



UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA  
“JÚLIO DE MESQUITA FILHO”

Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara

Departamento de Economia

**Programa de Aceleração de Crescimento – P.A.C.**  
**Discussão sociológica a respeito do Mercado da Habitação**

*Aluna: Gilmara Maria Franco*

*Orientadora: Prof<sup>ª</sup> Dr<sup>ª</sup> Maria A Chaves Jardim*

**Araraquara, novembro de 2012**

**Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”**

Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara

Departamento de Economia

**Programa de Aceleração de Crescimento – P.A.C.  
Discussão sociológica a respeito do Mercado da Habitação**

**Monografia apresentada junto ao curso de Ciências Econômicas da Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel.**

*Aluna: Gilmara Maria Franco*

*Orientadora: Profª Drª Maria Aparecida Chaves Jardim*

*Banca examinadora: Prof. Dr. Sebastião Neto Ribeiro Guedes*

**Araraquara, novembro de 2012**

## **Agradecimentos**

Primeiramente, a Deus pela capacitação e pelas forças dadas a mim para alcançar o fim tanto almejado e, por pouco, quase frustrado.

À minha querida mãe, que mesmo sem entender nada de economia, teve paciência para escutar-me por horas e horas afim. Igualmente, agradeço a todos de minha família, especialmente a meu pai e meu irmão, por sua compreensão em minha ausência devido aos estudos e pela força que me deram em momentos de angústias no decorrer deste trabalho.

Aos professores do Departamento de Economia, pela sua compreensão, seus ensinamentos, e às vezes, sua cobrança no primor do aprendizado.

À Professora Maria Jardim, por ter aceitado a tarefa de orientar-me no último minuto, apoiando-me. Principalmente, por ter acreditado no tema e pela imensa paciência para entender o que escrevi.

Por fim, aos meus amigos e colegas, pelo seu apoio e por me ouvirem falar sobre esta monografia, incessantemente.

## **Resumo**

O presente trabalho tem como objetivo apresentar uma análise a respeito do que foi proposto pelo Programa de Aceleração do Crescimento – PAC pelo governo em mandato Luís Inácio Lula da Silva, em janeiro de 2007, destacando seus principais resultados ao término do ano de 2010, contribuindo com uma investigação a respeito do modelo de desenvolvimento adotado nos últimos dez anos no Brasil. Argumentamos que o setor habitacional teve maior ênfase no setor de infraestrutura social e urbana, levando em consideração que havia uma busca pela melhoria do nível de *déficit* habitacional no Brasil que, de acordo com o Ministério das Cidades, em 2006, era de aproximadamente 8 milhões de domicílios, sendo que sua grande maioria localizavam-se nas áreas urbanas, aproximadamente 6,5 milhões de domicílios. Moldando essa discussão através dos conceitos da Sociologia Econômica, argumentamos que, em termos de Mercado Habitacional, o Estado construiu a ideia da necessidade da casa própria, e a população aderiu a essa ideia como sendo algo necessário para a condição de estar incluída em uma sociedade ou grupo social.

**Palavras-chave:** PAC, PMCMV, Habitação, desenvolvimento.

## **Lista de gráficos:**

GRÁFICO 1. TAXA DE DESEMPREGO.....	21
GRÁFICO 2. PIB REAL.....	21
GRÁFICO 3. PIB PER CAPITA .....	22
GRÁFICO 4. IPCA.....	22
GRÁFICO 5. EVOLUÇÃO ANUAL DAS DESONERAÇÕES TRIBUTÁRIAS DO PAC – 2007/2010.....	43

## **Lista de Tabelas:**

TABELA 1. CENÁRIO DO PAC .....	20
TABELA 2. METAS DE INFLAÇÃO E IPCA (1995-2009).....	20
TABELA 3. PREVISÃO DE INVESTIMENTO EM INFRAESTRUTURA 2007-2010 EM R\$ BILHÕES. ....	24
TABELA 4. PREVISÃO DE INVESTIMENTOS REGIONAL EM INFRAESTRUTURA 2007-2010 EM R\$ BILHÕES. ....	24
TABELA 5. PREVISÃO TOTAL DE INVESTIMENTO EM INFRAESTRUTURA LOGÍSTICA EM R\$ BILHÕES .....	25
TABELA 6. PREVISÃO TOTAL DE INVESTIMENTO EM INFRAESTRUTURA ENERGÉTICA EM R\$ BILHÕES. ....	25
TABELA 7. PREVISÃO DE INVESTIMENTOS REGIONAL EM INFRAESTRUTURA ENERGÉTICA 2007-2010 EM R\$ BILHÕES. ....	26
TABELA 8. PREVISÃO DE INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA SOCIAL E URBANA 2007-2010 EM R\$ BILHÕES. ....	26
TABELA 9. PREVISÃO DE INVESTIMENTOS REGIONAIS EM INFRAESTRUTURA SOCIAL E URBANA 2007-2010 EM R\$ BILHÕES. ....	27
TABELA 10. PREVISÃO DE ATENDIMENTO EM INFRAESTRUTURA SOCIAL E URBANA .....	27
TABELA 11. PREVISÃO DE INVESTIMENTO E DOMICÍLIOS ATENDIDOS EM SANEAMENTO BÁSICO – 2007-2010. .	27
TABELA 12. PREVISÃO DE INVESTIMENTO E ATENDIMENTOS EM HABITAÇÃO, POR REGIÃO 2007-2010.....	28
TABELA 13. PREVISÃO DE INVESTIMENTO EM METRÔS – 2007-2010 – EM MILHÕES .....	28
TABELA 14. PREVISÃO TOTAL DE INVESTIMENTO EM INFRAESTRUTURA HÍDRICA 2007-2010 EM MILHÕES.....	28
TABELA 15. PREVISÃO DE INVESTIMENTO E ATENDIMENTO EM INFRAESTRUTURA HIDRICA, POR REGIÃO – 2007-2010.....	29
TABELA 16. COMPARATIVO: PLANEJAMENTO 2007 – EXECUÇÃO FINANCEIRA ACUMULADA ATÉ 2010 DAS OBRAS CONCLUÍDAS.....	37
TABELA 17. ESTÁGIO DOS EMPREENDIMENTOS EM FUNÇÃO DA ORIGEM DOS RECURSOS .....	38
TABELA 18. EIXO DE LOGÍSTICA: RESULTADO FÍSICO-FINANCEIRO DAS AÇÕES CONCLUÍDAS NO PERÍODO DE 2007/2010.....	39
TABELA 19. EIXO ENERGÉTICO: RESULTADO FÍSICO-FINANCEIRO DAS AÇÕES CONCLUÍDAS NO PERÍODO DE 2007/2010.....	40
TABELA 20. EIXO SOCIAL E URBANO: RESULTADO FÍSICO-FINANCEIRO DAS AÇÕES CONCLUÍDAS NO PERÍODO DE 2007/2010.....	41
TABELA 21. UNIDADES HABITACIONAIS CONTRATADAS NO PMCMV – 31 DE DEZEMBRO DE 2010 .....	56
TABELA 22. EXECUÇÃO FINANCEIRA ACUMULADA (2007/2010) HABITAÇÃO DE MERCADO .....	57

**Lista de abreviaturas e siglas:**

ANTT – Agência Nacional de Transporte Terrestre  
BNDES – Banco Nacional de desenvolvimento Social  
BNDES-PAR – BNDES Participações S.A.  
BNH – Banco Nacional de Habitação  
CEF – Caixa Econômica Federal  
CGPAC – Comitê Gestor do PAC  
COFINS – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social  
FAR – Fundo de Arrendamento Residencial  
FGHab – Fundo Garantidor da Habitação Popular  
FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço  
FI-FGTS – Fundo de investimento – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço  
FJP – Fundação João Pinheiro  
FMM – Fundo da Marinha Mercante  
FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social  
GC – Governança Corporativa  
GEPAC – Grupo Executivo do PAC  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IPCA – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo  
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
MCidades – Ministério das Cidades  
MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão  
ONU – Organização das Nações Unidas  
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento  
PAR – Programa de Arrendamento Residencial  
PIB – Produto Interno Bruto  
PIS – Programa de Integração Social  
PLHIS – Planos Locais de Habitação de Interesse Social  
PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida  
PNH – Plano Nacional de Habitação  
PNHR – Plano Nacional de Habitação Rural  
PNHU – Plano Nacional de Habitação Urbana  
PPI – Projeto Piloto de Investimento  
PPP – Parceria Público-Privada

SBDC – Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência  
SBPE – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo  
SEE – Secretaria de Energia Elétrica  
SEPAC – Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento  
SPE – Secretaria de Planejamento Energético  
SPED – Sistema Público de Escrituração Digital  
SNHIS – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social  
SUDAM – Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia  
SUDENE – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste  
TCU – Tribunal de Contas da União  
TJLP – Taxa de Juros de Longo Prazo

## **Sumário:**

<b>AGRADECIMENTOS .....</b>	<b>3</b>
<b>RESUMO.....</b>	<b>4</b>
<b>PALAVRAS-CHAVE .....</b>	<b>4</b>
<b>LISTA DE GRÁFICOS.....</b>	<b>5</b>
<b>LISTA DE TABELAS .....</b>	<b>5</b>
<b>LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS .....</b>	<b>6</b>
<b>SUMÁRIO .....</b>	<b>8</b>
<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>9</b>
<b>I.1. OBJETIVO GERAL .....</b>	<b>13</b>
<b>I.1.1. OBJETIVO ESPECÍFICO.....</b>	<b>13</b>
<b>I.2. MÉTODO .....</b>	<b>13</b>
<b>1.3. ESTRUTURA DA MONOGRAFIA .....</b>	<b>14</b>
<b>CAPÍTULO 1. GÊNESE DO P.A.C. – PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO .....</b>	<b>15</b>
<b>1. 1. CENÁRIO ECONÔMICO DO BRASIL.....</b>	<b>16</b>
<b>1. 2. DADOS SOBRE A ECONOMIA NACIONAL DURANTE O PAC (2007-2010).....</b>	<b>19</b>
<b>1.2.1. INVESTIMENTO EM INFRAESTRUTURA.....</b>	<b>22</b>
<b>1.2.2. ESTIMULO AO CRÉDITO E AO FINANCIAMENTO .....</b>	<b>29</b>
<b>1.2.3. MELHORA DO AMBIENTE DE INVESTIMENTO.....</b>	<b>30</b>
<b>1.2.4. DESONERAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA.....</b>	<b>31</b>
<b>1.2.5. MEDIDAS FISCAIS DE LONGO PRAZO.....</b>	<b>32</b>
<b>1.2.6. CONSISTÊNCIA FISCAL .....</b>	<b>34</b>
<b>CAPÍTULO 2: AVALIAÇÃO DO PAC.....</b>	<b>34</b>
<b>CAPITULO 3. A CONSTRUÇÃO SOCIAL DA POLITICA HABITACIONAL .....</b>	<b>45</b>
<b>3.1. HISTÓRICO DA HABITAÇÃO NO BRASIL .....</b>	<b>48</b>
<b>CAPITULO 4. MERCADO HABITACIONAL NO BRASIL.....</b>	<b>52</b>
<b>4.1. PROGRAMA <i>MINHA CASA MINHA VIDA</i> .....</b>	<b>53</b>
<b>4.2. AVALIAÇÃO DO PAC, SETOR HABITACIONAL, SEGUNDO O TCU.....</b>	<b>56</b>
<b>CAPÍTULO 5. ANÁLISE DOS DADOS.....</b>	<b>57</b>
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>61</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>62</b>

## Introdução

O papel desempenhado pelo Estado brasileiro durante o governo Lula sugeriu modelos de atuações e propostas de desenvolvimento, que ora os aproximam da proposta que se convencionou chamar de “neoliberalismo” e ora os afastam dessa proposta, aproximando-os de modelos como o keynesiano. Ou seja, apesar da forte predominância das finanças e da liberalização financeira, observamos algumas evidências empíricas distintas da política neoliberal (apesar de pontos em comuns), o que transforma o desenvolvimento econômico e social implantado durante o governo Lula em um fenômeno de grande interesse científico.

Nosso argumento é baseado em pesquisas de Jardim (2007; 2009; 2012), autora que afirma que apesar da aparente (e inquestionável) dominação das finanças, o Estado coordenou os mercados durante o governo Lula, produzindo bens e serviços por meio de empresas estatais, implantando projetos com base nos recursos oriundos do mercado financeiro, mais especialmente dos fundos de pensão e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) via emissão de títulos públicos, assim como coordenou certa regulamentação, “domesticação” do mercado financeiro (Jardim, 2010).

Empiricamente, observamos que, no segundo mandato do governo Lula, em 2007, começou a circular a informação de que a economia brasileira reunia indicadores econômicos positivos, possibilitando a retomada do desenvolvimento através de um plano para a aceleração de seu crescimento econômico e mantendo a inflação em níveis baixos. Portanto, em janeiro de 2007, foi apresentado o Programa de Aceleração do Crescimento, conhecido como P.A.C., cujo fundamento estava em uma política fiscal expansiva, com o objetivo de estimular o crescimento de forma sustentável, o crescimento do PIB e do emprego, visando também a uma melhor distribuição de renda na intenção de intensificar a inclusão social. A política governamental também envolveu a adoção de medidas de investimentos em infraestrutura, estímulo ao crédito, melhora do ambiente de investimentos, desoneração e administração tributária, medidas fiscais de longo prazo e redução da carga tributária, estimando um crescimento sustentável de 5% ao ano do PIB.

Esse modelo de desenvolvimento pode ser considerado como uma espécie de Política Keynesiana, com o intuito de estimular o crescimento através do consumo e do

aumento dos níveis de renda e de emprego, trilhando o caminho através de investimentos em obras públicas utilizando parcerias entre o investimento público e privado. De acordo com Keynes, o consumo é uma função estável da renda, ou seja, a propensão marginal a consumir é estável.

“As mudanças na renda resultam principalmente de mudanças no instável componente, investimentos. Uma determinada mudança com componentes autônomos (Gastos e Impostos) da demanda agregada causa uma mudança ainda maior na renda de equilíbrio, devido ao multiplicador. Com uma ausência de políticas do governo para estabilizar a economia, a renda ficará instável em função da instabilidade dos investimentos, assim, com mudanças corretas nos gastos do governo e nos impostos, o governo pode neutralizar os efeitos das mudanças nos investimentos. As mudanças adequadas em gastos e impostos poderiam até manterem-se constantes mesmo em face das mudanças indesejáveis do termo investimento.” (Froyen 1999).

Sobre a política do Governo Lula, Boschi e Gaitan (2008) afirmam que no governo Lula houve um novo tipo de intervencionismo estatal, que adquiriu particularidade em relação ao do passado, já que no governo anterior haveria mais uma modalidade híbrida de coordenação econômica ou de recriação de híbridos existentes, do que um retorno do Estado produtivo propriamente dito. Bresser Pereira (2004; 2006) fala de um “neodesenvolvimentismo”, que difere do “nacional-desenvolvimentismo”, que vigorou na década de 1970, e do neoliberalismo, a partir dos anos 1990. O neodesenvolvimentismo se construiria como um "terceiro discurso", ou seja, uma estratégia nacional de desenvolvimento alternativa ao "populismo" latino-americano e à ortodoxia convencional, representada pelas análises, diagnósticos, reformas e políticas do Consenso de Washington. Para Bresser-Pereira (2006), essa nova estratégia seria também uma retomada da ideia de nação no Brasil e nos demais países da América Latina. O papel do Estado no governo Lula reafirmaria a importância da dimensão política do Estado-nação para o novo-desenvolvimentismo, ao mesmo tempo em que delinear a América Latina como área geopolítica de sua aplicação, seguindo a referência tradicional do pensamento estruturalista-cepalino.

Enquanto Boshi e Gaitan (2008) argumentam sobre o novo desenvolvimentismo e Bresser Pereira (2004; 2006) fala em neodesenvolvimento, ambos acreditando que o neoliberalismo ficou para trás, na década de 1990, autores como Boito (2003; 2012) e Antunes (2004) defendem que no governo Lula predominou o modelo neoliberal de desenvolvimento, já que as relações entre Estado e finanças foram bem íntimas, com clara

submissão do Estado ao julgo das finanças, dentre outros argumentos utilizados pelos autores para definir o governo Lula como “neoliberal”. Nessa mesma linha, outros observadores entendem que o governo ambicionou passar a praticar algo que poderia ser denominado de social-liberalismo, o que significaria a manutenção do modelo capitalista neoliberal, combinado com um pouco mais de crescimento econômico e de políticas sociais compensatórias. Houve ainda aqueles que relacionaram o governo Lula ao “modelo populista” (Marques e Mendes, 2006).

Como podemos ver, as abordagens e interpretações sobre o desenvolvimento aplicado durante o governo Lula não são nada consensuais. Por exemplo, Grun (2007)<sup>1</sup> afirma que, durante esse período, as empresas nacionais passaram a incorporar princípios dominantes do capitalismo internacional, tais como a abertura de capital em bolsa de valores e adotar a Governança Corporativa (GC) como ferramenta de gestão. O modelo de desenvolvimento implantado durante os dois governos Lula é definido por Grun como resultado de uma “convergência de elite”, cujas elites são oriundas de distintos espaços sociais (muitas vezes antagônicos), seja das finanças mais tradicionais, como os gestores de *private equities*, gestores de *hedge funds* como empresários do setor de produção, do movimento sindical, das ONGs, etc. Por sua vez, Jardim (2007; 2009; 2010) aponta que o governo passou a se apoiar nas poupanças dos fundos de pensão para investimento nos projetos de infraestrutura do país. Junto aos fundos de pensão, o BNDES passou a ser um importante financiador das PPP, as quais compõem as Sociedades de Propósito Específico no PAC.

Segundo Rogério Silva (2012), durante o Governo Lula, o Tesouro nacional passou a captar recursos através da emissão de títulos da dívida com mais intensidade a partir da crise de 2008. Tais títulos, em parte foram comprados principalmente pelos bancos comerciais e pelos fundos de investimento (principalmente nacionais incluindo os bancos públicos), e pelos fundos de pensão, e, por sua vez, parte desses recursos foram repassados ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que financia

---

<sup>1</sup> Sobre o governo Fernando Henrique Cardoso, Grun (2007) afirma que, neste governo, os movimentos de fusões e privatização das empresas estatais abriram espaço para as corporações internacionais atuarem no mercado brasileiro. Para o autor, a lógica financeira do período começou a predominar na sociedade brasileira e no meio organizacional. Assim, os princípios dominantes no Capitalismo internacional passaram a ter algum eco junto ao Estado brasileiro. Dezalay e Garth (2000) acrescentam que nos países da América Latina, notadamente no Brasil, ocorreu um processo de dolarização do conhecimento norteamericano, ao ponto que o modelo dominante no Capitalismo internacional expandiu-se para os espaços latino-americanos através de um processo de importação de princípios.

investimentos no capital produtivo e em infraestrutura. Destaque para o fato de que o BNDES, desde o Governo Sarney e sobretudo na década de 1990, foi a principal instituição coordenadora das privatizações.

Mundo Neto (2012) indica que, no governo Lula, o Estado ganhou ênfase atuando de forma direta no mercado de capitais, comprando recursos de terceiros. Tal fenômeno teria acontecido através da BNDES-PAR, que é uma *holding* estatal gestora de capital de risco, subsidiada pelo BNDES. As operações da BNDES-PAR iniciaram-se na década de setenta, quando era subdivida em três agências, a EMBRAMEC, a IBRASA e a FIBASA, que visavam, respectivamente, aos setores de bens de capitais, produtivos e insumos básicos. Na década de oitenta, essas três agências fundiram-se na BNDES-PAR. Nos anos 2000, durante o governo Lula, houve uma mudança no modelo de atuação da BNDES-PAR, que foi redirecionado para participação no mercado financeiro.

Enquanto Grün (2007) define o projeto implantado pelo governo Lula como “convergência de elites”, Boshi e Gaitan (2008) falam de “neodesenvolvimentismo”. Ou seja, investigando o caso da América latina, Renato Boshi e Gaitan (2008) evocam a importância de um Estado forte e da existência, nos anos 2000, de um “neodesenvolvimentismo” junto aos países latino-americanos.

Para os autores, neodesenvolvimento seria definido como um modelo ainda em formação, que postula a construção de um espaço de coordenação entre as esferas públicas e privadas, com o objetivo de aumentar a renda nacional e os parâmetros de bem-estar social. Acrescentam que o neodesenvolvimentismo representa uma resposta à crise do estado neoliberal, e, ao mesmo tempo, uma posição particular frente às dinâmicas recentes do modo de produção capitalista. Para Renato Boshi e Gaitan (2008) o papel intervencionista que o Estado assume no governo Lula, apresenta características que proclamam a necessidade de regular a economia, submetendo o funcionamento dos mercados (financeiros e produtivos) à lógica política. Os autores concluem que “não há possibilidade de crescimento e desenvolvimento sem um Estado forte” (2008, p.305). Nessa perspectiva, somente o Estado com interesses particulares nacionais e regionais pode se constituir como regulador das assimetrias do mercado e como garantia das condições de inclusão social.

Conforme as diversas interpretações existentes sobre o governo Lula, o diálogo desse governo estabelecido com as finanças tanto pode ser caracterizado como neoliberal

(Boito, 2003; 2012; Antunes 2004), como populista (Marques e Mendes, 2006), como “novo desenvolvimentismo” (Boshi e Gaitan, 2008) ou “convergência de elites” (Grun, 2007).

Portanto, essa monografia busca contribuir para o debate, fornecendo dados sobre o PAC e mais especialmente sobre o setor da habitação. Mais do que classificar o governo Lula (neodesenvolvimentista, novodesenvolvimentismo, convergência de elite, neoliberal, populista, keynesiano), queremos dar elementos para a compreensão do governo Lula, por meio de um estudo empírico sobre o PAC, indicando suas vantagens e seus limites.

## **I.1. Objetivo Geral**

Essa monografia busca contribuir com uma investigação sobre o modelo de desenvolvimento adotado pelo governo Lula nos seus dois governos (2003-2010). Nossos dados apontam que a “mão visível do Estado” sobrepôs-se à “mão invisível do mercado”, por meio de relações entre Estado e mercado, sob a coordenação desse primeiro.

### **I.1.1. Objetivo específico**

Ponderando o exposto anterior, o objetivo desta pesquisa é analisar o Programa PAC apresentado em 2007, pelo então presidente Luís Inácio Lula da Silva, mostrando quais foram suas principais metas e objetivos, focando no tema Habitação, traçando discussões a respeito do que realmente foi feito para melhoria do nível do *déficit* habitacional no Brasil como um problema social.

## **I.2. Método**

Para a realização dessa monografia, foi realizada revisão bibliográfica sobre Desenvolvimento Econômico, Investimentos em Infraestrutura, Política Públicas em Parceria com o Setor Privado, além da análise de dados secundários disponíveis no IPEA, IBGE, FIPE e sites da União.

A discussão será moldada pela ótica da Sociologia Econômica, através do pensamento de Pierre Bourdieu que, em seus estudos a respeito do Mercado da Casa, afirma que as escolhas econômicas dependem das disposições dos consumidores (socialmente construídas como gostos e meios econômicos), da política do Estado e da oferta das habitações. Em outras palavras: o Estado constrói a ideia da necessidade e a população adere a essa ideia, como sendo algo necessário a sua vida.

### **1.3. Estrutura da Monografia**

A monografia está organizada da seguinte forma:

No Capítulo 1, serão apresentadas as principais proposições do Programa de Aceleração do Crescimento.

No Capítulo 2, serão apresentados seus resultados ao final de 2010, de acordo com o relatório do Tribunal de Contas da União de 2011 (ano base 2010).

No capítulo 3, apresentaremos a gênese das Políticas Habitacionais no Brasil.

No Capítulo 4, será mostrada a construção do Mercado habitacional no Brasil e o Programa *Minha Casa Minha Vida*.

No Capítulo 5, apresentaremos uma análise dos dados pela ótica da Sociologia Econômica.

Na conclusão, retomamos pontos desenvolvidos durante o texto, defendendo a presença de um Estado planejador e coordenador da política habitacional durante o governo Lula.

## CAPÍTULO 1.

### GÊNESE DO P.A.C. – PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO

“A minha intenção é estimular todos os setores do país a participarem deste esforço de aceleração do crescimento, pois uma tarefa dessas não pode ser uma atitude isolada de um governo – mas de toda a sociedade. Um governo pode tomar a iniciativa, pode criar os meios, mas para que qualquer projeto amplo tenha sucesso é preciso o engajamento de todos.”<sup>2</sup>

O P.A.C. pode ser interpretado como uma Política Fiscal Expansiva através do investimento do Estado em projetos de Infraestrutura e desenvolvimento econômico, em uma tentativa de realizar um *Big Push* na econômica, exigindo assim coordenação de investimentos públicos e privados e organização da ação do poder público na política de investimentos, podendo, de tal modo, conceder alguns incentivos concretos aos investidores. O PAC seria possível por meio da Lei das Parcerias Público-Privadas (PPP) que se iniciou com uma discussão no Brasil para sua adoção em 2002. De acordo com artigo de Jardim (2012) suas características chaves seriam:

- A transferência para o setor privado dos riscos, que estaria mais apto a administrar riscos operacionais, obsolescência tecnológica e outros;
- Remuneração do setor privado apenas contra a prestação de serviços claramente especificado (nenhum pagamento é feito durante a fase de construção);
- O longo prazo de vigência dos contratos (tempo suficiente para a recuperação do investimento);
- A concorrência na licitação;

Também para Jardim (2012), a lei das PPP's- associada a outras leis anteriores, como a lei de concessões e, posteriormente, a entrada do BNDES como fundo garantidor, serviram como arcabouço legal e financeiro para que o P.A.C. fosse colocado em prática.

---

<sup>2</sup> Luís Inácio Lula da Silva, em seu discurso de apresentação do Programa de Aceleração do Crescimento, em Janeiro de 2007, convocando a sociedade como parte do programa, em que o Estado forneceria parte dos recursos e incentivos e a sociedade seria o grande “mestre de obras” encarregados da execução do projeto.

O PAC trazia algo contrário à teoria de *crowding-out*, adotando que o investimento público atrai para a economia a expansão do investimento privado real, baseando-se na possibilidade de alteração de PIB potencial, em que não haveria excesso de demanda porque a taxa de crescimento anual brasileira deveria ser superior a 5%, se o conjunto de investimentos públicos proposto for realizado, o que é conhecido como *crowding-in*.

### **1. 1. Cenário Econômico do Brasil**

No início do segundo mandato de Luís Inácio Lula da Silva, em 2007, sem o “terrorismo eleitoral” e as especulações do primeiro mandato, o país teve mostra de indicadores econômicos positivos, possibilitando a mudança para busca de crescimento econômico mantendo a inflação em níveis baixos.

A seguir, apresento o discurso proferido no lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento:

“Pela primeira vez desde a implantação, em 1999, do sistema de metas inflacionárias, a economia brasileira começou o ano de 2007 com uma expectativa de inflação abaixo do centro da meta estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional. Tal conjuntura favorável e o grande potencial de crescimento da economia brasileira apontam para a continuidade da redução da taxa básica de juro neste e nos próximos anos. O Brasil reduziu sua dependência do financiamento externo e encontra-se hoje muito menos vulnerável às crises internacionais do que no passado recente. Nos últimos anos, o País ampliou substancialmente sua participação no comércio internacional e acumulou superávits recordes na balança comercial. Esse bom desempenho permitiu a acumulação de reservas internacionais em níveis também recordes, tornando possível que o governo brasileiro pagasse suas dívidas com o Fundo Monetário Internacional e com o Clube de Paris. A política de austeridade fiscal e os superávits primários praticados interromperam a trajetória de elevação da dívida líquida do setor público em relação ao Produto Interno Bruto (PIB). Após crescer ininterruptamente por nove anos, o endividamento líquido do setor público vem caindo gradualmente, em relação ao tamanho da economia, desde 2004. A perspectiva favorável de crescimento econômico para os próximos anos e o compromisso do governo com a estabilidade das finanças públicas garantem a continuidade desta trajetória de robustez fiscal. Em suma, no primeiro mandato do presidente Lula, a política econômica do governo federal conseguiu estabilizar a economia e construir as bases para o crescimento com distribuição de renda. Em consequência, entre 2003 e 2006 houve melhora significativa dos indicadores macroeconômicos e sociais.” (Brasil, 2007)

Segundo o discurso de implantação do PAC, inicialmente, o programa seria organizado em cinco blocos, a saber: medidas de investimento em infraestrutura, medidas

de estímulo ao crédito e ao financiamento, medidas de desenvolvimento institucional, medidas de desoneração e administração tributária, e medidas fiscais de longo prazo. Nas palavras oficiais do governo:

“Na área da Infraestrutura, junto com medidas nas áreas tradicionais, estamos introduzindo um novo conceito: o de infraestruturas social. É assim que passamos a denominar investimentos em alguns setores, como: habitação, saneamento, transporte de massa, além de determinados programas de água e eletricidade, como o “Luz para Todos”, que representam, de forma direta, melhoria da qualidade de vida da população mais pobre (...) O Programa faz parte de um grande esforço de crescimento que pressupõe, igualmente, a aceleração da reforma política, a aceleração da reforma tributária e a aceleração do aperfeiçoamento do sistema previdenciário, para o qual, aliás, o PAC já traz medidas específicas.” (BRASIL, 2007).

Retomemos, a seguir, outro fragmento do PAC:

“Nenhum país pode se desenvolver sem incorporar toda a sociedade nesse esforço de superação e crescimento. A política de desenvolvimento como temos repetido, tem que ser inclusiva e não segregadora de setores inteiros da sociedade. Mais desenvolvimento não é somente o crescimento do PIB e melhoria de variáveis macroeconômicas, tampouco é só acumulação de renda e capital, deve ser antes de tudo, desenvolvimento humano. Para alcançarmos isso, temos que aperfeiçoar nosso sistema de ideias e nossas instituições. A cultura produtiva, aliada a um novo humanismo, deve ser o motor para transformar o País. O melhor de tudo é que conseguimos implantar bases bem sólidas para que isso aconteça. Hoje, na síntese final e completa da soma dos resultados econômicos, social e político, o Brasil, sem sombra de dúvida, se coloca em uma posição privilegiada no mundo. Aqui não se cresce sacrificando a democracia, aqui não se fortalece a economia enfraquecendo o social, aqui não se cria ilusões de distribuir o que não se tem, nem de gastar o que não se pode pagar. Aqui, o econômico, o político e o social estão plenamente enlaçados em um moderno projeto de nação.” (Brasil, 2007)

Nesse sentido, de acordo com o Ministro da Fazenda Guido Mantega, havia uma preocupação em elevar o nível de emprego e uma melhora na situação de vida da população brasileira. Além disso, alegava-se que com tal programa seria possível promover uma desobstrução dos gargalos que existiam nas áreas administrativa, burocrática, jurídica e legislativa que emperravam a realização de tais investimentos.

Os primeiros discursos em torno do PAC foram de um otimismo indescritível. Vale a pena resgatar mais um fragmento do discurso:

“ (...) todos sabem que é imprescindível, para que possamos ter um crescimento acelerado, a oferta maior de serviços de infraestrutura, eliminação de possíveis gargalos que ocorrerão, e a redução de custos desses serviços para o setor privado. Para dar uma ideia inicial do montante de investimentos com os quais estamos contando aí, nós temos uma lista cuja totalização significa – na antepenúltima linha – 503 bilhões de investimentos, diretamente feitos pelo Estado, feitos pelas empresas estatais ou a partir de atividades que são correlatas ao Estado. Então, nós temos 436 bilhões de estados federais e demais fontes, e 67 bilhões diretamente de fonte orçamentária. Eu estou falando de um programa de quatro anos, um conjunto de projetos, que foi minuciosamente selecionado a partir da sua consistência. São projetos que já estão em andamento ou que têm projeto executivo e que atendem a uma série de condições de qualidade que lhe foram impostas”... “Nós podemos, aqui, verificar os investimentos de responsabilidade direta da União, que são as empresas estatais. Então, eu quero destacar, na primeira linha, os investimentos totais do PAC que, nos quatro anos, alcançarão a cifra de 67,5 bilhões de reais. Desses, 52,5 bilhões serão projetos prioritários enquadrados no PPI<sup>3</sup>, que são projetos que não são contingenciáveis, são prioritários, estão em condições de serem implementados. Depois, temos os demais projetos prioritários e, na linha “demais investimentos”, são outros investimentos que se encontram no Orçamento da União e também serão implementados a cada ano. Para 2007, nós estamos falando de um volume de investimentos, só do Orçamento Geral da União, da ordem de 24,4 bilhões, o que representa mais de 1% do PIB.” (Brasil, 2007)

Portanto, o PAC apóia-se de maneira geral nos seguintes fundamentos:

- Planejamento estratégico: Plano Nacional de Logística de Transporte e Plano Decenal do Setor Elétrico;
- Gestão Articulada das Ações Interministeriais: CGPAC, Salas de Situação e Comitês Ministeriais;
- Fortalecimento da regulação: Melhoria do modelo de licitação das Concessões de Rodovias;
- Instrumentos financeiros: Redução dos *spreads* do BNDES, da TJLP, dos juros dos financiamentos para Habitação e Saneamento e melhoria das condições gerais de financiamento de infraestrutura;
- Parcerias entre o setor público e o investidor privado;
- Concessões Rodoviárias, Marinha Mercante, Ferrovias e Setor Energético;
- Articulação entre os entes federativos: Parceria União, Estados e Municípios em Saneamento e Habitação;

---

<sup>3</sup> Projeto Piloto de Investimento

Institucionalmente, o PAC é coordenado pelo Comitê Gestor do PAC (CGPAC), composto pelos ministros da Casa Civil, do Planejamento e da Fazenda, arquitetado pela então Ministra da Casa Civil Dilma Rousseff. Há também o Grupo Executivo do PAC (GEPAC), integrado pela Subchefia de Articulação e Monitoramento (Casa Civil), Secretaria de Orçamento Federal e Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (Planejamento), além da Secretaria Nacional do Tesouro (Fazenda). O GEPAC estabelece metas e acompanha a implementação do Programa de Aceleração do Crescimento. Em geral, esse órgão monitora as ações do PAC classificando o que já foi concluído, o que está em prazo adequado, o que está em estado de atenção e o que apresenta estado preocupante. Dentro desse contexto, um órgão de destaque é a Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento (SEPAC), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Em geral, a SEPAC faz o acompanhamento das obras junto à secretarias específica dos Ministérios, como por exemplo, a Secretaria de Energia Elétrica (SEE) e a Secretaria de Planejamento Energético (SPE). Passamos, a seguir, a apresentar dados quantitativos sobre a economia nacional no período da implantação do PAC. O objetivo é maior aproximação com nosso objeto de estudo- PAC: mercado habitacional.

## **1. 2. Dados sobre a economia nacional durante o PAC (2007-2010)**

Como se pode ver na Tabela 1, temos a posição dos principais indicadores, em 2007, e suas projeções com o desenrolar das medidas adotadas através do PAC, mostrando uma taxa de crescimento de 5% ao ano ao longo prazo, uma taxa de juros que cai gradualmente com o passar dos anos, uma taxa de inflação constante (e dentro da meta) e a ausência de choques externos.

Tabela 1. Cenário do PAC

CENÁRIO DO PAC	2007	2008	2009	2010
Taxa SELIC nominal	12,2%	11,4%	10,5%	10,1%
Taxa de Inflação	4,1%	4,5%	4,5%	4,5%
Taxa de Crescimento Real do PIB	4,5%	5,0%	5,0%	5,0%
Resultado Primário em % do PIB	4,25%	4,25%	4,25%	4,25%
PPI em % do PIB	0,50%	0,50%	0,50%	0,50%
Resultado Nominal em % do PIB	-1,9%	-1,2%	-0,6%	-0,2%
Dívida Líquida do Setor Público em % do PIB	48,3%	45,8%	42,9%	39,7%

Fonte: PAC, Ministério da Fazenda

Seguem outras tabelas e gráficos mostrando os principais indicadores no período para melhor compreensão do cenário econômico brasileiro.

Assim, a Tabela 2 mostra as Metas de inflação desde 1995, que, em 2003, tiveram um grande aumento devido ao “terrorismo eleitoral” que antecedeu as eleições do governo Lula. Depois, seguem com uma tendência de queda e estabilização em 4,5%. Em seguida, tem-se também o índice de preço nos últimos anos, apresentando quedas gradativas e pequenas oscilações.

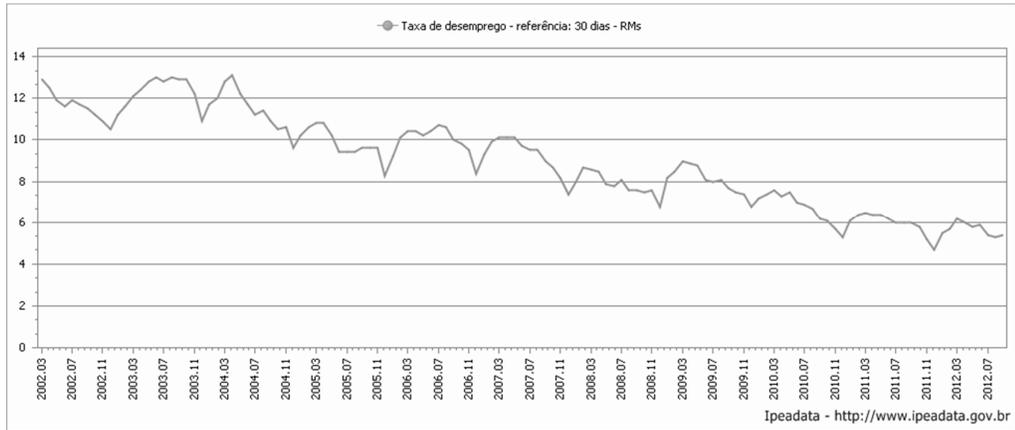
Tabela 2. Metas de inflação e IPCA (1995-2009)

ANOS	Metas de inflação (%)	IPCA (%)
1995	-	22,41
1996	-	9,56
1997	-	5,22
1998	-	1,66
1999	8,0	8,94
2000	6,0	5,97
2001	4,0	7,67
2002	3,5	12,53
2003	8,5	9,30
2004	5,5	7,60
2005	4,5	5,69
2006	4,5	3,14
2007	4,5	4,46
2008	4,5	5,90
2009	4,5	4,31

Fonte: IBGE e IPEA

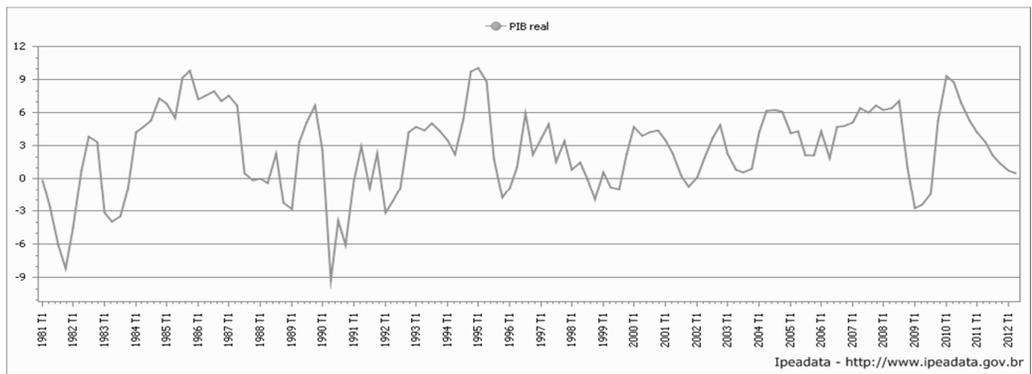
O Gráfico 1 mostra o índice de desemprego de 2002 a 2012, onde se pode observar uma queda considerável a partir de 2007.

Gráfico 1. Taxa de desemprego



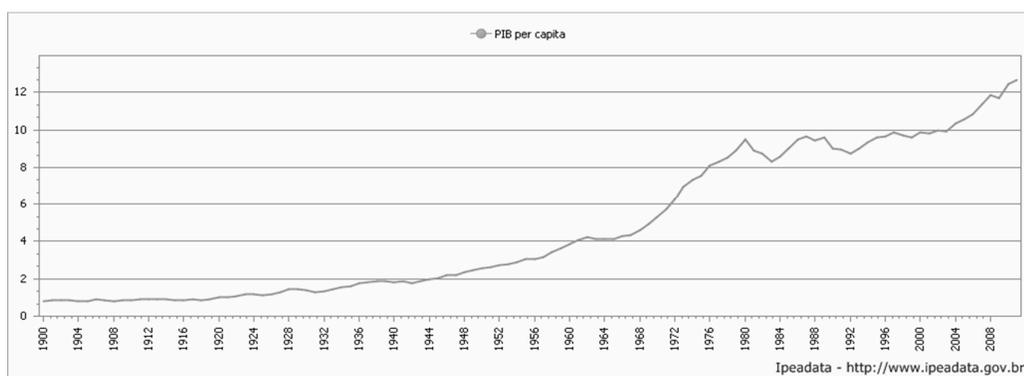
O Gráfico 2 mostra a variação do PIB real de 1981 a 2012.

Gráfico 2. PIB real



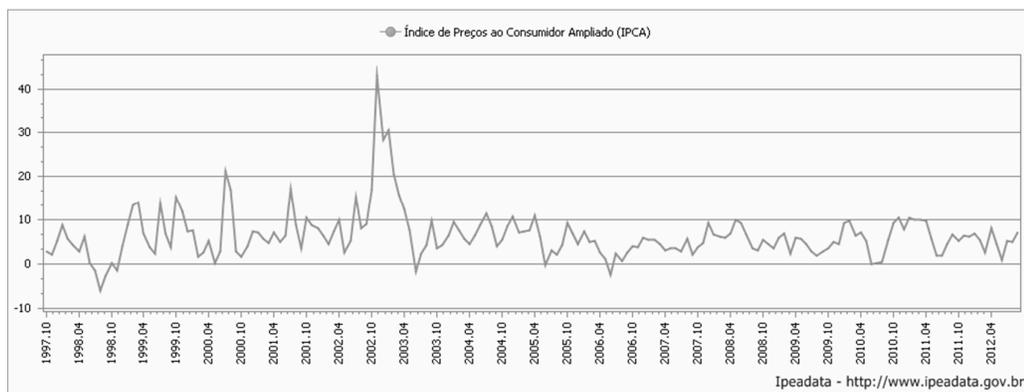
O Gráfico 3 mostrará o PIB per capita de 1900 a 2008

Gráfico 3. PIB per capita



O Gráfico 4 mostra a variação do índice de preço ao consumidor amplo de 1997 a 2012.

Gráfico 4. IPCA



Após esse primeiro retrato econômico do Brasil, passaremos a trabalhar os investimentos realizados pelo PAC e sua importância. Começamos pelos dados disponíveis para o setor da infraestrutura.

### 1.2.1. Investimento em Infraestrutura

De acordo com Tuolla (2007), os investimentos em infraestrutura possuem benefícios que extrapolam o seu retorno privado. Criam um efeito de alavancagem sobre o desempenho dos demais setores da economia, através de aumento da produtividade total

dos fatores, e melhoram a competitividade da produção interna pela redução de custos como os de logística e de energia, além de outros impactos positivos. Oferecem, ainda, benefícios sociais importantes, que são particularmente notáveis no caso do saneamento básico e na presença de redes de telecomunicações que permitem avanço da inclusão digital. Por tudo isto, no seu conjunto, o ritmo destes investimentos está fortemente associado ao nível de crescimento da economia nacional e ao avanço do bem-estar da população. Assim entende-se que investir em infraestrutura é parte fundamental para um desenvolvimento sustentado no Brasil.

De acordo com a apresentação vinculada na mídia (2007) o PAC mostrava-se mais que um plano de expansão do investimento, o programa pretendia introduzir um novo conceito de investimentos, fazendo das obras de infraestrutura um instrumento de universalização dos benefícios econômicos sociais para todas as regiões do país, para que elas fossem capazes de trazer riquezas a todos e não apenas lucro para poucos.

O Programa pretendia, através de Parcerias Público-Privadas, estimular a eficiência produtiva dos principais setores da economia, impulsionando a modernização tecnológica, acelerando áreas já em expansão, aumentando a competitividade, num intuito de fazer com que o país rompesse seus limites.

O valor proposto para investimento em infraestrutura foi de R\$ 503,9 bilhões, dos quais R\$ 67,8 bilhões são do orçamento do governo central e R\$ 436,1 bilhões de estatais federais e do setor privado, valor que se dividiu nos seguintes setores:

- Logística: rodovias, ferrovias, portos, aeroportos, e hidrovias;
- Energia: geração e transmissão de energia elétrica, petróleo e gás natural e combustíveis renováveis;
- Infraestrutura social e urbana: saneamento, habitação, transporte urbano, Luz para Todos e recursos hídricos.

A Tabela 3 mostra o direcionamento desses investimentos:

Tabela 3. Previsão de investimento em Infraestrutura 2007-2010 em R\$ bilhões.

EIXOS	2007	2008 - 2010	TOTAL
LOGÍSTICA	13,4	44,9	58,3
ENERGÉTICA	55,0	219,8	274,8
SOCIAL E URBANA	43,6	127,2	170,8
<b>TOTAL</b>	<b>112,0</b>	<b>391,9</b>	<b>503,9</b>

Fonte: PAC, Ministério da Fazenda

Indicamos que parte desses recursos foi utilizada em recuperação de infraestrutura já existente, na conclusão de projetos em andamento, e a outra parte em novos projetos com forte capacidade para gerar retorno econômico e social.

As tabelas abaixo mostram quais eram as metas e objetivos do programa com relação à melhoria em infraestrutura no Brasil.

Tabela 4. Previsão de investimentos regional em Infraestrutura 2007-2010 em R\$ bilhões.

REGIÃO	LOGÍSTICA	ENERGÉTICA	SOCIAL E URBANA	TOTAL
Norte	6,3	32,7	11,9	50,9
Nordeste	7,4	29,3	43,7	80,4
Sudeste	7,9	80,8	41,8	130,5
Sul	4,5	18,7	14,3	37,5
Centro-Oeste	3,8	11,6	8,7	24,1
Nacional *	28,4	101,7	50,4	180,5
<b>TOTAL</b>	<b>58,3</b>	<b>274,8</b>	<b>170,8</b>	<b>503,9</b>

Fonte: PAC, Ministério da Fazenda

Tabela 5. Previsão total de investimento em Infraestrutura Logística em R\$ bilhões

MODAL	2007	2008 - 2010	TOTAL
Rodovias	8.086	25.352	33.437
Ferrovias	1.666	6.197	7.863
Portos	684	1.979	2.663
Aeroportos	878	2.123	3.001
Hidrovias	280	455	735
Marinha Mercante	1.779	8.802	10.581
<b>TOTAL</b>	<b>13.373</b>	<b>44.907</b>	<b>58.280</b>

Orçamento Geral da União – R\$ 33 bilhões  
 Financiamento Público (BNDES) – R\$ 17 bilhões

Fonte: PAC, Ministério da Fazenda

Tabela 6. Previsão total de investimento em Infraestrutura Energética em R\$ bilhões.

Programas	Investimentos (R\$ bilhões)			
	2007	2008-10	TOTAL	Após 2010
Geração de Energia Elétrica	11,5	54,4	65,9	20,7
Transmissão de Energia Elétrica	4,3	8,2	12,5	3,4
Petróleo e Gás Natural	35,9	143,1	179,0	138,1
Combustíveis Renováveis	3,3	14,1	17,4	27,0
<b>TOTAL</b>	<b>55,0</b>	<b>219,8</b>	<b>274,8</b>	<b>189,2</b>

Fonte: PAC, Ministério da Fazenda

Tabela 7. Previsão de investimentos regional em Infraestrutura Energética 2007-2010 em R\$ bilhões.

REGIÃO	INVESTIMENTO TOTAL 2007-10
Norte	32,7
Nordeste	29,3
Sudeste	80,8
Sul	18,7
Centro-Oeste	11,6
Projetos Nacionais	101,7
<b>TOTAL</b>	<b>274,8</b>

Fonte: PAC, Ministério da Fazenda

Tabela 8. Previsão de investimentos em Infraestrutura Social e Urbana 2007-2010 em R\$ bilhões.

ÁREA	INVESTIMENTO		
	2007	2008-2010	TOTAL
Luz para Todos	4,3	4,4	8,7
Saneamento	8,8	31,2	40,0
Habitação	27,5	78,8	106,3
Metrô	0,7	2,4	3,1
Recursos Hídricos	2,3	10,4	12,7
<b>TOTAL</b>	<b>43,6</b>	<b>127,2</b>	<b>170,8</b>

Fonte: PAC, Ministério da Fazenda

Tabela 9. Previsão de investimentos regionais em Infraestrutura Social e Urbana 2007-2010 em R\$ bilhões.

REGIÃO	TOTAL
Norte	11,9
Nordeste	43,7
Sudeste	41,8
Sul	14,3
Centro-Oeste	8,7
Nacional - SBPE	50,4
<b>TOTAL</b>	<b>170,8</b>

Fonte: PAC, Ministério da Fazenda

Tabela 10. Previsão de atendimento em Infraestrutura social e Urbana

PROGRAMA	ATENDIDOS
Luz para Todos	5,2 milhões de pessoas
Saneamento	22,5 milhões de domicílios
Habitação	4 milhões de famílias
Habitação SBPE	600 mil famílias
Recursos Hídricos	23,9 milhões de pessoas
Metrô	609 milhões de passageiros / ano

Fonte: PAC, Ministério da Fazenda

Tabela 11. Previsão de Investimento e domicílios atendidos em saneamento básico – 2007-2010

REGIÃO	INVESTIMENTO TOTAL (R\$ bilhões)	DOMICÍLIOS ATENDIDOS (milhões)
Norte	3,9	2,2
Nordeste	9,6	5,4
Sudeste	15,5	8,7
Sul	7,4	4,2
Centro-Oeste	3,6	2,0
<b>TOTAL</b>	<b>40,0</b>	<b>22,5</b>

Fonte: PAC, Ministério da Fazenda

Tabela 12. Previsão de investimento e atendimentos em Habitação, por região 2007-2010

REGIÃO	MORADIA (R\$ bilhões)	URBANIZAÇÃO DE FAVELA (R\$ bilhões)	TOTAL (R\$ bilhões)	FAMÍLIAS ATENDIDAS (mil)
Norte	3,8	1,1	4,9	313
Nordeste	12,7	3,5	16,2	1.070
Sudeste	19,1	4,8	23,9	1.785
Sul	5,3	1,3	6,6	484
Centro-Oeste	3,4	0,9	4,3	308
<b>TOTAL</b>	<b>44,3</b>	<b>11,6</b>	<b>55,9</b>	<b>3.960</b>

Fonte: PAC, Ministério da Fazenda

Tabela 13. Previsão de investimento em Metrô – 2007-2010 – em milhões

FONTES	INVESTIMENTO		
	2007	2008-2010	TOTAL
Orçamento Geral da União	535	976	1.511
Financiamento	186	1.430	1.616
<b>TOTAL</b>	<b>721</b>	<b>2.406</b>	<b>3.127</b>

Fonte: PAC, Ministério da Fazenda

Tabela 14. Previsão total de investimento em Infraestrutura Hídrica 2007-2010 em milhões

PROGRAMA	INVESTIMENTO		
	2007	2008-2010	TOTAL
Revitalização de Bacias (S. Francisco e Parnaíba)	349	1.226	1.575
Integração da Bacia do São Francisco	837	5.721	6.558
Sistemas de Abastecimento de Água Bruta	486	852	1.338
Projetos de Irrigação	593	2.594	3.187
<b>TOTAL</b>	<b>2.265</b>	<b>10.393</b>	<b>12.658</b>

Fonte: PAC, Ministério da Fazenda

Tabela 15. Previsão de investimento e atendimento em Infraestrutura Hidrica, por região – 2007-2010

REGIÃO	INVESTIMENTO TOTAL (R\$ milhões)	POPULAÇÃO ATENDIDA (milhares)
Norte	359	50
Nordeste	11.759	19.712
Sudeste	218	1.408
Sul	151	162
Centro-Oeste	171	2.552
<b>TOTAL</b>	<b>12.658</b>	<b>23.884</b>

Fonte: PAC, Ministério da Fazenda

### 1.2.2. Estimulo ao crédito e ao financiamento

O aumento do crédito é parte vital do desenvolvimento econômico e social. A expansão do crédito habitacional e do crédito de longo prazo para investimentos de infraestrutura foi realizada através da Caixa Econômica Federal (CEF) e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Além disso, observamos uma queda gradativa na taxa básica de juros.

As medidas apresentadas pelo PAC foram:

- Concessão pela União de crédito à Caixa Econômica Federal para aplicação em saneamento e habitação, no valor de R\$ 5,2 bilhões, que poderiam ser aplicados exclusivamente em saneamento básico e habitação popular.
- Aplicação do limite de crédito do setor público para investimentos em saneamento ambiental e habitação, no valor de R\$ 6,0 bilhões, em forma de crédito ao setor público para novas ações de saneamento ambiental, e ampliação em R\$ 1,0 bilhão, em 2007, do limite de crédito para habitação para a população em situação de vulnerabilidade social e com rendimento familiar mensal de até 3 salários mínimos.

- Criação do Fundo de Investimento em Infraestrutura com recursos do FGTS, para incrementar o financiamento de investimentos em infraestrutura.
- Elevação da Liquidez do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), ampliando a liquidez do fundo que operacionalizava o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), destinado ao atendimento exclusivo de moradia popular.

Considerando a proposta acima, apontamos, a seguir, as medidas já implementadas:

- Redução da Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP), ou seja, redução dos custos de investimentos em infraestrutura.
- Redução dos *Spreads* do BNDES para Infraestrutura, logística e desenvolvimento urbano.

### **1.2.3. Melhora do Ambiente de Investimento**

Este item traz medidas destinadas a agilizar e facilitar a implementação de investimentos e infraestrutura, sendo que algumas dessas medidas são a criação do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC) e o incentivo ao desenvolvimento regional, com a recriação da SUDAM e da SUDENE.

Medidas apresentadas:

- Regulamentação do Artigo 23 da Constituição para estabelecer diretrizes e normas para a cooperação entre os entes federativos, de modo a elevar a eficiência e a celeridade no exercício das competências ambientais.

Medidas em tramitação no Congresso:

- Marco legal das Agências Reguladoras, disciplinado a gestão, a organização e o controle social das agências reguladoras, definindo também o padrão de interação entre estas e os órgãos de defesa e concorrência.
- Lei do Gás Natural, que traz a correção das lacunas na legislação vigente, que reserva espaço secundário à regulamentação do gás; estabelece as diretrizes para acesso aos gasodutos de transporte e para fixação das tarifas

desse serviço; também introduz o regime de concessão para a construção e operação de gasodutos.

- Reestruturação do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, com o intuito de criar um ambiente institucional/legal que favoreça o livre funcionamento dos mercados e o investimento privado.

Indicamos as medidas já implementadas:

- Aprovação do Marco Regulatório para o Setor de Saneamento, que tem como o objetivo garantir segurança jurídica para o setor; viabilizar expansão na rede de água e esgoto; incentivar a eficiência das empresas prestadoras e reduzir efeitos negativos na saúde pública, melhorando indicadores sociais.
- Abertura do Mercado de Resseguros, ampliando a competitividade no setor, com a criação de novos produtos e redução de custos.
- Recriação da SUDAM e da SUDENE para elevação dos investimentos nas regiões de atuação dessas superintendências, reduzindo as desigualdades regionais.

#### **1.2.4. Desoneração e Administração Tributária**

A desoneração tem o intuito de estimular o investimento em construção civil, aquisição de bens de capital, desenvolvimento tecnológico e incentivo ao crescimento das micro e pequenas empresas. Já as medidas de aperfeiçoamento da administração tributária buscam a redução da burocracia e a modernização e racionalização da arrecadação de impostos e contribuições.

Medidas Apresentadas:

- Recuperação Acelerada dos Créditos de PIS e COFINS em Edificações.
- Desoneração de Obras de Infraestrutura.
- Desoneração dos fundos de Investimento em Infraestrutura.
- Programa de Incentivos ao Setor da TV Digital (PATVD).
- Programa de Incentivos ao Setor de Semicondutores (PADIS).
- Ampliação do benefício tributário para Microcomputadores.
- Desoneração das Compras de Perfis de Aço

Medidas já implementadas:

- Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas
- Reajuste da Tabela de Imposto de Renda de Pessoa Física
- Prorrogação da depreciação acelerada
- Prorrogação da cumulatividade do PIS e da COFINS na Construção Civil
- Aumento do Prazo de recolhimento de Contribuições como Previdência, PIS e COFINS

Medidas em tramitação:

- Criação da Receita Federal do Brasil, com os objetivos de redução da burocracia (cadastro, obrigações acessórias, certidões, etc.) e melhora no atendimento aos contribuintes, permitindo ao Ministério da Previdência Social dedicar-se somente à gestão dos benefícios.
- Reforma Tributária, trazendo como impacto o aumento relevante da eficiência da economia com a eliminação de deficiências do sistema de tributos diretos do País, entre as quais se destacam as distorções na tributação do comércio exterior, o incentivo à guerra fiscal entre estados, a dificuldade para desonerar investimentos e a falta de neutralidade na tributação. A correção destas deficiências deverá ter um impacto extremamente positivo sobre o nível de investimentos.

Medidas em implementação:

- Implantação do Sistema Público de Escrituração Digital (SPED) e Nota Fiscal Eletrônica

### **1.2.5. Medidas Fiscais de Longo Prazo**

Medidas que buscam a contenção do crescimento do gasto com pessoal do governo federal, a implementação da política de longo prazo para o salário mínimo, com a definição de regras de reajuste a cada quatro anos. Além disso, medidas de melhoria na gestão do orçamento fiscal, quanto na administração da previdência social, criando um fórum para

discussão da situação de longo prazo do sistema previdenciário e de assistência social ao país.

#### Medida Apresentadas:

- Controle da Expansão da Despesa de Pessoal da União, trazendo uma redução gradual das despesas de pessoal em relação ao PIB a partir de 2008.
- Política de Longo Prazo de valorização do Salário Mínimo, trazendo a continuação do aumento real do salário mínimo até 2011 e a estabilização dos gastos com Previdência Social em relação ao PIB.
- Fórum Nacional da Previdência Social para a elaboração de propostas de melhoria do modelo previdenciário.
- Agilização do Processo Licitatório, visando à redução do valor contratado e do tempo gasto no processo licitatório.
- Aperfeiçoamento da Governança Corporativa nas Estatais
- Extinção de Empresas Estatais em Processo de Liquidação, trazendo a racionalização da administração das empresas estatais e redução de gastos públicos no médio e no longo prazo.
- Regime de Previdência Complementar do Servidor Público Federal, que no médio e no longo prazo significará redução gradual das despesas com aposentadorias e pensões de servidores públicos.

#### Medidas em tramitação:

- Melhora na Gestão da Previdência Social para redução de fraude e diminuição da taxa de crescimento das despesas com auxílio-doença.

#### Medidas de Gestão:

- Criação do Comitê Gestor do PAC (CGPAC), composto pelos Ministros da Casa Civil, da Fazenda e do Planejamento, com a finalidade de coordenar a implementação do PAC; criação do Grupo Executivo do PAC (GEPAC), composto pela Subchefia de Articulação e Monitoramento (Casa Civil), Secretaria de Orçamento Federal (Planejamento), Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (Planejamento) e Secretaria

Nacional do tesouro (Fazenda), com a finalidade de estabelecer metas e acompanhar a implementação do PAC.

#### **1.2.6. Consistência Fiscal**

Alegava-se que, com a redução da carga tributária e um aumento do investimento público através do PAC – o qual estaria assegurado pela elevação da dotação orçamentária do Projeto Piloto de Investimento (PPI), ou seja, com o aumento do PPI e a contenção do crescimento do gasto corrente estaria garantida a consistência fiscal do PAC, em 2007, e nos próximos anos.

## CAPÍTULO 2.

### AVALIAÇÃO DO P.A.C.

Para demonstrar os resultados do PAC será usado o relatório do Tribunal de Contas da União (TCU), ano base 2010, cujo capítulo 04 traz uma análise detalhada de Ações Setoriais do Governo, apresentando os principais resultados alcançados pelo programa ao longo dos anos de 2007 a 2010. A fiscalização realizada pelo TCU prioriza três características do programa: a função de monitoramento; a adoção de balanços periódicos como instrumentos de prestação de contas; e a visão do PAC como documento de planejamento de longo prazo.

Como uma característica do TCU é a de divulgação, o tribunal fez acompanhamentos de cada período para averiguar se tais divulgações estavam de acordo com a realidade encontrada. Uma das constatações feitas foi que como havia uma classificação ao empreendimento no caso, “preocupante”, conforme critério de andamento da obra e de riscos existentes verificou-se que o critério “data término da obra”, poderia ser alterado, para efeitos de classificação, ainda que os contratos vigentes não o tivessem sido.

O TCU relata que o principal problema de monitoramento das ações do PAC é gerado pela ausência de informação sistematizada em relação à prestação de contas existente. Afirma, ainda, que existe a dificuldade na obtenção de dados confiáveis que permitissem corroborar as informações divulgadas nos balanços, que existem imprecisões metodológicas nos conceitos de alguns investimentos realizados pelo programa, havendo dados superestimados.

Apontamos, a seguir, principais erros apontados pelo TCU separados por áreas de investimentos:

- **Concessões; Rodoviárias; Ferroviárias:** “Os investimentos são considerados como realizados no momento da assinatura do contrato de concessão, independentemente da aplicação do recurso pela concessionária. Segundo o 11º Balanço do PAC o valor executado atribuído às concessões rodoviárias foi de R\$ 19,0 bilhões, ao passo que o montante efetivamente

investido pelas concessionárias nas rodovias concedidas, segundo a Agência Nacional de Transporte Terrestre (ANTT) foi de R\$ 2,2 bilhões.”

- **Fundo da Marinha Mercante (FMM):** “O investimento é computado como realizado no momento da assinatura do contrato, independentemente da liberação do recurso, ou seja, da comprovação da execução do objeto contratual. O montante divulgado como executado nos financiamentos concedidos com recursos do FMM foi de R\$ 17,0 bilhões, ao passo que as liberações registradas no SIAFI, somadas à contrapartida média de 20%, foram de R\$ 8,8 bilhões.”
- **Habitação de mercado:** “Foram considerados como investimentos executados financiamentos cuja característica é de inversão financeira, montante este calculado em cerca de R\$ 125,8 bilhões.” (Fato preocupante é que a inversão financeira é divulgada como investimento, tornando difícil aceitar o fato de que valores foram aplicados na infraestrutura brasileira se não foram de fato).

O montante constante no 11º Balanço referente aos investimentos realizados na infraestrutura brasileira está superestimado nos valores apresentados mais adiante.

Levando em conta que o montante de financeiro previsto para ser investido pelo PAC variou ao longo dos anos, em virtude de inclusão e exclusão de projetos, bem como de atualização da projeção de gastos até o término de 2010, segue uma avaliação global do programa, apresentando inicialmente os dados do planejamento original, realizado em 2007, em face da execução acumulada até 2010.

Tabela 16. Comparativo: Planejamento 2007 – Execução Financeira Acumulada até 2010 das Obras Concluídas.

Comparativo: Planejamento 2007 – Execução Financeira Acumulada até 2010 das Obras Concluídas<sup>1, 2</sup>

R\$ bilhões

Eixo	Comparativo		Comparação Percentual (%)
	Previsão em janeiro de 2007	Execução Acumulada até 2010 <sup>1</sup>	
<b>Logística</b>	<b>58,3</b>	<b>65,4</b>	<b>112%</b>
Rodovia	33,4	43,0	129%
Ferrovia	7,9	3,4	43%
Porto	2,7	0,8	29%
Aeroporto	3,0	0,3	9%
Hidrovia	0,7	1,0	144%
Marinha Mercante	10,6	17,0	160%
<b>Energia</b>	<b>274,8</b>	<b>148,5</b>	<b>54%</b>
Geração de Energia	65,9	26,4	40%
Transmissão de Energia Elétrica	12,5	7,0	56%
Petróleo e Gás Natural	179,0	105,0	59%
Geologia e Mineração	0,0	0,003	-
Combustíveis Renováveis	17,4	10,1	58%
<b>Social e Urbano</b>	<b>170,8</b>	<b>230,0</b>	<b>135%</b>
Luz para Todos	8,7	6,6	76%
Metrô	3,1	2,7	88%
Recursos Hídricos	12,7	2,0	15%
Saneamento	40,0	1,5	4%
Habitação	106,3	217,2	204%
Interesse Social <sup>2</sup>	16,9	0,4	2%
Mercado	89,4	216,9	243%
<b>Total do PAC</b>	<b>503,9</b>	<b>443,9</b>	<b>88%</b>

Fonte: Casa Civil da Presidência da República

1 Apuração da execução até 31/10/2010 e previsão até 31/12/2010;

2 Não inclui o Programa Minha Casa, Minha Vida.

Fonte: TCU, Relatório de Contas 2011 (ano base 2010)

A tabela 16 traz para cada tipo de investimento, o montante originalmente previsto e o total financeiro executado até dezembro de 2010, onde podemos ressaltar que as ações do PAC executaram 88% do valor previsto. Observamos que, no eixo logística, a execução teve um êxito maior, superando a previsão em 12%; por outro lado, no eixo energético, ficou abaixo em 46% e, no eixo social e urbano, a previsão foi superada em 35%.

A tabela 17 traz informações do volume financeiro em função do estágio dos empreendimentos e da origem dos recursos.

Tabela 17. Estágio dos Empreendimentos em Função da Origem dos Recursos

Estágio dos Empreendimentos em Função da Origem dos Recursos<sup>1, 2, 3</sup>

R\$ bilhões

Estágio do Empreendimento		OFSS	Empresas Estatais	Financiamentos Federais a Estados, DF e Municípios	Contrapartida de Estados, DF e Municípios	Setor Privado	Total
Concluído ou em Operação	Valores	29,4	97,9	17,4	3,3	78,9	226,8
	Percentual	26%	13%	30%	22%	17%	16%
Em obras ou em execução	Valores	60,5	576,1	13,9	9,7	282,2	942,3
	Percentual	54%	76%	24%	66%	61%	67%
Em Licitação da Obra	Valores	12,9	46,5	21,4	0,6	80,3	161,7
	Percentual	11%	6%	38%	4%	17%	12%
Ação Preparatória	Valores	9,7	39,7	4,4	1,1	19,7	74,5
	Percentual	9%	5%	8%	7%	4%	5%
Total	Valores	112,4	760,2	57,2	14,5	461,1	1.405,3
	Percentual	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Elaboração própria a partir de informações fornecidas pela Casa Civil da Presidência da República.

<sup>1</sup> Exceto as ações de Habitação de Mercado;

<sup>2</sup> Inclui os projetos concluídos e os em operação, no valor de R\$ 226,8 bilhões;

<sup>3</sup> Considera a carteira de projetos de 31/12/2010.

Fonte: TCU, Relatório de Contas 2011 (ano base 2010)

Indicaremos, a seguir, os resultados por setor:

### Eixo de Logística:

Em uma análise da Tabela 18, observamos que os investimentos rodoviários apresentaram os seguintes resultados: a modalidade de recuperação foi a que alcançou o maior percentual de execução física, ou seja, 98% do programa; já as ações de adequação/duplicação e construção obtiveram um resultado menos expressivo de 60% e 49%, respectivamente. No setor ferroviário, o resultado alcançado foi de 66% do previsto. No setor de portos, as intervenções em infraestrutura portuária atingiram sua meta em 100% de execução física. O setor aeroportuário apresentou um resultado de quase 100% do previsto e o setor hidroviário teve uma média de 63% do previsto concluído. Porém, vale ressaltar que os valores apresentados são contratados, porém nem todos foram liberados ainda. E, no que tange aos prazos, algumas obras encontram-se com atrasos de dois ou mais anos.

Tabela 18. Eixo de Logística: Resultado Físico-financeiro das Ações Concluídas no período de 2007/2010

Eixo de Logística: Resultado Físico-financeiro das Ações Concluídas no período 2007/2010				
R\$ milhões				
Tipo de Investimento	Execução Física	Execução Física/Meta <sup>1</sup> (%)	Execução Financeira	Dispêndio Médio por Unidade de Medida
<b>Rodovia</b>			<b>42.959</b>	
Investimento Público	56.747 km	93%	23.959	
Recuperação	53.652 km	98%	13.513	R\$ 0,25 milhão/km
Adequação/Duplicação	1.306 km	60%	4.016	R\$ 3,07 milhões/km
Construção	1.789 km	49%	6.431	R\$ 3,59 milhões/km
Investimento Privado (Concessão)	3.282 km	47%	19.000	R\$ 5,79 milhões/km
<b>Ferrovia</b>	<b>909 km</b>	<b>42%</b>	<b>3.403</b>	<b>R\$ 3,74 milhões/km</b>
Investimento Público	896 km	66%	3.403	R\$ 3,80 milhões/km
Investimento Privado	13 km	2%	0,00	n.a.
<b>Porto</b>			<b>789</b>	
Estudos e Projetos	1 unidade	50%	11	R\$ 11,00 milhões/unidade
Dragagem e Derrocamento	34.330 mil m <sup>3</sup>	41%	525	R\$ 0,02 milhão/mil m <sup>3</sup>
Acessos Terrestres	5,99 km	41%	146	R\$ 24,32 milhões/km
Constr., Ampliação e Recup. de Berços	453,80 m	40%	88	R\$ 0,19 milhão/m
Infraestrutura portuária	2 unidades	100%	20	R\$ 10,0 milhões/unidade
<b>Aeroporto</b>			<b>281</b>	
Pista	2.340 m	44%	41	R\$ 0,02 milhão/m
Terminal de cargas	0 m <sup>2</sup>	0%	0,00	n.a.
Terminal de passageiros	142.047 m <sup>2</sup>	98%	167	R\$ 0,001 milhão/m <sup>2</sup>
Estudos e Projetos	3 unidades	38%	9	R\$ 3,09 milhões/unidade
Acesso Viário	7 km	100%	29,4	R\$ 4,2 milhões/km
Estacionamento	41.208 m <sup>2</sup>	100%	8,6	R\$ 0,0002 milhão/m <sup>2</sup>
Torre de Controle	3.200 m <sup>2</sup>	64%	26	R\$ 0,01 milhão/m <sup>2</sup>
<b>Hidrovia</b>			<b>1.010</b>	
Portos	10 unidades	26%	44	R\$ 4,44 milhões/unidade
Eclusa	1 unidade	100%	966	R\$ 966 milhões/unidade
<b>Fundo da Marinha Mercante (FMM)</b>	<b>n.a.</b>	<b>n.a.</b>	<b>16.978</b>	<b>n.a.</b>

Fonte: Casa Civil da Presidência da República;

n.a. – não aplicável; n.d – não disponível;

<sup>1</sup> O cálculo foi realizado considerando as metas físicas divulgadas no Balanço de 3 anos do PAC, as quais foram, em alguns casos, redefinidas em 2009 com horizonte temporal para 2010.

Fonte: TCU, Relatório de Contas 2011 (ano base 2010)

### Eixo Energético:

A Tabela 19 apresenta os resultados para o Eixo Energético. Em uma pequena síntese da mesma, podemos afirmar: as ações de geração ampliaram a oferta de energia em 10.851 MW, cumprindo em 88% o previsto para o período; no quesito transmissão, o cumprido foi de 66% e, em estudos de viabilidade econômica, foi de 57%. O seguimento de petroquímica atingiu as metas de 1.000 mil toneladas ao ano, e em relação ao refino associado ao biocombustível, atingiu 60% da meta prevista. No segmento de gás natural, o PAC obteve quase que 100% do previsto em todas as metas.

Tabela 19. Eixo Energético: Resultado Físico-financeiro das Ações Concluídas no período de 2007/2010

<b>Eixo Energético: Resultado Físico-financeiro das Ações Concluídas no período 2007/2010</b>				
R\$ milhões				
Tipo de Investimento	Execução Física	Execução Física/Meta <sup>1</sup> (%)	Execução Financeira	Dispêndio Médio por Unidade de Medida
<b>Energia Elétrica</b>			<b>33.394</b>	
Geração	10.851 MW	88%	26.161	R\$ 2,41 milhões/MW
Transmissão	9.139 km	66%	6.970	R\$ 0,76 milhão/km
Estudos de viabilidade econômica	14.789 MW (em estudo de viabilidade)	57%	216	R\$ 0,01 milhão/MW (em estudo)
Estudos de Inventário Hidrelétrico de Bacias Hidrográficas	24.737 MW (em inventário)	75%	46	R\$ 0,00 milhão/MW (inventário)
<b>Petróleo – Exploração e Produção</b>			<b>50.585</b>	
Produção – autossuficiência	2,26 milhões de barris de óleo p/dia	87%	37.720	n.a
Aumento de reservas de petróleo	100%	n.a.	12.000	n.a.
Estaleiro	1 unidade	n.d.	800	R\$ 800 milhões/estaleiro
Pesquisa Exploratória – Estudos	100%	100%	1,89	n.a.
Pesq. Explor. – Pesquisas Geoquímicas	3.000 amostras	56%	7	R\$ 0,002 milhão/amostra
Pesquisa Exploratória – Aerogeofísica	11.450 km lineares	0%	56	R\$ 0,005 milhão/km
<b>Refino, Transporte e Petroquímica (adicional)</b>			<b>20.766</b>	
Refinaria – Ampliação	6 mil barris/dia	0,5%	301	R\$ 50,27 milhões/mil barris por dia
Refinarias				
Modernização	6 unidades	67%	2.566	R\$ 427,69 milhões/refinaria modernizada
Conversão	3 unidades	67%	9.099	R\$ 3.033,11 milhões/refinaria convertida
Qualidade	3 unidades	67%	6.656	R\$ 2.218,74 milhões/refinaria qualificada
Petroquímicas	1.000 mil ton. / ano	100%	2.087	R\$ 2,09 milhões/mil ton por ano
HBIO	256 mil m <sup>2</sup> /ano de óleos vegetais no refino	60%	55	R\$ 0,22 milhão/mil m <sup>2</sup> por ano de óleos vegetais no refino
<b>Gás Natural (adicional)</b>			<b>33.658</b>	
Plangas – Exploração e Produção	35 milhões de m <sup>3</sup> /dia	88%	6.536	R\$ 189,47 milhões/milhões m <sup>3</sup> /dia
Plangas – Refinaria	13 milhões de m <sup>3</sup> /dia	100%	1.488	R\$ 114,33 milhões/milhões m <sup>3</sup> / dia
Plangas – Unidade Tratamento de Gás	220 m <sup>3</sup> /hora	100%	1.734	R\$ 7,89 milhões/
Plangas – escoamento de Líquidos	2.400 ton. por dia de glp	100%	1.726	R\$ 0,72 milhão/
GNL	21 milhões de m <sup>3</sup> /dia	105%	3.118	R\$ 148,52 milhões/
Gasodutos	3.780 km	84%	16.332	R\$ 4,32 milhões/
Gasodutos – Melhoria de Sistema	2 unidades	100%	2.413	R\$ 1.206,69 milhões/
Gasodutos – Aumento de Capacidade	5 milhões m <sup>3</sup> /dia	100%	307	R\$ 60,33 milhões/milhões m <sup>3</sup> /dia
<b>Geologia e Mineração - CPRM</b>			<b>2,80</b>	
Suporte Laboratorial - Estudo	8 unidades	n.d.	2,80	R\$ 0,35 milhão/unidade
<b>Combustíveis Renováveis</b>			<b>10.057</b>	
Biodiesel	2 bilhões de litros/ano	65%	1.382	R\$ 645,76 milhões/bilhões litros/ano
Etanol	5 bilhões de litros/ano	20%	8.674	R\$ 1.831,75 milhões/bilhões litros/ano
Alcoolduto/Poliduto	0 km	0%	-	

Fonte: Casa Civil da Presidência da República

n.d. – não disponível; n.a. – não aplicável;

<sup>1</sup> O cálculo foi realizado considerando as metas físicas divulgadas no Balanço de 3 anos do PAC, as quais foram, em alguns casos, redefinidas em 2009 com horizonte temporal para 2010.

Fonte: TCU, Relatório de Contas 2011 (ano base 2010)

## Eixo Social e Urbano:

Tabela 20. Eixo Social e Urbano: Resultado Físico-financeiro das Ações Concluídas no período de 2007/2010

### Eixo Social e Urbano: Resultado Físico-financeiro das Ações Concluídas no período 2007/2010

R\$ milhões

Tipo de Investimento	Execução Física	Execução Física/Meta <sup>1</sup> (%)	Execução Financeira	Dispêndio Médio por Unidade de Medida
Luz para Todos	2.650 mil ligações domiciliares	90%	6.572	R\$ 2,48 milhões p/mil ligações domiciliares
<b>Metrô</b>				
Trem Urbano	0 km	0%	-	
Corredor Exclusivo de Ônibus	32,8 km	100%	95	R\$ 2,88 milhões/km
Metrô – Trens	25 unidades	n.d.	61	R\$ 2,44 milhões/un.
Metrô	4,9 km	5%	2.583	R\$ 527,18 milhões/km
Projeto (Metrô)	0 unidade	0%	-	
<b>Recursos Hídricos</b>				
<b>Revitalização de bacias</b>				
Hidrovia do São Francisco	0 km	0%	-	
Saneamento, Processos Erosivos e Resíduos Sólidos	31 unidades	14%	91	R\$ 2,92 milhões/un.
<b>Integração de Bacias</b>	18,0 km	8%	14	R\$ 0,77 milhão/km
<b>Barragem</b>	585,5 milhões de m <sup>3</sup>	53%	539	R\$ 0,92 milhão/milhões de m <sup>3</sup>
Drenagem	2,0 unidade	17%	31	R\$ 15,40 milhões/un.
<b>Irrigação</b>			602	
Estudos	1,0 unidade	100%	13	R\$ 12,90 milhões/un.
Perímetros de Irrigação	21.681,0 ha	20%	589	R\$ 0,03 milhão/ha
<b>Água Bruta</b>			182	
Km	239,3 km	63%	182	R\$ 0,76 milhão/km
Projeto	0,0 unidade	0%	-	
<b>Água Tratada</b>			85	
Adutora	130,0 km	20%	85	R\$ 0,65 milhão/km
<b>Água para Todos</b>	8.075 unidades	89%	28	R\$ 0,004 milhão/un.
<b>Proágua</b>			13	
Adutora	78,0 km	8%	13	R\$ 0,17 milhão/km
Barragem/açude	0,0 milhão m <sup>3</sup>	0%	-	
Recuperação de Sistema e ETA	0,0 unidade	0%	-	
<b>Sistema - Água Bruta/Água Tratada/Barragens</b>	3,0 unidade	100%	377	R\$ 125,67 milhões/un.
<b>Saneamento</b>	6.623 milhares de famílias	46%	1.528	
OGU – Mcdidades	5.081 milhares de famílias	n.a.	118	R\$ 0,02 milhão/mil famílias
OGU – Funasa	56 milhares de famílias	n.a.	85	R\$ 1,5 milhão/mil famílias
Financiamento do Setor Público	939 milhares de famílias	n.a.	430	R\$ 0,5 milhão/mil famílias
Setor Privado	547 milhares de famílias	n.a.	894	R\$ 1,6 milhão/mil famílias
<b>Habitação</b>	2.243 milhares de famílias		217.248	
OGU	15 milhares de famílias	n.d.	235	R\$ 16 milhões/mil famílias
Financiamento do Setor Público	9 milhares de famílias	n.d.	119	R\$ 14 milhões/mil famílias
Habitação Pessoa Física	971 milhares de famílias	n.d.	50.888	R\$ 52 milhões/mil famílias
Habitação SBPE	1.249 milhares de famílias	n.d.	166.007	R\$ 133 milhões/mil famílias

Fonte: Casa Civil da Presidência da República;

n.d. – não disponível; n.a – não aplicável;

<sup>1</sup> O cálculo foi realizado considerando as metas físicas divulgadas no Balanço de 3 anos do PAC.

Fonte: TCU, Relatório de Contas 2011 (ano base 2010)

Na Tabela 20, estão apresentados os resultados no eixo Social e Urbano, destacando-se o *Projeto Luz para todos*, o qual obteve um resultado de 90% do previsto; o

corredor exclusivo de ônibus teve 100% da meta atingida e a implantação de novas linhas de metrô obteve um resultado aquém do esperado, em 5% da meta. No segmento de recursos hídricos a construção de barragens alcançou o percentual de 53%; as ações de drenagens alcançaram um resultado de 17%.

O que diz respeito ao setor de habitação será explanado no capítulo III.

### **Medidas Institucionais:**

Das quinze medidas direcionadas à desoneração e ao aperfeiçoamento do sistema tributário, apenas a proposta de reforma tributária não foi aprovada. Todas as demais se concretizaram, merecendo destaque, além da Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas e da Implantação do Sistema Público de Escrituração Digital e Nota Fiscal Eletrônica, as medidas de renúncia fiscal.

As medidas de estímulo ao crédito e ao financiamento compõem-se de sete iniciativas. Duas já foram implementadas na data de lançamento do PAC, as quais se relacionam ao BNDES: redução da Taxa de Juros de Longo Prazo – TJLP e de seus *spreads*.

Outras duas medidas possuem impacto direto nos investimentos em infraestrutura, notadamente nas ações de saneamento e habitação: edição da Lei 11.485/2007 que, ao conceder crédito de R\$ 5,2 bilhões, aumentou o patrimônio de referência da Caixa, com vistas a aumentar sua capacidade de empréstimo, e a adoção de Resoluções do Conselho Monetário Nacional que ampliaram a capacidade de endividamento de estados e municípios, para investimentos nas áreas citadas.

Outras medidas importantes foram a criação de dois fundos de investimentos, FI-FGTS, e outro com recursos da iniciativa privada, para investimentos em infraestrutura. O bloco destinado à melhora do ambiente do investimento é composto por uma série de medidas regulatórias de diversos segmentos da economia, sendo que já se encontravam implementadas desde o lançamento do PAC, como a aprovação do marco regulatório para o setor de saneamento, a abertura do mercado de resseguros e as recriações da Sudam e Sudene.

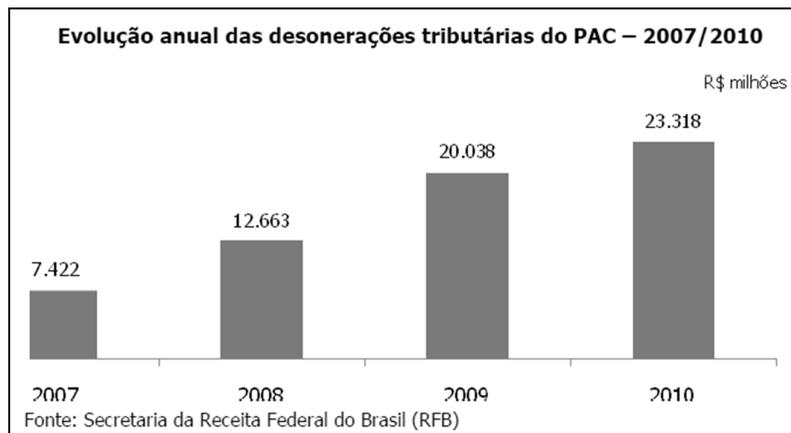
Finalmente, completam a nossa lista: a lei do gás natural, a regulamentação do artigo 23 da Constituição, o marco legal das agências reguladoras e a reestruturação do

Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência. Dessas quatro últimas medidas, apenas a lei do gás natural foi aprovada. As demais encontram-se ainda em tramitação no Congresso Nacional. Por fim, há dez medidas fiscais de longo prazo, das quais apenas cinco foram implementadas. Entre estas, ressaltam-se a criação da carreira de Analista em Infraestrutura, a valorização do salário-mínimo e a extinção de empresas estatais federais. De outra parte, ainda não lograram aprovação do controle da expansão das despesas de pessoal da União: a regulamentação da previdência complementar do servidor público federal (em andamento) e a melhora na gestão da Previdência Social.

### **Desoneração Tributária:**

A evolução das desonerações tributárias advindas do PAC, pode ser observada no Gráfico 5, extraído do Relatório de Contas da União 2011, elaborado a partir de dados estimados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil. A desoneração tributária no âmbito do PAC somaram R\$ 63,4 bilhões. Dos R\$ 23,3 bilhões projetados para até 2010, R\$ 20,7 bilhões dizem respeito a medidas iniciadas anteriormente ao lançamento do programa. A desoneração tributária aumentou em mais de três vezes que o previsto, com um crescimento de 214%.

Gráfico 5. Evolução anual das desonerações tributárias do PAC – 2007/2010



Fonte: TCU, Relatório de Contas 2011 (ano base 2010)

### **Parecer final do TCU em relação ao PAC:**

Segundo o parecer final do TCU, o Programa de Aceleração de Crescimento (PAC) consolidou-se como a principal iniciativa governamental de fomento ao investimento. Em

seu lançamento, o PAC previu investir R\$ 503,9 bilhões no período 2007/2010. De acordo com os dados divulgados, a execução acumulada até o final de 2010 foi de R\$ 443,9 bilhões, representando 88% da previsão.

É importante frisar que o Balanço refere-se a valores de execução apurados até a data de 31 de outubro de 2010, tendo sido feita projeção, pelo Poder Executivo, para os meses de novembro e dezembro. Ao longo dos quatro anos de duração do programa, o Tribunal constatou que o principal problema de monitoramento das ações do PAC é gerado pela ausência de informações sistematizadas. Em relação à prestação de contas, além da dificuldade na obtenção de dados confiáveis que permitissem corroborar as informações divulgadas nos balanços, foram identificadas imprecisões metodológicas nos conceitos de alguns investimentos realizados pelo programa. Como os investimentos do PAC são compostos por gastos de diversas naturezas, em muitas situações, o balanço não esclarecia plenamente o alcance da informação divulgada. Devido às referidas imprecisões metodológicas nos conceitos de alguns investimentos realizados pelo programa, os montantes de investimentos em infraestrutura declarados pelo programa estão superestimados em diversos segmentos.

Após essa apresentação geral do PAC, passaremos a nos centrar em um tópico especial, política habitacional, especialmente o projeto *Minha Casa, Minha vida*, objeto deste estudo.

### **CAPITULO 3.**

#### **A CONSTRUÇÃO SOCIAL DA POLITICA HABITACIONAL**

“Art. 6º: São direitos sociais a educação, a saúde, trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.”  
(Constituição da Republica Federativa do Brasil, Cap.2)

De acordo com a Constituição de 1988, há uma institucionalização das políticas sociais com diretrizes de generalização e igualdade de acesso, e também uma descentralização de algumas políticas podendo transmitir as decisões para setores que tenham estruturas mais permeáveis às demandas e a fiscalização da sociedade civil. Ou seja, uma transferência da União aos Estados e à iniciativa privada da função de concluir algumas responsabilidades do Estado.

De acordo com Danielle C. Klintowitz<sup>4</sup>, nos governos FHC e nos governos Lula, a política habitacional sofreu uma série de modificações que caminham de forma convergente com os conceitos introduzidos pelas novas políticas habitacionais surgidas em contextos de reformas em diferentes países.

Por meio de uma reforma gerencial na administração pública, introduzida por Bresser Pereira, em 1995, houve uma redefinição dos papéis do Estado, restringindo-se às atividades exclusivas do Estado – que devem permanecer no aparelho do Estado; serviços sociais e científicos – que devem ser contratados com organizações públicas não-estatais de serviço; produção de bens e serviços para o mercado – que deve ficar a cargo da iniciativa privada.

Definiu-se como diretriz básica para o novo modelo de política urbana uma separação entre regulação - incumbência estatal - e provisão - privada ou pública com padrões privados de eficiência. A proposta do governo federal era que se estabelecesse

---

<sup>4</sup> Danielle Klintowitz é arquiteta, mestre em urbanismo e atualmente cursa o Doutorado em Administração Pública e Governo na Fundação Getúlio Vargas (FGV). Trabalha com desenvolvimento e avaliação de políticas públicas. É consultora do Ministério das Cidades e Banco Mundial em projetos e avaliações de políticas de desenvolvimento urbano e habitação. Especialista em Habitação de Interesse Social, participou da equipe de elaboração do Plano Nacional de Habitação do Brasil (PlanHab) e de Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS).

uma distinção entre as funções de regulação e controle dos serviços prestados e a função de execução de programas, de forma muito alinhada com as propostas da reforma do Estado de 1995. As funções de regulação e controle dos serviços prestados deveriam ser exercidas pelo Poder Público e, preferencialmente, pelo nível estadual, de acordo com os princípios, metas, normas e diretrizes estabelecidas pelo governo federal. As funções relativas à execução de programas poderiam ser atribuídas a agentes privados ou públicos, e no caso da opção do desempenho público, deveriam estar centralizados no âmbito municipal (Azevedo, 2007, Arretche, 2002).

O governo federal considerava, ainda, que as necessidades de investimento na área de desenvolvimento urbano eram muito volumosas e a União não poderia mais assumir o papel de único financiador, como havia feito no período anterior. Nesse sentido, propôs-se uma maior abertura aos investimentos privados, à utilização de recursos externos (como bancos e agências de fomento) e ao co-financiamento de estados e municípios. Nesse novo modelo, caberia à União o papel principal de normatização e fomento, aos Estados o papel de definição de parâmetros locais dos padrões de oferta de serviços, bem como a regulamentação e controle dos programas; finalmente, aos municípios caberia o papel de executores conjuntamente com o setor privado. Nesse processo, princípios como flexibilidade e parcerias público-privadas e o crédito direto ao mutuário final constituíram os novos referenciais. (Azevedo, 2007; Arretche, 2002 e Brasil, 2007).

O direcionamento da provisão habitacional para o mercado privado, como provedor exclusivo de moradia consolidou a percepção da moradia como mero bem de consumo, o qual pode ser comprado e vendido como qualquer outro, e não mais uma política social que deve ser implementada e direcionada pelo Estado. (Klintowitz, 2011)

Em 2003, já no âmbito do governo Lula, foi criado o Ministério das Cidades, com o horizonte de retomar a agenda de uma política urbana nacional, integrando os setores de habitação, saneamento ambiental e transportes em um mesmo órgão. A opção do primeiro grupo dirigente do Ministério foi formular esta política de forma federativa e participativa, mobilizando os três níveis de governo e os distintos segmentos da sociedade civil para esta finalidade. O MCidades foi proposto como um órgão coordenador, gestor e formulador de uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, ainda não elaborada, envolvendo de forma integrada as políticas responsáveis pelo processos de urbanização e resgatando para si a coordenação política e técnica das questões urbanas.

Paralelamente ao esforço de garantir a provisão habitacional pelo mercado privado e sem um diálogo claro com esta política, foi regulamentado, em 2005, o Sistema Nacional de Habitação Interesse Social (SNHIS), através da Lei nº 11.124/2005. Este sistema é direcionado à população de baixa renda, especialmente a que se encontra limitada a rendimentos de até 3 salários mínimos.

O SNHIS foi organizado a partir da montagem de uma estrutura institucional, composta por uma instância central de coordenação, gestão e controle, representada pelo Ministério das Cidades, pelo Conselho Gestor do FNHIS (Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social), por agentes financeiros e por órgãos e agentes descentralizados. Cabe à CAIXA, na qualidade de agente operador do FNHIS, atuar como instituição depositária dos recursos do Fundo, além de controlar a sua execução físico-financeira, prestando contas das operações realizadas com recursos do FNHIS. Já os agentes descentralizados – estados e municípios – têm como objetivo participar do Sistema e ter acesso aos programas destinados à habitação de interesse social e devem realizar a adesão ao SNHIS. (Brasil, 2008a e Bonduki; Rossetto, 2009).

No segundo mandato do Presidente Lula, com a criação do PAC, de forma paralela ao SNHIS, aumentaram de forma muito significativa os recursos destinados à área de habitação. No ano de 2009, como o objetivo de criar mais condições de ampliação do mercado habitacional para atendimento das famílias com renda de até 10 salários mínimos, através da criação de mecanismos de incentivo à produção e compra de novas unidades habitacionais, o governo federal fez mais um grande aperto de recursos ao setor habitacional com a criação do *Programa Minha Casa Minha Vida* (PMCMV).

Tal programa busca impactar a economia através dos efeitos multiplicadores gerados pela indústria da construção. Além disso, o *Programa Minha Casa Minha Vida* foi desenhado em conjunto com o setor imobiliário, fortemente inspirado na experiência chilena que, na ocasião, foi avaliada pelo empresariado da construção civil como o modelo mais adequado para dinamizar a produção habitacional, resguardando um papel protagonista para o setor empresarial. (Cardoso et alii, 2011)

Tendo sido desenhado em conjunto com as incorporadoras e construtoras, que já haviam desenvolvido projetos para ser lançados em 2009, o modelo desenvolvido para o PMCMV permitiu que estes agentes do mercado privado pudessem relançar seus empreendimentos de acordo com as especificações dos novos recursos.

Desta forma, a tipologia habitacional resultante do PMCMV é muito semelhante à tipologia que já estava sendo desenvolvida pelas grandes construtoras e incorporadoras para as faixas de renda em torno de 5 salários mínimos, favorecendo, assim, a liberação de inúmeros projetos que já estavam em fase de aprovação.

O PMCMV tem vários aspectos que poderiam ser vistos como convergentes com o modelo de Reforma do Estado proposto pelo Plano Diretor de 1995. O programa “Minha Casa Minha Vida” recebe muitas críticas: Por um lado, é visto como uma política muito mais voltada para o atendimento dos interesses do mercado privado, do que para os interesses sociais a que se destinam as políticas públicas. (Klintowitz, 2011). Por outro lado, é visto como um projeto de inclusão que fez uso das parcerias público-privadas sob a coordenação do Estado (Jardim, 2012).

Antes de entrarmos detalhadamente no PMCMV, falaremos do mercado da habitação no Brasil.

### **3.1. Histórico da Habitação no Brasil**

Em 1964, houve a criação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e do Banco Nacional da Habitação (BNH), responsável pela execução das políticas habitacionais.

Os recursos do BNH eram provenientes de três fontes: a poupança compulsória (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS), a poupança livre (Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos – SBPE), e a poupança induzida (constituída de recursos próprios dos agentes financeiros ou dos adquirentes). O BNH também era agente financeiro do plano de saneamento e urbanização, financiando os governos municipais e estaduais nessas duas políticas.

“A criação do BNH e sua progressiva transformação em agente da política habitacional e urbana, combinada com alterações na legislação do inquilinato, tiveram por consequência a grande vitalidade do mercado imobiliário em fins da década de 1960 e, sobretudo, ao longo dos anos 1970. Ao fim dessa década, no entanto, diante da evidência de que a não solução da falta de moradia popular estava levando ao agravamento do problema, o governo resolveu introduzir inovações voltadas para esse segmento. Assim, foram lançados os programas de urbanização de favelas, de autoconstrução e de lotes urbanizados (Taschner, 1997).”

Em 1986, o BNH foi extinto e suas atividades assumidas pela Caixa Econômica Federal (CEF). Embora o BNH tenha trazido um grande impacto ao mercado imobiliário, não resolveu o problema da moradia popular.

A partir da Constituição de 1988, a descentralização das políticas públicas se estendeu à política habitacional, com estados e municípios atuando mais fortemente na produção de moradia popular. Contudo, a inexistência de mecanismos de financiamento desenhados para atender aos mercados populares, que demandam subsídios, limitou a possibilidade de sucesso da descentralização da política habitacional. (Santos e Duarte, 2010).

Em 2003, foi criado o Ministério das Cidades, com o objetivo de retomar a agenda de uma política urbana nacional, integrando os setores da habitação, saneamento ambiental e transportes em um mesmo órgão.

“A criação do Ministério das Cidades representa o reconhecimento do Governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva de que os imensos desafios urbanos do país precisam ser encarados como política de Estado. Atualmente cerca de 80% da população do país mora em área urbana e, em escala variável, as cidades brasileiras apresentam problemas comuns que foram agravados, ao longo dos anos, pela falta de planejamento, reforma fundiária, controle sobre o uso e a ocupação do solo. Com o objetivo de assegurar o acesso à moradia digna, à terra urbanizada, à água potável, ao ambiente saudável e à mobilidade com segurança, iniciamos nossa gestão frente ao Ministério das Cidades ampliando, de imediato, os investimentos nos setores da habitação e saneamento ambiental e adequando programas existentes às características do déficit habitacional e infraestrutura urbana que é maior junto a população de baixa renda. Também incorporamos às competências do Ministério das Cidades as áreas de transporte e mobilidade urbana, trânsito, questão fundiária e planejamento territorial.” (Dutra<sup>5</sup>, 2003)

A partir da criação do Ministério das Cidades, o Brasil passou a apresentar um desenho consistente de políticas sociais, como a política habitacional. Isso não acontecia desde o fechamento do BNH (Banco Nacional de Habitação) em 1986. O maior reflexo da existência de uma política habitacional foi o lançamento do *Programa Minha Casa Minha Vida* (PMCMV), realizado ainda no governo Lula. (Leme<sup>6</sup>, 2011)

Em 2005, foi regulamentado o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), através da Lei nº 11.124/2005. Este sistema é direcionado à população de baixa

---

<sup>5</sup> Olívio Dutra, Ministro de Estado das Cidades no período.

<sup>6</sup> Ricardo Carvalho Leme, Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Geografia UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina, Professor Assistente do Curso de Geografia UNIOESTE - Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Campus de Francisco Beltrão.

renda, especialmente a que se encontra limitada a rendimentos de até 3 salários mínimos. O SNHIS foi organizado a partir da montagem de uma estrutura institucional, composta por uma instância central de coordenação, gestão e controle, representada pelo Ministério das Cidades, pelo Conselho Gestor do FNHIS (Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social), por agentes financeiros e por órgãos e agentes descentralizados. Cabe à CAIXA, na qualidade de agente operador do FNHIS, atuar como instituição depositária dos recursos do Fundo, além de controlar a sua execução físico-financeira, prestando contas das operações realizadas com recursos do FNHIS. (Klintowitz, 2011)

Os principais objetivos do SNHIS são:

- Viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável;
- Implantar políticas e programas de investimentos e subsídios, promovendo e viabilizando o acesso à habitação voltada à população de menor renda;
- Articular, compatibilizar, acompanhar e apoiar a atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor da habitação. (BRASIL *apud* PEREIRA, 2008, p.134). (Leme, 2011)

Em 2008, foi consolidado o Plano Nacional da Habitação (PlanHab), que estabeleceu as diretrizes da política habitacional. Trata-se de um documento amplo, que abordou a integração com a política urbana e trouxe inovações com relação à política voltada às famílias de baixa renda. (Leme, 2011)

Segundo o Ministério das Cidades (2004), a trajetória da política habitacional no país tem sido marcada por mudanças na concepção e no modelo de intervenção do poder público no setor que ainda não logrou êxito, especialmente no que se refere ao equacionamento do problema da moradia para a população de baixa renda.

A Política de Habitação inscreve-se dentro da concepção de desenvolvimento urbano integrado, no qual a habitação não se restringe à casa, ou seja, incorpora o direito à infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade e transporte coletivo, equipamentos e serviços urbanos e sociais, buscando garantir por completo o direito à cidade. (Leme, 2011).

Através da implantação do Plano Nacional de Habitação (PNH) deveria ser articulado e potencializado os programas e ações dos três níveis de governo e as capacidades existentes dos demais agentes sociais afetos ao setor habitacional.

No ano de 2007, com a criação do PAC, paralelo ao SNHIS, houve um aumento dos recursos destinados à área de habitação. O PAC garantiu um aporte de recursos para as áreas habitacionais e de saneamento, de R\$ 55,9 bilhões, incluindo as contrapartidas de estados e municípios, estimadas em R\$ 9,3 bilhões. (Brasil, 2008b). Apesar do PAC ter como princípio norteador de seu processo decisório o pacto federativo - onde são chamados à mesa de negociação todos os entes federativos envolvidos -, este programa desmonta a autonomia em construção pelo SNHIS, na medida em que novamente produz uma política nacional aos quais os governos subnacionais têm que se adequar e não cria artifícios para o aumento da autonomia fiscal e administrativa destes governos. (Klintowitz, 2011)

Em 2009, através da medida provisória n. 459 de 25/03/2009 e do Decreto Lei n. 6.820 de 13/04/2009, foi instituído o Fundo Garantidor da Habitação Popular (FGHab) que é um fundo de aval de natureza privada no âmbito do *Programa Minha Casa, Minha Vida*. Este fundo será administrado pela Caixa Econômica Federal, e irá fornecer garantia de crédito, de forma a mitigar o risco das operações dos agentes financeiros.

## CAPITULO 4.

### MERCADO HABITACIONAL NO BRASIL

“Toda família precisa de uma moradia. Todos moram em algum lugar, ainda que seja numa mansão em condomínio fechado ou num barraco sob um viaduto. O estoque de moradias é resultante dos diferentes arranjos existentes no interior do conjunto formado pelo mercado privado, pela promoção pública e pela promoção informal (o que inclui ainda arranjos mistos) em diferentes situações históricas de uma dada sociedade. A estrutura de provisão de moradias se refere à construção, manutenção e distribuição de um estoque, que se forma a partir de diversas formas de provisão de habitação: promoção privada de casas, apartamentos ou loteamentos, promoção pública de casas ou apartamentos, autoconstrução no lote irregular ou na favela, autopromoção da casa unifamiliar de classe média ou média alta, loteamento irregular, entre outros. Apenas essa abordagem ampla, que toma a moradia como um produto social e histórico, pode explicar o desaparecimento de certas formas de provisão em algumas cidades.” (Maricato<sup>7</sup>, 2009)

No texto de Santos<sup>8</sup> e Duarte<sup>9</sup> de 2010, tem-se uma explicação da situação habitacional no Brasil. Com base nos estudos elaborado pela Fundação João Pinheiro, segue trecho:

“As características de uma moradia urbanizada, segundo definição da Comissão da ONU para Direitos Humanos, Econômicos, Sociais e Culturais, incluem: casa com paredes e teto duráveis, servida de água potável e saneamento básico, com acesso fácil e direto a ruas calçadas e próximas de transporte e equipamentos públicos, como postos de saúde e escolas, e sem preocupação com a possibilidade de eventuais despejos. Não se trata de realidade presente na vida da maioria dos brasileiros.”

Segundo o cálculo do *déficit* habitacional no Brasil, feito em 2005 e elaborado pela Fundação João Pinheiro (FJP), existem 1.556.237 habitações precárias (3% em relação ao total de domicílios permanentes), correspondendo àqueles domicílios sem paredes de alvenaria ou madeira aparelhada, 11.319.673 domicílios carentes de infraestrutura (21% em relação aos domicílios permanentes), que podem ser definidos como domicílios não servidos por um ou mais dos seguintes serviços: energia elétrica, rede geral de

---

<sup>7</sup> Ermínia Maricato, Arquiteta e Urbanista pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. Professora Titular da área de Planejamento Urbano do Departamento de Projeto da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. Coordenadora da Comissão de Pesquisa e Membro do Conselho de Pesquisa da Universidade de São Paulo (São Paulo, Brasil).

<sup>8</sup> Professora Associada da Faculdade de Ciências Econômicas e dos Programas de Pós-Graduação em Direito da Cidade e Economia, ambos da UERJ.

<sup>9</sup> Mestrando em Direito da Cidade/UERJ. Advogado e Professor.

abastecimento de água, rede geral de esgotamento sanitário ou fossa séptica e coleta de lixo. As carências habitacionais dos brasileiros são ainda maiores do que os números apresentados. Em primeiro lugar, porque as habitações localizadas nas favelas não compõem esses números e, de acordo com a FJP, mais de 1.956.331 domicílios estão localizados em aglomerados subnormais que, conforme definição do IBGE, aproximam-se do conceito de favelas.

Além disso, os problemas habitacionais não se resumem aos domicílios com as características já mencionadas. A FJP inclui no conceito de necessidades habitacionais, por exemplo, aqueles domicílios em que há coabitação familiar, ônus excessivo com aluguel, adensamento excessivo de moradores, alto grau de depreciação ou sem unidade sanitária domiciliar exclusiva.

Visando apresentar maior número de dados, e acompanhando o já mencionado estudo da FJP sobre *déficit* habitacional, vejamos os dados abaixo:

- 1) 4.489.139 domicílios no Brasil são utilizados em coabitação familiar;
- 2) em 1.857.323 domicílios, as famílias possuem renda mensal de até três salários mínimos e gastam 30% ou mais de sua renda com aluguel;
- 3) 1.027.487 estão em situação de inadequação fundiária e
- 4) 1.739.231 não possuem banheiro individual.

Nesse contexto de *déficit* habitacional e políticas de desenvolvimento durante o governo Lula, é que se encaixa o *Programa Minha Casa Minha Vida*, que será discutido a seguir.

#### **4.1. Programa *Minha Casa Minha Vida***

Em uma ação conjunta dos Governos Federais, Estaduais e Municipais com o Ministério das Cidades, a Secretaria Nacional de habitação e a Secretaria Nacional de Saneamento básicos, foi desenvolvida uma série de pequenas ações que se culminou na criação da Lei n 11.977, de 7 de Julho de 2009 do *Programa Minha Casa Minha Vida* - PMCMV. Citamos o trecho que regulamenta sua Estrutura e qual é sua finalidade:

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

para famílias com renda mensal de até 10 salários mínimos, ou seja, R\$ 4.650,00 (quatro mil, seiscentos e cinquenta reais) cuja meta é oferecer, no triênio 2009/2011, um milhão de moradias, e compreende os seguintes subprogramas: (Redação dada pela Lei nº 12.424, de 2011)

I - o Programa Nacional de Habitação Urbana - PNHU; e (Redação dada pela Lei nº 12.424, de 2011)

II - o Programa Nacional de Habitação Rural - PNHR. (Redação dada pela Lei nº 12.424, de 2011) (Ministério das Cidade, pg. 1)”

O PMCMV tem como meta criar 1 milhão de moradias garantindo o aumento do acesso das famílias de baixa renda à casa própria, onde o programa se subdivide-se da seguinte forma:

- Famílias com renda até 3 salários mínimos – subsídio integral com isenção do seguro;
- Famílias com renda de 3 a 6 salários mínimos – aumento do subsídio parcial em financiamentos com redução dos custos do seguro e acesso ao Fundo Garantidor;
- Famílias com renda de 6 a 10 salários mínimos – estímulo à compra com redução dos custos do seguro e acesso ao Fundo Garantidor.

Nota-se que quanto menor a renda, maiores os incentivos governamentais com o intuito de adequar cada vez mais o valor da prestação a capacidade de pagamento da família.

Dentro da meta de 1 milhão de moradias a lei prevê o seguinte direcionamento:

- 400 mil unidades habitacionais para famílias com renda de 0 a 3 salários mínimos;
- 400 mil unidades habitacionais para famílias com renda de 3,1 a 6 salários mínimos;
- 200 mil unidades habitacionais para famílias com renda de até 10 salários mínimos.

Os investimentos do PMCMV acontecem pela produção de novas unidades habitacionais e nos financiamentos diretos aos beneficiários finais do programa para a aquisição da moradia.

A forma de operacionalizar a produção habitacional varia em função da renda do público-alvo. Na faixa de renda de 0 a 3 SM, a Caixa Econômica Federal, na qualidade de agente gestor do Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, é quem contrata a construtora encarregada da construção das moradias. Depois de concluídos, os imóveis são alienados às famílias, previamente cadastradas e selecionadas por estados e municípios. A produção das unidades habitacionais voltada a famílias com renda de 3 a 10 SM ocorre por intermédio de financiamento às empresas construtoras, com a posterior comercialização aos beneficiários finais.

O PMCMV atua, também, financiando diretamente pessoas físicas, concedendo linhas de crédito para a compra da moradia ou sua construção. Nesses casos, as famílias podem adquirir um imóvel das construtoras que fazem parte do programa ou outro imóvel qualquer, desde que seu valor esteja dentro do limite estipulado pelo programa e que seu “habite-se” tenha sido emitido após 26/3/2009, data do lançamento do programa. Com vistas a viabilizar a aquisição do imóvel pelas famílias, o PMCMV prevê a concessão de subsídio às famílias mais carentes, subsídio este concedido com recursos orçamentários. Seu valor varia em função da renda familiar, não sendo concedido, no entanto, às famílias com renda superior a 6 SM. (TCU 2011)

Como agente do PMCMV temos a Caixa Econômica Federal (CEF), banco público e principal executor das políticas do Governo Federal. De acordo com Emmanuel Carlos de Araujo Braz<sup>10</sup> a Caixa “desempenha um papel determinante para a execução e alcance dos resultados dos projetos de infraestrutura urbana e social dos programas federais, analisando, acompanhando e supervisionando a execução dos projetos, inclusive prestando assistência técnica aos estados e municípios”.

A Tabela 21, traz os resultados até o dia 31 de dezembro de 2010:

---

<sup>10</sup> Gerente nacional de planejamento e avaliação da CEF.

Tabela 21. Unidades habitacionais contratadas no PMCMV – 31 de dezembro de 2010

Público Alvo	Pessoa Juridica		Pessoa Fisica		Total		Meta	%
	Unidades Contratadas	Valor Financiado	Unidades Contratadas	Valor Financiado	Unidades Contratadas	Valor Financiado		
0 a 3 SM	423.498	17.377.242	147.834	6.331.327	571.332	23.708.569	400.000	143%
3 a 6 SM	160.455	9.985.472	126.710	10.324.193	287.165	20.309.665	400.000	72%
6 a 10 SM	115.798	8.380.011	8.509	629.506	145.760	9.009.518	200.000	73%
<b>Total</b>	<b>699.751</b>	<b>35.742.726</b>	<b>283.053</b>	<b>17.285.025</b>	<b>1.004.257</b>	<b>53.027.752</b>	<b>1.000.000</b>	<b>100,4%</b>

Fonte: Ministério das Cidades

Os dados demonstrados na Tabela 21 apontam que cerca de 1.004.257 de unidades habitacionais foram contratadas no total de R\$ 53,03 bilhões, atingindo a meta em 100%, atentando-nos para as faixas de renda, temos que do total contratado: 571.332 unidades habitacionais foram para famílias com renda de 0 a 3 SM, ou seja 143% da meta; 287.165 unidades na faixa de renda de 3 a 6 SM, ou seja, 72% da meta; e 145.760 unidades na faixa de renda de 6 a 10 SM, portanto 73% da meta.

Por fim o relatório traz os números reais com relação a unidades prontas, onde até 31 de dezembro de 2012, 238 mil unidades estavam prontas, sendo: 92 mil unidades para as famílias de 0 a 3 salários mínimos; 139 mil para famílias de 3 a 6 salários mínimos e 7 mil para famílias de 7 a 10 salários mínimos.

#### 4.2. Avaliação do PAC, setor habitacional, segundo o TCU

Segundo relatório do TCU de 2011, ano base 2010, as ações de habitação no PAC são divididas em dois grupos: o primeiro, voltado ao setor público; o segundo, ao setor privado. O primeiro grupo compõe-se de empreendimentos voltados para obras públicas, como urbanização de assentamentos precários e a requalificação de imóveis, realizadas pelos entes públicos, sob a supervisão do Ministério das Cidades. Com recursos orçamentários, as ações atingiram 15 mil famílias, com dispêndios de R\$ 235 milhões; as ações suportadas por financiamentos alcançaram 9 mil famílias, com despesa de R\$ 119 milhões.

O segundo grupo é constituído por financiamentos direcionados ao setor privado, para a aquisição e a reforma de imóveis – novos e usados –, bem como a construção de novas unidades imobiliárias. As ações voltadas às pessoas físicas beneficiaram 971 mil

famílias, com desembolso de R\$ 50,9 bilhões; finalmente, as ações do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo – SBPE - beneficiaram 1,2 milhões de pessoas, com financiamentos de 166,0 bilhões.

O relatório aponta a existência de um item com desempenho mais expressivo ao longo dos 4 anos de vigência do PAC. Porém, o mesmo relatório chama a atenção que grande parte desse investimento foi direcionada para inversões financeiras, como mostra a tabela 22, sobre finalidade dos financiamentos:

Tabela 22. Execução financeira acumulada (2007/2010) Habitação de mercado

<b>Execução financeira acumulada (2007/2010): Habitação de mercado</b>			
	R\$ bilhões		
	<b>Pessoa Física</b>	<b>SBPE</b>	<b>Total</b>
Aquisição – Imóvel Novo	5,4	20,5	25,8
Aquisição – Imóvel Usado	23,7	52,9	76,7
Produção de Novas Unidades	8,5	61,0	69,5
Reforma/Ampliação	1,5	0	1,5
Contrapartida	12,6	26,9	39,5
<b>Total</b>	<b>51,7</b>	<b>161,3</b>	<b>213,0</b>

Fonte: Ministério das Cidades

Como apontam os dados, o PAC tem papel fundamental, tanto na política de geração de emprego, com geração de consumo, quanto na política de infraestrutura do país. Especialmente no caso do Programa *Minha Casa Minha Vida*, a perspectiva de política pública intrínseca ao PAC fica evidente, já que possibilita às famílias de classes populares a aquisição do bem de maior grandeza: a casa própria.

## CAPÍTULO 5.

### ANÁLISE DOS DADOS

Esta monografia inspira-se na sociologia econômica, que considera que todo mercado é uma construção social e nega que o mercado seja uma entidades cujo funcionamento corrói a cultura, a ciência e os próprios vínculos sociais. (Abramavay, 2007)

A Sociologia Econômica surge no final do século XIX. Têm como seus teóricos Durkheim, Weber, Simmel e Veblen. Surge como crítica à forma enviesada dos economistas clássicos praticarem sua ciência, essa forma tinha como ponto central o conceito de *Homo Economicus*, o homem racional, utilitarista, maximizador de lucros.

Essa definição aplicada na Ciência Econômica fez com que suas análises e pressupostos desconsiderassem as interferências sociais, políticas, culturais e simbólicas na economia. Ao retomar os conceitos sociais, culturais e políticos aplicados à economia, a Sociologia Econômica passa a ser definida como “a aplicação das ideias, conceitos e métodos sociológicos aos fenômenos econômicos” (SWEDBERG, 2004). A Sociologia Econômica ficou pouco atuante na década de 1930, quando imperou a divisão social do trabalho entre os economistas e sociólogos. Na década de 1970, Granovetter retoma o tema e inaugura a (Nova) Sociologia Econômica, contribuindo, principalmente, com a definição de que os mercados são construídos por redes de interação social.

Pierre Bourdieu, representante da Sociologia Econômica, retoma as dimensões sociais, políticas e históricas esquecidas pela Ciência Econômica. Para este autor, é necessário desnaturalizar crenças que a ortodoxia econômica trabalha como dadas *a priori*. Dessa forma, Bourdieu enfatiza que tanto a economia, como os mercados e as preferências são construções sociais. Como Durkheim e Veblen, Bourdieu, ao criticar a Ciência Econômica, propõe a substituição do *homo economicus*, pelo *homo sociológico*. Dentre seus conceitos mais utilizados, estão os conceitos de *habitus e campo*.

O conceito de *habitus* é definido como “sistema de disposições” (BOURDIEU, 1990), que configura-se como a modelação do agente pelo externo e a sua forma de exteriorização. É embutido no indivíduo desde a primeira educação, são aquelas características, que o agente carrega, herdadas de sua classe e situação social e que serão identificadas na ação do agente, mas que não são determinantes. Sendo uma tendência,

predisposição do indivíduo a realizar a ação ou trilhar um caminho, da mesma forma como os outros agentes de sua classe social. O *habitus* é que gera o gosto e preferência.

*Campo*, para o autor, é um espaço, que possui leis próprias, “no interior do qual há uma luta pela imposição da definição do jogo e dos trunfos necessários para dominar nesse jogo” (Ibid, 1990, p 119). Dessa forma, diferentemente da forma analítica da Ciência Econômica – onde todas as esferas (religiosa, familiar, política) operam dentro das mesmas leis determinadas pela economia, resumidas na busca pelo lucro – esse autor, ao postular o conceito de campo, permite a que a articulação interna das esferas sejam autônomas, pois, “o interesse que move o campo econômico não é o mesmo que move os outros campos” (Bourdieu, 2007). Este campo estará em constante tensão, conforme citado acima, estará em luta, tanto interna quanto externa, já que os seus agentes querem impor a sua verdade (*doxa*), utilizando os capitais específicos do seu campo, necessários para ganhar as lutas, que podem ser econômicos, culturais, simbólicos. Para a sociologia econômica, o conceito de mercado pode ser entendido pelo conceito de campo, já que essa possibilita apreender maior complexidade envolvida nos mercados.

Esses conceitos de Bourdieu e a forma como eles se relacionam estão presentes no livro *As Estruturas Sociais da Economia*, de 2000. Nele, o autor faz a análise de como se constrói o mercado da casa individual, que surgiu na França durante os anos 1980 e 1990, substituindo os grandes aglomerados habitacionais. O autor define esse mercado como um campo, que está dentro do campo econômico. O objetivo do trabalho era mostrar que a oferta e a demanda são construções sociais.

Dessa forma, o autor elucidava o quanto a publicidade e o Estado, através de políticas públicas, criam a preferência/*habitus* nos agentes – lembramos que esse o autor em 1979, com o livro *A Distinção*, tratou dos gostos e das preferências como construções. No campo da casa própria, a luta travada era para impor a *doxa* da compra desse novo tipo de habitação, em que tanto as construtoras quanto o Estado possuem o maior capital frente aos consumidores (RAUD, 2007). A conclusão que o autor chega, por meio das entrevistas com os compradores das casas próprias, é que eles foram levados a fazer essa compra através da ação das construtoras e, principalmente, do Estado, que atuaram junto com o *habitus* de classe, no caso desses compradores, a classe média. Percebe-se a importância do Estado nesse processo, uma vez que “entre todas as trocas do exterior do campo as mais importantes são as que se estabelecem com o Estado” (BOURDIEU, 2000) e que essa interferência do Estado se dá, principalmente, através do direito; por exemplo, no campo

da casa individual, foram criadas leis referentes à concessão de crédito para a compra da casa.

Esse processo de escolha pela casa individual, assim como a preferência por um determinado produto, não são, necessariamente, racionais. E dentro da estrutura econômica de Bourdieu os agentes são ativos, mas sofrem a influência da estrutura da mesma forma e no mesmo momento em que a constrói.

Da mesma forma, Bourdieu mostra o papel do Estado na construção dos consumidores, contribuindo de forma significativa para produzir o mercado de habitações, orientando investimentos financeiros ou através de leis, como no Brasil atual.

Assim, Bourdieu mostra que o mercado de casas individuais é uma construção social com a participação do Estado como fomentador de políticas públicas construindo assim a oferta e a demanda:

“(...) as estratégias econômicas estão na maior parte das vezes integradas num sistema complexo de estratégias de reprodução, portanto, cheias de toda a história que elas visam perpetuar, isto é, a unidade doméstica, ela própria o resultado de um trabalho de construção coletiva, uma vez mais ainda imputável, numa parte essencial, ao Estado; e que, correlativamente, a decisão econômica não é a de um agente econômico isolado, mas de um coletivo, grupo ou empresa, funcionando como um campo.” (pg.35).

O que queremos argumentar é que, no caso francês, Bourdieu mostra é que o Estado criou um mercado Consumidor (impulsionando gostos e preferências no Consumidor através do crédito) e Produtor, sempre através de interações sociais constantes.

Se analisarmos as políticas habitacionais no Brasil, pela perspectiva da sociologia econômica, especialmente pela perspectiva de Bourdieu, temos um resultado muito parecido: em diálogo com o setor privado, o Estado atuou fortemente na construção das preferências dos consumidores no mercado habitacional.

Em nossas análises, ao invés de se submeter ao Fundo Nacional de habitação de Interesse Social (SNHIS), o PAC traz um novo conjunto de regras desmontando assim certa autonomia do SNHIS, no qual os recursos do PAC não estão atrelados a quaisquer mecanismos de controle social, pois seu responsável é exclusivo da Casa Civil da Presidência da República.

Os dados permitem afirmar que o PMCMV impactou a economia por meio de um efeito multiplicador gerado pela indústria da construção, ou seja, além dos subsídios,

aumentou o volume de crédito para aquisição e produção de moradias, ao mesmo tempo em que reduziu os juros com a criação do Fundo Garantidor da Habitação que aporta recursos para pagamento das prestações em caso de inadimplência por desemprego e outras eventualidades. Desta forma, O *Programa Minha Casa Minha vida*, permite manter o desenvolvimento do setor imobiliário e reaquecer as atividades do ramo da construção civil, que experimentava uma fase de intenso crescimento desde 2006, mas que vinha sofrendo impactos da crise econômica. Da mesma forma, os dados coletados e apresentados permitem afirmar que o PMCMV foi desenvolvido em conjunto com o setor imobiliário. Dessa forma, já que foi desenhado em conjunto com as incorporadoras e construtoras que já haviam desenvolvido projetos para ser lançados em 2009, o modelo desenvolvido para o PMCMV permitiu que estes agentes do mercado privado pudessem relançar seus empreendimentos de acordo com as especificações dos novos recursos.

Por isso, a tipologia habitacional resultante do PMCMV é muito semelhante à tipologia que já estava sendo desenvolvida pelas grandes construtoras e incorporadoras para as faixas de renda entorno de 5 salários mínimos. Isso favoreceu a liberação de inúmeros projetos que já estavam em fase de aprovação.

Concluimos que tal política pública (PMCMV) foi implementada em diálogo com o mercado privado, o que não significa dizer, que foi implantada a serviço do setor privado. Ao contrário, argumentamos existir uma convergência de interesses entre setor público e privado. Portanto, em diálogo com o setor privado, o Estado buscou e busca sanar o problema no *déficit* habitacional domiciliar, criando oferta e procura.

## **Conclusão**

Ao contrário dos autores que apontam o Estado mínimo durante o Governo Lula, como Pase (2010), argumentamos que o Estado, durante o governo Lula, tem atuado fortemente no setor de infraestrutura, adicionando conceitos de inclusão social e de fortalecimento regional às cláusulas legais, além de fazer uso de instrumentos financeiros para obter ganhos e para exercer controle. Num segundo momento, o Governo Lula propõe a lei de parcerias público-privadas, numa intenção de compor o Estado com o setor privado, possivelmente para tornar o cenário mais sólido para a atração do setor privado.

Nos últimos 10 anos, tem-se uma retomada da importância do Estado como investidor e executor direto em infraestrutura, em aliança com setor privado. Assim, nossa pesquisa sobre o PAC e, mais especialmente sobre o mercado da habitação, indica a presença de um Estado forte, construindo demandas e ofertas, em diálogo com a iniciativa privada. Mais do que legislar, o Estado criou categorias de oferta e demanda no mercado habitacional brasileiro.

## **BIBLIOGRAFIA:**

- ABRAMOVAY, Ricardo. “Entre Deus e o diabo: mercados e interação humana nas ciências sociais”. *Revista Tempo Social*, USP. v. 16, n. 02, 2004.
- ABRAMOVAY, Ricardo. “Os mercados como construção sociais”. *Jornal Valor econômico* Agosto de 2007.
- ANTUNES, R. *A desertificação neoliberal no Brasil: Collor, FHC e Lula*, Autores Associados, 2004.
- ARAÚJO, José Prat.; *Um retrato do Brasil – Balanço do Governo Lula*; Editora Fundação Perseu Abramo, 2006
- ÁVILA, Rodrigo V.. *PAC: Programa de Atendimento aos Credores*, 2007
- BARBOSA, Nelson e SOUZA, Jose A. P. *A inflexão do Governo Lula: Política econômica, crescimento e distribuição de Renda*. 2010
- BNDESPar*. Projeto de pesquisa. Dissertação de mestrado. Engenharia de produção. Universidade Federal de São Carlos.
- BOITO JR., A. “A hegemonia neoliberal no governo Lula”. *Revista Crítica Marxista*, nº 17, novembro de 2003. Campinas: Editora Revan.
- BOITO, Armando. “A frente política neodesenvolvimentista e as classes populares”. Disponível em <http://www.viomundo.com.br/politica/armando-boito-jr-as-contradicoes-da-frente-neodesenvolvimentista.html>. Consultado em 15 de junho 2012.
- BORGES NETO, J. M., “Um governo contraditório”, *Revista da Sociedade brasileira de Economia Política*, n. 12, p. 7-17, 2003.
- BOSCHI, R.. (2008). “Estado desenvolvimentista no Brasil: continuidades e incertidões”. *Revista Ponto de Vista*, vol.20, n. 2 ,2008.
- BOSCHI, Renato e GAITÁN, Flávio. “Intervencionismo estatal e política de desenvolvimento na América Latina”. *Caderno CRH*, Salvador, volume 21, n. 53, maio/agosto 2008.
- BOURDIEU, P. *Las Estructuras Sociales de La Economía*, 2002.
- BOURDIEU, P. *Meditações Pascalianas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.
- BOURDIEU, P. *Razões Práticas*. Papyrus, 1996
- BOURDIEU, P. *Miséria do mundo*, Vozes, 1998.
- BOURDIEU, P. O Campo Econômico. *Política & Sociedade*, n. 6, 2005, pp. 15-57.
- BOURDIEU, P. (1989). *O poder simbólico*. Difel, 1989.
- BRASIL, Secretaria de Imprensa e Porta Voz – Discurso do Presidente da República de 22

de Janeiro de 2007.

BRASIL, Programa de Aceleração do Crescimento – 2007-2010 – Material Para a Imprensa, 2007.

BRASIL, LEI Nº 11.977, DE 7 DE JULHO DE 2009.. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Leis/L11977compilada.pdf>

BRAZ, Emmanuel C. de A. “Avaliação das obras do PAC a partir do “modelo lógico do projeto”” – *Desafio IPEA* – Desenvolvimento edição 63, pg. 37, Novembro de 2007.

BRESSER-PEREIRA, L. C. "Novo-Desenvolvimentismo", *Folha de S.Paulo*, 19/9/2004

BRESSER-PEREIRA, L. C. 'O Novo Desenvolvimentismo e a Ortodoxia Convencional', *São Paulo em Perspectiva*, 20 (3), pp.5-24. 2006.

DESIDÉRIO, W. *Mãos Visíveis na reprodução da dinâmica de atuação da BNDESPar*. Projeto de pesquisa. Dissertação de mestrado. Engenharia de produção. Universidade Federal de São Carlos, 2012.

DEZALAY, Y; GARTH, B. “A Dolarização do Conhecimento Técnico Profissional e do Estado: processos transnacionais e questões de legitimação na transformação do Estado, 1960-2000”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol.15, n. 43, pp. 163-176, 2000.

DIAS, Edney C., Trajetória e agendas na rearticulação da política habitacional brasileira: o governo federal e os empresários da construção (1994-2010), abril de 2012, Projeto de póa Graduação USP

FROYEN, Richard T. *Macroeconomia*. Editora Saraiva 5º Edição, 2006

GRUN, Roberto. “Fundos de pensão no Brasil do final do século XX: guerra cultural, modelos de capitalismo e os destinos das classes médias”. *Revista Mana*, v. 9, n. 2, 2003.

\_\_\_\_\_. “Convergência das Elites e Inovações Financeiras: a governança corporativa no Brasil”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol.20, n. 58, pp. 67- 90, 2005.

\_\_\_\_\_. “Entre a plutocracia e a legitimação da dominação financeira”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol.22, n. 65, pp. 85- 107, 2007.

GUIMARÃES, Juarez. “A nova economia política do governo Lula”. *Revista Teoria e Debate* n. 72, 2007

JARDIM, Maria A Chaves. ““Nova elite” no Brasil?: sindicalistas e ex-sindicalistas no mercado financeiro”. *Revista Estado e Sociedade*, Brasília, v. 24, n. 2, p. 363-399, maio/ago. 2009.

\_\_\_\_\_. “Criação e gestão de fundos de pensão: novas estratégias sindicais”. *Revista Bib*, 2007.

\_\_\_\_\_. “Domesticação e moralização no capitalismo do governo Lula”. *Relatório Fapesp* (projeto jovem pesquisador), 2010.

\_\_\_\_\_. Revista Dados. *Domesticação e ou/moralização no governo Lula: inclusão social via mercado e via fundos de pensão*, 2009a.

\_\_\_\_\_. *Entre a solidariedade e o risco: sindicatos e fundos de pensão em tempos de governo Lula*. Annablume. São Paulo, 2009.

\_\_\_\_\_. “O investimento dos fundos de pensão durante o governo Lula: a construção das crenças de responsabilidade social e sustentabilidade e o recente interesse por investimento na Amazônia Brasileira”, 2011. Disponível em: [http://www.inesc.org.br/biblioteca/textos/livros/obs-de-invest-da-amazonia\\_estudo-1/view](http://www.inesc.org.br/biblioteca/textos/livros/obs-de-invest-da-amazonia_estudo-1/view).

KEYNES, John M. *A teoria Geral do Emprego do Juro e da Moeda – Inflação e Deflação*. (ed 1985)

KLINTOWITZ, Danielle C. “Como as Políticas Habitacionais se inserem nos contextos de reforma do Estado? A experiência recente do Brasil”. *Revista Pensamento & Realidade Ano XIV – v. 26 nº 3/2011*

LEME, Ricardo C. *Política Nacional de Habitação e o Mercado Imobiliário Brasileiro*. 2011.

LICHA, Antonio L; SANTICHIO, Maria A. *O PAC e a performance da economia brasileira*, 2007.

MACHADO, Luiz A. F. O Brasil e o Novo Desenvolvimentismo, Abril de 2010.

MAGALHÃES, J. P. DE Almeida e outros, Os anos Lulas – Contribuição para um balanço crítico 2003-2010, Rio de Janeiro, Ed Garamond, 2010.

MARICATO, Ermínia. *Por um novo enfoque teórico na pesquisa sobre habitação*, 2009.

MARQUES, MENDES. (2006). “Social no Governo Lula: a construção de um novo populismo em Tempos de aplicação de uma agenda neoliberal”. *Revista de Economia Política*, vol. 26, nº 1 (101), pp. 58-74 janeiro-março/2006.

MATTOSO, Jorge. Capítulo *O Brasil Herdado; Livro Brasil entre o passado e o Futuro*. Editora Boi tempo, 2010

MERCADANTE, A. *As Bases do Novo Desenvolvimentismo: Análise do Governo Lula*. Tese de Doutorado, Instituto de Economia (IE) da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), em São Paulo, 2010.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Instrução Normativa nº 8, de 26 de março de 2009 <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Instru%C3%A7%C3%B5esNormativas/IN-008-2009-Trabalho-Social.pdf>

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Orientação Operacional 01 e 02 de 2007 sobre o PAC <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/OrientacaoOperacional/orientacao-operacional-01.pdf>

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Política Nacional de Habitação (2004) <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/4PoliticaNacional/Habitacao.pdf>

MUNDO NETO, M. “De sucroalcooleiro a sucroenergético: a construção de um campo organizacional”. *33º Encontro Anual da ANPOCS*, Caxambu, MG, de 26 a 30 de outubro de 2009.

MUNDO NETO, Martin. Transformações na indústria sucroalcooleira brasileira no início do século XXI: das famílias aos acionistas" Tese defendida em 21/03/2012. Disponível em: [http://200.136.241.56/htdocs/tedeSimplificado/tde\\_busca/processaPesquisa.php](http://200.136.241.56/htdocs/tedeSimplificado/tde_busca/processaPesquisa.php).

PASE, Hemerson Luiz. “Governo Lula e as Políticas Públicas do setor elétrico”. *Revista Debates*, vol. 4, no. 2, 2010.

PAULANI, L. “Quando o medo vence a esperança”, *Brasil delivery*, Editora Boitempo, 2008,

PAULANI, L. e TEIXEIRA, R. A. “O mais político dos temas econômicos”. *Brasil Delivery*, ed Boitempo, 2008, pg 141-147

PESSOA, Samuel. O contrato Social da Redemocratização e seus Limites. *Revista interesse Nacional*, Julho de 2012

RAUD, C. “Bourdieu e a nova sociologia econômica”. *Tempo Social*. Revista de Sociologia da USP, v. 19, p. 203-232, 2007.

REIS, Eli. O “Estado nacional como desafio teórico e empírico para a sociologia política contemporânea”. In: Schwartzman, Felipe e outros (org.). *O Sociólogo e as políticas públicas*. 2009.

SADER, Emir, GARCIA, Marco Aurélio (orgs.). *Brasil entre o passado e o Futuro*. Editora Boitempo, 2010

SADER, Emir. “Brasil, De Getúlio a Lula”. *Brasil entre o passado e o Futuro*. Editora Boitempo 2010

SAE - Secretaria de Assuntos Econômicos do BNDES – A importância do PAC para os Investimentos entre 2007 e 2010.

SAMPAIO Jr, Plínio de Arruda. *Notas sobre o PAC: um passo atrás*, 2007

SANTOS, Angela M. S. P. e DUARTE, Sandro M. *Política habitacional no Brasil: uma*

nova abordagem para um velho problema, 2010.

SHIMIZU, Julio Y., *Projeção de impactos econômicos do Programa Minha Casa, Minha Vida: uma abordagem de equilíbrio Geral Computável*, 2010.

SICSÚ, João; A mídia trata de inventar o pós Lula. “Revista Inteligente”, Julho de 2010.

Disponível em:  
[http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia\\_id=16797](http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=16797)

SICSU, J. Depois de quatro anos: governo tenta mudar o rumo, 2007. *Revista Teoria e debate* n. 70

Silva. Marcio Rogério. *O PAC setor hidrelétrico*. Dissertação de mestrado. Programa de Pós Graduação em Engenharia de Produção da UFSCar. São Carlos, 2012.

SOCHA, Eduardo. Pequeno glossário da teoria de Bourdieu. *Revista CULT*, 128, 2011, p. 46.

STEINER, P. *A Sociologia Econômica*. São Paulo: Atlas, 2006.

SWEDBERG, R. “Sociologia Econômica: hoje e amanhã”. *Tempo Social*, Revista de Sociologia da USP, v. 16, n., 2004.

TOLEDO, Caio N. “A Modernidade Democrática da Esquerda: Adeus à Revolução?” *Crítica Marxista*, n. 1 São Paulo, 1994

VALOR ECONÔMICO. *BNDESPar garante metade do lucro do banco, diz Coutinho*. 19/10/2011. Disponível em: <http://www.valor.com.br/brasil/1059730/bndespar-garante-metade-do-lucro-do-banco-diz-coutinho>

Constituição da República Federativa do Brasil. Coleção Saraiva de Legislação, 35ª edição, 2005.

Sites:

- Tribunal de conta da União - <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU>
- Casa Cível - <http://www.casacivil.planalto.gov.br/>
- Ministério da Fazenda - <http://www.fazenda.gov.br/>
- IBGE - <http://www.ibge.gov.br/home/>
- PAC - <http://www.brasil.gov.br/pac/>
- Banco central - <http://www.bcb.gov.br/>
- Ministério das Cidades - <http://www.cidades.gov.br/index.php>