão da análise, a CAIXA envia ao Ministério das Cidades a relação de projetos para seleção e este seleciona e comunica o resultado à CAIXA. As Entidades sem fins lucrativos apresentam a demanda a ser atendida para a CAIXA, seguida da análise para enquadramento da demanda. Por fim, a CAIXA contrata a operação, libera recursos conforme cronograma e acompanha a execução da obra. Entre os requisitos para os empreendimentos, existe um número mínimo de unidades habitacionais (UH) em cada empreendimento, de acordo com o número de habitantes do município. Além disso, têm-se outras exigências: a) a situação fundiária e dominial deve ser regular ou em processo de regularização; b) terreno parcelado, loteado ou desmembrado, abertura de vias e logradouros públicos, com matrícula própria e RI, conforme previsto na Lei no. 6.766/79; c) área inserida, contígua ou isolada da malha urbana, desde que definido no plano diretor municipal, e com infraestrutura básica de água, energia elétrica, acesso viário, soluções de esgoto sanitário e serviços públicos essenciais de transporte e coleta de lixo; e d) Infraestrutura externa executada e/ou a ser executada (BRASIL, 2010c).

No âmbito do PNHR, a modalidade G1 consiste no financiamento aos agricultores e trabalhadores rurais, organizados de forma associativa por entidades sem fins lucrativos ligadas ao meio rural (Cooperativas, Associações, etc.) ou às famílias de agricultores familiares com renda bruta anual familiar de até R\$ 10.000, também organizadas de forma associativa por entidades sem fins lucrativos ligadas ao meio rural, contemplando subsídio, assistência técnica e trabalho técnico social. As condições de financiamento são caracterizadas por: a) 4% do valor da operação em parcelas anuais, em até 4 anos; b) sem entrada e sem pagamento durante a obra; e c) sem cobrança de seguro. As construções são feitas por administração direta; empreitada global; mutirão assistido e autoconstrução (Brasil, 2010b).

Por fim, para os empreendimentos destinados às Faixas 2 e 3 do Programa, tem-se o objetivo subsidiar a produção e compra de imóvel para esses segmentos populacionais, compreendendo: a) construção ou compra de novas unidades habitacionais em áreas urbanas; e b) requalificação de imóveis já existentes em áreas consolidadas. No caso de compra de novas unidades habitacionais em áreas urbanas, os recursos destinam-se ao financiamento de

empresas da construção civil do mercado imobiliário para a produção destas habitações. As famílias adquirem os imóveis com as seguintes condições: a) subsídio parcial em financiamentos com recursos do FGTS, com redução dos custos do seguro; b) acesso ao Fundo Garantidor de Crédito e comprometimento de até 20% da renda para pagamento da prestação (BRASIL, 2010c).

Nesta modalidade, as construtoras/incorporadoras apresentam projetos de empreendimentos às superintendências regionais da CAIXA, o banco realiza pré-análise e autoriza o lançamento e comercialização. Após a conclusão da análise e comprovação da comercialização mínima exigida, é assinado o Contrato de Financiamento à Produção. Durante a obra, a CAIXA financia o beneficiário e, com a conclusão do empreendimento, a construtora/incorporadora entrega as unidades aos beneficiários (BRASIL, 2010c).

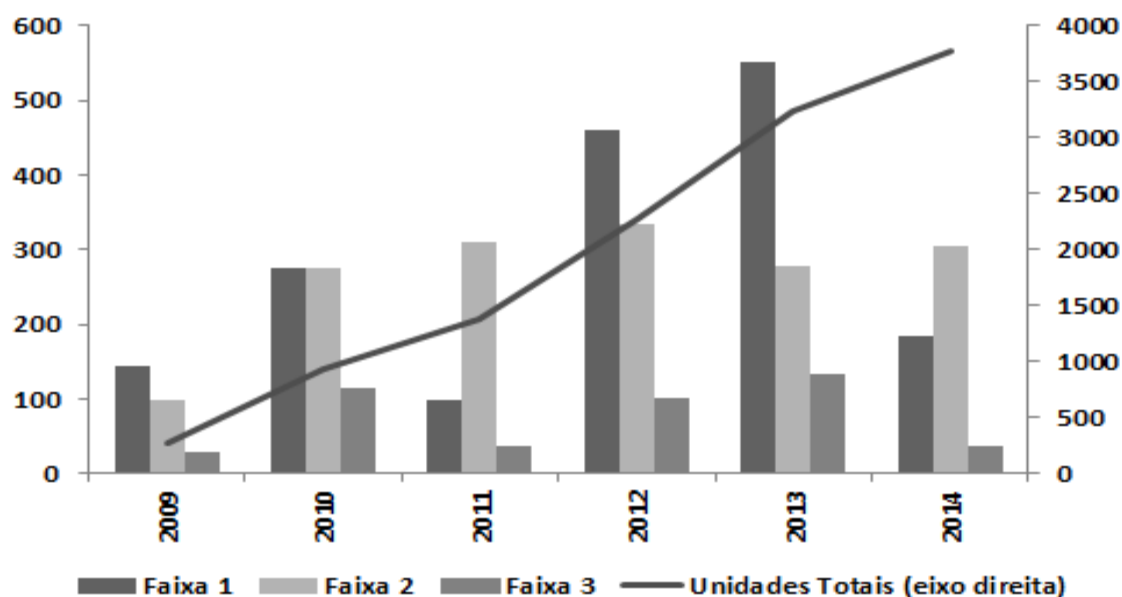
As faixas 2 e 3 contam com um seguro de crédito concedido pelo Fundo Garantidor da Habitação (FGHab), instituído juntamente com o programa. Embora as linhas de financiamento concedidas pela CAIXA no âmbito do Programa disponham de condições mais favoráveis do que as de mercado e sejam garantidas por um fundo público, o que caracteriza subsídio indireto, a subvenção concedida a essas faixas é bem inferior à da Faixa 1, em que o valor arcado pelo beneficiário é praticamente simbólico.

3.4. Visão geral do desempenho do Programa Minha Casa Minha Vida

O Gráfico 3.6 traz os números mais gerais do Programa Minha Casa Minha Vida entre 2009 e 2014. Uma das metas iniciais do programa era a promessa de entregar 1 milhão de moradias para as faixas de renda que mais sofrem com o problema do déficit habitacional. Nos dois primeiros anos do programa, a meta foi alcançada, sendo que as Faixas 1 e 2 do Programa Minha Casa Minha Vida foram amplamente contempladas com mais de 800 mil unidades habitacionais produzidas.

Embora o fluxo de unidades habitacionais construídas para as Faixas 1 e 2 do Programa tenha se mantido constante no ano de 2011, observa-se uma queda no número de unidades produzidas para a Faixa 1. Nos anos de 2012 e 2013, a tendência observada nos anos iniciais foi retomada. Somente em 2013, o número de unidades produzidas para a Faixa 1 superou a marca de 500 mil. Até o final de 2014, o saldo acumulado de unidades habitacionais produzidas para todas as faixas de rendas alcançou 3,7 milhões de moradias, número maior do que as metas estipuladas para as duas fases do Programa Minha Casa Minha Vida.

GRÁFICO 3.6. Minha Casa Minha Vida - Unidades Habitacionais produzidas por faixas de renda e total acumulado (milhares de unidades)

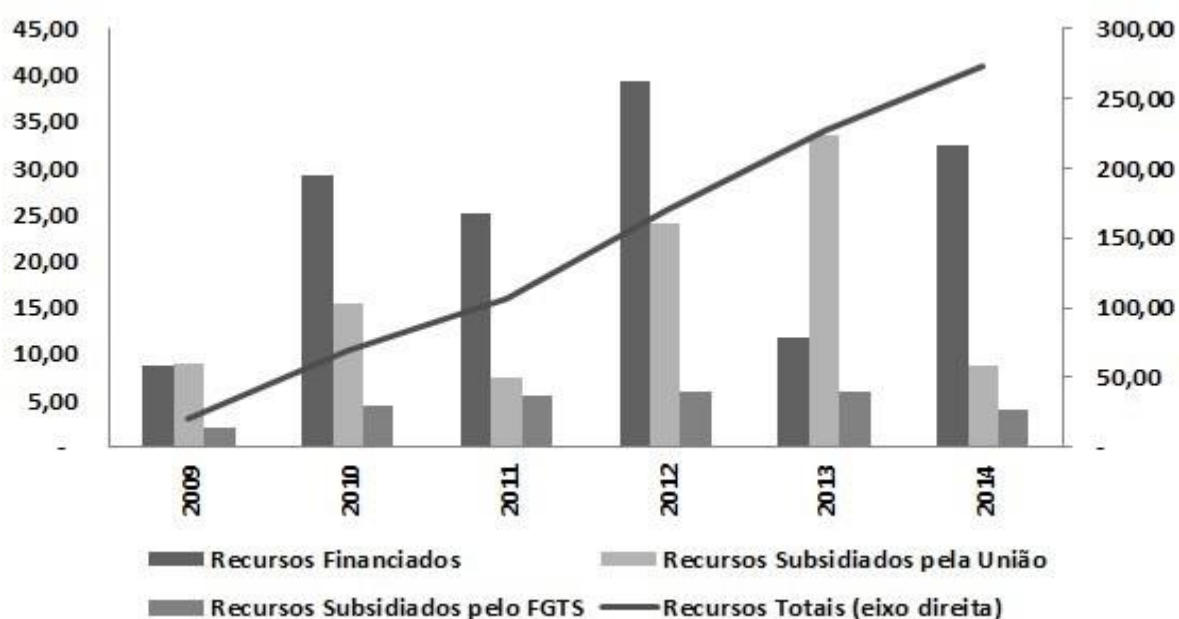


Fonte: Portal da Transparência. Elaboração própria

O Gráfico 3.7 mostra as informações relacionadas com os recursos utilizados pelas famílias para a aquisição das moradias discriminadas por *funding*. Como observado nos itens anteriores, os recursos são provenientes do financiamento dos bancos ou por intermédio de subsídios da União ou do FGTS. Além disso, também observamos o papel de destaque da CAIXA em proporcionar um ambiente favorável à expansão do financiamento, uma vez que o banco, historicamente, tem se mantido na liderança no provimento de crédito para a habitação, bem como tem ampliado o uso dos recursos do FGTS destinados a produção de moradias, sobretudo de baixa renda.

Assim, dos recursos totais utilizados para o Programa Minha Casa Minha Vida, tem-se uma participação dominante dos recursos financiados a partir de 2010. Vale destacar em 2009 a liderança dos subsídios providos pela União em um esforço de política anticíclica no contexto da crise financeira que se espalhou pelo mundo. Em média, foram disponibilizados R\$ 50 bilhões por ano para o Programa Minha Casa Minha Vida, perfazendo, ao final de 2014, o total acumulado de aproximadamente R\$ 280 bilhões, o que foi fundamental para estimular a economia e a geração de emprego e renda.

GRÁFICO 3.7. Minha Casa Minha Vida - Recursos por fonte e total acumulado (R\$ bilhões dez/2014)



Fonte: Portal da Transparência. Elaboração própria

Como forma de complementar os dados em nível agregado do Programa Minha Casa Minha Vida, o Governo Federal, através do seu Portal de Transparência, divulgou microdados das unidades habitacionais produzidas e dos valores financiados/subsidiados referentes ao Programa Minha Casa Minha Vida entre 2009 e 2014. Assim, é possível ter acesso a informações a nível municipal sobre as unidades construídas nas diferentes faixas do Programa (Faixa 1, Faixa 2 e Faixa 3) além da forma com que os recursos para a execução do Programa por diferentes fontes de *funding* foram canalizados.

O uso desses dados além de possibilitar uma exposição mais qualificada, em termos espaciais, sobre os números do Programa Minha Casa Minha Vida, permite observar detalhadamente a atuação da CAIXA na operacionalização do programa, haja visto que o banco liderou a canalização dos recursos para a sua viabilização, predominantemente pelo financiamento mas também por meio do uso dos recursos do FGTS.

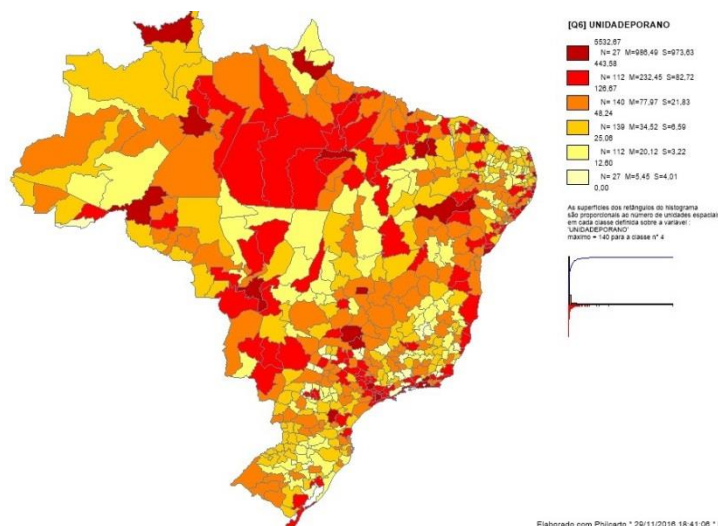
Para facilitar a exposição dos dados, utilizaram-se mapas a partir do software *Philcarto*. A partir da divisão por microrregiões³⁴, foram estabelecidas cinco escalas de cores

³⁴ Embora os dados tenham sido disponibilizados a nível municipal, no momento do cruzamento das informações entre a base disponibilizada pelo Governo Federal e a base de municípios do software *Philcarto* foi constatada uma incompatibilidade. Realizando o cruzamento entre as mesmas bases, porém a nível microrregional, foi possível elaborar os mapas. Sendo assim, a opção pela forma com que os dados foram dispostos e analisados se deu em função da forma com que foi possível apresentá-los. Para futuros trabalhos, será

que se organizam das mais fracas (menor número médio de unidades) para as mais fortes (maior número médio de unidades).

A Figura 3.1 releva a distribuição das unidades direcionadas para a Faixa 1 do programa ao longo do Brasil. Os maiores fluxos se concentram em algumas regiões metropolitanas, que trazem consigo a maior parcela de pobreza e de concentração do déficit habitacional no Brasil. Chama atenção no mapa o elevado fluxo concentrado nos estados de Alagoas, do Maranhão, do Mato Grosso, do Mato Grosso do Sul, do Para e do Sergipe.

FIGURA 3.1. Mapa das unidades produzidas na Faixa 1 do Programa Minha Casa Minha Vida por microrregião (2009- 2014)

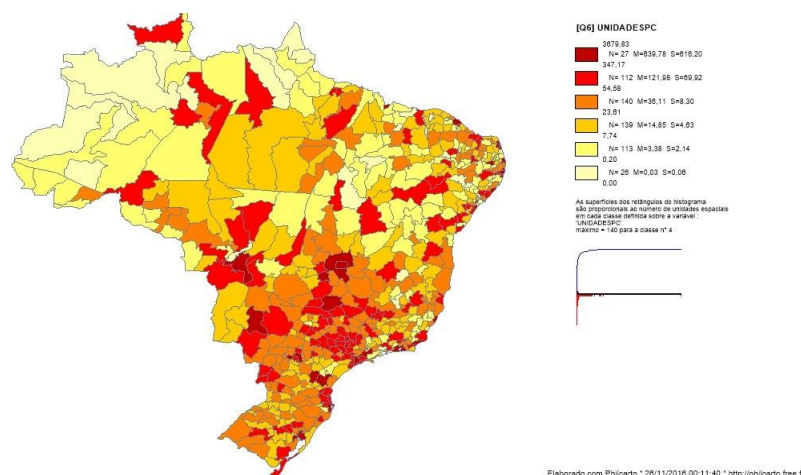


Fonte: Dados do Portal da Transparência. Elaboração própria com o auxílio do software Philcarto

A Figura 3.2 mostra a distribuição das unidades produzidas para a Faixa 2 do Programa ao longo do Brasil. Diferentemente do que se observa no mapa anterior, o fluxo de moradias anuais adotou uma tendência de concentração, sobretudo no centro-sul do país. Destaca-se a elevada distribuição observada no interior do estado de São Paulo, na região do Triângulo Mineiro e nos entornos da região metropolitana de Belo Horizonte e no estado do Rio de Janeiro.

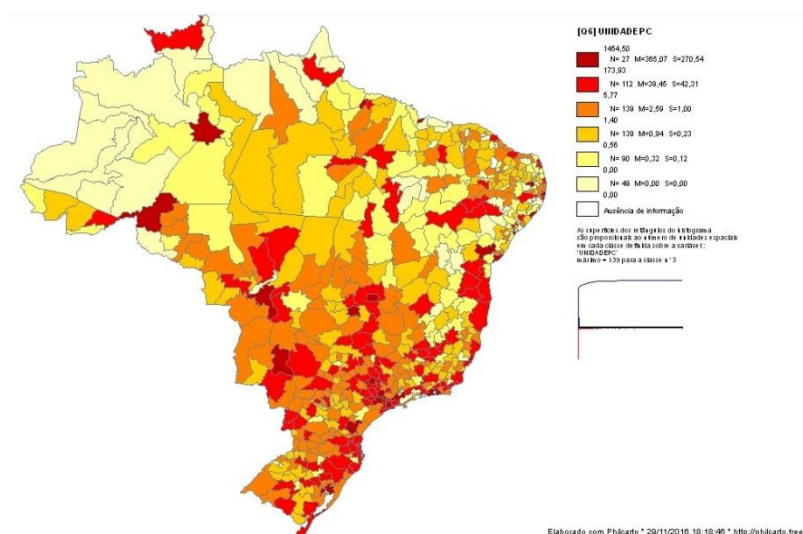
observada a possibilidade de se tentar realizar os cruzamentos novamente a nível municipal para verificar se há indícios de mudanças nos mapas apresentados.

FIGURA 3.2. Mapa das unidades produzidas na Faixa 2 do Programa Minha Casa Minha Vida por microrregião (2009- 2014)



Fonte: Dados do Portal da Transparência. Elaboração própria com o auxílio do software *Philcarto*

FIGURA 3.3. Mapa das unidades produzidas na Faixa 3 do Programa Minha Casa Minha Vida por microrregião (2009- 2014)



Fonte: Dados do Portal da Transparência. Elaboração própria com o auxílio do software *Philcarto*

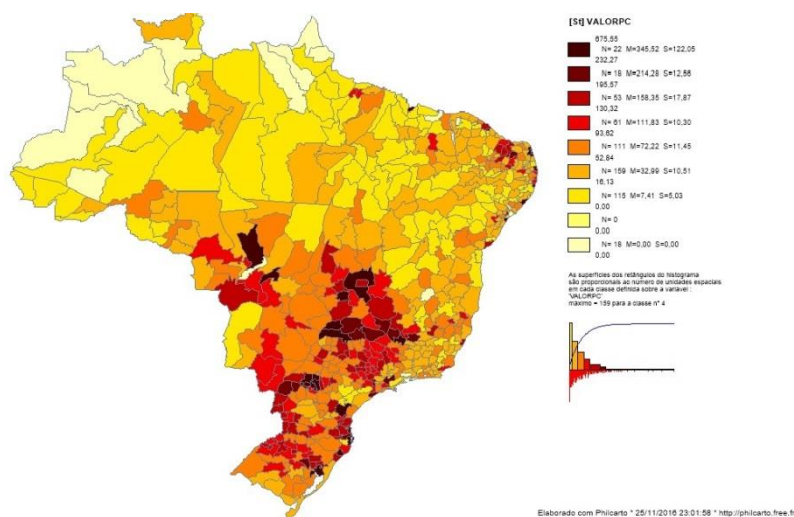
A Figura 3.3 demonstra a distribuição das unidades direcionadas para a Faixa 3 do Programa ao longo do Brasil. Chama atenção a concentração elevada de unidades nos estados da região Sul (Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina) e nos estados do Rio de Janeiro e São Paulo, o que é um indicativo de que essas regiões possuem maior nível de renda. No mais, o acúmulo de unidades tem presença elevada em regiões metropolitanas.

Em resumo, esses três mapas mostraram que enquanto as unidades da Faixa 1 tiveram uma distribuição mais heterogênea, atingindo estados com nível de desenvolvimento mais reduzido, as Faixas 2 e 3 tiveram uma distribuição mais concentrada nos principais centros urbanos do país. Fica o destaque para a presença predominante da região Sul no recebimento de unidades relacionadas com a Faixa 3 do Programa.

No tocante aos recursos utilizados para o financiamento e o subsídio de moradias, os mapas a seguir também oferecem um panorama sobre a distribuição do valor per capita médio dos recursos entre os anos de 2009 e 2014. O uso dos recursos per capita possibilita evitar distorções em relação a análise dessa distribuição por microrregiões brasileiras.

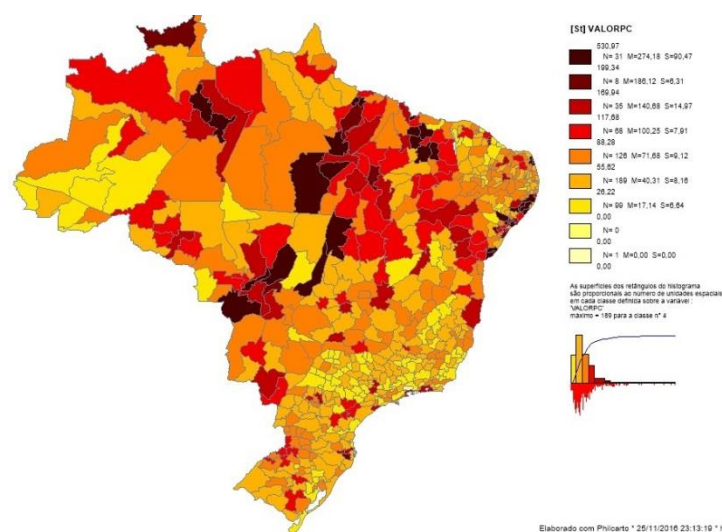
Assim, quando se analisa na Figura 3.4 a distribuição dos recursos financiados per capita, observamos que a maior concentração se dá na região do Triângulo Mineiro, na região do norte do Paraná, nos entornos de Brasília e nas regiões metropolitanas de Cuiabá, Curitiba, Porto Alegre e em algumas capitais de estados do Nordeste. Em uma posição secundária, mas também importante, também se destaca a região leste do interior de São Paulo e o interior do estado do Rio Grande do Sul.

FIGURA 3.4. Mapa da distribuição do valor per capita dos recursos financiados no Programa Minha Casa Minha Vida por microrregião (2009- 2014)



Fonte: Dados do Portal da Transparência. Elaboração própria com o auxílio do software *Philcarto*

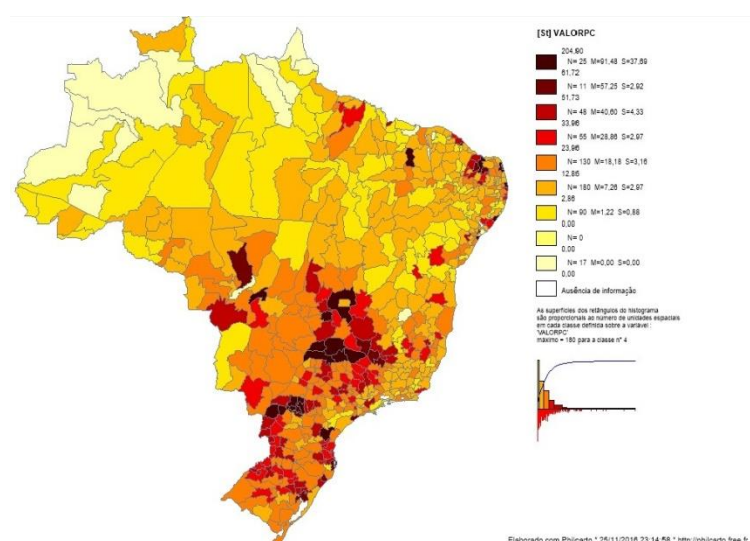
FIGURA 3.5. Mapa da distribuição do valor per capita dos recursos do OGU no Programa Minha Casa Minha Vida por microrregião (2009- 2014)



Fonte: Dados do Portal da Transparência. Elaboração própria com o auxílio do software *Philcarto*

Na Figura 3.5, nota-se uma distribuição bastante diferenciada em relação as outras fontes de *funding*. Nesse caso, a concentração dos valores per capita dos recursos direcionados pela União entre os anos de 2009 e 2014 se dá nas microrregiões de estados como Alagoas, Amazonas, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Piauí, Pernambuco e Roraima, notadamente, entre os mais pobres da nação.

FIGURA 3.6. Mapa da distribuição do valor per capita dos recursos do FGTS no Programa Minha Casa Minha Vida por microrregião (2009- 2014)



Fonte: Dados do Portal da Transparência. Elaboração própria com o auxílio do software *Philcarto*

Por fim, a Figura 3.6 revela a distribuição do valor per capita subsidiado no âmbito da utilização dos recursos do FGTS. A distribuição dos recursos encontra um padrão semelhante ao que foi observado em relação à distribuição dos recursos financiados pelos bancos.

De forma geral, o que se depreende da análise dos valores per capita a nível microrregional é que enquanto a distribuição dos recursos subsidiados pela União se concentrou em regiões mais pobres - o que era de esperar diante da função redistributiva do Estado - os recursos financiados por bancos e subsidiados pelo FGTS adquiriram uma tendência de distribuição mais ampla, concentrando-se em algumas microrregiões do centro-sul e em algumas capitais.

No item a seguir, a partir da mesma base de dados utilizada para a elaboração dos mapas, serão realizadas análises econométricas com o intuito de observar relações de significância entre os microdados aplicados para os municípios contemplados pelo Programa Minha Casa Minha Vida.

A intenção desta dissertação é oferecer uma contribuição adicional em relação ao que se tem visto nos trabalhos relacionados com o Programa Minha Casa Minha Vida, com enfoque sobre a importância da CAIXA na operacionalização do Programa e na gestão dos recursos. Tanto pela análise das unidades construídas por diferentes faixas do Programa quanto pela análise da origem dos recursos, pode-se estimar a relação entre a atuação da CAIXA e variáveis que possam ser utilizadas como *proxy* do nível de desenvolvimento.

3.5. Análise econométrica

De acordo com Hsiao (1986), a grande vantagem em se utilizar os modelos para dados em painel é a possibilidade de se controlar a heterogeneidade entre os indivíduos, bem como o fato de se permitir o uso de mais observações, aumentando os graus de liberdade e reduzindo a colinearidade entre as variáveis explicativas. A estrutura da metodologia utilizada com dados em painel é apresentada da seguinte forma:

$$y_{it} = \mathbf{x}_{it}\boldsymbol{\beta} + \varepsilon_{it}$$

onde y_{it} é a variável dependente, $\mathbf{x}_{it}$ é um vetor $1 - k$ contendo as variáveis explicativas, $\boldsymbol{\beta}$ é um vetor $k - 1$ de parâmetros a serem estimados e ε_{it} são os erros aleatórios. Se o modelo seguir todas as hipóteses clássicas de regressão, pode-se estimá-lo por Mínimos

Quadrados Ordinários – MQO, obtendo as estimativas desejadas. As principais se referem ao erro, que se supõe homoscedástico e não-correlacionado no tempo e no espaço.

O problema mais frequente em dados em painel é a questão da heterogeneidade não-observada. Neste caso, haveria fatores que determinam a variável dependente, mas não estão sendo considerados na equação dentro do conjunto de variáveis explicativas, por não onde c_i representa a heterogeneidade não-observada em cada unidade observacional (municípios) constante ao longo do tempo.

De acordo com Wooldridge (2002), se c_i for correlacionado com qualquer variável em x_{it} e tentarmos aplicar MQO neste caso, as estimativas serão não só viesadas como inconsistentes. O mesmo acontece no modelo em que a hipótese clássica que não haja correlação entre alguma variável explicativa e o erro não seja válida.

No caso em que $Cov(c_i x_j) \neq 0$, para que possamos estimar essa equação consistentemente, a abordagem mais usual no contexto de dados longitudinais é a de Efeitos Fixos. Esse modelo permite a existência de correlação entre os efeitos individuais não-observados com as variáveis incluídas. Entretanto, se esses efeitos forem estritamente não-correlacionados com as variáveis explicativas, pode ser mais apropriado modelar esses efeitos como aleatoriamente distribuídos entre as unidades observacionais, utilizando o modelo de Efeitos Aleatórios.

3.6. Procedimentos metodológicos e resultados das análises

Utilizou-se dois modelos (Modelo 1 e Modelo 2, respectivamente) para se avaliar a elasticidade das unidades habitacionais produzidas e do valor per capita disponibilizado via financiamento ou subsídios em relação a variáveis utilizadas como *proxy* do nível de desenvolvimento dos municípios, a saber: o PIB per capita e o grau de formalização do emprego:

$$UNIDADES_{it} = \beta_0 + \beta_1 PIBP_{Ci} + \beta_2 GRAU_{FORM_{it}} + \varepsilon_{it}$$

$$VALORPC_{it} = \beta_0 + \beta_1 PIBP_{Ci} + \beta_2 GRAU_{FORM_{it}} + \varepsilon_{it}$$

A modelagem partiu de uma base de dados empilhados de municípios selecionados por todo o Brasil. Como o conjunto de dados provém de bases diferentes, bem como a

existência de informações para uma série de municípios observados, há uma pequena diferença para o número de dados em cada ano, totalizando uma amostra total de 24874 informações sobre as unidades habitacionais e 24867 informações sobre o valor per capita, selecionados a partir de três variáveis, sendo uma explicada e duas explicativas.

TABELA 3.1. Estatísticas descritivas das variáveis do Modelo 1

Variáveis	Observações	Média	D. Padrão	Mínimo	Maximo
Unidades	24874	151,312	671,304	-1260	25512
PIB Per Capita	24873	18,672	19,257	0,923	736,390
Grau de Formalização	24872	0,152	0,107	-0,323	2,432

Fonte: Dados do trabalho.

TABELA 3.2. Estatísticas descritivas das variáveis do Modelo 2

Variáveis	Observações	Média	D. Padrão	Mínimo	Máximo
Valor Per Capita	24867	174,7	320,194	-2880,491	14419,13
PIB Per Capita	24868	18,672	19,257	0,929	736,389
Grau de Formalização	24867	0,151	0,107	-0,323	2,432

Fonte: Dados do trabalho.

Observando as estatísticas descritivas dos dois modelos gerais, é possível compreender que as variáveis dependentes em ambos os modelos possuem desvio padrão elevado. Ambas as variáveis independentes nos modelos se caracterizam por desvio padrão reduzido. Assim, tem-se uma determinada homogeneidade entre as variáveis explicativas, o que contribui para uma melhor estimação.

TABELA 3.3. Unidades Habitacionais - Modelos para dados empilhados, efeito fixo e efeito aleatório.

Variáveis independentes	MQO	Efeito Fixo	Efeito Aleatório
PIB Per Capita (mil)	-0,717*** (0,262)	-0,729*** (0,261)	0,728*** (0,261)
Grau de Formalização	1279,20*** (47,283)	1301,652*** (47,350)	1300,66*** (47,338)
<i>constante</i>	-29,304*** (7,300)	-32,484*** (7,316)	-36,583*** (22,885)
Observações	24872	24872	24872
R ² within		0,038	0,038
R ² between		0,213	0,213
R ² overall	0,037	0,037	0,037
F	481,15	493,51	
Prob. > F	0,00	0,00	

Fonte: elaboração própria com base nos dados da pesquisa.

Nota: *** significativa a 1%, **significante a 5% e *significante a 10%.

Erro padrão entre parênteses.

A Tabela 3.3 traz os coeficientes estimados para três tipos de modelo: mínimos quadrados ordinários, efeito fixo e efeito aleatório, sendo as unidades habitacionais produzidas utilizadas como variável dependente. Todos os modelos apresentam coeficientes estatisticamente significativos e mostram que, de forma geral, quanto menor a proporção do PIB per capita e quanto maior o grau de formalização do emprego, maior foi o nível de produção de unidades habitacionais no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida.

TABELA 3.4. Unidades Habitacionais - Modelos para dados empilhados, efeito fixo e efeito aleatório.

Variáveis independentes	MQO	Efeito Fixo	Efeito Aleatório
PIB Per Capita (mil)	-0,174 (0,126)	-0,195 (0,125)	-0,195 (0,125)
Grau de Formalização	503,375*** (22,638)	539,913*** (22,544)	539,323*** (22,544)
<i>constante</i>	-101,541*** (3,502)	-96,382*** (3,483)	86,000*** (18,226)
Observações	24867	24867	24867
R ² within		0,030	0,030
R ² between	0,481	0,481	
R ² overall	0,040	0,026	0,026
F	337,1	388,9	
Prob. > F	0,00	0,00	

Fonte: elaboração própria com base nos dados da pesquisa.

Nota: *** significativa a 1%, **significante a 5% e *significante a 10%.

Erro padrão entre parênteses.

A Tabela 3.4 traz os coeficientes estimados para três tipos de modelo: mínimos quadrados ordinários, efeito fixo e efeito aleatório, sendo o valor per capita a variável dependente. Neste caso, o PIB per capita não apresentou valores estatisticamente significativos. A 1% de significância, observou-se uma relação positiva entre o valor per capita e o grau de formalização da mão de obra nos municípios contemplados pelo programa.

A fim de analisar diferenciadamente as relações entre as unidades habitacionais construídas por faixa de renda do programa, a Tabela 3.5 traz três modelos que acabam por refletir as mesmas tendências observadas no modelo com os dados gerais do programa. Para as três faixas de renda, a relação entre o PIB per capita e o número de unidades produzidas é negativa. No entanto, há uma grande diferença observada: no modelo que utiliza unidades produzidas na Faixa 1 do programa como variável dependente, o coeficiente do PIB per capita é extremamente mais elevado do que o observado nos outros modelos, sugerindo que os municípios com o PIB per capita mais reduzido receberam proporcionalmente maior número de unidades habitacionais.

TABELA 3.5. Unidades Habitacionais - Modelos para efeitos fixo e aleatório para as diferentes faixas de renda atendidas pelo Programa Minha Casa Minha Vida

	Unidades - Faixa 1	Unidades - Faixa 2 ¹	Unidades - Faixa 3 ¹
Variáveis independentes	Efeito Fixo ²	Efeito Aleatório ²	Efeito Aleatório
PIB Per Capita	-0,003** (0,0012)	0,0008*** (0,00013)	0,0004*** (0,0001)
Grau de Formalização	2841,093*** (537,65)		
Emprego Formal		0,001*** (0,00001)	0,001*** (0,00001)
<i>constante</i>	8,583 (53,988)	39,344 *** (4,149)	9,230*** (3,299)
Observações	15379	21899	24867
R ² within	0,043	0,249	0,361
R ² between	0,922	0,009	0,186
R ² overall	0,046	0,244	0,361
F	352,77	3549,5	2867,3
Prob. > F	0,00	0,00	0,00

1 Como variável dependente para a análise das Faixas 2 e 3, foi utilizado a Unidade Per Capita.

2 Para a correção de heterocedasticidade e de autocorrelação, utilizou-se o erro padrão robusto.

Fonte: elaboração própria com base nos dados da pesquisa.

Nota: *** significativo a 1%, **significante a 5% e *significante a 10%.

Erro padrão entre parênteses.

Quanto à relação entre as unidades produzidas e o grau de formalização da mão de obra, a tendência é a mesma independentemente do modelo que se observa: há uma relação positiva e estatisticamente significativa entre a produção de unidades habitacionais e o grau de formalização da mão de obra.

Para a definição do melhor modelo a se utilizar, realizou-se o Teste de Hausman como forma de verificar a consistência dos estimadores. Para o modelo que tem como variável dependente as unidades produzidas na Faixa 1 do programa, observou-se que a hipótese nula de que ambos os estimadores são consistentes foi rejeitada, ou seja, os estimadores para efeitos fixos foram relativamente mais eficientes. Para os demais modelos, os estimadores para efeitos aleatórios foram mais eficientes.

Como forma de avaliar a robustez dos estimadores, procedeu-se com os testes de heterocedasticidade e de autocorrelação. Conforme apresentado no início da seção 2, segundo o teorema de Gauss-Markov, para que os estimadores de MQO sejam os melhores estimadores lineares não viesados, é preciso atender alguns pressupostos, como o fato do erro ser homoscedástico e não-correlacionado no tempo e no espaço.

A presença de heterocedasticidade está relacionada ao fato da variância do erro condicionada aos valores das variáveis explanatórias não ser constante. A autocorrelação ocorre quando existe correlação de valores de uma mesma variável ordenados no tempo. Na

presença de heterocedasticidade ou correlação serial, os parâmetros do modelo de MQO continuam sendo não viesados e consistentes, mas deixam de ser. Isso ocorre porque na presença de heterocedasticidade os estimadores das variâncias desses coeficientes serão viesados.

Para verificar a presença ou não de heterocedasticidade, foi realizado o teste Modified Wald sob a hipótese nula de os erros serem homoscedásticos. Os dados da Tabela 3.6 mostram que a hipótese nula foi aceita, o que revela a ausência de heterocedasticidade no modelo que usa como variável dependente as unidades produzidas direcionadas para a Faixa 1 do programa.

Os resultados do teste de autocorrelação de Wooldridge que analisa a hipótese nula de ausência de autocorrelação de primeira ordem. Conforme os valores observados, aceita-se a hipótese nula para os modelos que usam as unidades do Faixa 1 e do Faixa 3 como variável dependente.

TABELA 3.6. Critérios de seleção de modelos para a análise das diferentes faixas de renda do Programa Minha Casa Minha Vida

Variáveis Dependentes			
	Recursos Financiados	Subsídios OGU	Subsídios FGTS
Teste de Hausman - H0: diferença não sistemática entre os coeficientes			
(<i>Prob</i> < <i>chi</i> ²)	0,00004*	0,6885**	
Teste de Wald - H0: variância igual entre os coeficientes			
(<i>Prob</i> > <i>F</i>)	0,428**		
Teste de Wooldridge - H0: não há autocorrelação de primeira ordem			
(<i>Prob</i> > <i>F</i>)	0,253*	0,000*	0,204**

Fonte: elaboração própria com base nos dados da pesquisa.

Nota: * Rejeita-se H0 até 10 %

Dado que a heterocedasticidade ou autocorrelação não afetam a exatidão dos estimadores de MQO, pode-se corrigir as variâncias desses estimadores a partir da obtenção de estimadores da variância robustos à heterocedasticidade ou autocorrelação, ou seja, que não são afetados pela quebra desses pressupostos. Esse procedimento foi utilizado na definição dos coeficientes do modelo que utiliza as unidades do Faixa 2 como variável dependente.

TABELA 3.7. Valores Per Capita - Modelos para efeitos fixo e aleatório para as diferentes fontes de *funding* do Programa Minha Casa Minha Vida

Variáveis Independentes	Recursos Financiados	Subsídios OGU	Subsídios FGTS
	Efeito Aleatório	Efeito Fixo	Efeito Aleatório
PIB Per Capita	-0,001 (0,00009)	-0,00002 (0,00008)	-0,00008 (0,00002)
Grau de Formalização	439,39*** (16,664)	-28,306*** (13,768)	91,794*** (4,212)
<i>constante</i>	23,863*** (16,135)	72,549 *** (2,129)	10,512*** (2,994)
Observações	22148	24770	21589
R ² within	0,041	0,0003	0,027
R ² between	0,067	0,476	0,011
R ² overall	0,039	0,001	0,027
F	941,89	3,58	591,21
Prob. > F	0,00	0,02	0,00

Fonte: elaboração própria com base nos dados da pesquisa.

Nota: *** significante a 1 %, **significante a 5 % e *significante a 10 %.

Erro padrão entre parênteses.

Do mesmo modo que foi observado anteriormente, para uma melhor análise da forma como o valor per capita dos recursos utilizados no Programa Minha Casa Minha Vida, também se optou pela construção de três modelos (Tabela 3.7) que se diferenciam de acordo com a origem do *funding*: o primeiro modelo usa os recursos financiados pelos bancos como variável dependente; o segundo modelo utiliza os recursos subsidiados pela União (OGU) como variável dependente; por fim, o terceiro modelo utiliza os recursos subsidiados pelo FGTS como variável dependente. As variáveis independentes se mantêm idênticas: PIB per capita e grau de formalização do emprego a nível municipal.

Para esses modelos, observou-se que a relação negativa entre o PIB per capita e o valor per capita não se mostrou estatisticamente significativa nos três casos. Dessa forma, evidencia-se que a distribuição dos recursos seja pela via do financiamento ou pela via dos subsídios se deu de forma indiscriminada.

Já em relação ao grau de formalização, enquanto para os modelos que tem como variável dependente os recursos financiados pelos bancos e subsidiados pelo FGTS obtiveram relação positiva, o valor per capita subsidiado pelos recursos do OGU apresentaram relação negativa com o grau de formalização da mão-de-obra dos municípios. O que se pode depreender dessa análise é que, pelo menos para essa variável, nota-se que a medida que o grau de desenvolvimento produtivo do município seja mais reduzido, maior o valor médio do subsídio direcionado a partir dos recursos da União. Ainda além, a distribuição dos recursos dos bancos e do subsidio oriundo do FGTS apresentaram uma tendência indiscriminada.

À semelhança do que foi realizado com os modelos anteriores, também foi testada a consistência dos estimadores por meio do Teste de Hausman. Neste caso, a Tabela 3.8 mostra que para os modelos que usam o valor per capita dos recursos financiados e dos subsídios do OGU como variável dependente, aceita-se a hipótese nula de que não há diferença sistemática entre os coeficientes para modelos fixos e aleatórios, o que sugere que estes sejam mais eficientes. Para o outro modelo, a construção dos coeficientes se deu a partir de efeitos fixos.

TABELA 3.8. Critérios de seleção de modelos para a análise das diferentes fontes de *funding* do Programa Minha Casa Minha Vida

	Variáveis Dependentes		
	Recursos Financiados	Subsídios OGU	Subsídios FGTS
Teste de Hausman - H0: diferença não sistemática entre os coeficientes (<i>P rob</i> < <i>chi</i> ²)	0,6512**	0,461**	0,062*
Teste de Wald - H0: variância igual entre os coeficientes (<i>P rob</i> > F)	0,000*		
Teste de Wooldridge - H0: não há autocorrelação de primeira ordem (<i>P rob</i> > F)	0,025*	0,000*	0,204**

Fonte: elaboração própria com base nos dados da pesquisa.

Nota: * Rejeita-se H0 até 10%

A presença de heterocedasticidade no modelo de efeitos fixos foi analisada e a hipótese de sua existência foi rejeitada a 1% de significância. Já em relação à presença de autocorrelação, observou-se que apenas o modelo de efeitos fixos apresentou essa tendência, o que foi corrigida com a utilização de estimadores robustos. Assim, os coeficientes que estão descritos na Tabela 3.8 foram devidamente corrigidos.

3.7. Considerações sobre o Programa Minha Casa Minha Vida e a atuação da CAIXA no período recente

Nesta seção da dissertação, tem-se por objetivo a realização de uma discussão com base nas visões que foram sendo apresentadas em relação ao desempenho do Programa Minha Casa Minha Vida ao longo do tempo, tanto por parte da perspectiva dos beneficiários quanto por parte de autores que se dedicaram ao estudo do tema.

Com o intuito de oferecer uma avaliação qualitativa da população contemplada pelo Programa, a Secretaria Nacional de Habitação, em parceria com o Ministério das Cidades,

buscou a parceria do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) para a realização da Pesquisa de satisfação dos beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida.

Por meio de pesquisa domiciliar de amplitude nacional com os beneficiários do Faixa 1 – maior déficit e demanda habitacional - foram feitas entrevistas presenciais com famílias que já moravam há mais de seis meses nas unidades habitacionais, com o objetivo de capturar a percepção desses moradores com relação aos atributos das moradias e ao aumento de bem-estar.

A metodologia partiu da discussão sobre o caráter de subjetividade inerente à percepção do morador em relação ao seu habitat - semelhante à metodologia utilizada pela Fundação João Pinheiro na construção dos estudos comentados anteriormente. Assim, a análise identificou três dimensões distintas de percepção que trazem informações complementares sobre o habitat doméstico: a casa, a moradia e a habitação. Além disso, a pesquisa também consultou a avaliação dos beneficiários a respeito de itens relativos a políticas públicas, de modo a apontar os mais importantes para si e para sua família.

Os resultados sobre a dimensão “unidade habitacional” (Anexo 1) trouxeram médias bastante variadas, tanto no que diz respeito aos quesitos considerados – satisfação com iluminação, umidade, temperatura, distribuição e área dos imóveis – quanto no que tange às regiões. Esse fato revelou que os beneficiários entrevistados têm percepções variadas com relação ao conforto das novas moradias, mas isso parece não afetar de forma decisiva sua satisfação com o fato de ter estar numa moradia nova e adequada.

Em relação aos aspectos relacionados ao entorno da moradia (Anexo 2), os beneficiários pareceram se mostrar satisfeitos, a despeito das percepções de insegurança e pelo fato de que os empreendimentos não têm opções de lazer.

A avaliação das famílias com relação a alguns aspectos da inserção urbana (Anexo 3) não foi positiva, segundo a pesquisa. Os dados sobre disponibilidade de equipamentos de saúde - postos de saúde, hospitais, clínicas e prontos socorros - próximos aos empreendimentos mostram médias reduzidas para várias unidades regionais.

As distâncias dos empreendimentos aos centros das cidades apareceram na avaliação do quesito "demora no transporte público". A média nacional baixa denotou que é elevado o tempo de deslocamento entre as moradias e a escola ou o trabalho. Apesar da demora no traslado, as notas do quesito “proximidade de pontos de ônibus e estações de trem e metrô” indicaram a existência de oferta de serviços de transportes (Brasil, 2014).

A quarta dimensão estudada foi o custo de vida (Anexo 4) a partir da análise de três questões: o custo com transporte, o custo com aluguel, e as despesas com água, luz e condomínio. A transferência das famílias de suas antigas moradias para as novas unidades do Programa Minha Casa, Minha Vida representou uma redução considerável das despesas com aluguel ou prestação da casa própria. Por outro lado, a mudança das famílias implicou um aumento das despesas com serviços: água, luz e condomínio. Assim, parte da redução do custo de vida advinda da queda nas despesas com aluguel da moradia foi compensada com um aumento do custo com água, luz e condomínio. (Brasil, 2014).

Por fim, a pesquisa de satisfação avaliou a percepção geral de bem-estar das famílias beneficiárias do Programa Minha Casa, Minha Vida (Anexo 5), por meio de três questões. O primeiro quesito verificou a satisfação geral com a nova moradia, o segundo quesito avaliou a melhoria de vida e o terceiro verificou a intenção de permanecer naquela residência. O elevado grau de satisfação não implica uma aceitação total e sem indicações de pontos críticos. A pesquisa concluiu que o conjunto das respostas indicou uma melhora geral das condições de vida dos beneficiários, mesmo considerando que o conforto da moradia não seja o ideal, que o entorno e a localização dos empreendimentos tenham inadequações e que o custo de vida com despesas ligadas ao domicílio (exceto aluguel) tenha crescido (Brasil, 2014).

A pesquisa também realizou estudos de caso qualitativos, cujo foco esteve em algumas dimensões sociais, econômicas e institucionais de oito empreendimentos selecionados do Programa Minha Casa, Minha Vida, que foram realizados no período entre agosto de 2013 e janeiro de 2014. Foram realizadas entrevistas aprofundadas e semiestruturadas com moradores e informantes da CAIXA e dos órgãos estaduais e/ou municipais envolvidos com os empreendimentos.

Foram analisadas as seguintes dimensões: a) acesso aos serviços públicos - incluindo não só o acesso físico, mas também a disponibilidade efetiva de vagas; b) sustentabilidade das famílias; c) sustentabilidade do empreendimento e suas consequências para o bem-estar dos moradores; e d) intersetorialidade, focalização e territorialização de políticas e programas, por parte das instituições envolvidas.

A pesquisa observou que embora a interlocução entre população e autoridades deveria ser um dos alicerces do planejamento das políticas públicas, nos estudos de casos considerados, tal interlocução é pouco frequente. Os arranjos institucionais para gestão da pós-ocupação nos empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida se caracterizam

pela baixa formalização, sendo resultados de articulações espontâneas entre os envolvidos, carecendo de arranjos mais amplos no âmbito de cada prefeitura (Brasil, 2014).

Além disso, foram observados vários casos de ineficiências e ambiguidades, quando se tratava das burocracias enfrentadas diariamente pelos moradores. Dentre esses casos, verificaram-se atrasos na transferência de endereço e do passe livre, problemas no recadastramento no CadÚnico e desentendimentos quanto à inclusão de moradores inscritos nos serviços básicos de saúde. Os empreendimentos não têm CEP e as correspondências são entregues só até a guarita dos condomínios (Brasil, 2014).

No geral, os moradores dos empreendimentos visitados expressaram satisfação com a nova casa, mas, desconforto em relação a aspectos como segurança e acesso a serviços de qualidade. Contudo, vale observar que nos lugares onde moravam anteriormente essas pessoas, os mesmos aspectos problemáticos já existiam. Ou seja, ainda que certos problemas já fizessem parte da vida desses moradores, ao se mudarem para um novo contexto habitacional, a perspectiva com que passam a ser avaliados muda, e o que antes não era visto como um grande problema passa, agora, a sê-lo. O que mudou, de fato, foi a percepção das mesmas questões. Tal mudança de percepção é muito relevante, pois é a expressão das expectativas relacionadas a um renovado sentimento de cidadania, resultado da experiência de uma nova moradia (Brasil, 2014).

A pesquisa também constatou potencial de melhora nos aspectos de trabalho e renda dos moradores, justamente a partir da moradia. Para que isso aconteça, sugere-se a melhor exploração do potencial dos mercados dentro dos empreendimentos, principalmente, quando esses são grandes e não contam com concorrência de comércio local. Para isso, a pesquisa aponta como fundamental apoio dos poderes públicos, ao proporcionar aos empreendimentos espaços comerciais com custos adequados e assistência técnica para o microempreendedorismo, para que haja a transição da informalidade para a formalidade (Brasil, 2014).

Além dessa pesquisa elaborada com os beneficiários, vários autores procuraram analisar o Programa Minha Casa Minha Vida. De acordo com a análise de Fix (2011), o lançamento do Programa se caracterizou, ao mesmo tempo, pelo caráter anticíclico e, ao mesmo tempo, por ampliar o acesso à moradia, o que adquiriu grande dimensão em função dos inéditos subsídios diretos oferecidos pelo governo.

No entanto, para a autora, foi possível observar uma série de limitações relacionadas com a reduzida democratização do acesso à terra, da prevalência do interesse das construtoras

e do baixo grau de articulação das políticas de habitação, saneamento, transportes e desenvolvimento urbano. Assim, ainda que o governo tenha respondido, em parte, as pressões de lutas sociais e urbanas, bem como alçar a habitação a um problema nacional de primeira ordem, a formulação e a implementação da política atendeu as estratégias de poder e dos negócios.

Na visão de Krause, Balbim e Lima Neto (2013), a provisão habitacional do Programa Minha Casa Minha Vida para as faixas de rendas mais inferiores não teve como único foco o atendimento do déficit. Na verdade, aparece em pauta o conceito de demanda habitacional - elaborado pela CAIXA - que, diferentemente do déficit, não considera as normas sociais, mas expressa o desejo por moradias, o qual as pessoas realizam ou pretendem realizar. Ou seja, existem famílias que podem representar uma demanda efetiva por novas moradias e que podem não constituir uma necessidade do ponto de vista social, pois podem acessar a moradia no mercado formal, por meio de financiamentos ou por conta própria.

Para os autores, a presença do Programa Minha Casa Minha Vida no tocante às faixas inferiores de renda se dá quase que exclusivamente nos municípios cuja demanda habitacional foi calculada. A metodologia elaborada pela CAIXA esclarece as intenções da instituição como agente financeiro, para o qual a identificação espacial da demanda habitacional adicionada a informações georreferenciadas proporcionou elementos que enriqueceram a leitura das cidades e facilitaram as análises para localização de empreendimentos habitacionais.

Krause, Balbim e Lima Neto (2013) concluem que o Programa Minha Casa Minha Vida tem fraca aderência às estratégias de enfrentamento do déficit habitacional, o que o distancia num primeiro momento de uma política habitacional *stricto sensu*, especialmente de habitação de interesse social, além do fato de que a política voltada para o atendimento da demanda habitacional segue uma lógica de mercado e regida pelo interesse privado.

Nessa mesma linha, Cardoso e Aragão (2013) dividem a política habitacional em três tipos de atuação: a) através do circuito em que o poder público é o agente promotor – modelo de execução do SNHIS; b) através do circuito em que o setor privado é o agente promotor – modelo de execução do Programa Minha Casa Minha Vida e c) através do circuito em que as cooperativas e associações habitacionais se colocam como agente promotor do empreendimento. Para os autores, o Programa Minha Casa, Minha Vida está voltado em grande medida à produção de unidades habitacionais novas, com vistas à diminuição do déficit habitacional quantitativo, e não compreende modalidades importantes da política

habitacional - como a política fundiária e desenvolvimento institucional - também relevantes ao enfrentamento efetivo do déficit habitacional brasileiro.

Rolnik (2015) também faz algumas críticas ao Programa Minha Casa Minha Vida, colocando que a sua execução não levou em conta a dimensão territorial como um aspecto relevante. Por outro lado, a autora faz algumas ressalvas, considerando que a tendência de periferização das moradias de baixa renda adquiriu um caráter distinto e menos precário quando comparado a períodos anteriores. Segundo a autora, o nível de isolamento da periferia é menor devido à estrutura multipolarizada das cidades e as desigualdades socioespaciais são inferiores quando comparadas com o crescimento explosivo da segunda metade do século XX.

O que se pode concluir da análise dos autores que se dedicaram a estudar o funcionamento do Programa Minha Casa Minha Vida é uma crítica em relação às questões espaciais e territoriais e de que o Programa não enfrenta ativamente o problema do déficit habitacional, aproximando-se de uma lógica de mercado em seu funcionamento. Apesar de eventuais inconsistências e de questões que não foram efetivamente encaminhadas, não se pode desconsiderar a importância do Programa e o avanço que foi observado no financiamento da habitação no Brasil, sobretudo quando observado em uma perspectiva histórica.

Além disso, é fundamental destacar a importância da CAIXA enquanto instituição que se consolidou historicamente como parceiro do governo na execução de políticas sociais, unindo a sua capacidade financeira na gestão de recursos e a sua capacidade operacional no desenvolvimento de processos e de fluxos para o atendimento de uma grande parcela da população brasileira, por meio de sua extensa rede de agências.

Podemos considerar que a CAIXA se constituiu como um eixo decisivo para a viabilização, execução e, sobretudo, para o grande alcance do Programa Minha Casa Minha Vida, mostrando que bancos públicos podem ter uma atuação que seja diferenciada e mais ampla em relação a outras instituições financeiras, que se pautam estritamente pela lógica de mercado. Sem uma instituição com a resiliência da CAIXA e com uma lógica de atuação diferenciada, dificilmente seria possível garantir que o Programa Minha Casa Minha Vida alcançasse a dimensão observada ou, indo mais além, que fosse possível realizá-lo.

3.8. A centralidade da CAIXA na amplificação das políticas habitacionais

Ao delegar à CAIXA a gestão operacional dos recursos disponibilizados para o Programa, o governo federal conferiu a ela um importante papel como agente transformador da sociedade brasileira. Mas não é de hoje que a CAIXA assume esse papel, uma vez que ao longo de sua existência, a instituição sempre esteve conectada às classes sociais mais pobres e ao governo central, promovendo a inclusão de indivíduos na sociedade, seja com abertura das cadernetas de poupança, operações de penhor, seja promovendo obras de saneamento e, nas últimas três décadas, financiando a compra da casa própria.

Na habitação, a CAIXA assumiu importante papel a partir da extinção do BNH, em 1986, quando passou a ser a principal, senão a única, instituição capaz de realizar financiamentos imobiliários no país, pelo menos até poucos anos atrás. Mesmo com a criação do SFI, a partir do diagnóstico de que a presença do Estado no financiamento da habitação deveria ser restrita e que mecanismos de mercado deveriam ser estimulados, a CAIXA continuou a ser o maior agente financeiro na área habitacional, apesar do aumento da carteira habitacional de outros bancos. Assim, não há política habitacional de governo que possa ser implantada no país, no plano nacional, sem a participação da instituição. É possível afirmar, portanto, que a inclusão da Caixa na Política Nacional de Habitação na condição de agente executor, graças a uma série de fatores dentre os quais se destaca a capilaridade da sua rede de atendimento, é umas das primeiras condições a serem cumpridas para o sucesso do qualquer programa nessa área.

Por conta dessa centralidade, a institucionalidade que estruturou o Programa Minha Casa Minha Vida conferiu à CAIXA uma série de atribuições. Foi designado à CAIXA a gestão operacional dos recursos disponibilizados pela União para o PNHU e o PNHR, sendo que essa gestão operacional englobou as seguintes características: a) atuar como instituição depositária e gestora dos recursos do FDS e FNHIS; b) definir e implementar os procedimentos operacionais necessários à aplicação dos recursos, com base nas normas elaboradas pelo Conselho Gestor e pelo Ministério das Cidades; c) controlar a utilização dos recursos financeiros colocados à disposição na construção dos empreendimentos habitacionais; d) prestar contas e analisar a viabilidade das propostas selecionadas pelo Ministério das Cidades; e) firmar contratos de repasse de recursos a estados, municípios e Distrito Federal em nome do Sistema Nacional da Habitação de Interesse Social (SNHIS); f)

oferecer informações ao Ministério das Cidades que permitam acompanhar a execução do Programa Minha Casa, Minha Vida, de maneira a avaliar o seu sucesso.

Além dessas responsabilidades, a CAIXA também tem atuado no Programa Minha Casa, Minha Vida como um agente financeiro do SFH, o que lhe permitiu utilizar os recursos dos fundos do programa para financiar a aquisição de moradias pelas famílias, e/ou os empreendimentos habitacionais, pelas construtoras. Por ter agências em todos os municípios brasileiros, ela pode garantir o acesso aos recursos do SNHIS, em conjunto com os outros agentes do SFH, às famílias brasileiras localizadas em qualquer lugar do país. O banco apresenta um conjunto de características que justificam sua escolha como operador do Programa Minha Casa Minha Vida como o fato de a instituição ser uma empresa 100% pública, o que garantiu ao governo federal um controle maior sobre a gestão dos recursos disponibilizados para o programa, com a possibilidade de evitar possíveis desvios na aplicação, caso estivessem sob a responsabilidade de prefeituras ou governos estaduais.

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

Em suma, pode-se observar que a institucionalidade que se desenvolveu para a estruturação do Programa Minha Casa Minha Vida atribuiu à CAIXA uma série de prerrogativas que se complementaram à sua capacidade de realizar gestão de recursos financeiros. Atividades como prestação de contas, controle de informações cadastrais, realização e gestão de contratos, definição de procedimentos e de fluxos, bem como garantir o atendimento a milhões de brasileiros só podem ser executadas por um banco que tenha uma lógica de atuação mais ampla, distinta de uma lógica de mercado.

Nota-se, portanto, que a CAIXA - enquanto um banco público - pode atuar a partir de uma lógica distinta do mercado e proporcionar o acesso ao financiamento habitacional a uma grande parcela da população, possibilitando a melhoria das condições de vida dessas pessoas. Ainda além, sem um banco público com condições de mobilizar um *funding* especial, certamente que este tipo de programa habitacional não seria viabilizado. Foi a partir da CAIXA em uma posição central, da institucionalidade criada e desenvolvida, bem como pela situação econômico-financeira do banco e, sobretudo da estratégia dos *policy makers* que foi possível realizar um programa habitacional nas dimensões que se observou entre 2009 e 2014,

superando em volume de unidades habitacionais e de recursos mobilizados todas as ações que foram realizadas ao longo da história para lidar com a questão da habitação no Brasil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação teve por objetivo reunir contribuições teóricas gerais sobre a atuação de bancos e de seu papel central na economia, bem como levantar a discussão acerca da atuação de bancos públicos, a partir da diversidade de contribuições teóricas, da observação de dados mais gerais sobre o tema e da constatação da necessidade e importância que estas instituições apresentam.

A centralidade dos bancos é confirmada quando observamos a relação entre a possibilidade de criação de moeda e suprimento de liquidez e a viabilidade do desenvolvimento de canais de crédito, como forma de garantir as demandas por gasto dos agentes na economia. Nota-se, portanto, que elementos importantes destacados por Keynes na Teoria Geral como o papel da moeda, a relação entre as expectativas e as incertezas, a preferência pela liquidez e, principalmente, a teoria da demanda efetiva, guardam relação íntima com o *modus operandi* das instituições financeiras.

Por outro lado, as decisões acerca da alocação do crédito, tomadas por agentes privados nem sempre vão ao encontro da promoção do emprego e da geração de renda. Isso ocorre em razão da própria lógica do sistema capitalista, pautada pela busca inerente e incessante da valorização da riqueza privada. Assim, diante da importância que os bancos apresentam nas economias capitalistas e sabendo das limitações colocadas pela postura de maximização do valor da riqueza em relação à geração de emprego e renda, faz-se necessário a existência de instituições que garantam o financiamento das decisões de gasto dos agentes e que, ao mesmo tempo, apresentem alternativas em relação ao comportamento lógico dos agentes de mercado. E entre as instituições que podem garantir esse papel amplo, estão bancos públicos.

Parte importante da literatura analisada sobre o papel de bancos públicos oferece uma leitura crítica em relação ao seu desempenho. Basicamente, estas instituições seriam menos rentáveis e eficientes que os bancos privados, o que seria apontado como causa do ritmo lento e frágil de desenvolvimento econômico dos países onde a presença de bancos públicos fosse elevada.

Em uma perspectiva diferente e mais ampla, Ferreira *et al.* (2014) defende a atuação de bancos públicos em função da percepção da importância de mecanismos de financiamento que garantam a realização das decisões de gasto, o que muitas vezes não são asseguradas pelos agentes privados, pautados exclusivamente por uma lógica

de atuação de mercado. Assim, bancos públicos podem ser mais efetivos no tocante ao atendimento de uma parcela relevante da população que não tem acesso a serviços financeiros, bem como assegurar maior estabilidade ao sistema, minimizar a incerteza dos agentes – sobretudo nos momentos de crise - e possibilitar o desenvolvimento de novos mercados.

Além disso, a importância dessas instituições também está relacionada com o alcance de sua atuação na execução de políticas sociais e com o protagonismo na inclusão social por meio da grande capilaridade das redes de agências e de postos de atendimento de bancos públicos e da reputação enquanto agentes de política pública e social.

Para adentrar na questão da habitação e mostrar a importância de bancos públicos, recorreu-se a análise de experiências internacionais em programas de habitação social que começaram a se desenvolver desde o início do século XX, sobretudo no período entreguerras. Foi possível observar uma sinergia entre as instâncias locais de administração e o Estado Nacional, antecipando os movimentos que se concretizaram a partir da proliferação do Estado do bem-estar social que caracterizou o mundo desenvolvido no pós-guerra.

Em praticamente todos os países desenvolvidos, houve uma decisiva presença da intervenção pública no sistema financeiro, visando a criação ou o estímulo ao desenvolvimento de sistemas de crédito habitacional, a partir da oferta de crédito sob condições de custo reduzida, de juros subsidiados, e da intervenção direta do poder público no sistema financeiro, criando e gerindo recursos de financiamento à produção habitacional, e destinando volumes significativos de recursos orçamentários.

Após essa breve caracterização da experiência internacional, pode-se definir os rumos que a política habitacional começou a seguir a partir dos anos 1960 no Brasil. Em meio a uma série de reformas que foram realizadas, destaca-se a criação do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) – com recursos da caderneta de poupança (SBPE) e do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) - e do Banco Nacional da Habitação (BNH).

Com a extinção do BNH, em função do desequilíbrio financeiro que veio a reboque do agravamento da situação econômica do país, no contexto da crise da dívida, da ruptura do financiamento externo e do recrudescimento do processo

inflacionário, as atribuições concentradas no BNH foram pulverizadas por vários órgãos.

Coube à CAIXA ser o agente central do Sistema de Financiamento da Habitação e de fazer a gestão dos recursos do FGTS. Além disso, o banco assumiu todos os compromissos e operações do BNH. Assim, em meio à crise econômica que o país estava inserido, somado ao reduzido desenvolvimento do ponto de vista político-institucional, por quase uma década não se teve avanços significativos na questão habitacional no Brasil.

A partir de meados dos anos 1990, com o retorno da estabilização da economia brasileira, o modelo de política habitacional proposto pelos *policy makers* teve como premissa o caráter focalizado das políticas públicas voltadas para a área habitacional no atendimento das camadas populacionais de baixa renda. Implicitamente, visou-se reduzir a intervenção direta do Estado não apenas no financiamento da habitação como na economia em geral, incentivando o surgimento de mecanismos de mercado para a sustentação da demanda da habitação e para a viabilização das políticas públicas.

Defende-se nessa dissertação que esse diagnóstico foi equivocado tendo em vista que a crise observada no financiamento da habitação nos anos 1980 e 1990 esteve mais ligada aos problemas macroeconômicos vivenciados pela economia brasileira no período. Além disso, a CAIXA permaneceu com problemas do ponto de vista patrimonial em função dos compromissos e das operações de reduzida liquidez e qualidade do extinto BNH que lhe foram transferidas em meados dos anos 1980 – e não devido a uma atuação ineficiente ou inadequada do ponto de vista de critérios de mercado. Tanto é que com o PROEF e o lançamento de medidas na direção de resolver os problemas patrimoniais das instituições públicas federais, a CAIXA pode sanear as suas finanças - a partir da criação da EMGEA e da transferência de recursos com reduzida capacidade de liquidação para a sua gestão.

A partir de meados dos anos 2000, várias transformações começaram a se realizar do ponto de vista institucional com a criação do Sistema Nacional de Habitação (SNH), do Fundo Nacional de Habitação (FNH); da retomada do financiamento habitacional para as camadas médias, no âmbito do SBPE, visando concentrar ao máximo os recursos do FGTS no financiamento para a baixa renda, sobretudo com a criação do Sistema de Habitação de Interesse Social (SNHIS).

Com a nova Política Nacional de Habitação (PNH), ficou definido que a questão habitacional deveria ser uma política de Estado, com o papel indispensável do poder público na regulação urbana, no mercado imobiliário, na provisão da moradia e na regularização de assentamentos precários. Estimulou-se formas de articulação entre os ministérios e os governos estaduais e municipais para a formulação e execução das diretrizes da PNH, com a CAIXA expandindo seu raio de ação para além do papel de agente operador do FGTS, assumindo o papel de agente operador do FNH e a atuar como instituição depositária, implementando a aplicação dos recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). A CAIXA também intensificou o seu papel de analista da capacidade aquisitiva dos beneficiários a serem atendidos e, no âmbito do sistema de habitação de mercado, continuou como principal banco federal captador de poupança popular, com papel de destaque no desenvolvimento de medidas do governo voltadas ao incentivo do SBPE, do SFH e do Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI).

O que se buscou argumentar ao longo dessa dissertação é que o papel de destaque que a CAIXA passou a apresentar a partir dos anos 2000 deriva não apenas da melhoria da situação patrimonial do banco, mas, fundamentalmente, da mudança de estratégia dos policy makers em relação à retomada do papel de destaque do Estado na condução da economia, assim como da inclusão da CAIXA dentro de uma estratégia ampla de execução e de operacionalização de políticas públicas.

Após 2009, com o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida, pode-se falar em um maior protagonismo observado na atuação da CAIXA. Em meio à fase mais aguda da crise financeira mundial que se iniciou nos países centrais e que, gradativamente, teve seus efeitos disseminados nos países emergentes, o Programa fez parte de uma estratégia ativa de política anticíclica que foi fundamental para garantir a sustentação dos níveis de emprego e renda não somente no setor da Construção Civil, mas também em outros segmentos da atividade econômica, tendo em vista a importância do efeito multiplicador dos gastos realizados.

Além disso, a postura expansionista dos bancos públicos federais em relação às operações de crédito no momento mais agudo da crise foi fundamental. Em se tratando de um contexto de retração de atividade por parte dos bancos privados, a atuação dos bancos públicos no Brasil foi determinante para se evitar uma crise de crédito entendida não somente como a contração do volume de financiamentos concedidos,

mas também como expansão da inadimplência das famílias, como uma onda de falências de empresas e de liquidação de ativos.

Com a continuidade do Programa Minha Casa Minha Vida, foi possível viabilizar a combinação de efeitos positivos não só em relação à geração de emprego e renda, como também do ponto de vista social, uma vez que o acesso à moradia garante não somente o aumento do patrimônio real, mas também a melhoria do padrão de vida de milhões de famílias. O papel central da CAIXA nesse processo deriva da sua capacidade tanto do ponto de vista operacional – capilaridade da rede de agências e de postos de atendimento - quanto do ponto de vista financeiro – gestão de recursos e a viabilização do financiamento.

A centralidade da CAIXA no Programa Minha Casa Minha Vida, sobretudo por conta da liderança no provimento de recursos tanto sob a ótica do financiamento quanto sob a ótica da gestão do FGTS, também foi analisada a partir de um instrumental empírico. Por meio de uma análise econométrica de dados em painel, utilizou-se as informações do Programa Minha Casa Minha Vida disponibilizadas pelo Portal da Transparência do Governo Federal a nível municipal para observar a relação da produção das unidades habitacionais e do valor total per capita entre os anos de 2009 e 2014 com indicadores que funcionaram como *proxy* do nível de desenvolvimento dos municípios: PIB per capita e grau de formalização do emprego.

A partir da construção de modelos, foi possível constatar que, de forma mais geral, há uma relação negativa entre o PIB per capita e as unidades produzidas, bem como entre o PIB per capita e o valor per capita disponibilizado pelos recursos, enquanto que há uma relação positiva entre o grau de formalização do emprego e as variáveis dependentes utilizadas. Desagregando os modelos de acordo com as faixas de renda do Programa Minha Casa Minha Vida - Faixa 1, Faixa 2 e Faixa 3 - e por fontes de *funding* - financiamento dos bancos, OGU e FGTS - notou-se que a relação negativa entre PIB per capita e as unidades por diferentes faixas apresentou significância estatística enquanto que a relação com as diferentes fontes de *funding* não apresentou significância estatística.

Assim, pode-se depreender que a forma com que os recursos foram disponibilizados à sociedade teve um caráter amplo - e não focalizado. E sendo a CAIXA a principal responsável pelo provimento de recursos - seja pela via do financiamento ou do uso dos recursos do FGTS - fica explicitada a importância de

seu papel enquanto banco público capaz de promover uma postura mais ampla, além do que é comumente tratado na literatura convencional.

A intenção desse exercício empírico foi oferecer uma contribuição alternativa no sentido de que as análises comumente observadas têm como foco apenas o Programa em si - e não a centralidade do financiamento e da operacionalização proporcionadas pela atuação da CAIXA. Dessa forma, no caso da presente dissertação, essa análise empírica ofereceu subsídios para demonstrar que a presença da CAIXA na gestão dos recursos foi decisiva para os resultados e para o alcance que o Programa Minha Casa Minha Vida obteve entre 2009 e 2014.

Por fim, a ideia que permeou a dissertação e que se constituiu como a hipótese central foi que a atuação da CAIXA se mostrou determinante para garantir a viabilidade operacional do Programa em função das múltiplas atribuições conferidas ao banco, a partir da institucionalidade que foi sendo construída ao longo dos anos, desde a gestão e aplicação das principais fontes de *funding* até nas atividades de intermediação e execução do programa juntamente com os demais agentes envolvidos. A centralidade da atuação da CAIXA pode ser assim definida, como um exemplo de postura mais ampla que pode e deve ser observada na atuação de bancos públicos.

REFERÊNCIAS

- AISEN, A.; FRANKEN, M. **Bank Credit During the 2008 Financial Crisis: A Cross-Country Comparison**. [S.l.], 2010. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2010/wp1047.pdf>>.
- ALMEIDA, J. S. G. de. Como o Brasil superou a crise. **Dossiê da Crise II**, Associação Keynesiana Brasileira, v. 2, p. 57–62, 2010. ISSN 1806-9592. Disponível em: <<http://www.ppge.ufrgs.br/akb/dossie-crise-II.pdf>>.
- ANDRADE, R. P. d.; DEOS, S. A trajetória do Banco do Brasil no período recente, 2001-2006: banco público ou banco estatal "privado"? **Revista de Economia Contemporânea**, scielo, v. 13, p. 47 – 79, 04 2009. ISSN 1415-9848. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S141598482009000100003&nrm=iso>.
- ARAÚJO, M. B.; AZEVEDO, S.; MENDONÇA, L. M. M. O déficit habitacional no Brasil; um aprimoramento metodológico. **Proposta**, Fase, n. 95, p. 18–28, 2003. ISSN 19828950. Disponível em: <<http://fase.org.br/pt/acervo/revista-proposta/>>.
- ARRETCHE, M. **Aspectos Regionais dos Gastos com Habitação e Saneamento Básico**. São Paulo: FUNDAP, 1996. .
- ARRETCHE, M. T. da S. **Estado e mercado na provisão habitacional : três modelos de política**. Tese (Doutorado) — Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1990.
- AZEVEDO, S. de. Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-86): criação, trajetória e extinção do BNH. **Revista de Administração Pública**, FGV, v. 22, n. 4, p.107–119, 1988. ISSN 00347612. Disponível em: <<http://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8643155>>.
- Banco Central do Brasil. **Estatísticas do SFH**. [S.l.], 2016. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/SFH/ESTAT>>.
- Banco Central do Brasil. **Séries Temporais**. [S.l.], 2016. Disponível em: <<https://www3.bcb.gov.br/sgspub/localizarseries/localizarSeries.do?method=prepararTelaLocalizarSeries>>.
- BIGGS, M.; MAYER, T.; PICK, A. **Credit and Economic Recovery: Demystifying Phoenix Miracles**. [S.l.], 2010. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2010/wp1047.pdf>>.
- BOLAFFI, G.; CHERKEZIAN, H. BNH: Bode expiatório. **Novos Estudos**, Cebrap, n. 13, p. 45–56, 1985. ISSN 19805403. Disponível em: <http://novosestudos.uol.com.br/v1/files/uploads/contents/47/20080623_bnh_bode_expiatorio.pdf>.
- BRASIL. **Avanços e Desafios: Política Nacional de Habitação**. [S.l.], 2010.

BRASIL. **Como produzir moradia bem localizada com recursos do Minha Casa, Minha Vida.** [S.l.], 2010.

BRASIL. **PAC: Balanço 4 anos (2007-2010).** [S.l.], 2010.

CARDOSO, A. L. Política habitacional: a descentralização perversa. **Cadernos IPPUR.** Planejamento e Território – Ensaio sobre a desigualdade, UFRJ e DP& A Editora, v. 15, n. 2, p. 105–122, 2002. ISSN 01031988. Disponível em: <<https://drive.google.com/file/d/0By1DYFPclanKTWtaR0ZKdmNTQ0E/view>>.

CARDOSO, A. L. Política habitacional no Brasil: balanço e perspectivas. **Proposta**, Fase, n. 95, p. 6–17, 2003. ISSN 19828950. Disponível em: <<http://fase.org.br/pt/acervo/revista-proposta/>>.

CARMO, E. C. do. **A política habitacional no Brasil pós Plano Real (1995-2002) : diretrizes, princípios, produção e financiamento** : uma análise centrada na atuação da Caixa Econômica Federal. Tese (Doutorado) — Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.

CHICK, V. The evolution of the banking system and the theory of monetary policy. In: **Monetary Theory and Monetary Policy: New Tracks for the 1990s.** [S.l.]: Macmillan, 1993. p. 79–92.

CORREA, V. P. **A estrutura de financiamento brasileiro e a oferta de financiamento de longo prazo ao investimento.** Tese (Doutorado) — Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1996.

DEOS, S. S. de; MENDONÇA, A. R. R. de. Uma proposta de delimitação conceitual de bancos públicos. In: **Bancos Públicos e Desenvolvimento.** IPEA, 2010. p. 49–72. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_bancospublicos.pdf>.

DRAIBE, S. M. As políticas sociais do regime militar brasileiro: 1964/84. In: **21 anos de regime militar: balanços e perspectivas.** FGV, 1994. p. 271–315. Disponível em: <http://cpdoc.fgv.br/producao_intelectual/arq/171.pdf>.

DYMSKI, G. A. A keynesian theory of bank behavior. **Journal of Post Keynesian Economics**, Taylor and Francis, Ltd., v. 10, n. 4, p. 499–526, 1988. ISSN 01603477. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/4538095>>.

FAGNANI, E. Política social e pactos conservadores no Brasil: 1964/92. **Economia e Sociedade**, [Instituto de Economia - Unicamp], n. 8, p. 183–238, 1997. ISSN 01040618. Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=459&tp=a>>.

FAMA, E. F. Efficient Capital Markets: A Review of Theory and Empirical Work. **The Journal of Finance**, v. 25, n. 2, p. 383–417, maio 1970. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2325486>>.

FAMA, E. F. Agency problems and the theory of the firm. **Journal of Political Economy**, University of Chicago Press, v. 88, n. 2, p. 288–307, 1980. ISSN 00223808, 1537534X. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/1837292>>.

FERREIRA, A. N.; MENDONÇA, A. R. R.; DEOS, S. S. The role of brazilian public banks facing inequality: some reflections on the case of BNDES, Caixa and the Federal Regional Banks. **IX Global Labour University Conference**, 15-17 May 2014, Berlin, Germany. 2014. Disponível em: <<http://www.global-labour-university.org/385.html>>.

FREITAS, M. C. P. de. **Evolução e Determinantes do Crédito Bancário no período 2001-2006**. [S.l.], 2007. Disponível em: <<http://www3.eco.unicamp.br/cecon/images/arquivos/pesquisa-2006-2007/SubprojetoVIIIRelat2BNDES.pdf>>. Citado na página 29.

FREITAS, M. C. P. de. Os efeitos da crise global no brasil: aversão ao risco e preferência pela liquidez no mercado de crédito. **Estudos Avançados**, v. 23, n. 66, p. 125–145, 2009. ISSN 1806-9592. Disponível em: <<http://revistas.usp.br/eav/article/view/10415>>.

Fundo de Garantia do Tempo de Serviço. **Relatório e Demonstrações**. [S.l.], 2016. Disponível em: <<http://www.fgts.gov.br/downloads.asp>>.

GLOBAL FINANCIAL DEVELOPMENT REPORT. **Rethinking the Role of the State in Finance**. 1818 H Street NW, Washington DC 20433, 2012. 3 p. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/EXTGLOBALFINREPORT/Resources/8816096-1346865433023/8827078-1346865457422/GDF_2013_Report.pdf>.

GREENWALD, B. C.; STIGLITZ, J. E. Financial market imperfections and business cycles. **The Quarterly Journal of Economics**, Oxford University Press, v. 108, n. 1, p. 77–114, 1993. ISSN 00335533, 15314650. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2118496>>.

GRUBER, H. Eve Blau, the architecture of red vienna, 1919–1934. **The Journal of Modern History**, v. 72, n. 4, p. 1058–1059, 2000. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1086/318585>>.

GURLEY, J.; SHAW, E. S. Financial aspects of economic development. **The American Economic Review**, American Economic Association, v. 45, n. 4, p. 515–538, 1955. ISSN 00028282. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/1811632>>.

GUTIERREZ, E.; RUDOLPH, H.; HOMA, T.; BENEIT, E. B. Development banks: role and mechanisms to increase their efficiency. **World Bank Policy Research Working Paper Series**, Vol, 2011.

HALL, P. Book. **Cities of tomorrow**: an intellectual history of urban planning and design in the twentieth century / Peter Hall. Updated ed. [S.l.]: Blackwell Publishers Oxford, UK; Cambridge, Mass., USA, 1996. xvi, 502 p. : p. ISBN 0631199438

063119942.

HALL, P. A.; SOSKICE, D. **Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage**. Oxford University Press, 2001. Disponível em: <<http://www.amazon.com/Varieties-Capitalism-Institutional-Foundations-Comparative/dp/0199247757>>.

HANSON, J. A. The transformation of state-owned banks. In: **The Future of State-Owned Financial Institutions**. Brookings Institution Press, 2004. p. 13–50. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/10.7864/j.ctt1287b1t.5>>.

HERMANN, J. Bancos públicos em sistemas financeiros maduros: perspectivas teóricas e desafios para os países em desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, v. 123, n. 3, p. 397–414, 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rep/v31n3/05.pdf>>.

HSIAO, C. **Analysis of Panel Data**. [S.l.]: Cambridge University Press, 1986.

KEYNES, J. M. **Treatise on money**: Pure theory of money vol. i. Macmillan, London, 1930.

KEYNES, J. M. **General Theory of Employment, Interest and Money**. [S.l.]: London: Macmillan Press, 1936.

KEYNES, J. M. The general theory of employment. **The Quarterly Journal of Economics**, Oxford University Press, v. 51, n. 2, p. 209–223, 1937. ISSN 00335533, 15314650. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/1882087>>.

KLEIN, M. A. A theory of the banking firm. **Journal of Money, Credit and Banking**, [Wiley, Ohio State University Press], v. 3, n. 2, p. 205–218, 1971. ISSN 00222879, 15384616. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/1991279>>.

MCKINNON, R. I. **Money and Capital in Economic Development**. [S.l.]: Washington: The Brookings Institution, 1973.

METTENHEIM, K. Para uma análise transdisciplinar dos bancos públicos federais na democracia brasileira. In: **Bancos Públicos e Desenvolvimento**. IPEA, 2010. p. 106–147. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_bancospublicos.pdf>.

MINSKY, H. P. The financial instability hypothesis. **The Jerome Levy Economics Institute of Bard College**, Levy Economics Institute of Bard College, n. 74, 1992. ISSN 1547366X. Disponível em: <<http://www.levyinstitute.org/pubs/wp74.pdf>>

MODIGLIANI, F.; MILLER, M. H. The cost of capital, corporation finance and the theory of investment. **The American Economic Review**, American Economic Association, v. 48, n. 3, p. 261–297, 1958. ISSN 00028282. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/1809766>>.

MOLLO, M. de L. R. Por uma dinâmica monetária e financeira menos excludente. In: **Por uma Dinâmica Monetária e Financeira menos Excludente**. [S.l.]: Manole/Konrad Adenauer, 2005.

OLIVEIRA, M. C. B. da Silva de. Dissertação de Mestrado, **Política de Habitação Popular no Brasil: Passado e Presente**. Rio de Janeiro: [s.n.], 1994.

PAULA, L. Financiamento, crescimento econômico e funcionalidade do sistema financeiro: uma abordagem pós-keynesiana. **Estudos Econômicos (São Paulo)**, Scielo, v. 43, n. 2, p. 515–538, 2013. ISSN 01014161. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-41612013000200006>>.

PAULA, L. F. de; Ferrari Filho, F. Desdobramentos da crise financeira internacional. **Revista de Economia Política**, v. 31, n. 3, p. 315–335, 2011. ISSN 0101-3157. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572011000200009&nrm=iso>.

PRATES, D. M.; FREITAS, M. C. P. d. Crédito bancário corporativo no Brasil: evolução recente e perspectivas. **Revista de Economia Política**, scielo, v. 33, p. 322 – 340, 06 2013. ISSN 0101-3157. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010131572013000200008&nrm=iso>.

ROYER, L. **Financeirização da Política Habitacional: limites e perspectivas**. Tese (Doutorado) — FAU-Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

SANTOS, A. L. dos. Dissertação de Mestrado, **A Crise Habitacional no Contexto do Desenvolvimento Excludente Brasileiro**. Campinas: [s.n.], 1994.

SANTOS, C. H. M. dos. **Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998**. [S.l.], 1999. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2814/1/td_0654.pdf>.

SHAW, E. S. **Financial deepening in economic development**. [S.l.]: New York: Oxford University Press, 1973.

SILVA, L. O. da. Primórdios da habitação social: as experiências do entreguerras na europa e estados unidos. **Arquitextos**, Vitruvius, v. 97, n. 5, 2008. ISSN 18096298. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/09.097/136>>.

STUDART, R. The efficiency of financial systems, liberalization, and economic development. **Journal of Post Keynesian Economics**, v. 18, n. 2, p. 269–292, 1995. ISSN 01603477. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/4538490>>.

TOBIN, J. **Commercial Banks as Creators of 'Money'**. [S.l.], 1963. Disponível em: <<http://EconPapers.repec.org/RePEc:cwl:cwldpp:159>>.

Torres Filho, E. T. Direcionamento do crédito: o papel dos bancos de desenvolvimento e a experiência recente do BNDES. In: **Mercado de Capitais e Bancos Públicos -**

Análise e Experiências Comparadas. Editora Contracapa, 2007. p. 13–50. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/10.7864/j.ctt1287b1t.5>>.

VALENÇA, M. M. **The inevitable crisis of the brazilian housing finance system.** Urban Studies, Sager Publications, v. 29, n. 1, p. 39–56, 1992. ISSN 1360063X. Disponível em: <<http://usj.sagepub.com/content/29/1/39.full.pdf>>.

VASCONCELOS, J. R. de; Cândido Junior, J. O. **O Problema Habitacional no Brasil: Déficit, Financiamento e Perspectivas.** [S.l.], 1996. Disponível em: <http://www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_0410.pdf>.

VIDOTTO, C. A. **O sistema financeiro brasileiro nos anos noventa: um balanço das mudanças estruturais.** Tese (Doutorado) — Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2002.

VIDOTTO, C. A. Caráter estratégico dos bancos públicos federais: a experiência brasileira recente. In: **Bancos Públicos e Desenvolvimento.** IPEA, 2010. p. 73–104. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_bancospublicos.pdf>.

WOOLDRIDGE, J. **Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data.** [S.l.]: MIT Press, 2002.

XAVIER, L. P. Dissertação de Mestrado , **As teorias do Patrimônio e Patrimônio de Afetação na incorporação imobiliária.** Curitiba: [s.n.], 2011.

YEYATI, E. L.; MICCO, A.; PANIZZA, U. **Should the Government Be in the Banking Business?** The Role of State-Owned and Development Banks. [S.l.], 2004. Disponível em: <<https://ideas.repec.org/p/idb/wpaper/4379.html>>.

ZYSMAN, J. **Governments, Markets, and Growth: Financial Systems and Politics of Industrial Change.** 1. ed. Ithaca, United States: Cornell University Press, 1983. (Wiley Series in Telecommunications and Signal Processing).

ANEXO

TABELA A.1. Pesquisa com os beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida – Satisfação com relação à unidade habitacional (Escala 0 a 10)

REGIÕES	ILUMINAÇÃO	UMIDADE	TEMPERATURA	DISTRIBUIÇÃO	ÁREA
Norte	7,71	7,75	3,78	8,50	4,47
Meu Orgulho (etapa I)	9,50	4,00	6,10	8,68	5,40
Nordeste	9,22	6,82	5,86	8,76	5,38
Maranhão	7,73	7,76	2,42	7,82	4,26
Residencial São Jose (I a IV)	9,60	7,91	2,93	7,08	4,93
Piauí	9,34	6,59	3,69	7,22	2,73
Ceará	8,90	8,47	2,25	8,85	4,69
Rio Grande do Norte	8,83	7,20	2,93	8,56	4,63
Paraíba	9,72	8,28	4,17	8,49	3,84
Pernambuco	9,70	8,60	5,27	8,37	4,98
Fazenda São Francisco (I e II)	9,87	9,59	5,82	4,74	2,47
Alagoas e Sergipe	9,65	4,59	9,02	9,39	7,61
Bahia	9,69	6,34	8,40	9,50	6,45
Sudeste	8,85	4,78	5,44	6,80	4,36
Minas Gerais	8,78	4,50	5,61	6,95	3,72
Rio de Janeiro e Espírito Santo	8,05	5,91	5,15	6,11	4,71
Bairro Carioca (I a III)	8,95	7,16	4,61	7,27	6,07
Vivendas das Castanheiras	8,40	8,09	4,81	6,63	4,76
São Paulo	9,29	4,47	5,44	7,01	4,73
Sul	8,92	5,60	5,10	7,95	4,79
Paraná	8,47	5,70	5,88	7,25	4,27
Santa Catarina	8,89	5,49	5,12	7,95	4,59
Rio Grande do Sul	9,45	5,57	4,20	8,76	5,51
Centro-Oeste	8,95	7,70	4,71	7,30	2,79
BRASIL	8,91	6,21	5,34	7,88	4,66

Fonte: Brasil (2014)

TABELA A.2. Pesquisa com os beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida – Satisfação com relação à unidade habitacional (Escala 0 a 10)

REGIOES	VIZINHOS	SEGURANÇA	LAZER	TRABALHO SOCIAL
Norte	8,43	5,49	3,42	2,62
Meu Orgulho (etapa I)	8,67	4,52	1,62	2,02
Nordeste	8,93	5,80	3,46	2,95
Maranhão	8,25	5,98	1,70	1,53
Residencial São Jose (I a IV)	9,36	1,50	8,24	6,86
Piauí	9,34	6,40	2,29	3,10
Ceará	8,64	4,49	4,14	3,91
Rio Grande do Norte	9,02	6,71	4,43	2,02
Paraíba	8,77	3,50	2,43	4,90
Pernambuco	9,43	6,98	4,32	3,74
Fazenda São Francisco (I e II)	9,76	8,16	2,97	2,57
Alagoas	9,79	5,44	1,90	2,54
Bahia	8,86	5,63	4,42	3,32
Sudeste	8,19	4,36	3,31	3,36
Minas Gerais	8,34	4,05	2,74	2,22
Rio de Janeiro e Espírito Santo	7,01	4,69	3,02	3,88
Bairro Carioca (I a III)	7,07	4,34	4,70	4,32
Vivendas das Castanheiras	6,89	5,43	4,76	5,08
São Paulo	8,65	4,47	3,92	4,06
Sul	8,60	3,76	3,59	3,18
Paraná	8,78	4,18	3,23	2,81
Santa Catarina	8,85	3,51	3,99	3,70
Rio Grande do Sul	8,25	3,42	3,75	3,29
Centro-Oeste	8,85	2,56	4,09	5,05
BRASIL	8,61	4,74	3,49	3,29

Fonte: Brasil (2014)

TABELA A.3. Pesquisa com os beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida – Satisfação com relação à inserção urbana (Escala 0 a 10)

REGIÕES	SAÚDE	EDUCAÇÃO	TRANSPORTE (Facilidade)	TRANSPORTE (Demora)
Norte	2,46	2,85	5,77	3,06
Meu Orgulho (etapa I)	0,18	0,90	6,62	1,36
Nordeste	3,52	4,55	6,39	4,33
Maranhão	1,16	4,14	5,69	3,41
Residencial São Jose (I a IV)	9,25	2,16	7,65	2,05
Piauí	4,62	3,83	7,43	2,55
Ceará	5,66	4,77	5,97	4,49
Rio Grande do Norte	3,49	3,51	6,70	4,96
Bahia	3,09	4,50	5,92	4,37
Sudeste	5,27	4,36	6,31	3,93
Minas Gerais	3,44	4,14	6,12	3,33
Rio de Janeiro e Espírito Santo	5,38	4,21	4,48	3,90
Bairro Carioca (I a III)	7,88	4,53	5,44	4,12
Vivendas das Castanheiras	7,56	3,88	5,10	4,71
Rio Grande do Norte	3,49	3,51	6,70	4,96
Paraíba	3,95	4,12	8,93	2,83
Pernambuco	3,32	3,32	7,08	4,11
Fazenda São Francisco (I e II)	3,70	2,04	4,47	1,37
Alagoas e Sergipe	6,80	8,12	7,39	7,80
São Paulo	6,75	4,62	7,38	4,45
Sul	5,25	3,81	8,05	3,56
Paraná	4,53	3,46	8,32	3,24
Santa Catarina	5,29	4,11	7,64	3,66
Rio Grande do Sul	6,03	4,04	7,99	3,87
Centro-Oeste	5,19	2,33	7,57	3,11
BRASIL	4.3	4.0	6.6	3.8

Fonte: Brasil (2014)

TABELA A.4. Pesquisa com os beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida – Satisfação quanto à mudança no custo de vida (Escala 0 a 10)

REGIÕES	TRANSPORTE	ALUGUEL	LUZ, AGUA E CONDOMÍNIO
Norte	4,61	8,05	4,58
Meu Orgulho (etapa I)	2,62	8,72	3,58
Nordeste	4,03	8,54	4,67
Maranhão	4,44	8,36	3,03
Residencial São Jose (I a IV)	1,28	8,84	0,92
Piauí	2,14	9,30	2,72
Ceará	4,06	8,23	4,62
Paraíba	3,10	9,01	4,29
Pernambuco	3,08	8,80	5,52
Fazenda São Francisco (I e II)	4,16	7,88	5,93
Bahia	3,94	8,46	5,79
Sudeste	4,19	7,08	4,38
Minas Gerais	3,70	7,39	3,98
Rio de Janeiro e Espírito Santo	3,50	6,29	4,46
Bairro Carioca (I a III)	3,83	4,69	4,84
Vivendas das Castanheiras	3,51	5,27	5,27
São Paulo	4,94	7,20	4,67
Sul	4,77	7,41	3,53
Paraná	3,91	7,71	3,96
Santa Catarina	4,53	7,82	3,22
Rio Grande do Sul	5,88	6,82	3,24
Centro-Oeste	3,37	8,83	3,35
BRASIL	4,16	7,93	4,29

Fonte: Brasil (2014)

TABELA A.5. Pesquisa com os beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida – Satisfação quanto ao bem-estar (Escala 0 a 10)

REGIÕES	SATISFAÇÃO	MAIOR BEM ESTAR	SEM INTENÇÃO DE MUDAR
Norte	9,50	9,56	9,86
Meu Orgulho (etapa I)	9,41	9,09	9,88
Nordeste	0,20	9,03	9,88
Maranhão	9,55	9,67	9,85
Residencial São Jose (I a IV)	9,87	9,79	9,98
Piauí	9,41	9,15	9,57
Ceará	8,75	8,71	9,38
Rio Grande do Norte	9,30	9,11	9,76
Paraíba	9,23	8,28	8,35
Pernambuco	9,43	8,98	8,95
Fazenda São Francisco (I e II)	9,55	7,54	9,30
Alagoas e Sergipe	9,24	9,25	9,68
Bahia	9,01	8,78	9,68
Sudeste	7,99	7,81	9,06
Minas Gerais	8,12	7,95	9,24
Rio de Janeiro e Espírito Santo	7,50	7,68	9,27
Bairro Carioca (I a III)	9,87	9,79	9,98
Vivendas das Castanheiras	9,41	9,09	9,88
São Paulo	8,12	7,76	8,79
Sul	8,74	8,46	9,23
Paraná	8,85	8,38	9,36
Santa Catarina	8,70	8,22	9,07
Rio Grande do Sul	8,63	8,69	9,18
Centro-Oeste	9,02	8,95	9,90
BRASIL	8,77	8,62	9,44

Fonte: Brasil (2014)