



# **O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO BRASILEIRO E A CAIXA**

## **TRABALHOS PREMIADOS**



## **Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento**

Av. República do Chile, 100 – subsolo1, salas 15-17 - Centro - 20031-917 Rio de Janeiro, RJ, Brasil

Tel.: (5521) 2171-6312/6313

Site: [www.centrocelsofurtado.org.br](http://www.centrocelsofurtado.org.br)

Email: [centro@centrocelsofurtado.org.br](mailto:centro@centrocelsofurtado.org.br)

### **Patrocinadores**



*Luiz Carlos Thadeu Delorme Prado* – Diretor-Presidente

*Antônio Corrêa de Lacerda*

*Carlos Tibúrcio*

*Carmem Feijó*

*Rosa Freire d'Aguiar Furtado*

Superintendente Executivo – *Pedro de Souza*

Assessor Executivo – *Glauber Cardoso*

Assistente de Direção – *Adriana Gomes de Carvalho*

Assistente Executivo – *Alexandre França*

Bibliotecária – *Aline Balué*

### **Caixa Econômica Federal**

SBS Qd. 04 Lotes 3/4, Ed. Matriz – Asa Sul – 70092-900 – Brasília, DF, Brasil

Site: [www.caixa.gov.br](http://www.caixa.gov.br)

*Maria Fernanda Ramos Coelho* - Presidente da CAIXA

*Édilo Ricardo Valadares*- Vice-Presidente de Gestão de Pessoas

*Maria Salete Cavalcanti* - Superintendente Nacional de Desenvolvimento Humano e Profissional

*Vanio dos Santos* - Superintendente Nacional de Relacionamento Institucional

*Zirlana Menezes Teixeira* - Gerente Nacional de Educação Corporativa e Capacitação

*André Ricardo de Souza* - Gerente Nacional de Relacionamento Institucional

Projeto Gráfico – *Latin Promo*

Revisão – *Angela Vianna*

Editoração Eletrônica – *A 4 Mãos Comunicação e Design*

*Copyright © 2011 os autores*

Todos os direitos desta edição reservados ao

*Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento e Universidade Caixa*

D451 O desenvolvimento econômico brasileiro e a Caixa: trabalhos premiados / Juliana Camargos Costa ... [et al.]. – Rio de Janeiro : Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento : Caixa Econômica Federal, 2011.

-- p.

ISBN 978-85-64634-01-5

1. Desenvolvimento econômico - Brasil. 2. Caixa Econômica Federal. 3. Monografias. I. Costa, Juliana Camargos. II. D'Amico, Fabiano. III. Maciel, Tadeu Morato. IV. Costalonga, Fábio Lopes V. Covre, Jozieli Donadia. VI. Canova, Juliane Meure. VII. Gonçalves, Flávia Von Atzingen Pasquini. VIII. Silva, Fabrini Lopes da. IX. Santos, Jailson Moreira dos. X. Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento. XI. Título.

CDU 338.1(81)

Grafia atualizada segundo o acordo Ortográfico da Língua Portuguesa de 1990, em vigor no Brasil desde 2009

## Sumário

### **APRESENTAÇÃO .....5**

*Carlos Pinkusfeld Bastos*

Professor da UFRJ e membro do Comitê Científico do Centro Celso Furtado

### **PREFÁCIO .....7**

*Édilo Ricardo Valadares*

Vice-presidente de Gestão de Pessoas da Caixa Econômica Federal

### **TRABALHOS PREMIADOS**

#### **GRADUADOS**

Desenvolvimento econômico brasileiro contemporâneo e a Caixa: o papel do FGTS ..9

*Juliana Camargos Costa*

O Programa Minha Casa Minha Vida e a Caixa Econômica Federal .....33

*Fabiano D'Amico*

Cooperação Sul-Sul e desenvolvimento sócioeconômico:

o caso Caixa Econômica Federal .....55

*Tadeu Morato Maciel*

#### **MENÇÃO HONROSA**

Aproveitamento da água da chuva e energia solar

em uma residência no município da Serra – ES .....81

*Fábio Lopes Costalonga e Jozieli Donadia Covre*

#### **GRADUANDOS**

Mulheres em cargos de liderança na Caixa Econômica Federal .....103

*Juliane Meurer Canova*

O desenvolvimento econômico da Caixa e do Brasil .....127

*Flávia Von Atzingen Pasquini Gonçalves*

O desenvolvimento econômico brasileiro contemporâneo e a Caixa .....153

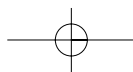
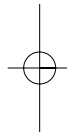
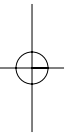
*Fabrini Lopes da Silva*

#### **MENÇÃO HONROSA**

A história da Caixa Econômica Federal do Brasil e o

desenvolvimento econômico, social e político brasileiro .....167

*Jailson Moreira dos Santos*



## Apresentação

É com grande satisfação que a Caixa Econômica Federal e o Centro Internacional Celso Furtado trazem a público, com o lançamento deste livro, as monografias vencedoras do Primeiro Concurso Nacional Caixa de Monografias. Dificilmente tal concurso poderia ocorrer em momento mais feliz. Após décadas de pouco dinamismo, a Caixa Econômica Federal assumiu, nos anos recentes, papel crucial no enfrentamento de um dos maiores desafios do desenvolvimento brasileiro: o enorme déficit habitacional que nos persegue há muito.

A busca pelo desenvolvimento econômico com inclusão social foi precisamente a paixão que, por toda sua vida, mobilizou Celso Furtado, decano dos economistas do desenvolvimento no Brasil. Assim, esta iniciativa conjunta expõe ao público – e mesmo reforça – os vínculos de uma comunhão de ideias que se estabeleceu desde a fundação do Centro Celso Furtado, em 2005.

Entretanto, o sucesso não seria possível se não contasse com a entusiástica adesão dos funcionários da Caixa, que enviaram 212 trabalhos na categoria graduados e 42 na categoria graduandos, concorrendo a prêmios que irão contribuir para a formação intelectual do agraciado: cursos de pós-graduação, apoio à participação em eventos externos, curso de imersão em idioma estrangeiro.

A participação expressiva dos funcionários neste primeiro concurso de monografias resultou em um painel bastante rico de temas e abordagens. A despeito de uma natural concentração dos candidatos na questão habitacional, as monografias cobriram ampla gama de temas, como a atuação da Caixa junto à comunidade brasileira no exterior, a questão feminina e as questões ambientais. Em todos os trabalhos, pode-se observar também uma tentativa de aprofundar a reflexão teórica sobre a questão do desenvolvimento e seus impactos sociais mais profundos, dando assim o respaldo acadêmico necessário à opção sociopolítica que tem na Caixa Econômica Federal um ator central.

Nos trabalhos vencedores, o Comitê Científico do Centro Celso Furtado buscou premiar, além do rigor acadêmico, o esforço de se construir uma abordagem teórica alternativa, em sintonia com a herança intelectual de Celso Furtado – honrando-a, ao mesmo tempo. Finalmente, o concurso teve também como efeito positivo o estímulo à produção de trabalhos monográficos sobre a Caixa, ainda relativamente escassos, apesar da importância histórica desta instituição na economia brasileira.

Estamos certos de que, ao realizarmos esse concurso, colaboramos para um momento particularmente importante na expansão da Caixa Econômica. Ficou patente o interesse,

entre os jovens, pela reflexão sobre o desenvolvimento econômico e social, o que aponta para um crescente enraizamento, na sociedade, do objetivo de avançarmos na construção de um Brasil mais justo, tendo a Caixa Econômica Federal como um de seus agentes mais relevantes.

CARLOS PINKUSFELD BASTOS

Professor da UFRJ

Membro do Comitê Científico do Centro Celso Furtado

## Prefácio

Há um século e meio, a Caixa participa das transformações que marcaram a história do Brasil. Acompanhamos a abertura e a consolidação do espaço democrático e nos tornamos agentes ativos no processo de urbanização e industrialização do país. A reflexão sobre o papel desempenhado pela Caixa, sua configuração atual e os objetivos estratégicos para os próximos 150 anos são muito importantes.

Além disso, consideramos que tornar nosso espaço empresarial e público aberto à reflexão acadêmica é ação e caminho para a sustentabilidade das estratégias e dos negócios da instituição. O debate acerca da identidade e da ação histórica da Caixa é tarefa relevante e que contribui para resgatar o papel dos bancos públicos e das agências de fomento no desenvolvimento do Brasil, tema raro na literatura brasileira da economia e da administração.

Esta obra reúne as produções vencedoras do Primeiro Concurso de Monografias Caixa. A iniciativa, em parceria com o Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento (Cicef), conjugada ao ciclo de palestras O Desenvolvimento Econômico Brasileiro e a Caixa, foi muito feliz como resposta a essa convocação histórica e praxica. O tema do concurso, condizente com o marco dos 150 anos da instituição, foi "O Desenvolvimento Econômico Brasileiro e a Caixa".

De julho a outubro de 2010, 257 produções monográficas foram elaboradas, abordando as mais variadas facetas das atividades da empresa e sua relevância para o país. Recebemos 212 inscrições na categoria graduados e 42 na categoria graduandos. Essa participação expressou nova percepção da valorização da atuação da Caixa por parte de seus empregados. É muito significativo que as pessoas da Caixa, em suas pesquisas de graduação e de pós-graduação, optem por refletir sobre a atividade da empresa. É uma declaração de que consideram a atuação da Caixa tão digna e relevante para a sociedade que se deve aprofundar e pensar sobre ela.

A publicação dos trabalhos premiados inaugura uma trajetória de reflexão e construção que esperamos que se prolongue por muito tempo. A parceria com o Cicef e a abrangência dos temas sinalizam também valiosa conquista externa. A Caixa hoje é reconhecida não só por seus empregados, mas pela sociedade, pois somos prestadores de serviços e de bens importantes para a população do Brasil. O momento em que apresentamos as monografias premiadas significa o coroamento desse debate, dessa discussão. Duzentas e doze monografias apresentadas por graduados e quarenta e dois por graduandos, este é um belíssimo número para começarmos uma trajetória que deve se prolongar por muito tempo.

Agradecemos a todos e a todas que, em sintonia com o excelente momento que a Caixa vivencia nesses últimos oito anos, compartilham conosco a responsabilidade e a maturidade necessárias para nos pensar como ator fundamental do desenvolvimento econômico do país.

ÉDILO RICARDO VALADARES  
Vice-presidente de Gestão de Pessoas



# Desenvolvimento econômico brasileiro contemporâneo e a Caixa: o papel do FGTS

JULIANA CAMARGOS COSTA / BELO HORIZONTE, 2010

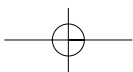
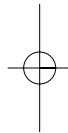
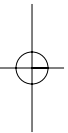
## Resumo

Esta monografia tem por objetivo analisar o papel da Caixa Econômica Federal, por meio do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), no desenvolvimento econômico contemporâneo brasileiro. A razão do tema deve-se à publicação, pelo Banco Mundial, em 2005, do relatório *Brazil Investment Climate Assessment*, que propõe a extinção do FGTS sob a justificativa de que ele prejudicaria o crescimento econômico do país e a relação entre firmas e empregados. A partir de dados numéricos e de ensaios estatísticos, procurou-se mostrar a relevância dos recursos do Fundo como fonte de renda para os trabalhadores desempregados, permitindo a manutenção do consumo e da atividade econômica durante os períodos de recessão. Analisando-se as críticas do Banco Mundial ao FGTS à luz das teorias da demanda efetiva, de Keynes, e da teoria do excedente, de Sraffa, concluiu-se que a visão do Banco Central deriva da teoria neoclássica, a qual apresenta sérias inconsistências.

**Palavras-chave:** ciclo econômico, FGTS, estabilizador automático.

## Sumário

1. Introdução
2. FGTS: origem e princípios de criação
3. O Banco Mundial e as críticas ao FGTS
4. Análises e críticas das propostas do Banco Mundial
  - 4.1 A crítica keynesiana: emprego e demanda efetiva
  - 4.2 A crítica sraffiana: formação dos preços e a lei dos rendimentos decrescentes
  - 4.3 FGTS e formação de preços
5. A importância do FGTS como estabilizador automático da economia
6. Conclusão
- Referências bibliográficas



## 1. Introdução

Uma das principais questões abordadas nas propostas de reforma tributária em debate no Brasil é a racionalização do sistema e a redução da carga tributária incidente sobre a atividade produtiva. Especificamente em relação aos encargos sobre a folha de pagamentos, afirma-se que estes representam um obstáculo à ampliação do emprego formal e à elevação do grau de competitividade da economia, além de criar um desestímulo ao investimento em capital humano.

Em consonância com essa visão, o Banco Mundial, em relatório publicado em 13 de dezembro de 2005, por ocasião do Seminário Agenda Microeconômica: Evidências e Perspectivas, promovido em conjunto com a Confederação Nacional das Indústrias (CNI), avaliou que a atual legislação trabalhista brasileira pode ter efeitos negativos sobre o desenvolvimento tecnológico, o crescimento econômico no longo prazo e as exportações, além de fragilizar a relação entre firmas e empregados. Argumenta-se, por outro lado, que a desoneração da atividade produtiva trará ganhos de produtividade, melhoria das condições de concorrência internacional e benefícios de preços e qualidade para o consumidor.

Como alternativa à desoneração, o Banco Mundial sugere, entre outras ações, a total eliminação do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), ou pelo menos que os trabalhadores tenham acesso mais flexível às contas vinculadas, passando a contribuição de 8% sobre o salário diretamente ao trabalhador, assim como a multa rescisória de 40%, ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

Até que ponto essas críticas estão respaldadas em um embasamento teórico consistente? Para analisar as propostas de extinção ou reformulação do FGTS, há de se considerar vários fatores, como os que levaram à sua criação e os possíveis prejuízos que sua extinção causaria à economia, sobretudo no tocante à geração de empregos diretos e indiretos, ligada a seu papel no financiamento da construção civil.

Por tudo isso, é oportuno empreender um estudo sobre o FGTS e seu papel na economia brasileira, debatendo os argumentos segundo os quais ele prejudicaria a competitividade da produção nacional e o crescimento econômico do país.

Para tanto, será analisada neste trabalho a utilização do fundo no tocante aos princípios de sua criação; a função do FGTS como mecanismo estabilizador automático do ciclo econômico; se a contribuição para o fundo onera as empresas a ponto de afetar os lucros e o crescimento da economia.

Quanto à metodologia, este trabalho é uma pesquisa descritiva, que busca registrar, analisar, classificar e interpretar dados com o mínimo de interferência do pesquisador. A forma de abordagem é qualitativa, pois as informações obtidas não serão necessariamente quantificáveis, e os dados serão examinados indutivamente. Quanto aos meios, a pesquisa é documental, tendo sido realizada em fontes escritas como livros, artigos e documentos, além de dados numéricos já coletados por órgãos de pesquisa econômica, como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Gaged), a Relação Anual de Empregados e Desempregados (Rais), o Banco Central do Brasil (Bacen) e a Caixa Econômica Federal (CEF). As ferramentas para análise de dados são o *software* Minitab e o Microsoft Excel.

O trabalho foi dividido em seis partes, incluindo esta Introdução. O item 2 inicia com um breve histórico do período que antecede o FGTS, analisando os fatores que levaram à sua instituição e o próprio funcionamento do Fundo. No item 3, apresentam-se as principais críticas do Banco Mundial à legislação trabalhista brasileira e especificamente ao FGTS, abordando-se o contexto de criação do Banco e seu instrumental teórico. No item 4 analisa-se a consistência das propostas de extinção do Fundo, sugeridas pelo Banco Mundial, bem como o efeito da contribuição, para o Fundo, de parcela sobre o lucro das empresas. No item 5 procura-se avaliar a função do FGTS como um dos estabilizadores automáticos da economia em períodos de recessão, chegando-se, então, às considerações finais, apresentadas na Conclusão.

## 2. FGTS: origens e princípios de criação

Pode-se afirmar que a criação do FGTS atendeu a três objetivos principais: a) funcionar como alternativa ao regime de estabilidade no emprego, instituído pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), garantindo ao trabalhador demitido sem justa causa uma indenização pelo tempo de serviço prestado; b) desonerar as empresas dos altos custos representados pela estabilidade aos dez anos de serviço; c) gerar fonte de recursos para o Banco Nacional da Habitação (BNH) no financiamento da construção de moradias.

Esses três objetivos refletiram o cenário que se afigurava à época, caracterizado pela necessidade de criação de um mecanismo de indenização trabalhista e pelo problema habitacional, representado pelo déficit de sete milhões de moradias.

No que diz respeito à necessidade de criação de um mecanismo de indenização, cabe ressaltar que o sistema impeditivo da dispensa do empregado, conhecido como “estabilidade”, nasceu inicialmente no setor público,<sup>1</sup> com a Lei nº 2.924/1915. No entanto, foi somente com a CLT, instituída em 1943, que a estabilidade foi garantida a todos os empregados com dez anos ou mais de serviços prestados. Atingida a estabilidade, a empresa somente poderia demitir o trabalhador por motivo de falta grave ou circunstância de força maior devidamente comprovada em juízo.

Contudo, os dispositivos contidos na CLT necessitavam ser complementados para que algumas falhas e efeitos maléficos sobre as relações entre empregados e empregadores fossem contornados. A dispensa sem justa causa de trabalhadores com tempo de serviço no limiar da estabilidade, e a ausência de um mecanismo eficiente que incentivasse ou determinasse a formação de um fundo de indenizações por parte das empresas refletiam a insuficiência da legislação em vigor até meados dos anos 1960 (Almeida e Chautard, 1976). Sendo a dispensa sem justa causa um evento considerado provável, o dispositivo da

<sup>1</sup> De acordo com Martins (2000, p.26), no artigo 149 da Constituição de 1824 já havia uma noção genérica de estabilidade: os oficiais do Exército e da Armada só poderiam ser privados de suas patentes por sentença proferida em juízo competente. A Constituição de 1891, no artigo 76, modificava um pouco essa orientação: os oficiais do Exército e da Armada só perderiam suas patentes por condenação a mais de dois anos de prisão, transitada em julgado nos tribunais competentes. Já no artigo 57, assegurava aos juízes federais a vitaliciedade no cargo, que só poderiam perder por sentença judicial.

indenização seria interpretado como uma função de custo crescente, que se tornaria particularmente significativo após os dez anos de serviços prestados pelo empregado.

Em relação ao setor habitacional, somente nos idos de 1945, no governo de Getúlio Vargas, o tema passou a ser um dos projetos efetivos do Estado. A partir do crescimento acelerado da população e da carência de moradias adequadas, constatou a necessidade de se instituir um sistema financeiro especializado no financiamento de moradias. Sendo assim, em 1964, foram criados o Banco Nacional de Habitação (BNH) e o Sistema Financeiro de Habitação (SFH), instaurando-se no país uma política urbana efetiva de moradia.

De início, o BNH constituía-se de um fundo garantido pela arrecadação obrigatória de 1% dos salários sujeitos ao regime da CLT e de uma taxa compulsória de 4% cobrada sobre o recebimento de aluguéis contra a emissão de letras imobiliárias em favor dos locadores. Contudo, esses recursos mostraram-se insuficientes, na época, para suprir o déficit habitacional estimado e a demanda de financiamento para construção.

Desta forma, a Lei nº 5.107, de 13 de setembro de 1966, que criou o FGTS, por um lado assegurou aos empregados um pecúlio pelo tempo de serviço prestado às empresas, proporcionando-lhes uma reserva de numerário para quando fossem dispensados do serviço, podendo inclusive sacá-lo em outros casos previstos em lei,<sup>2</sup> e, por outro lado, garantiu uma fonte de recursos para o BNH para o financiamento habitacional.

No entanto, a partir da década de 1970, uma série de fatores afetou fortemente o BNH, que, em 21 de novembro de 1986, pelo Decreto-Lei nº 2.291, foi extinto, no contexto de uma profunda reestruturação<sup>3</sup> no SFH e na gestão do FGTS, que ficou a cargo da Caixa Econômica Federal. Atualmente, as normas que regem o FGTS estão dispostas na Lei nº 8.036/1990, de 11 de maio de 1990, e no Decreto nº 99.684/90, de 8 de novembro de 1990.

<sup>2</sup> Conforme o artigo 35, da Lei nº 8.036/1990, que revogou a Lei nº 5.107/1966, a conta vinculada do trabalhador no FGTS poderá ser movimentada nas seguintes situações: I – despedida sem justa causa; II – extinção de empresa, fechamento de qualquer de seus estabelecimentos, filiais ou agências, supressão de parte de suas atividades, ou, ainda, falecimento do empregador individual; III – aposentadoria concedida pela Previdência Social; IV – falecimento do trabalhador; V – pagamento de parte das prestações decorrentes de financiamento habitacional concedido no âmbito do SFH; VI – liquidação ou amortização extraordinária do saldo devedor de financiamento imobiliário concedido no âmbito do SFH; VII – pagamento total ou parcial do preço de aquisição de moradia própria; VIII – quando permanecer 3 (três) anos ininterruptos, a partir de 14 de maio de 1990, sem crédito de depósitos; IX – extinção normal do contrato a termo, inclusive o dos trabalhadores temporários regidos pela Lei nº 6.019, de 1974; X – suspensão do trabalho avulso por período igual ou superior a noventa dias; XI – quando o trabalhador ou qualquer de seus dependentes for acometido de neoplasia maligna; XII – aplicação, na forma individual ou por intermédio de Clubes de Investimento – CI-FGTS, em quotas de Fundos Mútuos de Privatização – FMP- FGTS; XIII – quando o trabalhador ou qualquer de seus dependentes for portador do vírus HIV; XIV – quando o trabalhador ou qualquer de seus dependentes estiver em estágio terminal, em razão de doença grave.

<sup>3</sup> Com a extinção, as atribuições do BNH foram distribuídas entre o então Ministério de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU), o Conselho Monetário Nacional (CMN), o Banco Central do Brasil (Bacen) e a Caixa Econômica Federal (CEF). Ao MDU coube a formulação da política habitacional e desenvolvimento urbano; ao CMN coube orientar, disciplinar e controlar o SFH; ao Bacen, a fiscalização das instituições financeiras que integram o sistema e a elaboração das normas relativas à poupança; e à CEF, toda a administração do passivo, ativo, do pessoal e dos bens do BNH e a gestão do FGTS (Caixa Econômica Federal, 2006, v. 1).

### 3. O Banco Mundial e as críticas ao FGTS

Para entender as estratégias do Banco Mundial e rebater seu argumento de que o FGTS seria um empecilho ao crescimento do Brasil, é preciso levar em conta o contexto econômico que vigorava na época em que o Banco foi criado.

O Banco Mundial foi fundado num ambiente político-econômico conturbado, durante a Segunda Guerra Mundial, por ocasião da Conferência de Bretton Woods,<sup>4</sup> em julho de 1944. Naquele momento, a reconstrução das nações devastadas pela guerra era prioridade nas pautas de discussão, não só do Banco, mas também dos governos dos países desenvolvidos, inclusive os Estados Unidos, seu principal patrocinador. Além disso, as depressões econômicas anteriores e o sentimento de que a economia de mercado não tinha mecanismos confiáveis de autorregulação, criavam a necessidade de intervenção na economia.

Porém, a superação dos problemas da época e a reconstrução da Europa, além do desenvolvimento econômico do pós-guerra, aos poucos fizeram com que o pensamento anterior se modificasse, dando lugar à noção de que o capitalismo seria eficiente e possuía mecanismos de autorregulação, o que deu origem a novos modelos e teorias econômicas. Como resultado, o Banco abandonou sua postura de apoiar a industrialização dos países subdesenvolvidos, em favor de uma perspectiva de liberalização dos mercados e de redução do setor público na economia.

Baer e Lichtensztein (1987) afirmam que, ao longo dos anos, o Banco Mundial sofreu várias mudanças em sua estrutura de funcionamento, sendo que as políticas norteamericanas foram as que mais tiveram influência sobre ele. A esse respeito, Bresser Pereira (1995) avalia que a ideia inicial, de que a instituição deveria funcionar baseada na combinação da ação do Estado com a de empresários privados, aos poucos foi deixada de lado, cedendo espaço para a agressiva ideologia antiestatal da teoria neoclássica.

A teoria neoclássica, ou ortodoxa, baseia-se no "princípio da substituição", ou seja, na lei dos rendimentos marginais decrescentes, que estabelece a existência de uma relação geral inversa entre o preço e a quantidade utilizada de um fator, de forma que os preços dos fatores refletem a escassez relativa dos insumos de produção (Serrano e Medeiros, 2004). Outra ideia paradigmática é de que as forças de mercado conduzem a economia para o equilíbrio de pleno emprego. Conforme salienta Gremaud *et al.* (2003), a teoria neoclássica supõe que existam tendências do autoajuste na economia, ou seja, que haveria estabilidade no setor privado, e o pleno emprego seria atingido a partir do momento em que o governo parasse de intervir na economia, bastando para tanto a flexibilidade de preços e salários. Outra proposição básica desenvolvida pelos neoclássicos é a "dicotomia clássica", estabelecendo que os fatores reais determinam os preços relativos, enquanto o nível de preços é ditado pela quantidade de moeda na economia.

<sup>4</sup> O Acordo de Bretton Woods, assinado em julho de 1944, definiu um sistema de regras, instituições e procedimentos para regular as relações políticas, comerciais e financeiras entre os países mais industrializados do mundo. Entre outras disposições, foi estabelecida a conversibilidade indireta das moedas em ouro. Para isso, cada país tinha como obrigação manter a taxa de câmbio de sua moeda dentro de um determinado valor em termos de ouro (Baer e Lichtensztein, 1995). O Fundo Monetário Internacional (FMI), também criado à época, provia financiamento aos países para suportar as dificuldades temporárias de pagamento.

Baseado nessa teoria, o Banco Mundial, no relatório *Brazil Investment Climate Assessment* – ICA (2005), endereça sérias críticas ao Brasil, principalmente em relação ao ambiente de investimentos. Segundo ele, a corrupção, a criminalidade, os altos impostos e os custos trabalhistas são indicadores que contribuem para o baixo índice de desenvolvimento do país.

A primeira crítica do Banco Mundial estabelece que, pelo lado da demanda, a legislação trabalhista brasileira, inclusive os impostos sobre a folha de pagamento e os benefícios trabalhistas, aumentaria os custos da empresa, comprometendo negativamente as decisões sobre contratações e investimentos, afetando diretamente a produtividade e os lucros da empresa e, indiretamente, o nível da demanda por trabalho.

O relatório salienta ainda que a demanda por trabalho em uma economia competitiva, bem como os salários, deveria ser determinada pelo mercado. No entanto, esses elementos (salário e demanda por trabalho) seriam distorcidos pela legislação trabalhista, inclusive pelos benefícios recebidos pelo trabalhador, que são uma função do salário monetário. Essa distorção seria particularmente grave no Brasil, em razão dos elevados encargos trabalhistas. Conforme assinala Ulyssea (2004), citado pelo relatório, esses encargos no Brasil estão acima da média da América Latina, da Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) e dos nossos países vizinhos: "Estima-se que o valor total dos impostos e dos benefícios trabalhistas aumenta os gastos com remuneração em mais de 50%, no Brasil" (Word Bank, p.110). Ou seja, um trabalhador que tem salário mensal de R\$1.000,00 custará à empresa mais de R\$1.500,00.

Segundo o Banco Mundial (Word Bank, 2005), os benefícios trabalhistas, como o FGTS e o seguro-desemprego, contribuiriam para diminuir o nível de emprego, limitando a flexibilidade da mão de obra, reduzindo a produtividade do trabalho e a adoção de novas tecnologias. O salário mínimo e os benefícios ao trabalhador, que são função do salário, distorceriam a relação trabalhista: quando o salário é determinado pelo governo, e não pelas empresas, os ajustes tendem, na maioria das vezes, a um nível superior ao do salário de mercado, fazendo com que as empresas demitam seus trabalhadores produtivos. Como afirma o Banco Mundial, quando os salários são estipulados acima do salário real, fruto da produtividade marginal do trabalho, os custos para as empresas são maiores, ocasionando, assim, o desemprego. Além disso, o aumento do salário acima da produtividade do trabalho traria benefícios aos trabalhadores somente a curto prazo, pois a longo prazo há um declínio da renda líquida desses trabalhadores.

Em relação ao FGTS, o Banco Mundial afirma ainda que benefícios como este incentivam o trabalhador a se comportar forçando as empresas a demiti-lo. Além disso, também incentivaria os trabalhadores a entrar em acordo com os empregadores para a demissão ilegal, permitindo aos primeiros ter acesso aos benefícios por demissão. Assim, durante o período em que recebesse os benefícios, o empregador o contrataria informalmente e depois de aproximadamente três meses o readmitiria na empresa. Esse tipo de relação entre trabalhadores e empregadores contribuiria, pois, para a curta duração do contrato de trabalho no Brasil.

Por fim, o estudo prevê que uma redução de benefícios trabalhistas poderia levar a um aumento do emprego e a uma melhor composição da força de trabalho. A produtividade do trabalho aumentaria se as leis trabalhistas fossem ditadas pelo mercado, e não pelo governo,

pois as decisões seriam baseadas no porte, no tempo de atividade e no nível tecnológico da firma (salários, benefícios do trabalhador, impostos sobre a folha de pagamentos, admissão-demissão, capacitação da força de trabalho etc.). Conclui o relatório que os benefícios pela "perda do emprego" (FGTS, seguro-desemprego e multa rescisória de 40%) deveriam ser dinâmicos, desmotivando os trabalhadores a assinar acordos de demissão. Nesse sentido, o Banco Mundial sugere que se permita um acesso mais flexível às contas de FGTS, ou ele seja eliminado de todo, incorporando ou não os 8% sobre o salário nos vencimentos do trabalhador, enquanto o pagamento da multa de 40% seria feito diretamente ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).<sup>5</sup>

#### 4. Análises e críticas das propostas do Banco Mundial

##### *4.1 A crítica keynesiana: emprego e demanda efetiva*

Uma das principais suposições neoclássicas era de que o mercado de trabalho é um mercado de vendedores, no qual o trabalho pode ser vendido a qualquer momento desde que os trabalhadores aceitem reduzir os salários. Acreditava-se que o mercado de bens (preços) e o mercado de trabalho (salários) se equilibrariam automaticamente graças à flexibilidade de preços e salários diante das pressões do mercado. A causa do desemprego seria a elevação dos salários, promovida pela ação dos sindicatos.

Porém, um exemplo prático da ineficácia da teoria neoclássica foi observado na economia mundial, no início dos anos 1930, quando se constatou que a teoria ortodoxa era incapaz de explicar o que estava ocorrendo durante a chamada Grande Depressão:

Apesar de os salários nominais estarem despencando, o desemprego foi crescente nos primeiros anos da década, tendo atingido o pico de 25% no ano de 1933, ou seja, um quarto da força de trabalho não conseguia emprego, mesmo aceitando reduções de salário. As livres forças de mercado não pareciam ser capazes de recolocar a economia no trilho do crescimento e da plena ocupação da força de trabalho. (Lopes e Vasconcellos, 2000, p.113)

Com esse cenário exposto, fortaleceram-se ideias que viam o problema da depressão econômica como insuficiência de demanda agregada. Dessa forma, mudava-se o foco da análise, saindo da oferta agregada, das condições tecnológicas e do estoque de fatores de produção como determinantes do nível de produto, e passando para a análise da demanda agregada.

Nesse sentido, John Maynard Keynes desenvolveu, em 1936, o chamado "princípio da demanda efetiva", como base para a determinação do produto e da renda. Não foi somente ele quem pensou esse princípio, pois o economista polonês Mikhail Kalecki também chegou a conclusões semelhantes: "Rompia-se com a ideia de passividade da demanda e de automatismo de sua adequação à oferta" (ibid., 2000, p.113).

<sup>5</sup> O FAT é um fundo contábil de natureza financeira, instituído com o objetivo de custear o Programa de Seguro-Desemprego, o pagamento do abono salarial e o financiamento de programas de desenvolvimento econômico (Lei nº 7998/1990).



Segundo Keynes (1970), quando o emprego aumenta, a renda global também aumenta. Porém, a psicologia da comunidade, chamada por ele de "propensão a consumir", é tal que uma elevação da renda provoca uma elevação do consumo, porém não na mesma magnitude. Assim, já que o aumento da propensão a consumir é menor que o aumento da renda, os empresários poderão sentir uma perda de rendimentos (porque o crescimento das vendas de seus produtos é menor que o aumento da renda da comunidade). Portanto, deve haver um incentivo ao investimento suficiente para absorver o excesso de produção sobre o que a comunidade deseja consumir, a fim de que os empresários tenham uma receita necessária para manter o nível de emprego. Isto é, o emprego não pode aumentar se não houver um incentivo a investir.

De acordo com a teoria da demanda efetiva de Keynes,

A quantidade de mão de obra (N) que os empresários resolvem empregar depende da soma (D) de duas quantidades, isto é,  $D_1$ , o montante que se espera ver a comunidade gastar em consumo, e  $D_2$ , o montante que se espera vê-la dedicar a novos investimentos. D é o que chamamos antes de demanda efetiva. (Keynes, 1970, p.40)

Por sua vez, o investimento depende da viabilidade e da rentabilidade esperadas, dadas as expectativas do mercado e também da taxa de juros – quanto menor a taxa de juros, melhor a disposição dos empresários em investir. Uma vez que o consumo é estável, o investimento é o grande determinante da demanda agregada.

Para Keynes, o empresário toma sua decisão de quantos trabalhadores contratar e de quanto produzir com base em quanto ele espera vender:

A conduta de cada firma individual, ao fixar sua produção diária, é determinada pelas previsões a curto prazo – previsões relativas ao custo da produção em diversas escalas e previsões relativas ao produto da sua venda. Quando a produção se destina a ser adicionada ao equipamento produtor ou mesmo a ser vendida a distribuidores, essas previsões dependerão em grande parte das previsões de longo prazo (ou prazo médio) de outras pessoas. São estas diversas previsões que determinam o volume de emprego oferecido pelas empresas. (Ibid., p. 56)

Observa-se, portanto, que definir o volume de emprego é uma atribuição dos empresários, com base em quanto eles esperam vender, e não do mercado de trabalho. Dessa forma, numa situação de desemprego, segundo Keynes, de nada adianta a redução salarial para induzir mais contratações se os empresários acharem que não terão para quem vender a produção adicional. Nesse sentido, reduções salariais ainda podem ter um sinal adverso sobre as expectativas dos empresários, agravando o desemprego.

Este é o ponto crucial da teoria da demanda efetiva – segundo a qual uma redução nos salários provocará uma redução no consumo operário, o que diminuirá a demanda efetiva e a renda dos empresários. Por conseguinte, os empresários reduzirão a produção, o que afetará negativamente a renda global, contraindo o emprego e provocando novas reduções salariais.

Essa ideia vai de encontro à teoria neoclássica – embasamento teórico do Banco Mundial – segundo a qual os empresários creem que podem obter maiores lucros e aumentar a contratação de mão de obra a partir da redução de salários (considerando os salários com todos os seus encargos trabalhistas). Eles esperam produzir e vender mais, com um lucro

líquido maior, apenas porque reduziram os custos. Esperam também empregar maior número de trabalhadores para expandir ainda mais a produção e, logo, obter mais lucros. Ou seja, vigora a lei de Say: "A oferta cria sua própria procura."

Porém, de acordo com a teoria da demanda efetiva, a redução do salário poderá diminuir a demanda agregada; nesse caso, os lucros somente poderiam aumentar se:

1º) a propensão marginal a consumir fosse igual à unidade, de forma que o rendimento adicional vá inteiramente na procura de consumo, desembaraçando dessa forma o mercado da oferta adicional de bens produzidos em consequência do aumento do emprego;

2º) houvesse um aumento da procura de investimento igual à diferença entre o aumento do rendimento e o aumento do consumo. Tal aumento na procura de investimento só poderia ocorrer se houvesse um aumento na eficácia marginal do capital relativa à taxa de juros, uma vez que estes dois fatores são os determinantes do incentivo para o investimento. (Dillard, 1986, p.193)

Desse modo, como a redução de salários não conduz a uma elevação da eficácia marginal do capital, tampouco à diminuição da taxa de juros, conclui-se que a redução dos salários não elevará os lucros das empresas. Pelo contrário, se não houver demanda adicional, caso aumentem a produção, as empresas só conseguirão vender seus produtos com perdas, em razão da queda da demanda por consumo provocada pela redução da renda dos trabalhadores. Não se evidencia, pois, qualquer tendência direta de redução das taxas de salário monetário no incremento do emprego.<sup>6</sup> "O emprego só pode aumentar se houver um incremento na propensão marginal a consumir, ou um aumento na eficácia marginal do capital, ou uma redução na taxa de juros" (ibid., 1986, p.193), através de políticas monetária e fiscal expansionistas que elevem o volume da demanda efetiva.

#### 4.2 A crítica sraffiana: formação dos preços e a lei dos rendimentos decrescentes

A análise do Banco Mundial apresenta sérias inconsistências. Em primeiro lugar, porque, já a partir dos anos 1930, surgia grande insatisfação com os resultados que a teoria neoclássica oferecia; a tendência automática ao pleno emprego, a inexistência de desemprego voluntário e de capacidade ociosa não planejada não se verificavam empiricamente. Pelo contrário, as evidências mostravam pessoas em busca constante por empregos, mas sem sucesso.

Sraffa, em *Produção de mercadorias por meio de mercadorias*, critica fortemente a teoria ortodoxa. Ele demonstra que, partindo-se da condição de equilíbrio de longo prazo<sup>7</sup> – no qual os preços se igualam aos custos de produção –, é possível determinar os preços das mercadorias sem referência à demanda (Kuntz, 1976).<sup>8</sup> Dadas a tecnologia de produção e a

<sup>6</sup> Para mais detalhes quanto às repercussões indiretas de uma redução salarial sobre as variáveis propensão marginal a consumir, eficácia marginal do capital e taxa de juros, ver Dillard, 1986, p.194-8.

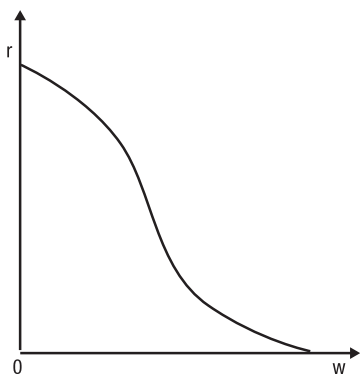
<sup>7</sup> "O conceito de longo prazo significa que, em equilíbrio, os preços devem se igualar aos custos de produção, definidos como custos de matérias-primas e depreciação do capital, mais custos dos fatores produtivos, cada um valorizado de acordo com sua taxa normal. Já no curto prazo, pode haver divergência dos preços de mercado em relação aos preços de equilíbrio, de acordo com fatores acidentais ou temporários" (Gontijo, 1997, p.254).

<sup>8</sup> Isso não quer dizer que ele considerava o papel dos níveis produtivos e da demanda agregada dispensáveis para a determinação dos preços, mas que era possível, sem a utilização dessas variáveis, determinar os preços das mercadorias.

taxa de salários, os preços relativos estarão totalmente determinados. Tudo isso viria na contramão da teoria neoclássica, segundo a qual os preços também refletem as preferências dos consumidores, resultantes do jogo da oferta e da demanda; e os salários e a taxa de lucro são determinados simultaneamente, mas também resultam do jogo entre oferta e demanda desses “fatores de produção”.

Como a taxa de lucro é igual à diferença entre a relação produto/capital, e o produto da taxa de salários pela relação trabalho/capital, a teoria neoclássica supõe, em razão da “lei dos rendimentos decrescentes”, que, à medida que aumente o salário, a fronteira de lucro-salário passe a ser cada vez menos inclinada; em outras palavras, que seja estritamente convexa da origem – supondo-se a existência de infinitas técnicas disponíveis –, ou, presumindo-se um número finito de técnicas, que seja convexa. Isso porque, como a inclinação da fronteira de lucro-salário representa a relação trabalho/capital ( $L/K$ ), a “lei dos rendimentos decrescentes” requer que essa relação caia à medida que cresça a relação taxa de salários/taxa de lucro. Para se obter uma fronteira de lucro-salário convexa, a condição necessária e suficiente requer, por sua vez, que as curvas de lucro-salário se tornem “retas”. Porém, como é demonstrado por Sraffa, as curvas de lucro-salário podem assumir qualquer formato, desde que estritamente decrescentes (Gráfico 1).

**Gráfico 1. Curva de lucro-salário**



Mas, se não há fundamento consistente para a “lei dos rendimentos decrescentes”, tampouco se pode produzir uma curva de demanda por trabalho decrescente, como supõe a análise do Banco Mundial, que relaciona o volume do emprego de forma inversa ao salário real. Em outras palavras, não existe relação unívoca entre custos salariais e nível de emprego, e é inteiramente falaciosa a suposição de que o encarecimento do trabalho proporcionado pelo FGTS reduziria, via curva de demanda por trabalho, o volume do emprego.

#### *4.3 FGTS e formação de preços*

Como foi demonstrado por Sraffa (*apud* Kuntz, op. cit.), na seção anterior, uma elevação nos salários provocará um aumento dos custos salariais e, conseqüentemente, uma elevação

de preços. Por outro lado, a mesma elevação nos salários provocará queda da taxa de lucro, o que levará a uma queda dos custos de capital e, por conseguinte, à redução dos preços.

Em outras palavras, há um aumento dos preços dos produtos trabalho-intensivo e uma queda dos preços dos produtos capital-intensivos. Não se estabelece, portanto, relação inequívoca entre salários e preços de equilíbrio.<sup>9</sup> Apenas os preços relativos são afetados, pois os absolutos não dependem da taxa de salários. Desse modo, não existe relação direta entre salários e preços, de tal forma que os salários – bem como os benefícios, que são sua função – não afetam a competitividade da firma, ao contrário do que argumenta o Banco Mundial.

Outro motivo pelo qual os salários, e os benefícios a eles atrelados não devem se reduzir refere-se à condição necessária para a reprodução da força de trabalho. Supondo que a classe trabalhadora se reproduza – condição mesma da persistência da sociedade no tempo –, o salário e os benefícios recebidos pelos trabalhadores devem ser pelo menos suficientes para a reprodução da capacidade de trabalho; isto é, devem cobrir não só os gastos de subsistência do trabalhador e de sua família, mas também os gastos indispensáveis com saúde, educação, transporte e lazer.

Todavia, o que se observa, desde o surgimento da economia de mercado, é que, em razão da concorrência entre os trabalhadores e da existência de desemprego, os baixos salários daí resultantes podem impedir que os trabalhadores obtenham os meios imprescindíveis à reprodução de sua capacidade de trabalho. Essa situação exigiu, ao longo dos anos, a criação de todo um aparato legal-institucional que garantisse a reprodução da força de trabalho, e foi essa a motivação para a criação de um salário mínimo em vários países.

Como se viu no Capítulo 2, no Brasil, o salário mínimo foi implantado depois da Revolução de 1930. O Decreto-Lei nº 399, de 30 de abril de 1938, definiu o salário mínimo como "a remuneração mínima devida a todo trabalhador adulto, sem distinção de sexo, por dia normal de serviço, e capaz de satisfazer, em determinada época e região do país, às suas necessidades normais de alimentação, habitação, vestuário, higiene e transporte". Contudo, além de não incluir a "família operária" na definição, o salário mínimo nominal frequentemente é reajustado abaixo da inflação, o que o torna cada vez mais insuficiente para assegurar a reprodução da família operária, em especial num contexto de permanente ampliação da cesta de reprodução do trabalhador, resultante do próprio progresso da sociedade (Gontijo, 2008).

Da mesma maneira, de acordo com o preceito constitucional, o salário mínimo do trabalhador deveria ser "capaz de atender às suas necessidades vitais básicas e às de sua família, como moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, reajustado periodicamente, de modo a preservar o poder aquisitivo, vedada sua vinculação para qualquer fim" – como preconiza a Constituição da República Federativa do Brasil, Capítulo II, Dos direitos sociais, artigo 7º, inciso IV.

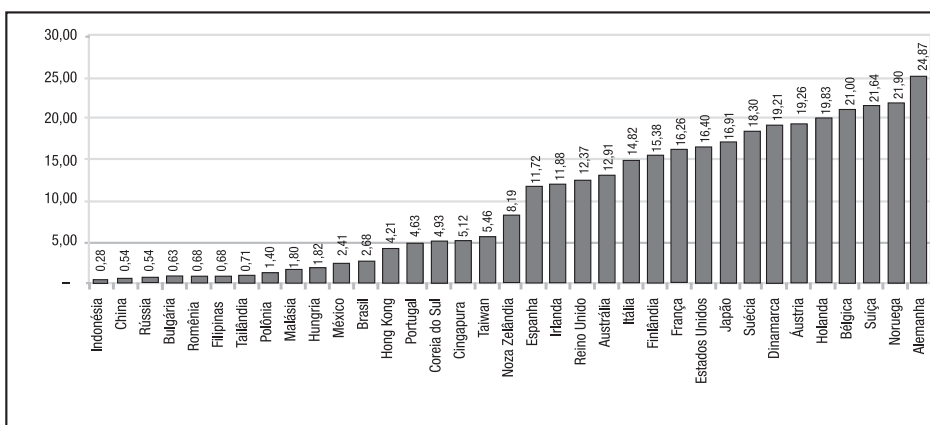
<sup>9</sup> Smith (1986) estabeleceu distinção entre preço de mercado e preço natural (ou preço de equilíbrio). O primeiro é o verdadeiro preço da mercadoria, determinado pelas forças da oferta e da demanda, e influenciado por fatores sazonais, acidentais e históricos. Já o preço de equilíbrio é aquele ditado pelos custos de produção, para o qual as forças de concorrência conduzem os preços de mercado.

No entanto, em março de 2008, o salário mínimo nominal era apenas de R\$415,00, ao passo que o salário mínimo necessário,<sup>10</sup> calculado pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese), deveria equivaler a R\$1.831,32.

A instituição do FGTS pode ser vista como uma forma de compensação dos baixos salários. Como se viu no Capítulo 2, além de funcionar como uma reserva de numerário para o trabalhador demitido, os recursos do Fundo também podem ser sacados em diversas situações, como compra da casa própria, por motivos de ordem pessoal – no caso de doenças ou catástrofes ambientais, dentre outros. Isto é, o Fundo também exerce o papel de garantia da reprodução da força de trabalho, tendo em vista os baixos níveis salariais no Brasil.

Nos países desenvolvidos, com salários mais elevados, é desnecessário que o Estado crie mecanismos de garantia da reprodução da força de trabalho. Mesmo assim, o ensino gratuito e outros mecanismos como a previdência compulsória, foram instituídos para isso, tanto que o custo do trabalho, em alguns desses países, é maior que no Brasil, como se pode observar no Gráfico 2.

Gráfico 2. Custo da mão de obra no setor manufatureiro, 1993 (em dólares/hora)



FONTE: Mercado de trabalho, conjuntura e análise, no 6, out 1997.

## 5. A importância do FGTS como estabilizador automático da economia

### *O FGTS como estabilizador na prática*

As recessões geram custos extremamente altos para a sociedade, na medida em que significam perda de produção e renda, gerando desemprego. Quando os trabalhadores ficam desempregados, restringem seu consumo. Essa redução na demanda por consumo tende a ter efeitos multiplicadores sobre a renda. Neste sentido, o governo assume a responsabilidade de impedir que o nível de atividade econômica flutue tanto quanto aconteceu no passado, eliminando ou pelo menos limitando os prejuízos sociais causados pelas flutuações.

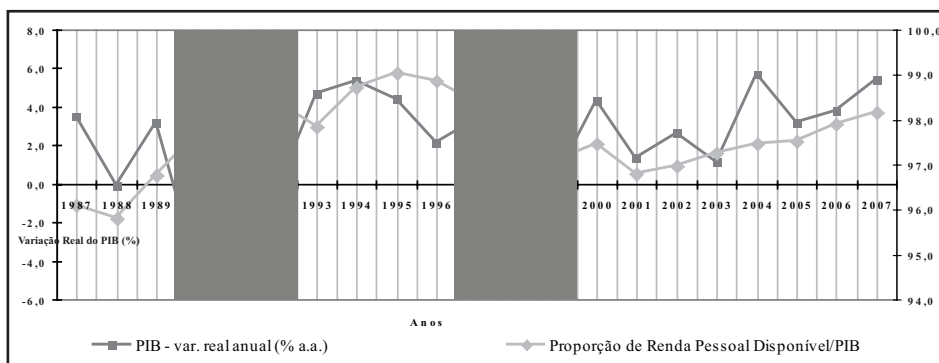
<sup>10</sup> Para este cálculo, o Dieese considera o maior valor da ração essencial das localidades pesquisadas, sendo a composição da família de dois adultos e duas crianças, estas consumindo, em conjunto, o equivalente a um adulto.

Afora a política monetária, os mecanismos utilizados pelo governo para estabilizar a economia em períodos de recessão encontram-se em duas grandes áreas: a) gastos em obras públicas, que geram empregos e renda; b) pagamentos de transferências, subsídios agrícolas e auxílios sociais, a exemplo do seguro-desemprego ou seguros sociais. Estes últimos atuam como estabilizadores automáticos da economia em ciclos de recessão e desempenham um papel tão importante na economia que suscita o argumentado de que a ausência de um seguro-desemprego significativo na década de 1930 foi um dos fatores que tornaram a grande depressão tão severa; e de que a existência de estabilizadores por si só torna improvável a repetição de uma depressão profunda (Dornbush e Fisher, 1991, p.527).

Um estabilizador automático é qualquer mecanismo existente na economia que reduza automaticamente – ou seja, sem a intervenção pontual do Estado – o valor da variação do produto como reação a uma variação na demanda autônoma (Estey, 1965, p.402). Os seguros sociais, como o FGTS, são estabilizadores automáticos, pois tendem a suavizar os efeitos da depressão, mantendo o consumo dos beneficiários durante o período em que estão desempregados. A função econômica do Fundo serve também para impedir uma das causas da deflação, originada da redução do volume de desembolsos dos consumidores, que, graças ao aumento da incerteza nos períodos de recessão, passam a economizar recursos, temendo o desemprego.

O Gráfico 3 mostra a importância prática dos estabilizadores automáticos e da política fiscal na economia brasileira, entre os anos 1987 e 2007. O gráfico apresenta a renda pessoal disponível como percentual do PIB real, e a variação deste retrata os ciclos de recessão e recuperação da economia. Nota-se que, durante os períodos de alto hiato do PIB, ou recessão, ocorridos nos anos de 1990-1992 e 1997-1999, a renda pessoal disponível aumenta em relação ao PIB, ocorrendo o contrário nos períodos de baixo hiato ou recuperação – anos de 1995-1996 e 2004-2005. Isso acontece porque, numa recessão, os pagamentos de transferências aumentam, e a arrecadação de impostos cai, aumentando a renda disponível da população.

**Gráfico 3. Proporção de renda pessoal disponível em relação ao PIB e Variação real do PIB, Brasil, 1987-2007**

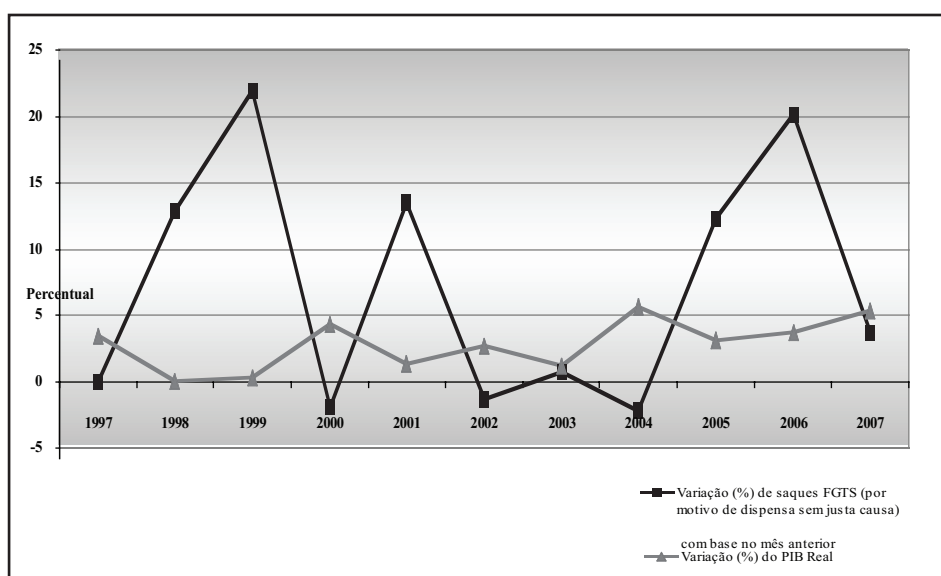


FONTE: – PIB:IB, Variação real anual, IBGE.

– Proporção de renda pessoal disponível em relação ao PIB: elaboração própria, a partir de dados da renda disponível bruta e do PIB – R\$(milhões) – IBGE.

De modo análogo, o Gráfico 4 mostra a relação entre a variação percentual do PIB real e a variação do volume de saques do FGTS por motivo de dispensa sem justa causa. Os saques de FGTS permitem que os trabalhadores desempregados continuem a consumir, mesmo sem terem emprego. Como o emprego varia positivamente com a renda (ou PIB), quando esta desce (sobe), aumenta (diminui) o número de desempregados e, conseqüentemente, os saques de FGTS são maiores (menores). Assim, os saques de FGTS variam inversamente com o PIB e, como o impacto daqueles sobre este é positivo, o Fundo reduz as flutuações do produto, funcionando como estabilizador automático.

**Gráfico 4. Comparação entre a variação percentual do volume de saques FGTS e a variação percentual do PIB real, Brasil, 1997-2007**

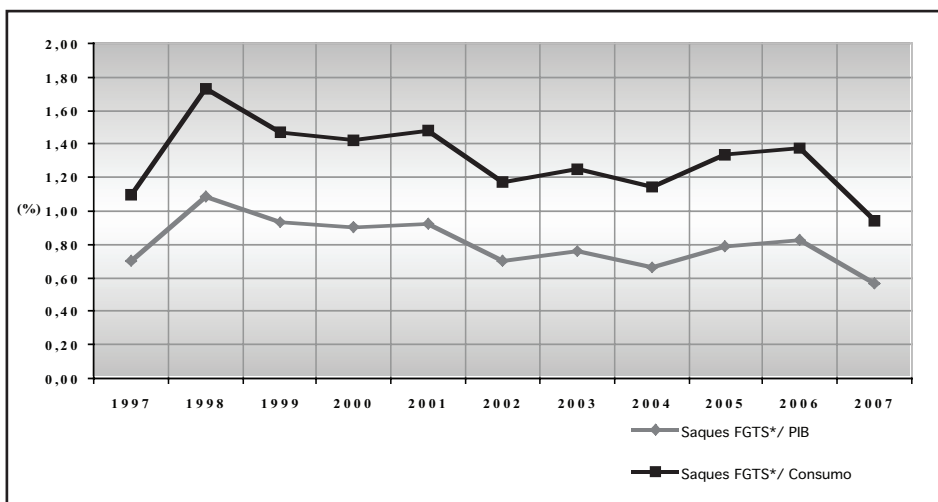


Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do IBGE e CEF.

– Variação de saques FGTS: calculada com base na quantidade de saques do mês imediatamente anterior. Apenas saques consolidados por motivo de dispensa sem justa causa, CEF

O coeficiente de correlação entre as duas variáveis acima (variação do PIB real e do volume de saques FGTS) é de  $-0,5046$ . Esse coeficiente comprova que existe uma correlação negativa entre essas variáveis, mostrando que, quando uma das variáveis aumenta, a outra diminui, confirmando a relação ilustrada no gráfico.

Estabelecendo-se uma relação entre os saques de FGTS por motivo de dispensa sem justa causa, o PIB e o consumo das famílias, percebe-se que os saques representaram, em média, 0,80% do PIB e 1,31% do consumo total das famílias por ano, no período de 1997 a 2007. O Gráfico 5 mostra essa relação, anualmente.

**Gráfico 5. Saques FGTS em relação ao PIB e ao consumo final das famílias, Brasil, 1997-2007**

\*Apenas saques consolidados por motivo de dispensa sem justa causa.

Valores deflacionados pela inflação

– IGP-DI - (% a.a.), FGV/Conjuntura Econômica.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da CEF e do IBGE.

O coeficiente de correlação entre as variáveis saques de FGTS e consumo final das famílias, no mesmo período citado, é de 0,8529, comprovando que, quando aumenta o volume de saques do Fundo, aumenta também o consumo das famílias.

Um ensaio estatístico simples também pode demonstrar a importância do FGTS como estabilizador automático da economia: tomando-se a taxa de desocupação, calculada pelo IBGE para as seis macrorregiões metropolitanas brasileiras (Belo Horizonte/MG, Rio de Janeiro/RJ, Porto Alegre/RS, Recife/PE, Salvador/BA e São Paulo/SP) e calculando-se uma “taxa de cobertura do FGTS”.

O raciocínio é o seguinte: ao ser demitido sem justa causa, o trabalhador assalariado pode sacar sua conta de FGTS. O saldo acumulado da conta, dependendo do número de meses que o trabalhador ficou empregado, equivale a certo número de meses de salário do trabalhador. Dividindo-se o saldo da conta pelo salário médio que o trabalhador percebia ao ser demitido, obtém-se o número de salários que o saldo representa ou o número de meses em termos de salários. Uma vez que o trabalhador continuará recebendo, durante algum período, o seu “salário” proveniente do FGTS, após a dispensa do trabalho, conclui-se que uma nova taxa de desocupação pode ser calculada, descontando-se os saques do FGTS. A partir da diferença entre a taxa de desocupação oficial e a nova taxa descontada, pode-se calcular uma taxa de cobertura do FGTS, a qual indicará o percentual de trabalhadores desocupados que estão mantendo seu consumo com os saques do Fundo.

A metodologia é a seguinte:

O IBGE calcula a taxa de desocupação ( $\tau_D$ ), relacionando o número de pessoas



desocupadas (PD) com a PEA (população economicamente ativa) das seis regiões metropolitanas brasileiras.<sup>11</sup>

$$TD = [(PD/PEA) \times 100]$$

Calcula-se então uma taxa de desocupação "descontada" (TDD), subtraindo-se da taxa de desocupação do IBGE o número de saques do FGTS por motivo de dispensa sem justa causa.

$$TDD = \{[(PD - \text{Saques FGTS}) / PEA] \times 100\}$$

Há apenas uma observação quanto ao número de saques FGTS: dividindo-se o valor médio dos saques pelo salário médio dos dispensados, calculado pelo Caged, tem-se o número de salários médios que os saques representam, ou o número de meses em termos de salários. Dessa forma, deve-se acumular o número de saques de acordo com essa relação:

(a) Valor médio dos saques FGTS = R\$ 1.402,64

(b) Salário médio dos dispensados = R\$ 610,10

(c) Número de salários ou meses representados pelos saques = R\$ 1.402,64 / R\$ 610,10 = 2,30

Sendo assim, o número de saques FGTS (S) foi calculado da seguinte forma:

Mês  $t = S_t$

Mês  $t + 1 = S_{t+1} + S_t$

E assim sucessivamente.

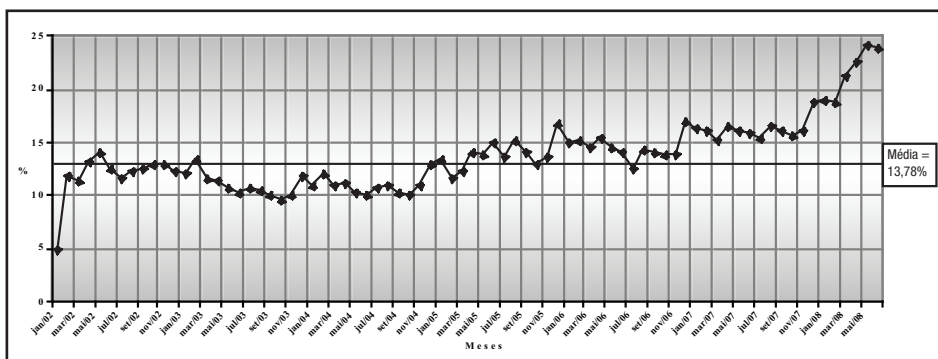
Considerando-se que os saques efetivados nas contas de FGTS circulam na economia após a demissão do trabalhador, e que esse trabalhador continua a perceber um "salário" proveniente dos saques, cujo saldo corresponde, em média, a 2,3 salários (ou meses em termos de salários), obtém-se uma nova taxa de desocupação, "descontando-se os saques do FGTS", que é inferior à taxa de desocupação do IBGE.

A "taxa de cobertura do FGTS" ( $TC_{FGTS}$ ) seria, então, a diferença entre as duas taxas de desocupação (TD e TDD) em relação à taxa de desocupação oficial do IBGE (TD). Ela mostra, em termos de percentual, o quanto os saques de FGTS representam em relação à taxa de desocupação, ou o percentual de trabalhadores desocupados que mantêm seu consumo durante o período de desemprego, com os valores sacados do Fundo.

O Gráfico 6 ilustra a taxa de cobertura do FGTS, calculada para o período de janeiro de 2002 a junho de 2008. Pode-se dizer que, nesse período, os saques de FGTS mantiveram o consumo de 13,78% dos trabalhadores desocupados, em média.

<sup>11</sup> A PEA corresponde às pessoas de 10 anos ou mais, economicamente ativas na semana de referência; PD refere-se às pessoas de 10 anos ou mais, desocupadas na semana de referência. A taxa de desocupação média das regiões metropolitanas é calculada de forma simples pelo IBGE: a divisão entre o somatório de PD e o somatório da PEA, multiplicado por 100.

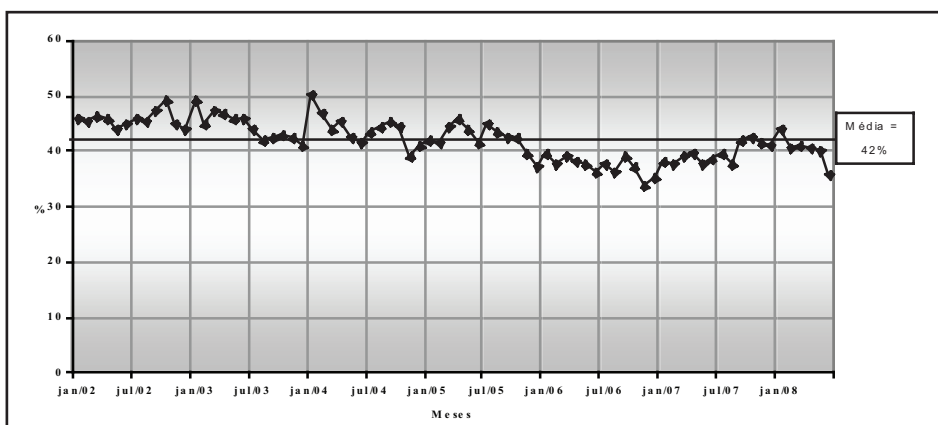
\* Por motivo da indisponibilidade dos números referentes aos saques FGTS consolidados nas seis regiões metropolitanas brasileiras, no período de janeiro de 2002 a dezembro de 2007, os números foram calculados por aproximação. Verificou-se o percentual correspondente aos saques efetivados nessas regiões, no período disponível (jan-jun/2008) aplicando-o sobre o total de saques efetivados num âmbito nacional.

**Gráfico 6. Taxa de cobertura do FGTS, jan 2002-jun 2008**

FONTE: Elaboração própria, a partir de dados do IBGE, do Caged e CEF.

Pode-se estabelecer, ainda, outra relação: de acordo com dados do IBGE, o tempo médio de procura de emprego de um trabalhador desempregado é de 22 semanas (em média 5,5 meses).<sup>12</sup> Como o número de meses que os saques de FGTS mantêm os salários dos trabalhadores demitidos é de, aproximadamente, 2,3 meses, conclui-se que o trabalhador tem sua renda garantida – e, portanto, mantém-se o consumo da economia – em parte do período de desemprego.

O Gráfico 7 ilustra a relação entre o número de meses em que os saques de FGTS mantêm os salários dos trabalhadores e o tempo médio de procura de emprego, no período de janeiro de 2002 a junho de 2008. A relação mostra que, no período, o FGTS foi capaz de manter o consumo dos desempregados em cerca de 42% do tempo de procura de emprego, mostrando, mais uma vez, o caráter estabilizador automático do Fundo.

**Gráfico 7. Relação entre o número de meses em que os saques de FGTS mantêm os salários dos trabalhadores e o tempo médio de procura de emprego, jan 2002-jun 2008**

FONTE: Elaboração própria, a partir de dados do IBGE e da CEF.

<sup>12</sup> Considerando o período de jan 2000 a dez 2002.

## 6. Conclusão

O Banco Mundial, em trabalho publicado em dezembro de 2005, fez duras críticas à legislação trabalhista brasileira, especificamente ao FGTS, propondo inclusive seu fim como condição para o país crescer.

O FGTS foi criado por três motivos claros: servir como mecanismo de indenização para o trabalhador demitido sem justa causa; substituir o regime de estabilidade aos dez anos de serviço, imposto pela CLT, desonerando as empresas dos altos custos da estabilidade; solucionar o problema de falta de recursos para o financiamento habitacional.

Com relação às críticas e propostas do Banco Mundial relativas ao FGTS, diagnosticou-se que elas são consequência do instrumental teórico utilizado pelo Banco: a teoria neoclássica, cujos princípios apontam para a não intervenção estatal na economia, defendendo o livre funcionamento das leis de mercado. Todavia, a intervenção do Estado se mostra necessária, principalmente em economias que operam com baixos salários, como é o caso do Brasil.

Os economistas ortodoxos acreditam que as empresas podem produzir, vender e lucrar mais se houver redução dos custos salariais. No entanto, a teoria da demanda efetiva prova que a redução dos salários implica redução do consumo operário, o que afeta negativamente a demanda efetiva e a renda dos empresários, causando diminuição do nível de emprego, novas reduções salariais – e assim sucessivamente.

A afirmação do Banco Mundial de que a legislação trabalhista brasileira, incluindo os impostos sobre a folha de pagamento e os benefícios trabalhistas, compromete negativamente as decisões da empresa sobre contratações e investimentos, afetando diretamente a produtividade e os lucros, é derrubada por Sraffa, ao mostrar que não existe relação unívoca entre custos salariais e nível de emprego. Portanto, o aumento do custo do trabalho proporcionado pelo FGTS não prejudica o volume de emprego.

Da mesma forma, Sraffa demonstra que o efeito de uma elevação dos preços provocado pelo aumento dos custos salariais é indefinido; se, por um lado, há um aumento dos preços dos produtos trabalho-intensivo, por outro lado, há uma queda dos preços dos produtos capital-intensivo, não se estabelecendo, portanto, uma relação inequívoca entre salários e preços. Sendo assim, não se pode afirmar, como faz o Banco Mundial, que os salários, bem como os benefícios a ele atrelados, afetam a competitividade da empresa.

A afirmação de que o benefício do FGTS incentivaria o trabalhador a forçar as empresas a demiti-lo sem justa causa só para receber o benefício pode até proceder, mas não é o que se observa na maioria dos casos. Não é objetivo deste trabalho se concentrar na rotatividade do mercado de trabalho. Mas um estudo de Ramos e Carneiro (2002) mostrou que a taxa de rotatividade é pró-cíclica, e que as oscilações conjunturais dessa taxa situam-se num patamar que se reduz justamente quando se ampliam os benefícios ao trabalhador, fragilizando a hipótese de que os benefícios por afastamento teriam influência na rotatividade. Além disso, os benefícios sobre o salário são imprescindíveis para a garantia da reprodução da força de trabalho em países como Brasil, onde os salários são baixos.

A Organização Internacional do Trabalho (OIT) recomenda que o trabalhador demitido tenha direito, além do aviso prévio, a um mecanismo de proteção à sua renda e a uma indenização pela demissão sem justa causa. Sendo assim, o FGTS, como mecanismo de

indenização, está próximo ao recomendado por essa instituição.

É certo – e não há nisso novidade – que os encargos trabalhistas brasileiros são altos. Todavia, é inegável que os recursos do Fundo têm sido utilizados para cumprir os objetivos estabelecidos em sua criação. Mais que isso, benefícios, como o FGTS, assumem grande importância em economias como a brasileira, compensando a falta de demanda privada em períodos de recessão.

Como a economia funciona em situação de desemprego, a estabilização da atividade econômica deve contar com uma atuação mais efetiva do Estado, que intervém com políticas fiscais, monetárias e mecanismos de proteção salarial – seguro-desemprego, assistência social, FGTS –, rendas que emergem por ocasião do aumento do desemprego e contribuem para manter o nível de consumo.

Ao longo deste trabalho, mostrou-se que o FGTS atua como mecanismo estabilizador automático da economia, reduzindo as flutuações do produto e mantendo o consumo do trabalhador desempregado durante 42% do tempo de procura do novo emprego. Demonstrou-se também que os saques de FGTS contribuem em 0,54% para o crescimento do PIB. Tudo isso produz efeitos cumulativos na economia, sobretudo diante dos ciclos econômicos de baixa atividade, pois geram-se emprego e renda, contribuindo para a retomada do crescimento e para o desenvolvimento econômico do Brasil.

Por fim, fica como sugestão a realização de um estudo mais aprofundado sobre a importância do FGTS no setor habitacional brasileiro.

### Referências bibliográficas

ABREU, Marcelo Paiva. "Inflação, estagnação e ruptura: 1961-1964", in *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989*. Rio de Janeiro, Campus, 1989.

ALMEIDA, Wanderly J.M. e José Luiz Chautard. *FGTS: uma política de bem-estar social*. Rio de Janeiro, Ipea/Inpes, 1976.

BAER, Mônica e Samuel Lichtensztejn. *Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial: estratégias e políticas do poder financeiro*. São Paulo, Brasiliense, 1987.

BRASIL. Decreto-Lei nº 5.452, 1º de maio de 1943. "Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho". Rio de Janeiro, Presidência da República, 1943.

\_\_\_\_\_. Lei nº 3.470, 29 de novembro de 1958. "Altera a legislação do Imposto de Renda e dá outras providências", in *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Rio de Janeiro, 28 nov 1958.

\_\_\_\_\_. Lei nº 4.357, 16 de julho de 1964. "Autoriza a emissão de Obrigações do Tesouro Nacional, altera a legislação do imposto sobre a renda, e dá outras providências", in *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília, 17 jul 1964.

\_\_\_\_\_. Lei nº 5.107, 13 de setembro de 1966. "Cria o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, e dá outras providências", in *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília, 14 set 1966.

\_\_\_\_\_. Lei nº 5.705, 21 de setembro de 1971. "Altera disposições da Lei nº 5.107, de 13 de setembro de 1966, e dá outras providências", in *Diário Oficial da República Federativa do*

*Brasil*. Brasília, 22 set 1971.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. "A teoria do desenvolvimento econômico e a crise de identidade do Banco Mundial", in *Revista de Economia Política*, v. 15, nº 1, p.5-40, jan-mar 1995.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. *Estudo sobre o FGTS*. Brasília, CEF, 1989.

\_\_\_\_\_. *Fazendo justiça*. Brasília, CEF, 2006 (Col. FGTS em Tempo Real, v. 1).

\_\_\_\_\_. "Política governamental e propostas para combate do déficit habitacional: as contribuições da Caixa". Conferência Internacional de Crédito Imobiliário do Banco Central do Brasil, Salvador, 2007. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/?CONFINTCREDITOIMOB>. Acesso em: 12 nov. 2008.

CARVALHO, Carlos Eduardo e Maurício M.S. Pinheiro. *FGTS: avaliação das propostas de reforma e extinção*. Rio de Janeiro, Ipea, 1999.

CIGNOLLI, Alberto. *Estado e força de trabalho: introdução à política social no Brasil*. São Paulo, Brasiliense, 1985.

DIEESE. *Encargos sociais no Brasil: conceito, magnitude e reflexos no emprego*. São Paulo, Dieese, 1997.

DILLARD, Dudley. *A teoria econômica de John Maynard Keynes: teoria de uma economia monetária*, 5ª ed. Trad. Albertino Pinheiro Júnior. São Paulo, Pioneira, 1986.

DORNBUSH, Rudiger e Stanley Fisher. *Macroeconomia*. Trad. Roberto Luis Troster. São Paulo, Makron Books, 1991.

ESTEY, James Arthur. *Ciclos econômicos: sua natureza, causa e controle*. Trad. Lycurgo Gomes da Motta. São Paulo, Mestre Jou, 1965.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. "Por dentro do déficit habitacional brasileiro: evolução e estimativas recentes". São Paulo, set. 2005. Disponível em:

[http://www.axionconstrucoes.com.br/arquivos\\_downloads/reportagens/Relatorio\\_de\\_pesquisa\\_deficit\\_habitacional\\_2003.pdf](http://www.axionconstrucoes.com.br/arquivos_downloads/reportagens/Relatorio_de_pesquisa_deficit_habitacional_2003.pdf). Acesso em: 12 nov 2008.

\_\_\_\_\_. "Mercado imobiliário: desempenho recente e desafios para o Brasil". São Paulo, 2008. Disponível em: <http://www.fgv.br>. Acesso em 1 fev 2009.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, Brasil. Ministério da Indústria e do Comércio – Comissão Nacional da Indústria da Construção Civil, in *Diagnóstico nacional da construção civil*. Belo Horizonte, 1984.

\_\_\_\_\_. "Déficit habitacional no Brasil 2005". Centro de Estatística e Informações. Projeto Pnud-BRA-00/019, Habitar Brasil – BID. Belo Horizonte, 2006, 120p.

GONTIJO, Cláudio. "Sraffa, a controvérsia do capital e o retorno da economia clássica", 2008, 33p. (mimeo.).

\_\_\_\_\_. "Moeda, juros e nível de preços: uma abordagem clássica", in *Revista Brasileira de Economia*. Rio de Janeiro, abr-jun 1997.

\_\_\_\_\_. "Raízes da crise financeira dos derivativos subprime". Belo Horizonte, UFMG-Cedeplar, texto para discussão nº 342, 2008

GREMAUD, Amaury Patrick *et al.* *Manual de economia*. São Paulo, Saraiva, 2003.

INDAIAN, Artur. *SFH – Sistema Financeiro de Habitação*. Dissertação de mestrado em economia, apresentado ao Instituto de Economia e Ciências Humanas da Universidade

Estadual de Campinas. Campinas, 1978, 105p.

KEYNES, John Maynard. *Teoria geral do emprego, do juro e do dinheiro*. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1970.

KORNIS, George Edward Machado. *Repensando o PAEG: uma revisão das análises da política econômica Brasileira, 1964/1966*. Dissertação de mestrado em economia e planejamento econômico, apresentada ao Instituto de Economia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas. Campinas, Unicamp, 1983, 238p.

KUNTZ, Rolf (org.). *Ensaio econômico: Keynes, Kalecki, Sraffa e Robinson*. Trad. Rolf Kuntz. São Paulo, Abril Cultural, 1976, p.209-90 (Col. Os Pensadores).

LIMA, Erich Celso de Machado. *Políticas federais de habitação no Brasil (1930-2005): marcos históricos e institucionais*. Dissertação de mestrado em arquitetura e urbanismo, apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Alagoas. Maceió, 2007, 136p.

LOPES, Luiz Martins e Marco Antonio Sandoval Vasconcellos. *Manual de macroeconomia. Básico e intermediário*. São Paulo, Atlas, 2000.

MANDARINO, Paulo. "FGTS: os descaminhos de quatro letras até encontrar seu rumo (histórico, legislação, glossário)". Brasília, CEF, 1990.

MARTINS, Sérgio Pinto. *Manual do FGTS*. São Paulo, Atlas, 2000.

MATTHEWS, R.C.O. *O ciclo econômico*. Trad. Affonso Blacheyre. Rio de Janeiro, Zahar, 1964.

MONTENEGRO, Marcos Helano Fernandes. "Sobre os financiamentos do saneamento com o FGTS no período 2005-2008". Ministério das Cidades, Nota Técnica nº 42, Brasília, mai 2005. Disponível em: <http://www.snis.gov.br>>. Acesso em: 1º fev 2009.

NERI, Marcelo e Kátia Carvalho. "Demanda por moradia, financiamento habitacional e comportamento financeiro das famílias", in *Estudos Econômicos da Construção*. São Paulo, SindusCon-SP. v.3, nº 2, 1998.

RAMOS, Carlos Alberto e Francisco Galvão Carneiro. "Os determinantes da rotatividade do trabalho no Brasil: instituições x ciclos econômicos", in *Nova Economia*. Belo Horizonte, v.12, nº 2, jul-dez 2002, p.31-56.

RESENDE, André Lara. "Estabilização e reforma: 1964-1967", in Marcelo Paiva Abreu (org.). *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989*. Rio de Janeiro, Campus, 1989.

SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO. "Propostas de combate ao déficit habitacional: o papel e as contribuições do Ministério das Cidades". Conferência Internacional de Crédito Imobiliário do Banco Central do Brasil. Salvador, 2007. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/?CONFINTCREDITOIMOB>>. Acesso em: 12 nov 2008.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. "Síntese do diagnóstico habitacional brasileiro, set 2004". Disponível em: <http://www.fehab.com.br/APRES/Apresentação%20Hereda.pdf>>. Acesso em: 12 nov 2008.

SECRETARIA NACIONAL DE SANEAMENTO AMBIENTAL. "O financiamento do saneamento básico em 2003-2004: piloto de uma nova abordagem para o investimento público no Brasil?", dez 2004. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/portugues/releases/2004/r011204.asp>.

Acesso em 12: nov 2008.

\_\_\_\_\_. Comitê Técnico de Saneamento Ambiental do Conselho das Cidades. "Panorama da política de saneamento ambiental: desafios, realizações e perspectivas". Brasília, ago 2006.

SERRA, José e Maria da Conceição Tavares. "Além da estagnação: uma discussão sobre o estilo e desenvolvimento recente do Brasil", in *Trimestre Econômico*. São Paulo, nº 152, nov 1970.

SERRANO, Franklin e Carlos Medeiros. "O desenvolvimento econômico e a retomada da abordagem clássica do excedente", in *Revista de Economia Política*, v. 24, nº 2 (94), abr-jun 2004.

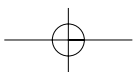
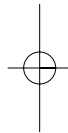
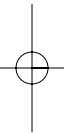
SMITH, Adam. *Uma investigação sobre a natureza e causas da riqueza das nações*. Trad. Norberto de Paula Lima. Rio de Janeiro, Tecnoprint, 1986.

TEIXEIRA, Natermes Guimarães. *O sistema bancário brasileiro e suas transformações frente à crise atual*. Tese de doutorado em economia, apresentada ao Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 1985, 203p.

WORLD BANK. *Brazil Investment Climate Assessment: Background Documents. Finance, Private Sector and Infrastructure. Latin America and the Caribbean Region*. S.I., dez 2005.

## Websites

[www.bacen.gov.br](http://www.bacen.gov.br)  
[www.caged.gov.br](http://www.caged.gov.br)  
[www.caixa.gov.br](http://www.caixa.gov.br)  
[www.cbic.org.br](http://www.cbic.org.br)  
[www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br)  
[www.dieese.gov.br](http://www.dieese.gov.br)  
[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)  
[www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br)





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

FABIANO D'AMICO / CURITIBA, PARANÁ

### Resumo

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

**Palavras-chave:** PMCMV. Desenvolvimento. Caixa.

### Siglas usadas neste trabalho

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

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

## Sumário

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

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

Constituição da República Federativa do Brasil

## 1. Introdução

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

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

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

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

## 2 O desenvolvimento através da liberdade

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### *Habitação e a teoria econômica*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### 3. A habitação no Brasil

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

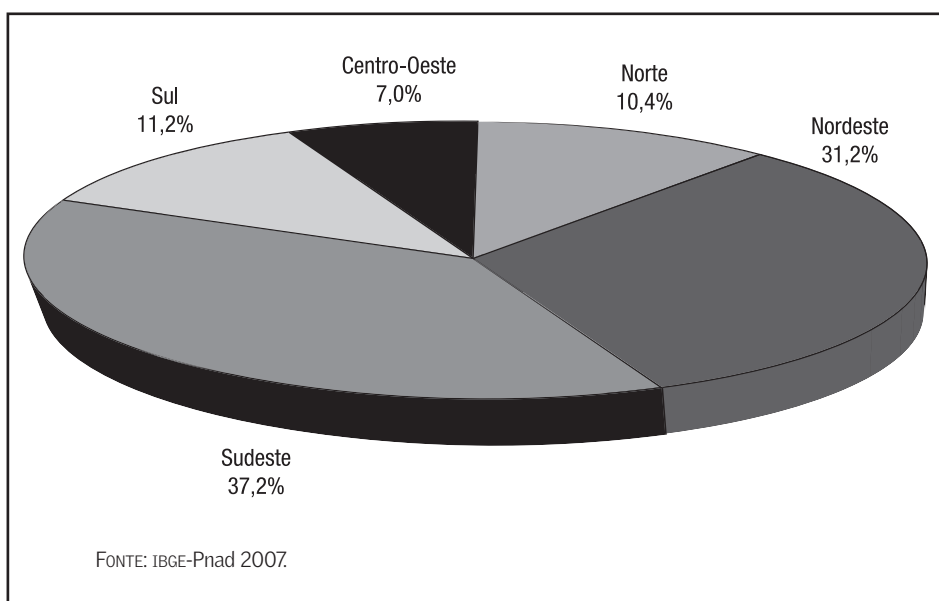
### *As deficiências habitacionais do país*

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

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

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

**Gráfico 1 – Déficit habitacional por região**



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### *O Programa Minha Casa, Minha Vida*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### 4. A Caixa na habitação

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

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

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

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

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



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

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

### *O papel de agente operador do PMCMV*

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

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

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

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

Outro fator está relacionado ao conhecimento técnico e ao know-how<sup>4</sup> que a empresa detém na concessão de empréstimos habitacionais, pelo treinamento constante de seus funcionários e a transmissão de conhecimento dos antigos funcionários do BNH, muitos dos quais foram absorvidos pela Caixa. Esse fator engloba também: a realização de vistorias nas obras, pois a Caixa conta para isso com uma equipe própria de engenheiros; as análises de risco de crédito de clientes e construtoras; o conhecimento de regras e normas para utilização dos recursos do FGTS; o conhecimento do Código Civil Brasileiro; e outros aspectos da legislação dos contratos habitacionais e dos fundos governamentais.

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

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

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

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

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

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

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

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

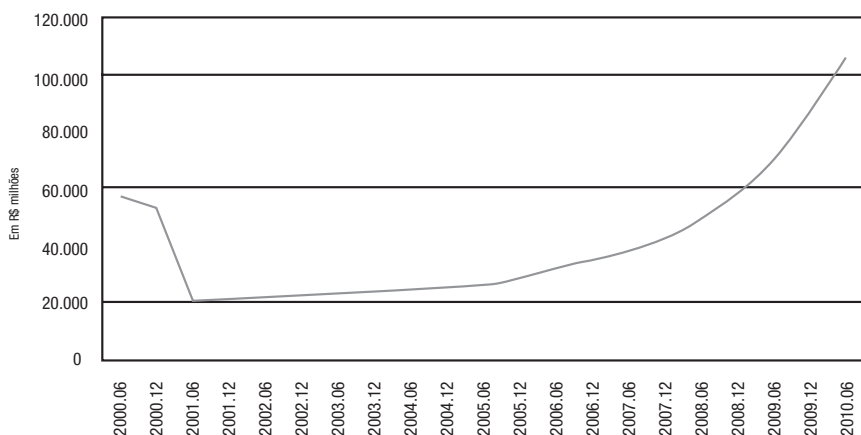
Compete também às prefeituras a disponibilização de terrenos para a construção dos empreendimentos habitacionais, pela doação do terreno ao programa e futura entrega deste a uma construtora, após seleção e análise de risco, para a construção dos imóveis. Acrescente-se ainda, que as Zonas Especiais de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

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

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

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

**Gráfico 2 – Operações de créditos habitacionais**



FONTE: [www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br)

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

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

## 5 Considerações finais

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Referências bibliográficas

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

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

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

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

BRASIL. Presidência da República. Lei Ordinária nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm). Acesso em: 8 out 2010.

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

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

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

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

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

## Cooperação Sul-Sul e desenvolvimento socioeconômico: o caso Caixa Econômica Federal

TADEU MORATO MACIEL / SÃO PAULO, 2010

### Resumo

Em meio à estabilidade político-econômica conquistada pelo Brasil nos anos recentes, podemos identificar a crescente ampliação e redefinição dos interesses externos do país, que expande gradativamente as fronteiras de suas ações internacionais, procurando possibilidades que estejam além dos relacionamentos costumeiros, e que auxiliem no desenvolvimento nacional. As atuais negociações para novos projetos de cooperação técnica com a África, a América Latina e os demais países da chamada cooperação Sul-Sul – ou cooperação horizontal – exemplificam essa situação. Em coerência com essa estratégia está o princípio da “não indiferença” na diplomacia brasileira, o qual possibilitaria o estabelecimento de espaços mais interligados e solidários de resolução dos conflitos usuais em diversas sociedades. Nesse sentido, o Brasil demandou a participação de diversas instituições brasileiras que possuem indiscutível know-how em áreas basilares nesse esforço de cooperação para o desenvolvimento.<sup>1</sup> Nesta monografia, será analisado o caso da Caixa Econômica Federal, a qual, na última década, tem sido intensamente requisitada a participar do esforço de cooperação internacional. Com base nessa dinâmica, este trabalho visa a compreender como o Brasil considera a cooperação Sul-Sul uma importante ferramenta de inserção internacional e desenvolvimento socioeconômico consistentes, utilizando a Caixa Econômica Federal como foco da análise.

**Palavras-chave:** cooperação internacional; desenvolvimento socioeconômico; Caixa Econômica Federal.

<sup>1</sup> Segundo Landau (2008, p.104), a ideia de desenvolvimento no sentido contemporâneo da palavra significa “o crescimento econômico aliado a uma repartição social – tanto quanto possível equânime – dos seus benefícios, e sustentável no tempo e no espaço”.

## Sumário

1. Introdução
2. O surgimento da cooperação Sul-Sul
3. A cooperação Sul-Sul no Brasil: política externa brasileira em nome do desenvolvimento nacional
4. O caso Caixa de cooperação internacional
  - Programa habitacional na Namíbia
  - Transferência de tecnologia para programas de transferência de renda na República Dominicana
  - Outros exemplos de cooperação internacional desenvolvida pela Caixa
5. Conclusão
- Referências bibliográficas



## 1. Introdução

Desde o final das duas grandes guerras mundiais, a cooperação internacional tornou-se uma alternativa recorrente na busca por relacionamentos mais pacíficos entre os países. No entanto, há diversas críticas a esse tipo de ação de cooperação de cunho assistencialista que entende o processo de desenvolvimento socioeconômico como um modelo universal de crescimento a ser implementado por todos os países pobres, sem qualquer respeito às reais necessidades locais. Ainda é opinião corrente em diversas agências internacionais que a erradicação da pobreza só seria possível por meio do "crescimento econômico". Os que se colocam contra essa teoria questionam se "realmente são necessários renda e padrão de consumo tão elevados para uma boa qualidade de vida, ou se há uma imposição dos padrões de consumo dos países centrais para grande parcela da periferia" (Arantes, 2004, p.75).

O economista Celso Furtado refutava a tendência dos países pobres de se orientar por um crescimento econômico desenfreado, que submetia o social ao financeiro. Criticava com isso a crença da redução da pobreza por meio do crescimento econômico: "A superação do subdesenvolvimento não se daria ao impulso das simples forças do mercado, exigindo um projeto político apoiado na mobilização de recursos sociais, que permita empreender um trabalho de reconstrução de certas estruturas" (1992, p.74-5). Para ele, o crescimento em sociedades extremamente desiguais e dependentes produz aumento da concentração de renda e da pobreza. Em "Não à recessão e ao desemprego" (1983), Celso Furtado aponta a incoerência do discurso de interdependência no sistema internacional, pois nele opera mais acentuadamente a lógica de concentração de renda.

Em meio a essa dinâmica, diversos países buscaram modelos novos de cooperação para o desenvolvimento que evidenciassem uma tentativa real de desenvolvimento socioeconômico estruturado, baseado na verdadeira melhoria das condições de vida da população local e na busca de relações mais equânimes no sistema internacional. Nesse processo, o Brasil passou a aliar seu contínuo interesse de desenvolvimento às oportunidades de receber e oferecer projetos de cooperação internacional. A partir da criação do movimento dos países não alinhados, na década de 1960 – como forma de fugir à dicotomia presente no sistema internacional do período da Guerra Fria –, a cooperação Sul-Sul surgiu como uma alternativa para o ansiado desenvolvimento de diversos países. Desde a década de 1970, o Brasil tem utilizado crescentemente a cooperação Sul-Sul como forma de proporcionar novos caminhos para a inserção internacional do país, fugindo das relações no âmbito Norte-Sul como única escolha para alimentar o desenvolvimento almejado.

Diante da crescente complexificação das relações internacionais, a busca da diversificação das relações externas brasileiras tem sido utilizada como forma de garantir uma presença mais efetiva do país no cenário internacional. Tal perspectiva nos ajudaria a entender por que o governo Lula assinou diversos acordos de cooperação técnica com países africanos e latino-americanos, utilizando o discurso da solidariedade como mais um instrumento da política externa brasileira. Dentro dessa lógica de atuação está o princípio da "não indiferença"<sup>2</sup> na diplomacia brasileira, que funciona como forma de criar novos

<sup>2</sup> Trata-se do princípio de relacionamento externo, amplamente utilizado no continente africano e na América Latina.

espaços mais interligados e solidários de resolução de problemas nas diversas sociedades no sistema internacional.

A cooperação internacional engloba inúmeras áreas temáticas, podendo haver cooperação política, econômica, científica e técnica, comercial ou humanitária. Essas áreas se entrecruzam, de modo que muitas ações possuem essas categorias unidas em prol de determinado objetivo. De qualquer forma, neste trabalho, consideraremos o fim da Segunda Guerra Mundial como um ponto de inflexão da criação de um ambiente favorável para a cooperação entre os atores do sistema internacional. Iremos manter nosso interesse na cooperação técnica relacionada ao desenvolvimento, buscando nos concentrar na cooperação Sul-Sul como instrumento empírico a ser analisado.

A cooperação Sul-Sul surge como alternativa para a ajuda ao desenvolvimento vinda dos países do Norte, embora muitas vezes receba as mesmas críticas direcionadas àquele modelo. Vale mencionar que, segundo Rafael Calduch (1991, p.88 apud Ayllón, 2007, p.33), a cooperação internacional é "toda relação entre atores internacionais orientada à mútua satisfação de interesses ou demandas, mediante a utilização complementar de seus respectivos poderes no desenvolvimento de atuações coordenadas e/ou solidárias". No entanto, não analisaremos quão próximos das práticas estão os discursos da cooperação internacional; discutiremos apenas o crescimento da cooperação Sul-Sul no Brasil e de que maneira a busca de desenvolvimento determinou essa prática ao longo dos anos.

Utilizaremos a participação da Caixa Econômica Federal nas ações de cooperação internacional, promovidas pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE), como forma de exemplificar o crescimento dos projetos de cooperação direcionados para o desenvolvimento socioeconômico estruturado, sobretudo aqueles voltados para a melhoria das condições de vida da população local. Desse modo, a análise procura demonstrar de que forma a cooperação Sul-Sul se tornou uma ferramenta que possibilita trocas de conhecimento em prol do desenvolvimento socioeconômico das partes cooperantes.

## 2. O surgimento da cooperação Sul-Sul

A cooperação internacional como instrumento largamente utilizado no âmbito internacional tem suas bases mais concretas no pós-Segunda Guerra Mundial. Diante da destruição da Europa e da desordem financeira internacional – fruto da crise de 1929 e do fracasso do padrão-ouro –, foram criadas instituições como a Organização das Nações Unidas (ONU), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (Bird), o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), visando ao estabelecimento de um novo marco regulatório das relações internacionais.

A Carta da ONU reconhece, no artigo nº 1, a cooperação técnica internacional como ferramenta para a promoção do desenvolvimento econômico, social, cultural e humanitário, além de convocar o respeito aos direitos humanos como forma de garantir uma convivência pacífica entre todas as populações. Os artigos nºs 55 e 56, do Capítulo IX da Carta, estabelecem os princípios gerais da cooperação técnica, além de solicitar que todos os países-membros se comprometam a cooperar mutuamente, de modo a possibilitar um convívio pacífico entre todos os países.

Em conjunto com a criação da ONU, a crescente disputa entre as potências norte-americanas e soviéticas, a disseminação dessa tensão para o chamado Terceiro Mundo, os processos de descolonização posteriores a 1945 e a conscientização da América Latina sobre a necessidade de eliminar os problemas estruturais que freavam seu desenvolvimento compunham o ambiente internacional no qual se deu o desenvolvimento da cooperação internacional como tema central dos debates multilaterais.

Entre 1944 e 1949, a cooperação técnica se resumiu basicamente aos esforços de reconstrução da Europa. Para a realização desse objetivo foi desenvolvido o Plano Marshall, que garantiu investimentos dos Estados Unidos, entre 1948 e 1951, nos países europeus devastados pela guerra. A partir desse período, exacerbaram-se os conflitos indiretos entre os Estados Unidos e a antiga União Soviética (vide Guerra da Coreia), aumentando a tensão no sistema internacional. O direcionamento de divisas por parte das organizações multilaterais acabava, em grande parte, atendendo aos interesses dos países desenvolvidos que as controlavam. Nesse sentido, a cooperação internacional cresceu inserida na lógica do sistema de alianças, estabelecida pelas duas grandes potências da época, disseminada num "contexto estratégico, não tendo como único escopo o que lhe era próprio, mas algo mais e distinto", havendo uma ambivalência entre os fins próprios e a função derivada (Cervo, 1994, p.38).

Nesse ambiente, os países mais pobres já utilizavam a Assembleia-Geral da ONU como foro de reivindicações para pedir o fim da dependência e do descaso em relação aos países mais pobres. Um organismo alinhado com esse intuito foi a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), fundada em 1948 para ser uma das cinco comissões regionais das Nações Unidas. Em linhas gerais, essa instituição foi criada com o objetivo de promover o desenvolvimento econômico e social na América Latina, e serviu como referência para os trabalhos de intelectuais como Celso Furtado, Maria da Conceição Tavares e Raúl Prebisch.

Ao longo dos anos 1950, a cooperação se tornou uma ferramenta mais disseminada, porém ainda prevalecia um conceito de ajuda ou assistência internacional para atenuar as sequelas produzidas pelo subdesenvolvimento, como se as dificuldades dos países mais pobres fossem solucionáveis por ajudas de cunho paternalista, havendo um doador (fonte de conhecimento e recursos técnicos) e um receptor passivo desses insumos. Atendendo às reivindicações dos países do Sul<sup>3</sup> – para que a cooperação ultrapassasse a ideia de ajuda vinculada a interesses político-estratégicos, e passasse a ser uma fonte de trocas e interesses mútuos, enriquecendo e capacitando todas as entidades envolvidas – a ONU reviu o conceito de *assistência técnica*, substituindo-o pelo termo *cooperação técnica*, na Resolução nº 1.383, da Assembleia-Geral da Organização em 1959. Dessa forma, pretendeu-se conferir um caráter mais congruente a essa ferramenta, ao reconhecer a possibilidade de aprendizado e ganhos mútuos (Valler Filho, 2007, p.36-8).

Buscando um ambiente internacional que promovesse o verdadeiro desenvolvimento social para todos os povos, os países do Sul deram início ao movimento dos países não

<sup>3</sup> O conceito de "países do Sul" surge como uma forma de evitar os polêmicos e inconsistentes conceitos de países subdesenvolvidos, Terceiro Mundo e países periféricos. Porém, o termo "países do Sul" deve ser compreendido como metáfora, já que há países pobres no norte geográfico (como a Mongólia), e países ricos no sul geográfico (como a Austrália).

alinhados (1961), o qual pregava que o desenvolvimento econômico seria indispensável para o estabelecimento de um real Estado de bem-estar social para as populações mais frágeis do mundo. A partir da I Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (Unctad), em 1964, da criação do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), em 1965, e da aprovação do Plano de Ação de Buenos Aires pela Conferência das Nações Unidas sobre a CTPD, em 1978, a cooperação técnica foi reconhecida como ferramenta para o desenvolvimento dos países periféricos.

Em 1978, o Pnud se desdobrou para atender à demanda dos países do Sul, criando uma unidade especial para a implementação da cooperação técnica entre os países em desenvolvimento – a Special Unit for South Cooperation. A Cooperação Técnica entre os Países em Desenvolvimento (CTPD), também conhecida como cooperação horizontal, foi fruto dos problemas sociais e econômicos desses países, que atentaram para a necessidade de esforços conjuntos na construção de um novo sistema internacional. Vale lembrar que a CTPD não nascia para substituir as cooperações bilaterais e multilaterais existentes, mas como novo elemento a ser acrescido a esse leque de opções.

No decorrer da década de 1980, as dificuldades econômicas e o protecionismo das grandes potências, explicadas pela recessão mundial, significaram fortes limitações para os países do Sul, em particular em relação ao recebimento de recursos advindos da cooperação internacional. No caso da América Latina, a crise das dívidas, a partir de 1982, acentuou o fim de um período no qual havia intensa oferta de recursos por parte dos organismos internacionais. Esse cenário impulsionou ainda mais o desenvolvimento da cooperação Sul-Sul como alternativa para a promoção do desenvolvimento nesses países.

No decorrer da década de 1990, diversas conferências da ONU propuseram mudanças nos modos de ajuda aos países mais pobres, para que fossem alcançados níveis de desenvolvimento humano mais satisfatórios. Nesse cenário, a cooperação Sul-Sul foi influenciada pelas determinações da Conferência de Monterrey (2002) e pela Declaração de Paris (2005), ambas objetivando incrementar a eficácia da ajuda ao desenvolvimento, procurando revisar os ditames formulados na Declaração do Milênio e expostos nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). A intenção era conservar essas determinações como norteadores da cooperação no plano mundial. Desta forma, a cooperação internacional para o desenvolvimento se manteve em pauta desde o final da Segunda Guerra Mundial, mostrando-se uma ferramenta em ascensão no cenário internacional.

### **3. A cooperação Sul-Sul no Brasil: política externa brasileira em nome do desenvolvimento nacional**

O Brasil foi um ator extremamente relevante nesse processo. Desde os esforços do barão do Rio Branco à frente das relações exteriores brasileiras, é possível enxergar elementos que levavam à construção de um país atento a uma vertente mais universalista de política externa. O nascimento da cooperação técnica como ferramenta de política externa no Brasil deve ser analisado a partir da conjunção de fatores políticos, econômicos e sociais, tanto internos quanto externos. Um elemento basilar para o entendimento da matéria é a compreensão sobre as estratégias de desenvolvimento nacional e a inserção internacional da nação.

O Brasil seria um país de peso e identidade indiscutíveis no sistema internacional por conta da forma *sui generis* como conjugou elementos universais e específicos, formulando sua tática estratégia de inserção internacional tanto a partir da realidade do mundo quanto das especificidades e interesses nacionais.<sup>4</sup> Sobre o desenvolvimento nacional como componente norteador da diplomacia brasileira, decisivo para a posterior presença maciça da cooperação técnica no país, podemos considerar que as mudanças implementadas a partir da Revolução de 1930, depois da Grande Depressão de 1929 e do fim da centralidade da oligarquia cafeeira, foram decisivas para o impulso dado à industrialização no governo de Getúlio Vargas. Disso nasceria a presença cada vez mais marcante do ideal de desenvolvimento nacional na política externa. A partir daquele momento, o governo brasileiro procuraria estabelecer uma aliança privilegiada mais ampla com os Estados Unidos, objetivando, entre outros temas, a formulação de táticas que impulsionassem o desenvolvimento nacional. Essa aliança estratégica pode ser analisada por intermédio de diversos programas propostos no decorrer das décadas de 1940 e 1950.

Com a criação da Cepal e a abundância de financiamentos externos, os projetos de transferência de tecnologia tornaram-se mais numerosos. Esse panorama motivou um dos primeiros passos para a inclusão e regulamentação da cooperação técnica internacional no Brasil. Em 1950, foi criada a Comissão Nacional de Assistência Técnica (Cnat), que surgiu como uma forma de consubstanciar um Sistema de Cooperação Técnica Internacional no país. Mas, até o final da década de 1960, a cooperação recebida pelo Brasil era pouco absorvida, pela ausência de uma coordenação político-administrativa nacional (Valler Filho, 2007, p.70).

Diante dessa realidade, em outubro de 1969, a Cnat foi extinta, pelo Decreto nº 65.476, em prol de uma reforma institucional do sistema de assistência técnica vigente. Esse decreto redimensionaria as competências em relação à cooperação técnica internacional, fornecendo ao Ministério do Planejamento e Coordenação Geral o papel de estabelecer e executar a política interna de cooperação técnica, em conjunção com os planos gerais do governo. Além disso, fornecia ao Ministério das Relações Exteriores a função de formular e negociar a política de cooperação técnica internacional, que também encaminhava as demandas responsáveis pelo desenvolvimento da cooperação internacional aos organismos internacionais multilaterais ou de Estado.

Um importante elemento advindo da reforma efetuada pelo Decreto nº 65.476 pode ser observado no parágrafo único do artigo 5º, o qual determina o estabelecimento de repartições competentes em órgãos da Administração direta e indireta para o desenvolvimento de programações setoriais de programas de cooperação técnica. As atuais secretarias, subsecretarias ou coordenações internacionais, assim como órgãos equivalentes de ministérios, empresas estatais, universidades e órgãos afins (vinculados a esses ministérios) foram uma decorrência dessa deliberação. Outra consideração a ser feita sobre esse decreto é que nele não se mencionava a cooperação prestada pelo país, mas somente aquela recebida multilateral e bilateralmente (ibid., p.67-8).

---

<sup>4</sup> Cf. Lafer, 1994.

Entretanto, na década de 1970, pela política externa do pragmatismo responsável,<sup>5</sup> o Brasil passaria a oferecer ações de cooperação técnica, vinculando-as a alguns motivos políticos, tendo como alvo a promoção da imagem do país, em especial junto aos países do Sul. Diversas instituições atreladas ao governo seriam instadas, pelo Itamaraty, a auxiliar no atendimento das demandas dos países do Sul, gerando convênios com a Eletrobras, a Embrapa, o Senai, o Sebrae, a Fiocruz, o Banco Nacional de Habitação (BNH), entre outras instituições – além de colaborações dos Ministérios da Educação e da Saúde –, muitos deles ainda na década de 1970.

O Brasil também continuou recebendo tecnologias necessárias para seu processo de desenvolvimento, estreitando, nesse período, suas relações com diversos países. "Ao mesmo tempo que a cooperação internacional era considerada uma ferramenta importante para a promoção do desenvolvimento e das transformações estruturais no país, a cooperação oferecida pelo Brasil tornava-se uma ferramenta de política externa, com desígnios específicos, colaborando para o adensamento das relações políticas, culturais e comerciais do país na dimensão Sul-Sul" (ibid., p.49).

Pode-se afirmar, portanto, que, a partir do governo de Juscelino Kubitschek e da Política Externa Independente (em especial, a partir do pragmatismo responsável de Ernesto Geisel), a cooperação internacional foi além da relação bilateral entre Brasil e Estados Unidos – ligação insuficiente para a promoção do desenvolvimento nacional –, e a política externa dirigiu seu foco de ação para a diversificação (Cervo, 2008, p.29).

Mas, com as crises político-financeiras decorrentes das crises do petróleo e a crise das dívidas na América Latina, nos anos 1980, dificultou-se a fluência dessas ações, já que os poucos financiamentos obtidos pelos países periféricos se destinavam ao pagamento de suas dívidas e à reestruturação do Estado. Os recursos disponibilizados pelos países colaboradores do sistema das Nações Unidas seriam fortemente restringidos, ao mesmo tempo que se acentuava o protecionismo aplicado pelas grandes potências.

Diante das dificuldades de recebimento da cooperação multilateral, o governo do presidente João Batista Figueiredo (1979-85) implementou mudanças na política externa brasileira. Nesse processo, o adensamento da relação com os países latino-americanos e africanos se tornaria imprescindível para o atendimento de objetivos econômicos e políticos brasileiros, conferindo importância ainda maior à cooperação Sul-Sul (Valler Filho, op. cit., p.74, 76).

Apesar das dificuldades enfrentadas pelo Brasil para dar continuidade ao acesso à cooperação internacional no início da década de 1980, o país já havia adquirido uma extensa experiência sobre cooperação, além de um amplo conhecimento técnico em diversas áreas. "Naquela década, o Brasil estava modificando seu perfil em termos de cooperação internacional, ao passar de receptor de assistência técnica do Norte a prestador de assistência técnica aos países em via de desenvolvimento. E o fazia, a exemplo dos países do Norte, para

<sup>5</sup> O próprio presidente Ernesto Geisel (1974-79) denominava a política externa desse período como pragmática, responsável e ecumênica. O conceito de "pragmática" remetia a uma política descomprometida de qualquer valor ideológico que limitasse o atendimento dos interesses nacionais. No que se refere à denominação "ecumênica", aspirava-se a uma política externa universalista, que levasse em conta todas as possibilidades de relações internacionais do Brasil. Enfim, "responsável" era uma expressão-chave, que representava as bases de sustentação do regime.

ampliar e fortalecer seus interesses externos” (Cervo, op. cit., p.38). Essa postura da política externa brasileira impulsionou o aumento das demandas de cooperação Sul-Sul prestadas pelo país.

Com efeito, a partir de 1984, surgiu a necessidade da revisão do Sistema de Cooperação Técnica Internacional vigente, para que houvesse um gerenciamento mais eficiente das demandas de oferecimento e recebimento de cooperação internacional. Para esse fim, foi instituído o Decreto nº 94.973, de 1987, que criou a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) como parte integrante da Fundação Alexandre de Gusmão (Funag). E, sob os auspícios de um único ministério, criou o Ministério das Relações Exteriores, possibilitando a construção de uma agência especializada em cooperação internacional, fundindo funções técnicas à política externa.

Essa reestruturação sofreu fortes influências do período de redemocratização do país. Em 1985, o governo de José Sarney propunha a política externa do “internacionalismo pacífico”, expressão que traduzia a intenção de democratização das relações internacionais em harmonia com as medidas de democratização interna do país, produzindo a reestruturação contínua da composição institucional da cooperação técnica internacional no Brasil (Valler Filho, op. cit., p.77).

No governo de Fernando Collor de Mello (1990-92), houve mudanças significativas nas políticas internas e externas. Adotou-se o ideal neoliberal, que já vinha sendo difundido por grande parte dos países desenvolvidos e pelas instituições internacionais desde o início da década de 1970, em especial após as crises do petróleo e os governos de Margareth Thatcher, no Reino Unido, e de Ronald Reagan, nos Estados Unidos.

A partir da redemocratização, se disseminou a urgência em romper com qualquer resquício do passado que remetesse ao intervencionismo estatal, embora se saiba que o neoliberalismo se manteve sobre uma base intervencionista. Na realidade, o que se propunha não era a abolição do controle estatal, mas, ao contrário, a abertura econômica promovida pelo Estado, viabilizando a circulação do capital. A busca de um novo modo de inserção internacional do Brasil, baseado no redimensionamento do papel do Estado e na liberalização do mercado brasileiro, acarretou um ambiente no qual havia espaços para implementação de novas ações de cooperação internacional.

Apesar de o desenvolvimento nacional ter se mantido nos discursos como elemento determinante da política brasileira, Amado Cervo (op. cit., p.21) atenta para o fato de que, nesse período, acentuou-se a máxima de que a política se deslocaria “do desenvolvimento a promover para a inflação a matar”. No governo Collor destacam-se duas ações importantes: a assinatura do Tratado de Assunção com Argentina, Paraguai e Uruguai, em 1991, objetivando a criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul), e a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (Cnumad) – Eco-92 –, em 1992.

Com a renúncia de Collor, em 29 de dezembro de 1992, o presidente Itamar Franco estabeleceu um debate sobre a estratégia de inserção internacional do país, propondo uma política externa de cunho universalista, voltada para o desenvolvimento e a ampliação dos valores democráticos. Algumas decisões exemplares dessa política externa foram o estreitamento dos laços de integração regional, a reafirmação dos compromissos de não



proliferação nuclear, a postura mais ativa nos foros multilaterais, a "desdramatização" das relações com os Estados Unidos, além da reafirmação de diversas modificações implementadas pelo governo Collor no âmbito da Rodada do Uruguai (Valler Filho, op. cit., p.82-3).

Para Vigevani *et al.* (2003, p.34), essa perspectiva foi consolidada por ações como: adesão à Organização Mundial do Comércio (OMC) e ao Tratado de Marrakesh; a discussão da Tarifa Externa Comum (TEC); a consolidação do Mercosul (por meio do Protocolo de Ouro Preto, em dezembro de 1994), e a participação da Cúpula de Miami, em 1994, que deu origem às negociações sobre a criação da Área de Livre Comércio das Américas (Alca). Na Organização dos Estados Americanos (OEA), a diplomacia brasileira atuou no sentido de garantir soluções pacíficas para questões controversas, como os esforços de reintegração de Cuba e as medidas de superação da crise haitiana.

Aproveitando-se do contexto político favorável gerado pela boa aceitação do Plano Real, Fernando Henrique Cardoso assumiu a Presidência em 1995, procurando adensar as exigências de desregulamentação, que satisfazia o capital estrangeiro, e a política de privatização das empresas estatais, ações que já haviam sido "bem-encaminhadas" desde o início dos anos 1990. Pode-se dizer que a política externa do governo FHC (1995-2002) se pautou por alguns pilares centrais, a saber: pacifismo; respeito ao direito internacional; princípios de autodeterminação e não intervenção dos povos; fortalecimento do sistema multilateral de comércio; e o pragmatismo indispensável para que fossem alcançados os interesses do país (ibid., p.33-4).

Em relação aos projetos de cooperação, foram firmadas diversas ações Sul-Sul, como aquelas estabelecidas junto aos membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). O envio de uma missão para a manutenção de paz em Angola (o maior envio de força brasileira ao exterior até aquele momento) incentivou a retomada do interesse de empresas nacionais em investir naquela região. O envio de tropas e os posteriores projetos de cooperação em diversas áreas, para a reconstrução e democratização do Timor Leste, ajudaram a elevar a postura de solidariedade em prol do desenvolvimento como característica da política externa do país. No segundo mandato, fortaleceu-se o reconhecimento das ações brasileiras no controle da Aids, o que gerou crescente demanda para a cooperação na área da saúde. Os diversos projetos de cooperação desenvolvidos junto à América Latina e à África indicaram o caráter prioritário assumido pela relação Sul-Sul no âmbito da cooperação internacional brasileira.

Em relação ao desenvolvimento como vetor da política externa brasileira, após o início dos anos 1990 fortaleceu-se a crença de que a abertura econômica e a prevalência do mercado bastariam para garantir o desenvolvimento do país, políticas que seriam postas em prática em especial nos governos Collor e FHC. No entanto, diversos pontos das estratégias político-econômicas desse período mostraram-se limitados, como as dificuldades em garantir a estabilização econômica, principal foco de ação nesse período. A dificuldade se explicava pela abertura indiscriminada ao capital externo (em especial ao capital especulativo), de modo a potencializar nossas dependências estruturais em relação ao exterior. As consecutivas crises financeiras da década de 1990 evidenciaram que, em determinados contextos



internacionais, não é possível angariar recursos externos para sanar desequilíbrios na balança comercial. Essa política de altas taxas de juros e câmbio sobrevalorizado acabou penalizando o setor produtivo e comercial internos.

Diante desse panorama, o desenvolvimento voltou à pauta da opinião pública e da diplomacia, e retornou como vetor da política externa a partir do governo de Lula, iniciado em 2003. Contudo, desta vez, seria visto com maior grau de interdependência e relacionamento com os diversos elementos do sistema, auxiliado pela ação de algumas entidades privadas, em consonância com a política estatal (haja vista, por exemplo, a expansão do número de empresas brasileiras em diversos países). Todavia, é preciso recordar que o governo Lula deu continuidade a algumas ações do governo predecessor, como a prioridade da política de estabilidade monetária sobre o crescimento econômico, analisável por meio da política de juros altos, metas de inflação e superávits fiscais elevados (Cervo, op. cit., p.30-1, 52-8).

Pode-se concluir que há mais consistência na política de desenvolvimento e, em especial, nas políticas sociais implantadas pelo governo Lula, quando comparadas às ações implementadas pelo governo anterior. Segundo Amado Cervo (ibid., p.76-90), foi a mudança do paradigma neoliberal (1990-2002) – no qual haveria a proposta de uma ampla abertura econômica como estratégia, sem nenhum plano de inserção internacional – para o paradigma logístico do governo Lula, o qual “dosava o liberalismo às etapas do desenvolvimento agrícola, industrial e tecnológico e à salvaguarda de interesses nacionais”, atenuando os efeitos negativos da abertura econômica na vida política, social e econômica, que explicou essa maior consistência. Essa dinâmica resultou não somente em ações internas, mas também em ações externas no campo da promoção de políticas sociais.

Esse cenário contribuiu para que, no governo Lula, o país acentuasse o incentivo às ações externas no âmbito da cooperação internacional para o desenvolvimento. No discurso de posse, em 1º de janeiro de 2003, o presidente Lula afirmou que o Brasil teria um projeto de desenvolvimento que seria ao mesmo tempo “nacional e universalista”, e que a ação diplomática estaria “orientada por uma perspectiva humanista”, e seria, antes de tudo, “um instrumento do desenvolvimento nacional”. A bandeira da solidariedade englobaria princípios éticos e interesses nacionais, resultando na ampliação da promoção do país e na constituição de alianças importantes com países do Sul, em especial da América Latina e da África. Dessa forma, a Agência Brasileira de Cooperação considera que a dinamização da cooperação Sul-Sul ocorrera por conta de diversas mudanças recentes na política externa brasileira, em especial no que se refere ao crescimento da “diplomacia da solidariedade”, na qual a cooperação internacional é uma importante ferramenta para diminuir as assimetrias econômicas entre os países.<sup>6</sup>

Em relação ao comércio exterior, o Brasil procurou construir uma pauta abrangente, que possibilitasse o incremento das relações com seus vizinhos e com países do Sul em geral, sem se descuidar dos parceiros tradicionais, como os Estados Unidos e a União Europeia. O Brasil aumentou seu comércio exterior com a China, a Rússia e no âmbito do Ibas, formado por

<sup>6</sup> Cf. Brasil, Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, Brasília, 2008.

Brasil, África do Sul e Índia. No relatório "Brazil: Selected Trade Issues", a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) analisou as mudanças na distribuição dos mercados das importações e exportações brasileiras nos anos recentes, apontando uma tendência de diversificação do comércio do país.

Segundo esse estudo, as exportações do Brasil para os Estados Unidos e para a União Europeia caíram 9% e 2%, respectivamente. Essa tendência de diversificação, vista como fundamental para a estratégia de fortalecimento do país no cenário internacional, teria sido favorecida pelo fato de algumas empresas brasileiras se adaptarem à liberalização do comércio, fazendo uma competente internacionalização de suas atividades. Além disso, a elevação dos preços de algumas commodities e de produtos manufaturados, em especial a força adquirida na exploração e exportação do petróleo, deu nova guinada no setor primário e alterou a direção do comércio bilateral.

Por outro lado, a China, a Associação Latino-Americana de Integração (Aladi)<sup>7</sup> e a África foram as únicas regiões, dentre os dez principais destinos das exportações do país, que obtiveram números crescentes de entrada de produtos brasileiros desde 2002. Os números positivos no continente africano mostram o esforço por novas oportunidades de comércio. O aumento das exportações para a Aladi pode ser um reflexo das ações de fomento a uma área de livre-comércio na região. O crescimento das exportações para a China corresponde ao poder adquirido por esse país no comércio internacional.

Durante o mesmo período (2002-07), as importações brasileiras vindas dos Estados Unidos e da União Europeia caíram 16% e 22%, respectivamente. As importações da China triplicaram (para 9%), e as importações da África, Ásia e Aladi também aumentaram. Desta forma, a conclusão do relatório é que, a partir da análise daquele contexto, entende-se o aumento da presença brasileira na Índia, China, África e América Latina, mostrando como o comércio no âmbito Sul-Sul fora determinante para as importações e exportações (OCDE, 2008, p.39-40).

Um importante ponto de inflexão na política externa foi a junção dos interesses econômicos às atuações no campo da justiça social. O mundo havia apresentado progressos tecnológicos e econômicos consideráveis nos últimos 50 anos, assim como mostrou que esse progresso inevitavelmente não seria universal. Em meio a tal panorama, o Brasil não só aplicou diversas ações em países africanos e latino-americanos para a promoção do desenvolvimento econômico e social nessas regiões como adequou esses objetivos a elementos como a não indiferença e processos de estabilização. Isso resultou no comando militar da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (Minustah) e nos diversos programas de cooperação técnica internacional que permearam aquela ação.

No entanto, vale frisar que essa postura da diplomacia brasileira não constituiu uma atuação benevolente; todo esse discurso de solidariedade integra os interesses da política externa – afinal, não há política desinteressada. No decorrer do segundo governo Lula, as tendências da cooperação internacional acompanharam as ações implementadas no primeiro mandato e no início do segundo, destacando-se a cooperação internacional para a

<sup>7</sup> São países-membros da Aladi: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Cuba, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela.

transferência de tecnologia na área de biocombustíveis e a promoção da equidade social, com transferência de tecnologias relacionada ao desenvolvimento de programas sociais, como Bolsa-Família e Fome Zero.

Em resumo, houve a expansão da cooperação técnica internacional no Brasil, em especial a prestada aos países do Sul, em extrema consonância com os ditames gerais da política externa, voltada para a promoção do desenvolvimento. A partir de uma relação dialética com a política exterior brasileira, a cooperação internacional adquiriu significado complexo e eficaz, cada vez mais precípuo no interior da ação diplomática. Como resultado, o país tem adquirido grande credibilidade internacional, reforçando e diversificando as relações com diversos entes internacionais.

Nesse sentido, vale ressaltar que não foram decisões altruísticas que levaram o país a se dedicar ao desenvolvimento da cooperação internacional. Essa postura foi resultado de uma ação racional, mostrando que a cooperação poderia ser uma ferramenta importante para a sustentação do Estado no sistema internacional, por ser mais um elemento de auxílio no desenvolvimento do país.

Uma dinâmica que não pode ser negligenciada e que constitui a linha fundamental da argumentação aqui exposta é a ideia de que a complexificação das relações internacionais gerou a presença de novos atores na cooperação internacional. Diversas entidades brasileiras têm utilizado sua *expertise* no desenvolvimento de ações de cooperação, participando de forma ativa de ações da política externa brasileira. Como forma de aprofundar essa dinâmica, este trabalho se propõe analisar o caso da Caixa Econômica Federal, que recentemente tem sido instada a participar de ações de cooperação técnica junto aos países do Sul.

#### 4 O caso Caixa de Cooperação Internacional<sup>8</sup>

A Cooperação Técnica (CT) representa aproximadamente 25% da Assistência Oficial para o Desenvolvimento (AOD)<sup>9</sup> – uma proporção significativa dos fluxos de ajuda. Ao longo de cinquenta anos, a CT tem sido usada como instrumento de cooperação para o desenvolvimento, a fim de melhorar as capacidades humana e institucional, e utilizado, para tanto, transferência, adaptação e uso de habilidades, conhecimento e tecnologia. (Lopes, 2005, p.61-2).

A evolução e o fortalecimento da cooperação técnica internacional como ferramenta de relacionamento entre os países foi grande desde o fim da Segunda Guerra Mundial. Em meio a essa evolução, a cooperação Sul-Sul ganhou destaque nos últimos anos, servindo como alternativa de desenvolvimento para diversos países mais pobres, que buscaram fugir das condições impostas no relacionamento Norte-Sul. O reconhecimento do trabalho desenvolvido pelo Brasil nessa vertente de cooperação demanda cada vez mais a atuação do país em diversas áreas.

<sup>8</sup> As informações referentes aos projetos de cooperação desenvolvidos pela Caixa Econômica Federal foram obtidas no ambiente Intranet desta instituição, as quais estão disponíveis para acesso de todos os funcionários da Caixa.

<sup>9</sup> "Conforme definição da OCDE, trata-se de concessões ou empréstimos para países ou territórios em desenvolvimento que são tomados pelo setor oficial – com promoção de desenvolvimento econômico, tendo o bem-estar social como objetivo principal – e em termos financeiros condicionais. Além de fluxos financeiros, a cooperação técnica está incluída nessa categoria de assistência" (Lopes, 2005, p.177).

Em conjunto com essa dinâmica, o MRE crescentemente solicitou a atuação de diversos atores, ligados direta ou indiretamente ao governo, para auxiliá-lo na consecução dos projetos. Desta forma, apesar de o tema da cooperação internacional se manter sob a égide do MRE, há diversas "agências do governo federal, e as empresas públicas e entidades paraestatais que intervêm no processo, além, evidentemente, da comunidade empresarial e das organizações não governamentais (ONGS), ou seja, o chamado 'terceiro setor'" (Landau, 2008, p.103-04).

Tendo como objeto as ações que são apoiadas pelo governo brasileiro, a Caixa Econômica Federal pode ser considerada mais um exemplo de um ente que foi convocado pela ABC/MRE a participar das ações de cooperação desenvolvidas pelo país. Dentre os diversos casos citados de instituições brasileiras que ingressaram no mundo da cooperação junto aos países do Sul, este trabalho utilizará o exemplo da Caixa para demonstrar como determinados entes são chamados para implementar estratégias de política externa, em consonância com os objetivos de nosso desenvolvimento nacional.

Criada em 12 de janeiro de 1861, pelo Decreto nº 2.723, assinado por D. Pedro II, a Caixa é o principal agente de implementação das políticas públicas do governo federal, além de parceiro estratégico das instâncias estaduais e municipais no fomento ao desenvolvimento. Ao longo de quase um século e meio de existência, essa instituição pública consolidou-se como ativa colaboradora do processo de urbanização e industrialização no Brasil.

Criada com o propósito de incentivar a poupança, e de se contrapor às instituições que cobram juros exorbitantes, sem oferecer garantias mínimas para a população, desde as suas origens, a Caixa possui forte ligação com a população, assistindo-a com serviços como poupança, empréstimos, FGTS, PIS, seguro-desemprego, crédito educativo, financiamento habitacional e transferência de benefícios sociais. Ademais, a Caixa possui o monopólio das loterias federais desde 1961, além de ser amplamente conhecida por apoiar ações artístico-culturais, desportivas e educacionais. "Sendo uma empresa ímpar no contexto brasileiro, dada a sua dimensão, sua pluralidade de ações, sua trajetória histórica, a Caixa possui experiência para contribuir na transferência e construção de conhecimentos com os países em desenvolvimento."<sup>10</sup>

A empresa iniciou suas atividades em projetos de cooperação técnica internacional em 2003, centralizando sua atuação nas áreas em que possui notório conhecimento, como transferência de benefícios, desenvolvimento urbano, saneamento, infraestrutura, habitação, inclusão bancária, loterias e outras. Procurando sempre responder aos ditames estabelecidos pelo MRE para a política externa, as atuações da empresa na área de cooperação internacional se desenvolvem junto aos países da África e da América Latina, na chamada cooperação Sul-Sul.

O compartilhamento de conhecimento sempre ocorre por meio da ABC, já que é ela que convoca a Caixa após a manifestação de interesse de algum país ou organização junto ao MRE. Dessa forma, a Caixa passou a assumir o discurso de que acredita no fortalecimento das instituições dos países receptores, e por isso desenvolve ações que não possuem pretensões

<sup>10</sup> Informações fornecidas em entrevista escrita, realizada junto aos representantes da Gerência Nacional de Estratégia de Relacionamento Internacional (Gerin), em site, 22 ago 2008.

assistencialistas, possibilitando melhorias significativas para a população. Como está exposto no sítio eletrônico do departamento responsável pela implementação dessas ações:

A Cooperação Técnica Internacional (CTI) é considerada pelo governo brasileiro como um importante instrumento de política externa que promove o adensamento das relações políticas, econômicas e comerciais com os países parceiros da cooperação. Em especial para a Caixa, a CTI é uma forma de participar efetivamente desses esforços como entidade que compartilha conhecimentos, fortalecendo seu papel de principal agente das políticas públicas do governo federal, projetando sua marca internacionalmente e abrindo fronteiras para novos mercados e negócios.<sup>11</sup>

Antes do início oficial das ações da Caixa como prestadora de cooperação técnica internacional, a instituição já participava de um projeto de cooperação desenvolvido em conjunto com o Pnud e a ABC/MRE. O Projeto BRA99/027 visava à constituição de bases técnicas e conceituais para a implementação de atividades que promovessem o desenvolvimento institucional e humano. Dentre os desígnios desse projeto, consta o objetivo de desenvolver a área internacional da Caixa como forma de angariar maior capacidade técnica e financeira da instituição, permitindo que ela atue com mais eficiência como principal agente do governo federal no desenvolvimento de políticas que atendam às necessidades da população brasileira.

Posteriormente, o convênio entre a Caixa, a ABC / MRE e o Pnud também gerou ações de cooperação técnica internacional no âmbito Sul-Sul. Um desses projetos foi desenvolvido tendo a República Dominicana como contraparte, com o intuito de capacitar alguns representantes desse país com a transferência de conhecimento sobre gerenciamento de sistemas de cadastro e pagamento de benefícios sociais do governo, área na qual a Caixa possui respeitável experiência.

Outro exemplo da participação da Caixa na área de cooperação Sul-Sul foi a solicitação do governo brasileiro para a participação da empresa na formulação de um programa de desenvolvimento urbano na Namíbia, envolvendo a idealização de propostas de políticas públicas na área de habitação popular, a transferência de metodologias construtivas não convencionais e a elaboração de soluções para os problemas dos resíduos sólidos e do saneamento básico. Dessa forma, seguiremos com a apresentação dos projetos na Namíbia e na República Dominicana, visando a fortalecer o entendimento sobre o modo de atuação da Caixa na área de cooperação Sul-Sul. Vale ressaltar que, ao estabelecer projetos de cooperação com países latino-americanos e/ou africanos, as ações da Caixa estão em consonância com as diretrizes atuais da política externa brasileira, com atenção especial para a promoção do desenvolvimento socioeconômico.

### *Programa habitacional na Namíbia*

Os entendimentos para a realização do projeto de cooperação Brasil–Namíbia derivaram da visita do presidente Lula a esse país, em 2003. Ao discursar no jantar oferecido pelo

<sup>11</sup> Informações disponíveis no ambiente interno (Intranet) do site da Caixa Econômica Federal: <http://sitem.caixa/SitemArquivos/895/Sistema/Conteudo/Cooperacaotecnicanarepublicadominicana.asp>. Acesso em: 11 jun 2008.

presidente Sam Nujoma, em Windhoek, capital da Namíbia, o presidente Lula ressaltou a necessidade de transformar o patrimônio de amizade e identidade de valores em aproximação política e cooperação bilateral. Além de ressaltar a necessidade de construir "pontes" sobre o Atlântico, de forma a aproximar dois territórios que já foram unidos, o presidente Lula também destacou a importância de projetos de cooperação nas áreas de desenvolvimento agrícola, recursos hídricos, projetos de redução da pobreza, desenvolvimento urbano e combate ao HIV/Aids, além de destacar a importância da aproximação econômica:

A Namíbia é fulcro de muitas das transformações que estão forjando essa nova África. Seja pela estatura e prestígio de seus líderes, seja pela pujança de sua economia, seja pelo vigor de sua diplomacia, a Namíbia, simboliza a África do futuro. Um futuro em que o Brasil deseja participar. Esse futuro passa pela crescente integração e conexão entre nossas economias.<sup>12</sup>

Essa disposição na aproximação entre os dois países determinou a consecução do projeto de cooperação técnica que tinha como objetivo ações de desenvolvimento urbano naquele país. No projeto de cooperação técnica "Apoio ao Desenvolvimento Urbano da Namíbia", do MRE, ficou estabelecido que caberia ao Brasil: a) designar e enviar técnicos brasileiros para desenvolver o projeto na Namíbia; b) providenciar a vinda de técnicos namibianos em missões técnicas para o Brasil; c) apoiar a realização de treinamentos na Namíbia; d) fornecer o material didático e equipamento de apoio à capacitação; e) acompanhar e avaliar o desenvolvimento do projeto.

Ao executar essas atividades, o Brasil contribuiria para o desenvolvimento urbano da Namíbia, apoiando a formulação de políticas habitacionais para a população mais desfavorecida: a transferência de metodologias não convencionais de construções populares adequadas à realidade do país; o desenvolvimento do projeto piloto para o gerenciamento de resíduos sólidos; e saneamento básico – sempre orientando a capacitação de técnicos e a população local como forma de realmente transferir conhecimento e tornar o projeto mais eficiente e alinhado às necessidades da região. O MRE convidou a Caixa a participar dessa cooperação técnica internacional, por considerá-la uma referência na área de desenvolvimento urbano.

A Namíbia é um país em grande parte desértico, localizado na África Austral. Com dimensões semelhantes ao sudeste brasileiro, a capital, Windhoek, tem as mesmas coordenadas latitudinais do Rio de Janeiro, e quase corresponde à nossa região sudeste do outro lado do Atlântico, na região sudoeste da África.<sup>13</sup> A extração de minérios constitui a principal atividade econômica do país. A Namíbia é o quinto maior produtor de urânio do mundo, possui grandes jazidas de diamantes e é o quarto maior produtor de minerais não combustíveis da África, sendo um dos maiores exportadores de minérios do planeta. Curiosamente, foi o primeiro país a incorporar a proteção ao meio ambiente em sua Constituição.

<sup>12</sup> Trecho do discurso do presidente Lula. Disponível em: [http://www.mre.gov.br/portugues/politica\\_externa/discursos/discurso\\_detalhe3.asp?ID\\_DISCURSO=2236](http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe3.asp?ID_DISCURSO=2236). Acesso em: 15 out 2008.

<sup>13</sup> Pnud, 2007. Disponível em:

< <http://www.pnud.org.br/administracao/reportagens/index.php?id01=2739&lay=apu> >. Acesso em: 14 mai 2008.

Segundo relatório da OCDE sobre a economia do continente africano (OCDE, 2008, p.475-90), a Namíbia experimentou um crescimento moderado na última década, com média de 4,22% ao ano, graças principalmente à grande performance da já mencionada produção de diamantes e também a algumas políticas macroeconômicas. O mercado de trabalho do país é marcado pela severa falta de mão de obra qualificada e pela disseminação do desemprego entre aqueles com pouca ou nenhuma qualificação profissional.

Com uma área total equivalente a 825.418km<sup>2</sup> e um litoral de 1.572km, um dos mais extensos da África, os pouco mais de dois milhões de habitantes garantem sua sobrevivência graças à agricultura de subsistência, à criação de gado e à pesca. Essa dinâmica justifica os dados obtidos em reportagem do Pnud, que mostram que a maioria da população vive no campo, com apenas 33% morando em zonas urbanas. Dessa população urbana, 27% vivem em favelas, sem acesso a água ou a luz, e com níveis de desemprego que chegam a 60%. Ainda segundo a reportagem do Pnud, o déficit habitacional para a população de baixa renda deverá chegar a 300 mil casas em 2030.

Além da disposição de aproximação entre os dois países, analisável no discurso do presidente Lula, esse déficit habitacional e a grande desigualdade social foram determinantes para que um projeto de desenvolvimento urbano se desenvolvesse na Namíbia, razão pela qual o apoio da Caixa foi solicitado, já que a instituição possui extenso know-how nessa área de atuação.

Entre julho de 2006 e novembro de 2007, ocorreram diversas reuniões e visitas técnicas, com a participação de representantes da Caixa e do governo namibiano. Essas missões buscavam identificar as especificidades locais e a melhor forma de transferir conhecimentos e tecnologias úteis para a população, tendo como base as melhores práticas brasileiras na área de desenvolvimento urbano, adequando-as à realidade do país africano, de modo a garantir a sustentabilidade das iniciativas. Uma dessas visitas ocorreu em novembro de 2006, quando foram enviados representantes da Caixa e da ABC às cidades de Rehoboth e Windhoek, com o objetivo de: identificar interlocutores, representantes e técnicos que auxiliassem na condução das ações implementadas; realizar visitas a campo para levantamento de informações centrais sobre as áreas-alvo do projeto; entrevistar representantes de associações comunitárias, ONGs e populares; contatar o centro de pesquisa e desenvolvimento de tecnologias; obter outras informações com os técnicos namibianos, a fim de recolher subsídios para o desenvolvimento dos trabalhos realizados.

Outro evento importante para o projeto ocorreu em dezembro de 2006, quando uma missão técnica da Namíbia visitou o Distrito Federal e o Rio de Janeiro, além de conhecer diversas ações na área de desenvolvimento urbano em Minas Gerais, nas cidades de Uberlândia, Araguari, Sacramento e Belo Horizonte.

Em março de 2008, a Namíbia recebeu uma missão da Caixa cujo objetivo era avaliar os resultados das atividades realizadas durante os cinco anos de duração do projeto de cooperação nas cidades de Windhoek, Rehoboth e Okahandja. Os representantes da Caixa estiveram nas duas últimas cidades, localizadas no interior do país. Em Okahandja, fez-se o treinamento da comunidade no manejo da máquina para a construção de tijolo solo-cimento, uma das três adquiridas pelo governo da Namíbia em novembro de 2007. Ela permite que

os blocos sejam encaixados uns nos outros sem necessidade de cimento. A ação contribuiu para a melhoria da qualidade das moradias da região, já que grande parte da população residia nas chamadas "casas de lata", fabricadas com alumínio ou zinco. Diante dos resultados, o governo namibiano pretende obter mais máquinas de tijolos, possibilitando que essa tecnologia se estenda para outras cidades do país.

A iniciativa brasileira previa a construção de aproximadamente 90 casas na etapa piloto, beneficiando 450 pessoas. Cada família receberia um terreno de 150 metros quadrados para a construção de uma casa de alvenaria. Num espaço com 20 casas, haveria uma área comum, com água encanada, lavanderia, banheiro e horta coletiva. No entanto, água e energia não chegariam diretamente às casas, pois o governo não oferecia esses recursos gratuitamente. O plano também previa que os moradores construíssem suas próprias moradias, desenvolvendo inclusive o ofício de pedreiro e a oportunidade de se criarem cooperativas de materiais de construção, possibilitando geração de renda para as famílias beneficiadas.<sup>14</sup>

Na cidade de Rehoboth, o repasse dos conhecimentos da Caixa sobre a gestão de resíduos sólidos colaborou não só para a adesão da população local à coleta seletiva do lixo como também para o desenvolvimento, por parte da Prefeitura, de uma legislação sobre coleta seletiva. Da mesma forma, a ação da Caixa contribuiu para a instrução de catadores de lixo reciclável, o que resultou em nova fonte de recursos para a população de baixa renda.

Em 18 de março de 2008, encerrou-se o projeto, durante uma reunião com técnicos da Caixa e diversos representantes locais. O governo namibiano ficou extremamente satisfeito com a predisposição dos técnicos para transferir e construir conhecimento de forma conjunta, contribuindo para o desenvolvimento baseado na participação popular. Tal postura pode ser percebida nas palavras do prefeito de Rehoboth: "Muito mais importante que recursos financeiros é o conhecimento que vocês disponibilizam, porque é a certeza de que os cidadãos da Namíbia saberão continuar no caminho que vocês abriram."<sup>15</sup> Deve-se ressaltar que, ao atuar na área de construção civil, a parceria da Namíbia com a Caixa aqueceu a economia local e capacitou parte da população com novas tecnologias, capazes de melhorar sensivelmente o desenvolvimento local.

### *Transferência de tecnologia para programas de transferência de renda na República Dominicana*

No caso da República Dominicana, as atividades tiveram início em junho de 2006, quando representantes da Caixa estiveram em missão governamental para a negociação do acordo. A demanda daquele país estava na área de transferência de benefícios, tecnologia e inclusão bancária. A República Dominicana é um país caribenho situado no lado oriental da ilha da Hispaniola, tendo a oeste, como única fronteira terrestre, o Haiti, país com enormes dificuldades sociais, políticas e econômicas. A ilha situa-se entre Cuba, a oeste, e Porto Rico, a leste. A maioria da população é aborígine, de origem europeia ou africana, com ampla

<sup>14</sup> In Pnud, op. cit.

<sup>15</sup> Informações disponíveis no ambiente interno (restrito) do site da Caixa Econômica Federal: <http://sitem.caixa/SitemArquivos/895/Sistema/Conteudo/Cooperacaotecnicananamibia.asp>. Acesso em: 20 jun 2008.



quantidade de haitianos e seus descendentes, por conta do intenso fluxo migratório causado pela instabilidade do país vizinho.

Em declaração à imprensa, por ocasião da visita ao Brasil do presidente da República Dominicana, Leonel Fernández, o presidente Lula ressaltou os diversos investimentos e projetos de cooperação brasileiros naquele país, em especial nas áreas de desenvolvimento agrário, infraestrutura, saneamento e desenvolvimento social, além de planejar esforços para incentivar a ligação entre empresários brasileiros e dominicanos.

Nesse âmbito, o presidente Lula afirmou que empresas e investimentos brasileiros ajudariam a gerar empregos e aprimorar a infraestrutura da República Dominicana. Alguns exemplos seriam a construção do aqueduto da Linha Noroeste, a maior obra hidráulica do Caribe, no valor de US\$ 150 milhões, que melhoraria o saneamento na região, além das negociações em andamento para projetos em transportes urbanos e pesquisas agropecuárias. Na área da saúde, o presidente Lula lembrou o auxílio brasileiro na criação de um banco de leite humano e na doação de dez mil doses de vacina contra a febre amarela para Programa Ampliado de Imunização da República Dominicana. Além disso, lembrou que já estaria em marcha o projeto de adequação da cana-de-açúcar dominicana à produção de etanol, que, com o apoio brasileiro, colaboraria com o incremento dos biocombustíveis:

Trabalhamos para responder aos desafios fundamentais do século XXI: encontrar alternativas energéticas sustentáveis e, ao mesmo tempo, reduzir os efeitos da mudança climática e oferecer oportunidade de emprego e renda, especialmente no campo, para populações mais carentes. A parceria entre a República Dominicana e o Brasil requer sólidas bases econômicas e comerciais. O dinamismo de nosso comércio espelha esse potencial. [...] Queremos explorar possibilidades de cooperação em projetos comuns na região. [...] O Brasil quer colaborar com essa caminhada, apoiando o desenvolvimento de setores estratégicos de grande impacto econômico e social na República Dominicana.<sup>16</sup>

Considerado um país em desenvolvimento, a República Dominicana tem uma economia dependente da agricultura (em especial da produção da cana-de-açúcar), dos minérios, do comércio e do setor de serviços (em especial do turismo). As remessas dos dominicanos que residem nos Estados Unidos e na Europa, além das remessas advindas das diversas indústrias manufatureiras das diferentes zonas francas dominicanas, significam um importante aporte financeiro para o país. Segundo dados da OCDE (2008, p.140-50), em 2002, 51% da população trabalhavam no setor de serviços (turismo, administração pública e segurança) e 15,9% em atividades agropecuárias. Depois de um crescimento baixo na década de 1980 (de apenas 0,31%), a República Dominicana cresceu a uma taxa anual de 7,97% entre 1996 e 2000, e a uma taxa de 5,20% entre 2000 e 2006. Grande parte desse crescimento se deveu à adoção de políticas macroeconômicas sólidas e à maior abertura para os investimentos estrangeiros, desde o início da década de 1990.

<sup>16</sup> Trecho da declaração à imprensa do presidente Lula disponível em: [http://www.mre.gov.br/portugues/politica\\_externa/discursos/discurso\\_detalle.asp?id\\_DISCURSO=3134](http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalle.asp?id_DISCURSO=3134). Acesso em: 24 out 2008.

Contudo, deve-se ressaltar que o crescimento do país esteve vinculado à recuperação dos efeitos da crise bancária nos Estados Unidos e ao pouco crescimento da economia norte-americana em 2003 – lembrando que a economia dominicana ainda é fortemente dependente dos Estados Unidos.

Em relação à densidade demográfica, houve um grande volume de crescimento da população dominicana, que passou de 895 mil habitantes, em 1920, para mais de 9 milhões, em 2005. Durante toda a era do ditador Rafael Leonidas Trujillo (1930-61), vigorou uma estrutura sociodemográfica e uma legislação voltada para a política populacional que propiciavam e incentivavam altas taxas de natalidade e o consequente crescimento populacional. Mesmo depois de algumas políticas de planejamento familiar e controle de natalidade, implementadas após 1966, a população dominicana cresceu em taxas elevadas.

Outro fator que particulariza a estrutura da sociedade dominicana é o forte crescimento das zonas urbanas, caracterizado pelo fluxo migratório vindo da zona rural. Esse processo fez com que, nas zonas urbanas do país, a população se multiplicasse por 10,7 entre 1970 e 2005, enquanto a população rural aumentava apenas 1,9 vezes no mesmo período. Esse tipo de estrutura populacional definiu a demanda de atenção em áreas sociais básicas, como saúde, habitação e mão de obra (OECD, 2008, p.17-19).

Dessa forma, podemos compreender o projeto de cooperação em política social da Caixa na República Dominicana, dentre outros fatores, por meio das boas expectativas de desenvolvimento econômico e das características do desenvolvimento social desse país. Além do desejo de firmar diversos projetos no âmbito econômico, o presidente Lula deixou claro seu intento de contribuir com as iniciativas de âmbito social, o que fortaleceu as bases para as ações da Caixa no local, visando a potencializar a ação do principal programa de políticas sociais dominicano.

Aproximadamente cinco meses antes da missão da Caixa, em 6 de fevereiro de 2006, foi assinado o acordo básico de cooperação técnica entre o governo da República Federativa do Brasil e o governo da República Dominicana, que substituiu o Acordo de Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica, firmado em 8 de fevereiro de 1985. Esse documento, assinado na República Dominicana, tinha como desígnio fortalecer as relações bilaterais, por meio da criação de programas, projetos e atividades de cooperação, a serem implementados de acordo com o interesse mútuo de ambos os países em promover um desenvolvimento econômico e social sustentável. O acordo também previa a elaboração de protocolos de ajustes complementares a serem firmados em conformidade com os interesses de cada país.

Além disso, a cooperação prevista vislumbrava a participação de instituições dos setores público e privado, organizações não governamentais, organismos internacionais e fundos regionais, assim como terceiros países em cooperação triangular. No entanto, em junho de 2006, no momento da negociação do acordo com a Caixa, ainda tramitava no Congresso Nacional brasileiro o acordo básico de fevereiro de 2006. A solução encontrada foi o desmembramento do projeto elaborado ainda durante a missão da Caixa em três atividades isoladas. Assim, ao contrário do que ocorreu na ação governamental na Namíbia, o projeto da Caixa com a República Dominicana não ocorreu como missão "oficial" do MRE, já que não se inseriu nas diretrizes de um acordo-base entre os dois países. No entanto, mesmo não

integrando um acordo-base, as ações da Caixa foram devidamente aprovadas pelo MRE, já que, para a consecução do projeto, foi necessária a prévia assinatura da ABC, viabilizando a execução das atividades pontuais.

A demanda da República Dominicana surgiu do desejo de desenvolver um sistema de pagamento para o Solidariedad – seu principal programa de distribuição de renda, semelhante ao nosso Bolsa Família. O interesse versava em torno do desenvolvimento de um sistema de comunicação similar ao implementado nos municípios isolados do Norte e Nordeste brasileiro, que utilizaria satélites e internet via rádio, possibilitando o débito de cartões magnéticos de programas de transferência de renda em regiões onde não existe energia elétrica ou telefone, locais mais distantes e isolados, em que não há estruturas de linha telefônica e onde residem as pessoas cujo perfil mais se encaixa no dos beneficiários do programa. Até 2006, o Solidariedad só atingira um público de 200 mil pessoas, num contexto em que havia dois milhões de potenciais beneficiários.<sup>17</sup>

Dessa forma, o acordo de cooperação com a Caixa objetivava transferir tecnologia para a ampliação dessa política social. O programa também visava à modernização do sistema de cadastros das famílias e à troca de informações entre instâncias governamentais. O objetivo era que, a partir do auxílio brasileiro, houvesse uma interligação dos dados, permitindo atualizações contínuas e a segurança das informações.

A distribuição do benefício na República Dominicana seria feita por três órgãos distintos: um responsável por inscrever as famílias; outro, pela seleção dos beneficiários; e um terceiro, responsável pela distribuição. Dessa forma, seria criada uma rede que integrasse os dados, análogo à metodologia empregada no Brasil.

Durante o primeiro encontro, realizado para a definição da missão, em junho de 2006, o vice-presidente da República Dominicana, Rafael Albuquerque de Castro, sugeriu o estreitamento das relações comerciais entre a Caixa e o Banco Reserva, maior banco estatal daquele país. A atuação da Caixa na área de remessas internacionais também despertou interesse dos dominicanos, já que esse país recebeu remessas que representavam 9,1% do seu PIB em 2005, enviadas por cerca de um milhão de dominicanos residentes nos Estados Unidos.

Em 19 de março de 2007, foi iniciada a segunda missão, em que técnicos da instituição brasileira acompanharam a equipe da ABC à República Dominicana para colher informações que dessem continuidade ao projeto de otimizar o programa de subsídios sociais. No terceiro encontro entre os representantes da Caixa e da República Dominicana, em 23 de setembro de 2007, os dominicanos conheceram as metodologias adotadas pelo banco brasileiro nas políticas de gerenciamento do sistema de cadastro e pagamento de benefícios sociais do governo, práticas que envolviam transferência de benefícios, certificação digital e conectividade social, por exemplo. Nesse mesmo encontro, foi realizado o encerramento desse projeto de cooperação, evento no qual o chefe da missão dominicana, Juan Helder Espinosa, explicitou que há "uma grande disposição do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva e da Caixa em compartilhar conhecimento conosco".<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Disponível em: <http://www.apcefrj.org.br/online/teccaixa.htm>. Acesso em: 28 ago 2008.

<sup>18</sup> Informações disponíveis no ambiente interno (restrito) do site da Caixa Econômica Federal: <http://www.caixa/JornalCaixa.asp/CodNoticiaCaixa=11607&Editoriald=1>. Acesso em: 13 ago 2008.

### *Outros exemplos de cooperação internacional desenvolvida pela Caixa*

A República Dominicana foi o quinto país com o qual a Caixa Econômica Federal firmou acordos de cooperação técnica internacional. Além do acordo com a Namíbia, foram desenvolvidos projetos de apoio ao desenvolvimento urbano em São Tomé e Príncipe, Moçambique e Marrocos. Em 2006, a instituição também foi convidada a participar da missão brasileira de reconstrução do Líbano, devastado após violento conflito com Israel, no mesmo ano. A Caixa integrou essa missão graças ao seu conhecimento na área de desenvolvimento urbano e saneamento.

Em 2007, o banco recebeu uma comitiva do Zimbábue interessada em projetos de cooperação nas áreas de microfinanças, correspondentes bancários e habitação. Em abril de 2008, representantes da Guatemala reconheceram a atuação dessa instituição como principal agente financiador de políticas públicas no país e puderam analisar, em especial, a estruturação do programa Bolsa Família. Em julho de 2008, uma comitiva da Caixa visitou a Venezuela, com o intuito de identificar possíveis áreas para um acordo de cooperação bilateral, com atenção especial para a construção de habitações populares e a transferência de conhecimento em sistemas de gerenciamento de financiamentos públicos.

Por fim, como forma de aperfeiçoar e formalizar a prestação de serviços a países em desenvolvimento, a Caixa e a ABC assinaram, em 10 de julho de 2008, um protocolo de intenções para cooperação técnica internacional prestada a países em desenvolvimento. O Protocolo de intenções ABC/Caixa demonstrou a relevância das exitosas experiências da instituição no âmbito da cooperação Sul-Sul e ratificou seu papel essencial como entidade executora de projetos de cooperação internacional. Como afirmaram representantes da Caixa em entrevista escrita: "Esse instrumento solidifica o comprometimento da Caixa de compartilhar conhecimentos com os países recebedores da cooperação, promovendo o desenvolvimento internacional com resultados positivos e efetivos no país de destino, sem características assistencialistas."<sup>19</sup> Ao agradecer o apoio dessa instituição em diversos projetos de cooperação, o embaixador Luís Henrique Pereira da Fonseca afirmou: "Estamos reagindo às demandas que decorrem do sucesso dos programas sociais do governo federal. A atuação compromissada e participativa da Caixa é de fundamental importância para a representatividade brasileira no cenário mundial."<sup>20</sup>

Devemos recordar que a política externa utiliza o esforço de cooperação para promover o desenvolvimento e inserir o país internacionalmente, aprofundando e solidificando as relações políticas, econômicas e comerciais com os países parceiros na cooperação. Dessa forma, a Caixa tem se aproveitado do fato de ser uma instituição governamental, detentora de diversos conhecimentos importantes e demandados por outros países, para participar desses esforços de inserção internacional do Brasil por meio da cooperação internacional. Essa postura viabiliza a projeção internacional de sua marca, ampliando o horizonte para

<sup>19</sup> Informações fornecidas em entrevista escrita, realizada junto aos representantes da Gerência Nacional de Estratégia de Relacionamento Internacional (GERIN), no site, 22 ago2008.

<sup>20</sup> Informações disponíveis no ambiente interno (restrito) do site da Caixa Econômica Federal: <http://www.caixa/JornalCaixa.asp?CodNoticiaCaixa=14131&EditorialId=1> Acesso em: 13 ago 2008.

novos mercados e oportunidades de negócios. A capacitação em cooperação técnica internacional, oferecida a diversos empregados pela Gerência Nacional de Estratégias de Relacionamento Internacional (Gerin), mostra o interesse em criar multiplicadores do conceito de cooperação dentro da própria instituição.

Nesse sentido, há um esforço de redirecionamento da empresa, realizado por meio de normas internas para a cooperação internacional, em conjunto com um alinhamento de áreas estratégicas da instituição em função da política externa brasileira e das diretrizes da ABC. Dessa forma, procuramos demonstrar como a cooperação internacional, em especial a cooperação Sul-Sul, voltada ao desenvolvimento, se insere na estratégia de internacionalização da Caixa, promovendo o reconhecimento e a projeção internacional dessa instituição, servindo como instrumento estratégico de abertura de novos mercados em diversas áreas de atuação.

## 5. Conclusão

Por não exigir contrapartidas do recebedor e por implementar projetos somente após a demanda do solicitante, a cooperação Sul-Sul, desenvolvida pelo Brasil, procura reformular a relação assimétrica, implementando em seu lugar a lógica da parceria em busca do desenvolvimento. Sem se indispor com as grandes potências, já que a cooperação Norte-Sul mantém sua importância dentro da estratégia de desenvolvimento do país, o Brasil tem aplicado diversas ações em países africanos, asiáticos e latino-americanos. Dessa forma, aliou-se a promoção do desenvolvimento econômico e social dessas regiões mais pobres aos elementos como a não indiferença e processos de estabilização.

A consequência foi o surgimento não só de programas de cooperação para o desenvolvimento industrial, energético, urbano etc., mas de ações como os programas de erradicação da fome e da pobreza, de combate à Aids, assim como a Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti e os diversos programas de cooperação técnica internacional que disso resultam. Ao longo dos anos, a cooperação técnica internacional no Brasil se desenvolveu como prática política, tendo também seu conceito reformulado e adensado nesse período. Embora ainda haja escassez de dados disponibilizados pelo governo que permitam uma análise mais pormenorizada, entende-se que o número crescente de projetos firmados, em particular no concernente à cooperação Sul-Sul, mostra a evolução dessa estratégia de ação externa.

O esforço de cooperação auxiliou na promoção internacional do país, valorizando, em especial, o discurso cooperativista, que possibilitou maior inserção em países africanos e latino-americanos. Esse instrumento também foi/é um importante apoio para que o país angariasse recursos externos de incentivo ao desenvolvimento nacional. Mas, segundo Amado Cervo (op. cit., p.37), por trás do objetivo materialista de agregar mais produtos e consumidores ao mercado brasileiro, o sistema de cooperação internacional brasileiro crescentemente potencializa sua capacidade humanista, que habilita o homem para o domínio do conhecimento intrínseco ao controle do processo produtivo.

A partir desse esforço brasileiro em potencializar as ações de cooperação internacional no contexto dos objetivos da política externa brasileira, procuramos utilizar o caso da Caixa

como objeto empírico de análise. Ele demonstra como a cooperação internacional se insere na estratégia de internacionalização dessa instituição, que promove o reconhecimento e a projeção internacional e serve como instrumento estratégico de abertura de novos mercados nas diversas áreas de atuação dessa empresa. Além disso, o exemplo da Caixa demonstra que a política externa brasileira está extremamente alinhada não só com a promoção de nosso desenvolvimento socioeconômico interno, mas também com a dos países cooperantes.

Dessa forma, a cooperação técnica internacional brasileira representa uma importante ferramenta de política externa e constitui um compromisso de Estado, que se adapta às transformações e exigências tanto internas quanto do plano internacional. Ainda que esta análise tenha favorecido o discurso da cooperação Sul-Sul, não se pode deixar de notar que as cooperações bilateral e multilateral também sofreram transformações estruturais para se adaptarem aos objetivos traçados pela política externa brasileira. Tanto na cooperação prestada quanto na recebida, o Brasil possui a consciência de que a cooperação não pode constituir o único esforço de um país para o desenvolvimento, sendo necessário um mínimo de ação interna por parte dos recebedores.

Em resumo, houve expansão da cooperação técnica internacional no Brasil, em especial a prestada aos países do Sul, em extrema consonância com os ditames gerais da política externa, como é o caso da promoção do desenvolvimento. A partir de uma relação dialética com a política exterior brasileira, a cooperação internacional adquiriu uma noção complexa e eficaz, cada vez mais precípua no interior da ação diplomática. Como resultado, o país tem adquirido grande credibilidade internacional, reforçando e diversificando as relações com diversos entes internacionais. Não foram decisões altruísticas que levaram o país a se dedicar ao desenvolvimento da cooperação internacional. Essa postura foi resultado de uma ação racional, a qual mostrou que a cooperação poderia ser uma ferramenta importante para a sustentação do Estado dentro do sistema internacional, mas também para a criação de melhores condições de vida para a população beneficiária. Por meio desses projetos, buscou-se adensar uma ideia de desenvolvimento socioeconômico que, como alertou Celso Furtado, não se restrinja ao crescimento econômico com forte regulação fiscal, privatizações e abertura comercial.

### Referências bibliográficas

AMORIM, Celso. "Perspectivas da cooperação internacional", in Jacques Marcovitch. *Cooperação internacional: estratégia e gestão*. São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo, 1994.

BRASIL, Agência Brasileira de Cooperação. *Histórico da cooperação técnica brasileira*. Disponível em: [http://www.abc.gov.br/ct/historico\\_ct.asp](http://www.abc.gov.br/ct/historico_ct.asp). Acesso em: 25 mai 2008.

CERVO, Amado Luiz. *Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo, Saraiva, 2008.

\_\_\_\_\_. "Socializando o desenvolvimento: uma história de cooperação técnica internacional do Brasil", in *Revista Brasileira de Política Internacional*, nº 37 (1), 1994, p.37-63. Disponível em: <ftp.unb.br/pub/UNB/ipr/rel/rbpi /1994/115.pdf>. Acesso em: 21 fev 2008.

FURTADO, Celso. *Brasil: a construção interrompida*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1992.

\_\_\_\_\_. *Formação econômica do Brasil*. São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1998.

\_\_\_\_\_. *Não à recessão e ao desemprego*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1983.

LAFER, Celso. "Política externa brasileira: reflexão e ação", in Jacques Marcovitch, op. cit. São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo, 1994.

LANDAU, Georges D. "O Brasil e a cooperação internacional para o desenvolvimento", in *Revista de Economia e Relações Internacionais*, v.6, nº 12, jan 2008, p.103-16.

LOPES, Carlos. *Cooperação e desenvolvimento humano: a agenda emergente para o novo milênio*. São Paulo, Editora da Unesp, 2005.

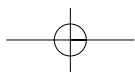
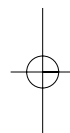
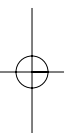
NAÇÕES UNIDAS. "Special Unit for South Cooperation". Disponível em: <http://tcdc1.undp.org/aboutus.aspx>. Acesso em: 1º mai 2008.

PNUD, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. *Habitação na Namíbia terá 'DNA' do Brasil*. Reportagens, Okahandja, 13 ago 2007. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/administracao/reportagens/index.php?id01=2739&lay=apu>. Acesso em: 14 mai 2008.

OECD, Organization for Economic Co-operation and Development. *Development Co-operation Report 2007*. Relatório de Richard Manning, diretor do Development Assistance Committee, OECD, 2008, p. 37-40.

VALLER FILHO, Wladimir. *O Brasil e a crise haitiana: a cooperação técnica como instrumento de solidariedade e de ação diplomática*. Brasília, Funag, 2007.

VIGEVANI, Tullo, Marcelo F. de Oliveira e Rodrigo Cintra. "Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração". In: *Tempo Social*, v.15, nº 2, 2003. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-2070200300020003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-2070200300020003&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 22 mai 2008.





## Aproveitamento da água da chuva e energia solar em uma residência no município da Serra – ES

FÁBIO LOPES COSTALONGA E JOZIELI DONADIA COVRE / SERRA, 2009

### Resumo

Este trabalho é sobre dois sistemas alternativos instalados em uma residência, que permitem racionalizar o uso de água e de energia. O primeiro, de aproveitamento de água, racionaliza água de chuva para utilização não potável, no abastecimento dos vasos sanitários e na rega de jardim da residência. Sua elaboração objetiva atingir um uso eficiente, conservação da água e utilização racional, promovendo a minimização da escassez. Sua viabilidade se caracteriza pela diminuição da utilização de água potável, dos picos de inundações e a redução de custo com água. Considerou-se um sistema construtivo de fluxo total, onde a água coletada dos telhados é conduzida por calhas e tubos, e passa por um filtro até o reservatório elevado, sendo descartadas as impurezas. O sistema foi elaborado de acordo com as necessidades dos usuários, estimulando a economia de água e considerando a disponibilidade pluviométrica. No segundo sistema, de utilização de energia solar, o objetivo era reduzir o consumo de energia elétrica, sem poluição do meio ambiente, utilizando uma fonte de energia inesgotável, a incidência solar. O sistema de captação solar é construtivo de aquecimento que alimenta os banheiros da residência e reduz a utilização dos chuveiros elétricos, por meio de um aquecedor de acumulação. O sistema é constituído basicamente de placas coletoras e de um boiler. Ambos os sistemas visam a aspectos econômicos e ecológicos, buscando preservar o meio ambiente, sendo adequados aos itens de necessidades e conforto da residência.

**Sumário**

1. Introdução
2. Reúso da água da água de chuva e energia solar
  - Reúso da água de chuva
  - Utilização da energia solar
  - Uso racional de água e energia
3. Estudo de caso
  - Descrição da edificação estudada
  - Sistema de aproveitamento da água de chuva da edificação estudada
  - Descrição do sistema de aproveitamento da água de chuva
  - Dimensionamento do sistema de aproveitamento da água de chuva
  - Cálculo da economia de água com a utilização do sistema de aproveitamento da água de chuva
  - Sistema de aquecimento de água com energia solar da edificação estudada
  - Descrição do sistema de aquecimento de água com energia solar
  - Dimensionamento do sistema de aquecimento de água com energia solar
  - Cálculo da economia de energia com a utilização do sistema de aquecimento de água com energia solar
4. Análise da viabilidade econômica dos sistemas
  - Análise da viabilidade econômica do sistema de aproveitamento da água de chuva
  - Análise da viabilidade econômica do sistema de aquecimento de água com energia solar
5. Conclusão
- Referências bibliográficas

## 1. Introdução

Definir como sustentável o projeto de uma edificação é tarefa difícil, uma vez que o tema aborda vários campos de conhecimento distintos como: a química, que analisa não só as propriedades dos materiais empregados e os resíduos gerados na construção, mas verifica o impacto causado por eles sobre o meio ambiente; a biologia, para investigar as condições do organismo de um indivíduo exposto a um ambiente e identificar as condições ideais de conforto; a física, para buscar o melhor aproveitamento da ventilação e iluminação natural nos ambientes; e várias outras ciências que, interligadas, compõem um grupo multidisciplinar para analisar cada aspecto relevante na caracterização da sustentabilidade, da extração da matéria-prima usada no canteiro de obra para o tratamento e destinação dos resíduos gerados pela demolição da construção.

De acordo com Valério Gomes Neto (*apud* Figueirola, 2008), conselheiro do Conselho Brasileiro de Construção Sustentável (CBCS), uma edificação sustentável "é a que consome menos energia, água e outros recursos naturais, e que considera o ciclo de vida dos materiais utilizados e o da edificação desde o projeto, passando pela construção, operação e manutenção, até o esgotamento de sua destinação original".

Já Alexandra Lichtenberg (*apud* Figueirola, op. cit.), arquiteta da Ecohouse e mestre em conforto ambiental e eficiência energética pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio de Janeiro, afirma que "a principal característica de um projeto sustentável é a eficiência no uso de energia, água e recursos, ao mesmo tempo que propicia um excelente nível de conforto (higrotérmico, lumínico, acústico, visual e de mobilidade)".

Diante dessa dificuldade de classificar um projeto como sustentável, mas procurando abordar temas essenciais nessa classificação, o presente trabalho busca analisar o aproveitamento da energia solar para aquecimento de água, e a captação e o armazenamento da água da chuva para utilização em bacias sanitárias. O pressuposto é que esses sistemas, hoje tidos como alternativos e talvez caros de um ponto de vista inicial, se tornem essenciais para as construções do futuro; e, se implantados imediatamente nas construções, proporcionem um retorno financeiro a médio e longo prazos que justifique suas instalações em uma residência unifamiliar.

A engenharia é, sem dúvida, a grande responsável pela melhoria da qualidade de vida da população, uma vez que ela desenvolve as ferramentas utilizadas pelo homem para alcançar e satisfazer suas necessidades, como meios de transportes, máquinas, tecnologias agrícolas, equipamentos hospitalares, eletroeletrônicos, e toda uma série de outras criações que proporcionam conforto e qualidade de vida bem maior do que tinham nossos antepassados.

No entanto, o desenvolvimento do conhecimento científico sempre esteve voltado para interesses que, na maioria das vezes, desprezavam o impacto desses avanços sobre o meio ambiente, e nem sempre beneficiavam, ou sequer chegavam a, toda a população (Braga *et al.*, 2005).

Portanto, o objetivo deste trabalho é analisar a viabilidade técnica e econômica do aproveitamento de água de chuva para consumo não potável e a utilização da energia

solar como formas de diminuir a demanda dos recursos naturais esgotáveis, como a água e a energia, cada vez mais escassas. Isso proporcionaria ao usuário uma economia de retorno em médio prazo sobre o investimento feito, induzindo assim a aplicação de novas alternativas solucionadas por um projeto de engenharia.

## 2. Reúso da água de chuva e energia solar

### *Reúso da água de chuva*

Sem dúvida, a água se torna, progressivamente, um recurso de escassez crescente para os diferentes usos sociais, tanto pela sua disponibilidade quantitativa quanto pela qualitativa. Elemento vital para os ecossistemas e para a sociedade humana, a água tem seu valor econômico cada vez mais reconhecido, podendo ser considerada um veículo de desenvolvimento. Partindo desse princípio, é vital reconhecer o direito de todos os seres humanos de terem acesso a mananciais de boa qualidade. Assim, torna-se inevitável um gerenciamento eficaz do recurso água, para se atingir a utilização eficiente e equitativa, com conservação, uso racional e proteção de mananciais (Mancuso et al., 2003).

Segundo Uhly *et al.* (2004), a água é um recurso finito e vulnerável, essencial para sustentar a vida. A escassez e a utilização inadequada desse recurso são fatores de crescente risco para o desenvolvimento sustentável e para a proteção do meio ambiente.

A escassez de água já é realidade em países como Cingapura, Kuwait, Jordânia. Outros, como, Líbia, Marrocos, Egito, Camarões e África do Sul, devem entrar nessa lista até 2025, segundo estimativas da ONU.

O National Center for Sustainable Water Supply (ncswws), grupo de estudos patrocinados pela Agência de Proteção Ambiental dos Estados Unidos (Usepa) e pela Fundação de Pesquisas da American Water Works Association, afirma que:

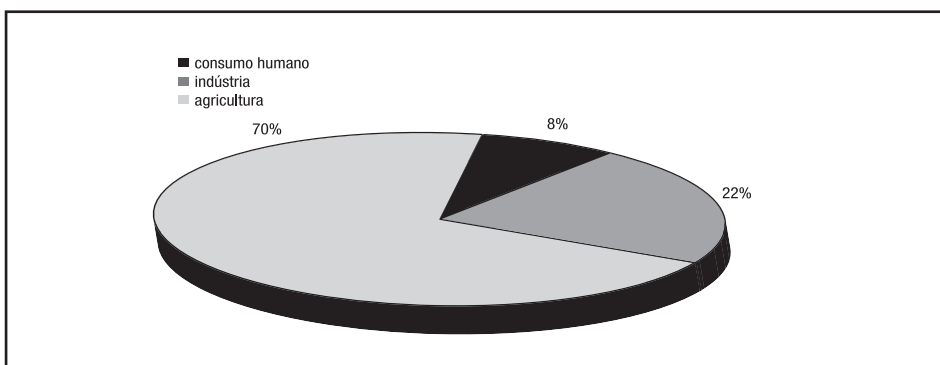
Com o crescimento populacional de 80% nas áreas urbanas, por volta de 2025 a população com escassez de água será dez vezes maior do que a atual;

O reúso e a recirculação da água são os únicos métodos de aumentar o suprimento após o esgotamento da água superficial e do aquífero subterrâneo. (Mancuso et al., op.cit).

A preocupação do homem com a água é fato há centenas de anos. Populações primitivas viviam se deslocando e fixando moradia próximo a fontes de água, para garantir sua sobrevivência. Com o tempo e o crescimento da população, esses deslocamentos se tornaram mais difíceis, e começaram a surgir preocupações com a utilização da água disponível para o consumo das comunidades.

A disponibilidade dos recursos hídricos no Brasil é de 251 mil metros cúbicos por segundo( $m^3/s$ ). A bacia Amazônica, com vazão de  $202.000m^3/s$ , corresponde a 12% do total mundial, e 73% do potencial hídrico brasileiro (Uhly et al., op. cit.).

De toda a água disponível no planeta, apenas 0,3% pode ser usado para consumo humano; e, dessa pequena parte, apenas uma fração pouco significativa é disponível para o consumo humano propriamente dito, uma vez que a maior parte é consumida pela indústria e a agricultura, como demonstra o Gráfico 1 (Philipp Jr., 2005).

**Gráfico 1. Utilização da água disponível para consumo**

Considerando que o volume de água disponível em rios, lagos e no subsolo seja de 44.800km<sup>3</sup>, e a população do planeta é de 6,60 bilhões de pessoas, a disponibilidade para cada pessoa é de 591m<sup>3</sup> de água. Com consumo médio de 100 litros por habitantes, por dia, cada pessoa teria água suficiente para se abastecer por 17 anos. Supondo uma expectativa de vida de 70 anos, pode-se concluir que uma só pessoa irá fazer uso da mesma água quatro vezes (Philipp, op. cit.).

O Esquema 1 apresenta um resumo objetivo de como as consequências geradas pelo desenvolvimento da humanidade afetam a relação oferta X demanda de água no planeta, no sentido de termos um consumo cada vez maior, com uma reserva cada vez menor.

**Esquema 1. Relação da demanda de água x oferta de água**

FONTE: Heler *et al.* 2006.

Os objetivos dos programas de uso racional são modificar os hábitos das pessoas, o desenvolvimento de tecnologias para a fabricação de equipamentos hidráulicos e sanitários que consumam cada vez menos água, e mudar concepções de projetos hidráulicos que possibilitem a utilização de equipamentos econômicos no consumo de água. Faz parte ainda dos programas a implementação de leis que incentivem o uso racional da água e a inclusão de disciplinas relacionadas ao assunto nos currículos escolares (Philip Jr., op. cit.).

As tecnologias de tratamento, que permitem a reutilização da água nas residências, despontam em todo o mundo como uma alternativa marcante para minimizar o panorama de escassez da água.

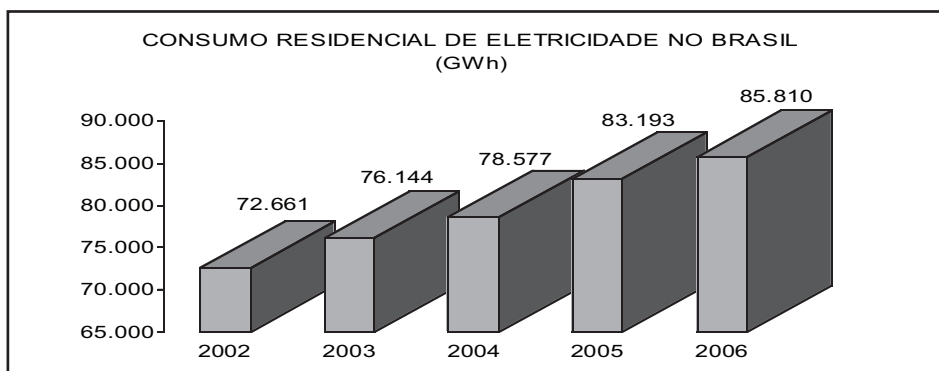
### *Utilização da energia solar*

Quase 50% da energia elétrica consumida no Brasil são utilizados por edificações residenciais, comerciais e públicas. Em 1992, isso representou um consumo equivalente a um potencial de energia instalado semelhante a duas hidrelétricas de Itaipu (Lamberts *et al.*, 2004).

A energia elétrica nacional provém principalmente de termelétricas e hidrelétricas, sendo que a segunda representa 90% da oferta do país (Past *et al.*, 2005).

Uma excelente fonte alternativa de energia, principalmente para o Brasil, que possui um bom período de insolação durante o ano, é a energia solar, que pode ser obtida de maneira direta para aquecimento de água ou para ser convertida em energia elétrica, ao ser captada por painéis fotovoltaicos.

**Gráfico 2. Consumo residencial de eletricidade no Brasil (2006)**



FONTE: Balanço Energético Nacional, MME, 2006.

Conforme estudo realizado pelo Newcastle Photovoltaics Application Centre (*apud* Scheer, 1995, p.109), "o potencial estaria à disposição: se as células fotovoltaicas estiverem integradas à estrutura dos edifícios, bastarão 10% da superfície dos edifícios para cobrir a demanda elétrica total da Inglaterra – respeitando a oferta variável de energia ao longo do dia e do ano, e a flutuação na demanda ao longo do dia".

A oferta de energia utilizável tecnicamente é enorme, sua obtenção de forma direta, levando em conta as perdas de transformação de energia, é de 19 TWh/ano, bem superior ao consumo mundial de energia no nível do consumidor, que é de 7,5 TWh/ano (Turrini, 1993).

O Brasil apresenta ótimos índices de radiação solar, principalmente no Nordeste, que possui valores típicos entre 1.752 a 2.190 kWh por metro quadrado por ano. Países como a França, por exemplo, recebe radiação entre 1.000 e 1.500 kWh, e o deserto do Saara, em torno de 2.600 kWh por metro quadrado ao ano (Aldabó, 2002).

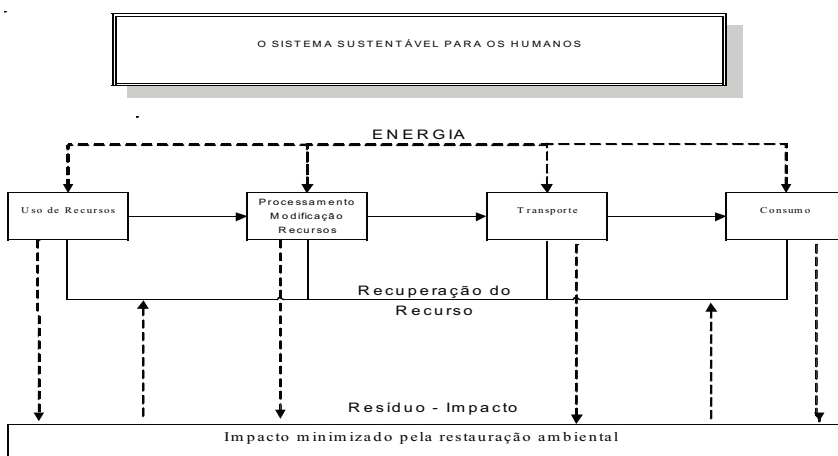
### Uso racional de água e energia

Um sistema que vise a aspectos referentes à sustentabilidade deve estar relacionado, antes de tudo, aos itens de necessidade e conforto de uma residência. Portanto, “antes de iniciar o projeto de uma edificação, é importante conhecer o clima. Uma boa arquitetura deverá assistir tanto ao programa de necessidades quanto à análise climática, de forma a responder simultaneamente à eficiência e às necessidades de conforto” (Past *et al.*, op. cit.).

A preocupação com os recursos água e energia é maior em regiões que sofrem mais com sua deficiência de abastecimento. No Brasil, de maneira geral, essas questões começaram a incomodar mais recentemente, graças aos “apagões” no setor energético e à dificuldade de abastecimento de água nas grandes cidades, por causa da situação dos rios, cada vez mais poluídos, assoreados e insuficientes para atender a uma população que cresce desordenadamente.

O Esquema 2 mostra um diagrama ilustrando como se deve formar um sistema sustentável:

### Esquema 2. Modelo atual de desenvolvimento



FONTE: Braga et al., 2006.

Hoje, racionalizar o uso da água e de energia não é preocupação localizada de um ou outro governo, mas um consenso mundial. Isso se deve, em parte, ao fato de a má distribuição da água, em relação à população, provocar escassez em várias áreas do globo, e também porque boa parte da energia utilizada é gerada pela queima de combustíveis fósseis, o que contribui para o efeito estufa.

### 3. Estudo de caso

#### *Descrição da edificação estudada*

A residência usada como modelo para os cálculos deste trabalho é uma casa que será construída no bairro Morada de Laranjeiras, Serra/ES. A região foi escolhida por ser um bairro novo, residencial, constituído basicamente de casas que obedecem a um mesmo padrão construtivo, no qual os sistemas aqui propostos poderiam ser implantados sem muita dificuldade.

Os lotes do bairro são de 200m<sup>2</sup>, e, para tirar melhor proveito do terreno, as casas geralmente são de tipo dúplex. A casa escolhida como modelo para esse trabalho possui dois pavimentos, com 132m<sup>2</sup> de área construída, excluindo a garagem, que fica fora da edificação. A residência possui quatro quartos, sendo um deles uma suíte, uma sala de TV, duas varandas, três banheiros, uma sala conjugada com uma copa, cozinha e área de serviço. É considerada uma residência para cinco pessoas.

#### *Sistema de aproveitamento da água de chuva da edificação estudada*

A água de chuva captada e armazenada pelo sistema em questão servirá exclusivamente para uso em bacias sanitárias e rega de jardins, direcionada para uma utilização não potável, portanto. Vale ressaltar que o emprego dessa água em bacias sanitárias será feito através de tubulação específica, evitando o contato da água armazenada com a água proveniente do abastecimento público, conforme preconiza a NBR 5626/1998: "5.4.4.1 Não deve haver interligação entre a tubulação que conduza água fornecida por redes públicas de concessionárias e tubulação que conduza água proveniente de sistema particular de abastecimento (conexão cruzada), seja esta última água potável ou não."

#### *Descrição do sistema de aproveitamento da água de chuva da edificação estudada*

O esquema consiste em um sistema de fluxo total: a água de chuva captada será armazenada em reservatório elevado, que ficará localizado atrás da residência. Na entrada do reservatório, será instalado um sistema com filtros capaz de remover partículas sólidas e descartar a água proveniente dos primeiros minutos de chuva. O excedente da água captada irá extravasar para um sistema de drenagem pluvial.

O reservatório da água pluvial será abastecido por meio de uma tubulação exclusiva, num sistema de boia situado a uma altura correspondente a 5% do seu volume, conectada pelo reservatório de água fria, numa cota superior a este, impedindo a mistura da água de chuva com a água proveniente do abastecimento público. Dessa forma, a tubulação que levará água pluvial para as bacias sanitárias será a mesma que conduzirá a água do abastecimento público quando o reservatório estiver com o nível de água pluvial abaixo de 5% do volume.



### *Dimensionamento do sistema de aproveitamento de água de chuva da edificação estudada*

Para o dimensionamento de um sistema de captação de água pluvial, a NBR 10.844/89 estabelece um período de retorno (T) de cinco anos (cobertura e/ou terraços). Já a intensidade pluviométrica utilizada para esse período será a da cidade de Vitória/ ES, que é de 156mm/h.

#### Vazão de projeto

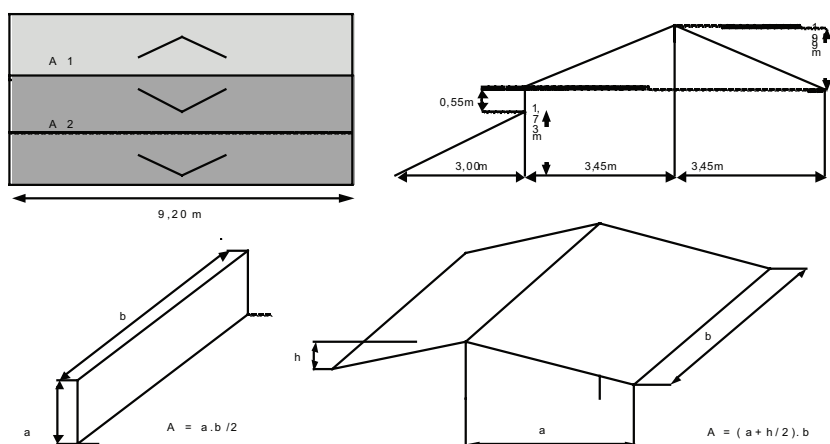
A vazão da água captada pela cobertura é dada por:

$$Q = I \times A / 60,$$

onde Q = vazão do projeto, em litros por minuto; I = intensidade pluviométrica, em mm/h; A = área de contribuição em m<sup>2</sup>.

A área de contribuição varia de acordo com o tipo da superfície do telhado. No caso da residência em estudo, será calculada a vazão de contribuição de cada caída de água, frente e fundos, de maneira a dar o dimensionamento das calhas, utilizando para isso a área da cobertura da residência (ver Esquema 3).

**Esquema 3. Vista superior e vista de perfil do telhado. Fórmula do cálculo das áreas da cobertura, de acordo com a cobertura**



Seja A1 a cobertura com queda para os fundos, e A2 a cobertura com queda para frente, tem-se (A1 = área 1; A2 = área 2; Q1 = vazão área 1; Q2 = vazão área 2):

$$A1 = (3,45 + 1,99 / 2) \times 9,20 = 40,89\text{m}^2$$

$$Q1 = 156 \times 40,89 / 60 = 106,31 \text{ L/min}$$

$$A2 = (3,00 + 1,73 / 2) \times 9,20 + 0,55 \times 9,20 / 2 + (3,45 + 1,99 / 2) \times 9,20 = 78,98\text{m}^2$$

$$Q2 = 156 \times 78,98 / 60 = 205,35 \text{ L/min}$$

## Calhas

As calhas têm uma declividade de 0,5%, o mínimo aceito pela NBR 10844/89, e são do tipo semicircular, em PVC. O diâmetro interno, em função da vazão, é tabelado na norma e, considerando um coeficiente de rugosidade  $n = 0,011$ , então:

Calha dos fundos: vazão  $Q1 = 106,31$  l/min, adota-se  $D1 = 100$ mm (atende até 130 l/min).

Calha da frente: vazão  $Q2 = 205,35$  l/min, adota-se  $D2 = 125$ mm (atende até 236 l/min).

## Condutor horizontal

Para transportar a água recolhida pelas calhas foi usado um condutor horizontal circular de PVC, com uma declividade de 0,5%. Adotando-se um coeficiente de rugosidade igual ao das calhas e, considerando o escoamento com lâmina de altura igual a  $2/3$  do diâmetro interno do tubo, tem-se:

Vazão total ( $Q1 + Q2$ ) =  $311,76$  l/min, adota-se  $D = 125$ mm (atende até 370 l/min).

## Condutor vertical

Para condutor vertical, usou-se um método prático, apresentado por Botelho e Ribeiro (2006), que fornece o diâmetro do condutor em função da área do telhado e intensidade da chuva dentro de um limite de vazão. Do projeto, tem-se:

Área do telhado =  $(A1 + A2) = 40,89 + 78,98 = 119,87$ m<sup>2</sup>.

Vazão de projeto =  $Q1 + Q2 = 311,76$  L/min =  $5,20$ L/s.

Chuva =  $156$ mm.

Obtém-se o diâmetro  $D = 125$ mm.

## Dimensionamento do reservatório

Para se dimensionar o tamanho do reservatório ideal para a residência, é necessário saber o consumo diário de água da casa, considerando-se bacia sanitária, rega de jardins e a quantidade de chuva diária que irá abastecer o reservatório.

## Consumo diário do reservatório de água pluvial

De acordo com Manintyre (1990), o consumo diário de água estimado para rega de jardim em uma residência é de  $1,5$  l/m<sup>2</sup> de área. Vamos adotar uma área de jardim de  $40$ m<sup>2</sup>

Para o cálculo, tomaram-se por base dados de vários autores, adotados os seguintes dados:

Consumo diário de água (excluindo rega de jardins) –  $150$  l/dia por pessoa.

Consumo diário de água em bacias sanitárias (15%) –  $22,5$  l/dia por pessoa.

Portando o consumo diário de água abastecida pelo reservatório de água pluvial será:

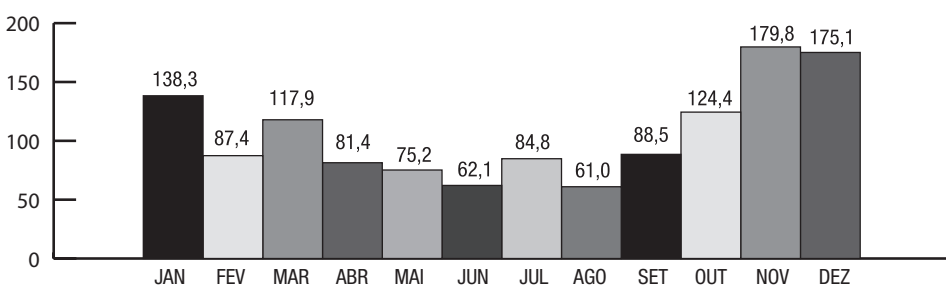
Consumo diário = consumo com rega de jardim + consumo em bacia sanitária

Consumo diário =  $1,5 \times 40,00 + 5 \times 22,5 = 172,5$  litros

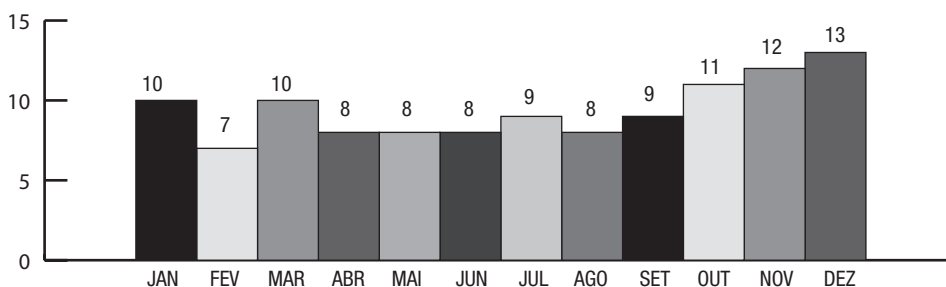
### Volume de água de chuva que abastece o reservatório

Para determinar o volume total de chuva incidente na região, empregou-se o Sistema de Informações Hidrológicas, disponibilizado pela Agência Nacional das Águas (ANA) no endereço eletrônico <http://hidroweb.ana.gov.br>, do qual se obtiveram dados pluviométricos e fluviométricos para o período de janeiro de 1947 a outubro de 2008, de estações localizadas em diversos pontos do Brasil. Nos Gráficos 3 e 4 estão os dados obtidos para a Estação Pluviométrica Fazenda Fonte Limpa, localizada na cidade de Serra. Neles estão a média mensal de chuvas e a média dos dias de chuvas para o período informado.

**Gráfico 3. Média mensal de chuvas da Serra/ES, para o período jan 1947-out 2008**

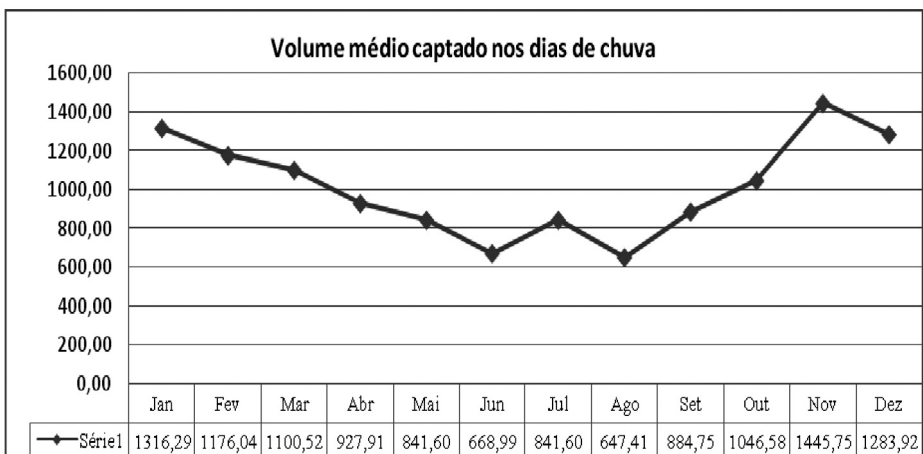


**Gráfico 4. Média de dias de chuva da Serra/ ES, para o período jan 1947-out 2008**



A partir da média mensal (Mm) do número de dias chuvosos (Nd), obtidos do Gráfico 3 e 4, e da área de cobertura do telhado (119,87m²), fez-se uma estimativa do volume médio diário (Vmd) de precipitação que abastecerá o reservatório, descartando os 10% de seu volume correspondentes aos primeiros minutos de chuva. Calculou-se, para cada mês do ano, o volume médio de abastecimento (Vma), já desconsiderando o consumo diário de água desse reservatório (172,5 litros/dia), supondo a pior situação referente à distribuição da chuva, quando ela ocorre de forma ininterrupta durante a quantidade média de dias para cada mês. Fazendo o cálculo para cada mês do ano, obteve-se o volume médio captado nos dias de chuva, conforme o Gráfico 5.

$$Vma = (Mm/Nd) \times 119,87 \times 0,90 - 172,5 \text{ (litros) (ver Gráfico 5).}$$

**Gráfico 5. Volume médio captado nos dias de chuva**

*Cálculo da economia de água com a utilização do sistema de aproveitamento da água de chuva*

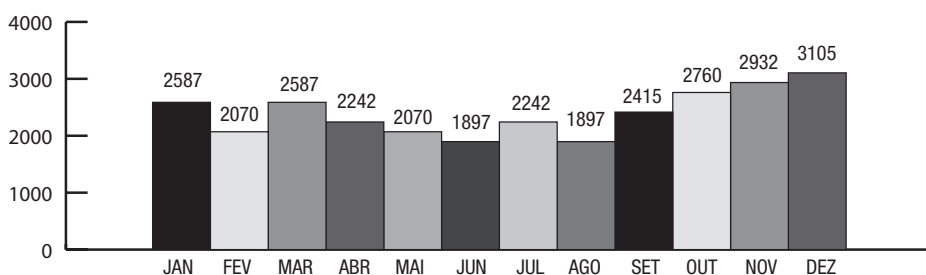
Com base nos dados do Gráfico 4, pode-se projetar um reservatório de 1.000 litros para armazenar a água de chuva captada no telhado da residência. Desconsiderando-se o volume correspondente a 5%, que será abastecido pelo sistema de água fria, pode-se determinar a quantidade de dias abastecidos com a água armazenada no reservatório e somá-los à quantidade média de dias de chuva para cada mês do ano.

**Tabela 1. Número de dias abastecido com a água proveniente da chuva**

Mês	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez
Dias de chuva (1)	10	7	10	8	8	8	9	8	9	11	12	13
Volume armazenado (litros)	950	950	950	927,9	841,6	669	841,6	647,4	884,8	950	950	950
Dias abastecido = Vol arm/172,5 (2)	5	5	5	5	4	3	4	3	5	5	5	5
Total de dias (1+2)	15	12	15	13	12	11	13	11	14	16	17	18

Determinado o número de dias abastecidos com água pluvial, pode-se estimar o volume de água economizado mensalmente nas bacias sanitárias e com a rega de jardins multiplicando essa quantidade de dias pelo consumo médio diário, que é de 172,5 litros (ver Gráfico 6).

**Gráfico 6. Volume de água economizado mensalmente com bacias sanitárias e rega de jardins (litros)**



#### *Sistema de aquecimento de água com energia solar da edificação estudada*

O sistema utilizado no projeto servirá para aquecer apenas a água utilizada para banho, pois, naquela região, o clima dispensa a necessidade de aquecê-la para outras finalidades. O objetivo deste trabalho é dimensionar um sistema que seja economicamente viável. Por isso, ao utilizar a energia solar para aquecer somente a água destinada aos chuveiros, reduziu-se o custo de implantação do sistema, que pode ser montado com um número menor de peças (tubos, luvas, joelhos etc.). Ao mesmo tempo, direciona-se toda a água aquecida para o banho, o que reduz o uso de energia num dos aparelhos que mais a consome numa residência, o chuveiro elétrico.

#### *Descrição do sistema de aquecimento de água com energia solar*

Como a água aquecida com energia solar será destinada apenas ao banho, será utilizado um sistema do tipo individual, que acumulará a água aquecida nos painéis solares num boiler, para posterior utilização nos chuveiros. Os painéis solares foram instalados sobre a cobertura da residência, e o boiler, próximo à caixa d'água, que será o reservatório de água fria do sistema.

Vale ressaltar ainda que o sistema não dispensa o uso de energia elétrica em ocasiões de baixa incidência solar ou de demanda de água quente superior à dimensionada para a residência.

### *Dimensionamento do sistema de aquecimento de água com energia solar*

A NBR 07198/93 institui a exigência de uma temperatura máxima de 70 graus Celsius e pressão de serviço para o chuveiro de 0,5 m.c.a. O material utilizado para a canalização foi o PPR (Polipropileno copolímero Randon tipo 3), sugerido por Botelho e Ribeiro (2006), material que, apesar de não previsto explicitamente na NBR, pode ser empregado, como argumentam esses autores, por obedecer aos requisitos de qualidade previstos na norma e em outras normas e especificações dos fabricantes.

#### **Cálculo da tubulação de água quente**

Para esses cálculos, utilizaram-se dados de Botelho e Ribeiro (2006):

Temperatura de uso da água = 60°C.

Vazão a escoar = 0,4 l/s (considerando o uso de, no máximo, dois chuveiros simultaneamente).

Diâmetro nominal = 32mm (tubo da marca Amanco PPR PN 20).

Velocidade da água = 0,96m/s.

Fórmula para perda de carga:

Perda de carga (J):  $J = J_{\text{tubos}} + J_{\text{conexões}} = J.L + SR.V^2/(2g)$ ,

onde: J = perda de carga unitária; L = comprimento dos tubos; SR = soma das perdas de carga por peça dos conectores; V = velocidade em m/s; g = gravidade (9,8m/s);

A velocidade e o diâmetro foram obtidos a partir de dados tabelados para a temperatura considerada, respeitando o limite de velocidade estabelecido pela NBR 07198/93, de 3,00m/s.

Com essas informações, obteve-se a perda de carga total, desde o reservatório até cada ponto de água quente (sobre isso, ver Tabela 2). Para atender às condições de uso, a perda de carga total (J) deve ser menor que a altura do nível de água (NA) do reservatório em relação ao ponto de vazão, a qual foi obtida no diâmetro nominal de 32mm.

**Tabela 2. Perda de carga total**

Verificação quanto ao atendimento da tubulação de PPR PN20 com diâmetro nominal de 32mm em relação à perda de carga				
Peça	Comprimento equivalente	AQ1 Quantidade	AQ2 Quantidade	AQ3 Quantidade
Joelho de 90°	2	9	6	7
TE 90° passagem direta	1,5	1	0	1
TE 90° saída de lado	4,6	2	3	1
Registro de gaveta	0,4	2	2	2
Somatória dos coeficientes de resistência para conexão(SR)		29,5	26,6	20,9
Comprimento da tubulação (L)		15,8	10,73	17,38
Perda de carga total (J)		2,1	1,73	1,76
Altura do NA do reservatório em relação ao ponto de vazão		2,6	2,6	5,6

### Volume do reservatório

pessoa/dia, temos:

$$V = 5 \times 45 = 225 \text{ litros}$$

### Determinação da área dos coletores

água fria é dada pela formula:

$$Q = m.c.(T_a - T_b),$$

onde: Ta = temperatura ambiente (adotou-se 20°C); m = volume de água (225 litros); c = calor específico da água (1kcal/kg °C); Tb = temperatura da água no boiler (60°C).

$$Q = 225 \times 1 \times (60 - 20) = 9.000 \text{ kcal} / 860,5 = 10,46 \text{ kWh}$$

Nas Tabelas 3 e 4 são representados dados obtidos do programa SunData, criado pela Cresesb, que utiliza o banco de dados Censolar (1993), contendo valores de radiação média diária mensal no plano horizontal para cerca de 350 pontos no Brasil e em países limítrofes. Para a cidade da Serra/ES, fez-se uma média entre a radiação média diária mensal das cidades limítrofes de Aracruz e Vitória, conforme Tabela 5, utilizando dados das Tabelas 3 e 4.

Coordenadas da cidade de Serra/ES:

Latitude: -20° 07' 43"S      Longitude: 40° 18' 28"W

Dados fornecidos pelo programa Sundata V1.0 para localidades próximas, em kWh/m² dia:

Tabela 3. Radiação média diária mensal da cidade de Aracruz (19.820°S,40.273W) - Espírito Santo

[illegible]

**Tabela 4. Radiação média diária mensal da cidade de Vitória (20.319°S,40.338W) – Espírito Santo**

[illegible]

**Tabela 5. Radiação média diária mensal das duas localidades, Aracruz e Vitória**

Mês	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez
Radiação	5,98	5,61	5,45	4,39	3,98	3,41	3,89	4,45	4,09	4,95	4,89	5,38
Média	4,70											

Tomando para Serra/ES o valor médio mensal diário, tem-se:

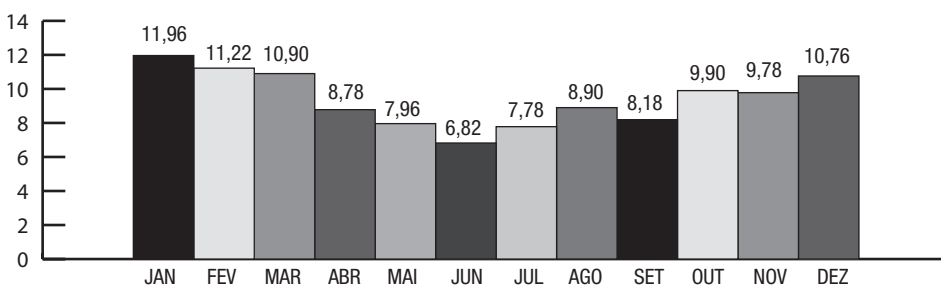
$$I = 4,70 \text{ kWh/m}^2 \text{ dia no plano horizontal; logo: } S = Q / I = 10,46 / 4,70 = 2,22 \text{ m}^2.$$

Portanto, foram utilizado 2m<sup>2</sup> de placas para captação da energia solar.

*Cálculo da economia de energia com a utilização do sistema de aquecimento de água com energia solar*

A partir da Tabela 5, pode-se determinar a quantidade de energia fornecida pelo sistema para o aquecimento da água, em cada mês do ano, para um painel solar de 2m<sup>2</sup> de área, representados no Gráfico 7.

Conforme dados da Light (1997), um chuveiro elétrico consome em média 3.500W por período de 30 dias, com utilização média de 40 minutos por dia (dados para cinco pessoas), e gera um consumo médio mensal de 70kWh (0,47kWh por pessoa por dia).

**Gráfico 7. Média diária de energia fornecida pelos painéis solares durante um ano**

Visto que são necessários 10,46kWh de energia para se elevar a temperatura da água de 20°C para 60°C, há uma necessidade média *per capita* de 2,09kWh/dia para satisfazer cinco pessoas. Assim, montou-se a oferta média mensal de energia consumida pelo sistema (ver Tabela 6) e determinou-se a quantidade média de pessoas que farão uso do chuveiro elétrico para banho. Quando a oferta for menor que a demanda, há uma quantidade de energia que pode ser economizada mensalmente pelo sistema.



**Tabela 6. Orçamento do projeto hidrossanitário de água de chuva**

Mês	(1) Energia fornecida pelo sistema (kWh/dia)	(2) Pessoas abastecidas pelo sistema ((1)/2,09)	(3) Pessoas que utilizarão chuveiro elétrico (5-(2))	Energia elétrica economizada em kWh ((2)*0,47*30))
Jan	11,96	5	0	70
Fev	11,22	5	0	70
Mar	10,9	5	0	70
Abr	8,78	4	1	56
Mai	7,96	3	2	42
Jun	6,82	3	2	42
Jul	7,78	3	2	42
Ago	8,9	4	1	56
Set	8,18	3	2	42
Out	9,9	4	1	56
Nov	9,78	4	1	56
Dez	10,76	5	0	70

#### 4. Análise da viabilidade econômica dos sistemas

De acordo com custos dos materiais utilizados para a implantação de cada sistema, realizaram-se cálculos para verificar a viabilidade de cada um. Para efeito de cálculo, serão feitas as seguintes considerações: taxa de retorno, 5,5% a.a; período: dez anos.

As considerações são feitas tomando por base as taxas de financiamento para aquisição de material de construção na Caixa Econômica Federal, que tem uma taxa de juros a partir de 4,5% a.a, mais TR, que está em torno de 0,7% a.a, e prazo máximo de 120 meses.

##### *Análise da viabilidade econômica do sistema de aproveitamento da água de chuva*

Para se estimar o custo de um sistema de aproveitamento de água de chuva na residência em questão, realizou-se um orçamento, tomando como base os preços referenciais de custos cotados no mercado da cidade da Serra/ES no mês de abril de 2009, como se vê na Tabela 7.

**Tabela 7. Orçamento do projeto hidrossanitário de água de chuva**

Especificação	Und.	Quant.	Preço unitário	Preço total
Calha de PVC meia-cana, diâmetro 150mm	und.	7	R\$ 49,00	R\$ 343,00
Cabeceira	und.	4	R\$ 7,02	R\$ 28,08
Bocal	und.	2	R\$ 24,22	R\$ 48,44
Borracha de vedação	und.	15	R\$ 1,00	R\$ 15,00
Suporte	und.	20	R\$ 10,45	R\$ 209,00
Emenda	und.	7	R\$ 12,40	R\$ 86,80
Condutor para calha tubo, diâmetro 150mm	und.	9	R\$ 37,32	R\$ 335,88
Te ligação calha	und.	1	R\$ 10,00	R\$ 10,00
Jo 90 <sup>a</sup>	und.	1	R\$ 10,00	R\$ 10,00
Jo 45 <sup>a</sup>	und.	1	R\$ 10,00	R\$ 10,00
Tubo soldável 20mm, inclusive conexões	und.	9	R\$ 10,68	R\$ 96,13
Registro gaveta	und.	2	R\$ 27,27	R\$ 54,54
Válvula de retenção	und.	3	R\$ 16,00	R\$ 48,00
Filtro de descida modelo Wisy	und.	1	R\$ 1.290,00	R\$ 1.290,00
Caixa d'água de fibra de vidro cilíndrica	und.	1	R\$ 199,00	R\$ 199,00
Suporte de madeira p/ caixa d'água	und.	1	R\$ 50,00	R\$ 50,00
			Total	R\$ 2.833,87

Considerou-se no orçamento as calhas, os condutores verticais e horizontais, um filtro autolimpante para remoção de folhas e outros detritos, o condutor de eliminação de descarte da água de chuva e um reservatório com capacidade para 1.000 litros.

Somando-se os volumes de água economizados em cada mês, obtêm-se o volume anual de 28.635 litros, que convertemos para 28,64m<sup>3</sup>, já que o consumo de água medido pelas empresas de abastecimento é feito em metros cúbicos.

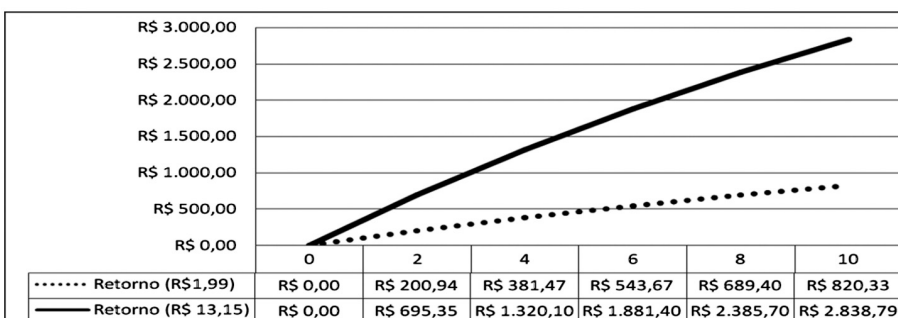
O valor do metro cúbico de água foi obtido de uma conta de água referente ao mês de abril de 2009, fornecido pela Companhia Espírito Santense de Abastecimento (Cesan), para uma residência de mesmo padrão construtivo. A Tabela 8 sintetiza as informações necessárias para os cálculos.

**Tabela 8. Sistema de reúso de água de chuva**

Volume de água economizado durante o ano (m <sup>3</sup> )	28,64
Preço do metro cúbico (R\$)	R\$ 1,99
Economia anual (R\$)	R\$ 56,99
Valor do investimento (R\$)	R\$ 2.833,87
Taxa de juros anual	5,50%

No Gráfico 8 está representado o retorno do investimento, feito para um período de 10 anos em intervalos de 2 anos. Observe que, para o custo vigente do metro cúbico de água, de R\$1,99, o sistema tem um retorno de apenas 28% do investimento no período considerado. Para ser viável, o custo da água deveria ser de R\$ 13,15 para cada metro cúbico, conforme apresentado no gráfico, isto sem considerar a mão de obra, apenas o custo do material.

**Gráfico 8. Retorno financeiro em função do tempo**



#### *Análise da viabilidade econômica do sistema de aquecimento de água com energia solar*

A partir dos dados utilizados no dimensionamento do reservatório de água quente, foi elaborado o orçamento para sua instalação. A Tabela 9 representa o orçamento.

De maneira análoga ao cálculo para o volume de água economizado, calculou-se o volume total de energia economizado durante o ano, que é de 672,00kWh. Fazendo uso de uma conta de energia da Espírito Santense Centrais Elétricas S.A.(Escelsa), do mês de maio de 2009, para a mesma residência empregada como referência para o cálculo do sistema de coleta de água da chuva, obtêm-se o custo do kWh. Na Tabela 10, está o resumo dos dados para o cálculo.

**Tabela 9. Orçamento do projeto hidrossanitário de água quente**

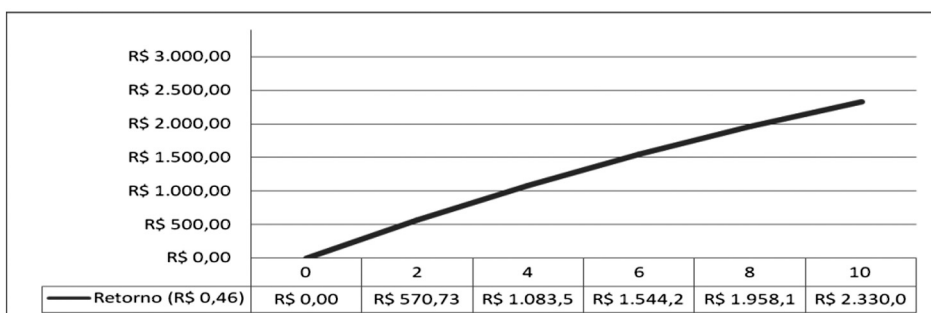
Especificação	Und.	Quant.	Preço unitário	Preço total
Tubo soldável de cpvc diâmetro 32mm	und	9	R\$ 39,64	R\$ 356,76
Te 90ª diâmetro 32mm	und	5	R\$ 6,00	R\$ 30,00
Jo 90ª diâmetro 32mm	und	15	R\$ 4,00	R\$ 60,00
lufa diâmetro 32mm	und	4	R\$ 3,02	R\$ 12,08
Registro gaveta diâmetro 32mm	und	3	R\$ 32,00	R\$ 96,00
Registro de pressão diâmetro 32mm	und	3	R\$ 32,00	R\$ 96,00
Sistema de aquecimento solar instalado	und	1	R\$ 799,00	R\$ 799,00
		total		R\$ 1.449,84

**Tabela 10. Sistema de aquecimento solar**  
Sistema de utilização de energia solar

Volume de energia economizado durante o ano kWh	672
Preço do kWh	R\$ 0,46
Economia anual (R\$)	R\$ 309,12
Valor do investimento (R\$)	R\$ 1.449,84
Taxa de juros ao ano	5,50%

O Gráfico 9 ilustra o retorno do investimento, feito para um período de dez anos, em intervalos de dois anos.

**Gráfico 9. Gráfico do retorno financeiro em função do tempo**



Observe-se que, com esse sistema, a partir do sexto ano, o valor investido já foi totalmente recuperado; e que, ao final do prazo, a economia foi da ordem de 160%.

## 5. Conclusão

Os resultados obtidos neste trabalho mostram que, apesar da economia expressiva feita com o sistema de aproveitamento de água de chuva (cerca de 28,64m³, ou 10,50% do consumo anual total da residência), o retorno financeiro, para um prazo de dez anos, ficou bem abaixo do investimento inicial necessário. Se for considerado que o sistema de calhas e condutores necessários para condução da água de chuva já faz parte do projeto da edificação, assim como a troca do filtro por um reservatório de descarte da primeira chuva e a implantação do sistema apenas para o banheiro social do pavimento térreo, o custo do sistema cai para R\$799,51. Nesse caso, o custo do metro cúbico, de R\$3,70, já seria suficiente para compensar o investimento feito.

Já o sistema de aquecimento de água com energia solar apresentou um retorno da ordem de 160% do investimento feito, compensando os gastos financeiros em mais ou menos metade do tempo considerado para seu retorno.

A conclusão deste trabalho é que, pelo aspecto econômico, somente o sistema de utilização da energia solar seria viável para a residência analisada. Se for considerado o aspecto ambiental do projeto, e se levar em consideração o fato de que energia elétrica e principalmente água são recursos cada vez mais caros para a população, a implantação dos dois sistemas, com algumas alterações, como as sugeridas aqui, no sentido de reduzir o custo do investimento inicial, pode ser considerada uma boa alternativa para a sustentabilidade do projeto.

## Referências bibliográficas

"Água quente em instalações hidráulicas". Disponível em: [www.unifor.br/notitia/file/387](http://www.unifor.br/notitia/file/387). Acesso em: 27 abr 2009.

ALDABÉO, Ricardo. *Energia solar*. São Paulo, Artliber, 2002.

ANNECCHINI, Karla Ponzo Vaccari. *Aproveitamento da água da chuva para fins não potáveis na cidade de Vitória* (ES). Dissertação de mestrado em engenharia ambiental, apresentada ao Programa de Pós-graduação em Engenharia Ambiental, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2005.

"Aquecedores de água soletrol: sua opção natural pelo meio ambiente". Disponível em: <http://www.soletrol.com.br>. Acesso em: 30 abr 2009.

BAZZARELLA, Bianca Barcellos. *Caracterização e aproveitamento de água cinza para uso não potável em edificação*. Dissertação de mestrado em engenharia ambiental, apresentada ao Programa de Pós-graduação em Engenharia Ambiental, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2005.

BRAGA, Benito et al. *Introdução à engenharia ambiental*. São Paulo, Person Prentice Hall, 2005.

BOTELHO, Manoel Henrique Campos et al. *Instalações hidráulicas prediais usando tubos de PVC e PPR*. São Paulo, Edgard Blucher, 2006.

CARVALHO JR., Roberto de. *Instalações hidráulicas e o projeto de arquitetura*. São Paulo, Blucher, 2007.

CASTILHO ALVES, Wolney. "Como construir. Sistema de aproveitamento de águas pluviais para usos não potáveis". Disponível em: <http://www.revistatechne.com.br/engenharia-civil/133/artigo77982-1.asp>. Acesso em: 26 abr 2009.

CREDER, Hélio. *Instalações hidráulicas e sanitárias*. São Paulo, LTC, 1991.

"Como funciona um aquecedor solar". Disponível em: <http://www.soletrol.com.br/educacional/comofunciona.php>. Acesso em: 24 abr 2009.

FIGUEROLA, V. "Projeto sustentável", in *Téchne*, nº 133, 2008, p.44-6.

GIL, Antônio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. São Paulo, Atlas, 2002.

HELLER, Léo et al. *Abastecimento de água para consumo humano*. Belo Horizonte, UFMG, 2006.

"Kits para captação de água de chuva". Disponível em: <http://www.ecoracional.com.br/Produto/6a68ecbc-9279-4432-aced-58fa18f79ea9>. Acesso em: 28 abr 2009.

LOTURCO, B. "Cultura sustentável", in *Téchne*, nº 133, 2008, p.22-6.

MACYNTIRE, Arnaldo Joseph. *Manual de instalações hidráulicas e sanitárias*. São Paulo, LTC, 1990.

MANCUSO, Pedro Caetano et al. *Reúso de água*. São Paulo, Manole, 2007.

MAY, Simone. *Estudo da viabilidade do aproveitamento de água de chuva para consumo não potável em edificações*. Dissertação de mestrado em engenharia de construção civil e urbana, Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

PAST, A.L. et al. *Eficiência energética e uso racional da energia na edificação*. Florianópolis, UFSC/Labsolar, 2005.

PHILLIP JR., Arlindo. *Saneamento, saúde e ambiente: fundamentos para um desenvolvimento sustentável*. São Paulo, Manole, 2005.

SAURCHUC, C. et al. *Conservação e reúso da água em edificações*. São Paulo, Ed. Gráfica, 2005.

SCHEER, H. *O manifesto solar*. São Paulo, Cresesb/Cepel, 1995. p.105-33.

SEWELL, Granville Hardwick. *Administração e controle da qualidade ambiental*. São Paulo, Editora Pedagógica e Universitária, 1978.

"Sistema de aproveitamento de águas pluviais para usos não potáveis. Como construir", in *Téchne*, nº 144, mar 2009.

"Tecnologia para o reaproveitamento de água de chuva – Catálogo de produtos Aquastock". Disponível em: [http://www.engeplas.com.br/catalogo\\_agua.pdf](http://www.engeplas.com.br/catalogo_agua.pdf) . Acesso em: 27 abr 2009.

TSUTIYA, Milton Tomoyuki. *Redução do custo de energia elétrica em sistemas de abastecimento de água*. São Paulo, Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental, Abes, 2001.

TURRINI, E. *O caminho do sol*. Petrópolis, Vozes, 1993.

UHLY, Steven et al. *A questão da água na grande Belém*. Belém, Casa de Estudos Germânicos, Fundação Heinrich Böll, 2004.

## Mulheres em cargos de liderança na Caixa Econômica Federal

JULIANE MEURER CANOVA / PORTO ALEGRE, 2010

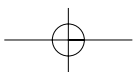
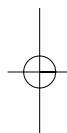
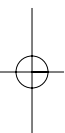
### Resumo

Este estudo identifica o perfil e analisa a trajetória e as principais dificuldades enfrentadas pelas mulheres que ocupam cargos de liderança nas unidades da Caixa Econômica Federal no município de Porto Alegre. Para tanto, buscou-se, primeiramente, saber quem são essas mulheres gestoras, qual sua idade, número de filhos, estado civil etc. Em seguida, por meio de entrevistas, identificaram-se os principais desafios/dificuldades enfrentados por elas no seu dia a dia. Além disso, pela descrição de suas trajetórias, pode-se demonstrar como conciliam os espaços de uma jornada dupla, às vezes até tripla, no papel de gestora, mãe, esposa, dona de casa etc. Os resultados da pesquisa do perfil mostraram que a maioria destas mulheres é casada, com ensino superior completo, tem até dois filhos, é da cor branca, dentre outras características. Por sua vez, com as entrevistas, verificou-se que a maioria encara como um de seus maiores desafios conciliar o tempo dedicado à família com o tempo exigido pelo trabalho, sobretudo no período em que os filhos ainda são crianças. Outro grande desafio citado foi o de não ter tempo para realizar outras atividades além do trabalho, que não sejam tarefas relacionadas à casa e/ou à família. E, ainda, cabe destacar que, em relação à diversidade de gênero, essas mulheres se sentem valorizadas pela empresa.

**Palavras-chave:** diversidade; gênero; mulheres na gestão.

### Sumário

1. Introdução
  2. Apresentação da organização  
Histórico  
Diversidade e equidade de gênero na CEF
  3. Apresentação e análise dos resultados  
Identificação e análise do perfil  
Apresentação e análise das entrevistas
  4. Considerações finais
- Referências bibliográficas





## 1. Introdução

A Caixa Econômica Federal (CEF), empresa importante do ramo financeiro, ocupa, desde sua criação, papel de destaque na economia brasileira, influenciando, por conseguinte, seu desenvolvimento. Nesse contexto é visível a participação das mulheres, que estão cada vez mais inseridas no mercado de trabalho, bem como ascendendo a cargos de liderança. Isso nos remete à ideia de que elas também são personagens essenciais na construção do desenvolvimento econômico.

A questão da inserção da mulher no mercado de trabalho começou a ganhar importância nas organizações do mundo todo no século xx, na Segunda Guerra Mundial. O conflito levou os homens para as frentes de batalha, e as mulheres passaram, então, a assumir os negócios da família e a posição que fora deles no mercado de trabalho. Muitos homens que lutaram pelo seu país morreram, outros tantos que sobreviveram foram mutilados e impossibilitados de voltar ao trabalho. Nesse momento, as mulheres sentiram-se na obrigação de deixar a casa e os filhos para levar adiante os projetos e o trabalho que eram realizados por seus maridos (Araújo, 2004).

A elevação da participação feminina no trabalho e o consequente aumento na diversidade de gênero nas organizações são ilustrados pela Pesquisa Mensal de Emprego divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), segundo a qual, em janeiro de 2008, havia aproximadamente 9,4 milhões de mulheres trabalhando nas seis regiões metropolitanas de abrangência da pesquisa. Este número representa que 44,4% do total de pessoas ocupadas eram mulheres; em 2003, a percentagem era de 42,7%. Outra pesquisa, do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese), de março de 2009, mostra que, em 2007, na Região Metropolitana de Porto Alegre, a taxa da participação da mulher no mercado de trabalho era de 49,0%; já em 2008, pulou para 51,4%. Tais dados ilustram que o aumento da participação feminina no mercado de trabalho brasileiro já é um dado consolidado.

Paralelamente a isso, as mulheres apresentam melhor escolaridade em comparação com os homens, e têm sua taxa de fecundidade em queda. A mesma pesquisa, do IBGE, apontou que aproximadamente 60% das mulheres ocupadas tinham, pelo menos, o ensino médio. Já em relação à fecundidade, em 1970, a mulher brasileira tinha, em média, 5,8 filhos; em 2006 a média caiu para 2,0.

Para Alves, "existem grandes evidências confirmando que não é a entrada da mulher no mercado de trabalho *per se*, mas a qualidade do emprego, que possibilita o 'empoderamento' econômico da mulher e eleva sua capacidade de decisão nas questões reprodutivas" (Alves, 2004, p.35).

Outra pesquisa, realizada pelo Instituto Ethos, em 2003, procurou levantar o perfil das 500 maiores empresas que operam no Brasil, através de suas características sociais, raciais e de gênero. Em relação à distribuição nos níveis hierárquicos, os postos ocupados por mulheres apresentam os seguintes percentuais: 9% nível executivo; 18% nível de gerência; 28% nível de chefia; e 35% nível funcional. Observa-se, portanto, que quanto mais alto é o nível hierárquico, menor é a representação da mulher nas empresas pesquisadas.

Nesse contexto, nota-se que a mulher vem ocupando lugar tanto na política como nas organizações, onde seu "empoderamento" já pode ser percebido. Embora em percentual bem menor do que o de homens, percebe-se que elas aos poucos estão mais presentes em cargos de

liderança, postos com certo grau de decisão. Porém, ao mesmo tempo que isso acontece, elas continuam sendo as principais responsáveis pelo domicílio e pelas atividades consideradas "extratrabalho", como afazeres domésticos, cuidar dos filhos e demais familiares etc., sobrecarregando essa profissional polivalente.

Dentro desse tema, do aumento das mulheres no mercado de trabalho e, mais especificamente, em cargos de liderança é que o presente trabalho se insere. Considerando o importante papel social e econômico da CEF para o Brasil, quer-se conhecer mais dessa realidade, e para isso realizou-se um estudo de caso na CEF, no município de Porto Alegre, com profissionais do gênero feminino, supervisoras ou gerentes. Buscou-se conhecer seu perfil, analisar as trajetórias, as dificuldades e desafios vivenciados por essas mulheres para ingressarem e se manterem na posição de liderança, bem como entender como articulam os espaços profissional, familiar e pessoal.

Justifica-se a escolha da CEF porque ela foi a primeira instituição financeira brasileira a ter em seu mais alto escalão, a presidência, uma mulher, Maria Fernanda Ramos Coelho, no cargo desde 2006. Maria Fernanda é funcionária desde 1984 e já ocupou outros cargos de nível gerencial na CEF. Entretanto, em relação às 11 vice-presidências da instituição, apenas um posto é ocupado por mulher, na de Tecnologia e Informação.

Na CEF, o contingente feminino alcançou o percentual de 46,64% em relação ao total de empregados, em 2008, e a participação feminina em cargos de gestão é de 39,64%.

A CEF tem como seus valores, entre outros, o "respeito à diversidade" e a "valorização do ser humano", e em 2005 criou o Programa Caixa de Diversidade. Desta forma – além da facilidade de acesso para fins da pesquisa –, considerou-se a CEF um local interessante para o presente estudo.

O que motivou este trabalho, portanto, foi responder a questão central: Qual o perfil e quais as dificuldades e desafios enfrentados pelas mulheres que ocupam cargos de liderança nas unidades da CEF no município de Porto Alegre/RS? Ela foi respondida tendo em vista os seguintes objetivos específicos:

- Traçar o perfil das mulheres em cargos de liderança na CEF, no município de Porto Alegre/RS.
- Identificar as principais dificuldades/desafios enfrentados, diariamente, pelas mulheres gerentes e supervisoras ao ocuparem cargos de liderança.
- Verificar, a partir do relato das trajetórias dessas mulheres em cargo de liderança, como elas articulam os espaços profissional, familiar e pessoal.

## 2. Apresentação da organização

A CEF é uma empresa pública do ramo financeiro que atua em todo o território nacional e integra o Sistema Financeiro Nacional (SFN). Além das funções que lhe são inerentes como instituição financeira, é a principal parceira do governo federal na implantação e execução de políticas públicas. Atua fortemente na redistribuição dos recursos federais, seja na forma de investimentos essenciais ao desenvolvimento local, seja na transferência de benefícios aos cidadãos brasileiros.

### *Histórico*

A CEF foi fundada em 1861, na cidade do Rio de Janeiro, com o nome Caixa Econômica e Monte de Socorro, com a finalidade de incentivar essencialmente a poupança popular.

Em 1874, a empresa começou sua expansão, instalando-se nas províncias de São Paulo, Alagoas, Pernambuco, Paraná e Rio Grande do Sul. No ano de 1921 foram contratadas as primeiras duas escriturárias, o que tornou a CEF uma das instituições pioneiras na contratação de mulheres. As loterias federais começaram a ser operacionalizadas pela CEF em 1961, representando um importante passo na execução dos programas sociais do governo, já que parte da arrecadação destina-se à Seguridade Social, ao Fundo Nacional de Cultura (FNC), ao Programa de Crédito Educativo e a entidades de prática esportiva, dentre outros.

A primeira grande reforma administrativa aconteceu em 1969, com a unificação das 22 Caixas Econômicas Federais, que até então operavam de forma independente. A mudança impulsionou o volume de negócios e propiciou a expansão do número de agências em todo o país. A partir de 1970, a empresa assumiu definitivamente o papel de banco social, passando a executar a política do Conselho de Desenvolvimento Social, por meio do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS). Nessa mesma época, inicia a gestão de diversos programas governamentais, como Crédito Educativo, Programa de Integração Social (PIS) e o Programa Nacional de Centros Urbanos.

Com a incorporação do Banco Nacional de Habitação (BNH), em 1986, a empresa se transformou na maior agência de desenvolvimento social da América Latina, administrando o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e tornando-se o órgão-chave na execução das políticas de desenvolvimento urbano, habitação e saneamento. Sua participação como agente de desenvolvimento fortaleceu-se ainda mais em 2007, com o lançamento, pelo governo federal, do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

As atividades da CEF incluem, entre outras, os repasses do seguro-desemprego, dos benefícios sociais e dos programas federais de transferência de renda, além do patrocínio do esporte, em parceria com o Ministério dos Esportes, e da cultura, por iniciativa própria e em conjunto com o Ministério da Cultura (MinC).

A empresa adota como valores fundamentais:

- Sustentabilidade econômica, financeira e socioambiental.
- Valorização do ser humano.
- Respeito à diversidade.
- Transparência e ética com o cliente.
- Reconhecimento e valorização das pessoas que fazem a CEF.
- Eficiência e inovação nos serviços, produtos e processos.

### *Diversidade e equidade de gênero na CEF*

As políticas de Gestão da Diversidade da CEF estão inseridas num projeto mais abrangente da área de Gestão de Pessoas intitulado "Reconhecimento e valorização do empregado Caixa" – vinculado à dimensão Valorização e Reconhecimento Humano –, que teve início em

1º de maio de 2006. O projeto foi desenvolvido após a constatação de resultados insatisfatórios na pesquisa interna realizada com os empregados, em 2005-06, e na pesquisa conduzida pelo Grate Place to Work Institute (GPWT), em 2005, em que os índices referentes às questões de reconhecimento e valorização ficaram abaixo da média de mercado.

A empresa criou o Programa Caixa de Diversidade, em 2005, que orienta políticas e implementa ações destinadas à promoção da diversidade, tanto dentro quanto fora do ambiente corporativo. Ele se alinha com a visão da empresa, de manter a conduta ética, o respeito e a valorização do ser humano, de acordo com o seu Planejamento Estratégico. Com o Programa, a CEF busca incentivar a pluralidade de suas equipes, criando um ambiente interno favorável para alcançar o desafio de "ser uma das melhores empresas para se trabalhar".

O Programa foi concebido a partir das diretrizes governamentais sobre o tema e das novas tendências em Responsabilidade Social Empresarial (RSE), considerando que a valorização da diversidade é resultado da busca de oportunidades iguais e de respeito à dignidade, sendo um princípio básico de cidadania que garante as condições de pleno desenvolvimento dos talentos e potencialidades dos empregados. O conceito adotado para "valorização da diversidade" é o seguinte: "Valorizar a diversidade é combater o preconceito e a discriminação, é promover a igualdade de oportunidades e implantar ações afirmativas, reforçando a necessidade de tratamento igual à pessoa desigual, para que se possam ter oportunidades iguais".

Dentre as ações a serem implementadas pelo programa, destacam-se:

- Promoção de um ambiente de respeito às diferenças e opções pessoais relacionadas a gênero, raça, orientação sexual, deficiências, idade, crenças religiosas, partidarismos políticos, entre outros.
- Valorização e gestão da diversidade humana existente na CEF.
- Promoção da igualdade de oportunidades.

Abaixo, com dados percentuais, ilustra-se a realidade, quando se fala em diversidade e equidade de gênero na CEF.

**Tabela 1. Perfil dos empregados da CEF**

Empregados	% em relação ao total de empregados	% em cargos gerência em relação ao total de cargos gerenciais	de % em cargos de diretoria em relação ao total de cargos de diretoria
Mulheres	46,64	39,64	25
Mulheres negras (pretas e pardas)	7,2	4,33	25
Homens negros (pretos e pardos)	10,38	9,02	0
Pessoas com deficiência	0,57	0,29	0

Fonte: Relatório de sustentabilidade CEF, 2008.

**Tabela 2. Perfil de salários da CEF**

Categorias	Homens negros (pretos e pardos)	Homens brancos	Mulheres negras (pretas ou pardas)	Mulheres brancas
Cargos de diretoria	0	28.115,07	31.223,18	0
Cargos gerenciais	11.793,04	12.464,29	11.610,09	11.846,56
Cargos administrativos	5.554,61	5.938,16	5.510,33	5.798,13

Fonte: Relatório de sustentabilidade, CEF, 2008.

**Tabela 3. Comportamento em relação à pró-equidade de gênero e raça/etnia**

	2005	2006	2007	2008
% Negros na empresa em relação ao total de empregados	15,53	16,22	16,77	17,57
% Negros em cargo de gestão em relação ao total de gestores	11,86	12,29	12,75	13,35
% Negros em chefia de unidades em relação ao total de chefias	10,7	11,13	11,4	11,61
% Mulheres na cef em relação ao total de empregados	46,84	46,8	46,73	46,64
% Mulheres em cargo de gestão em relação ao total de gestores	39,09	39,59	39,99	39,64
% Mulheres em chefia de unidades em relação ao total de chefias	24,27	24,57	26,29	26,46

Fonte: Relatório de sustentabilidade, CEF, 2008

Dos quatro focos temáticos trabalhados no Programa Caixa de Diversidade, a equidade de gênero foi o que ganhou mais destaque, desde que a CEF aderiu ao Programa Pró-Equidade de Gênero, em 2005, lançado pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM), da Presidência da República.

O Programa tem como objetivo desenvolver e implementar políticas, programas e ações que promovam a equidade de gênero no ambiente de trabalho da CEF e contribuam com a promoção da diversidade, por meio da igualdade de oportunidades, formação e sensibilização de seus empregados e da sociedade.

A CEF participa do Programa desde a primeira edição, em novembro de 2005. A Comissão Nacional Pró-Equidade de Gênero da Caixa foi instituída no dia 28 de novembro de 2006, durante o I Seminário Caixa de Diversidade, realizado na Caixa Cultural, em Brasília. Como consequência de todas as ações decorrentes dessa adesão, a empresa recebeu, no biênio 2005-06 e 2007-08, o Selo Pró-Equidade de Gênero, que reconhece as empresas comprometidas com o respeito à diversidade no mundo do trabalho. A CEF foi a única empresa do ramo financeiro a figurar entre as homenageadas.

Em 2010, assim como em 2008, tomaram posse na empresa, para um mandato de dois anos, as Subcomissões Pró-Equidade de Gênero, com a função de disseminar a reflexão sobre a igualdade de oportunidades para homens e mulheres, dedicando atenção especial às diferenças culturais e especificidades de cada região brasileira. A ideia é sensibilizar os colaboradores da empresa, com vistas à mudança de mentalidades e atitudes.

### 3. Apresentação e análise dos resultados

Reúnem-se a análise e a apresentação do perfil das mulheres com cargo de gestão em Porto Alegre/RS. Em seguida faz-se a análise das entrevistas e as demais inferências que foram surgindo durante a sua realização.

#### *Identificação e análise do perfil*

A pesquisa objetivou identificar o perfil das mulheres em cargos de liderança na CEF, no município de Porto Alegre. Foram coletados os dados do perfil de 66 gerentes e de 5 supervisoras, totalizando 71 mulheres. Compõem esse perfil informações como idade, estado civil, número de filhos, tempo de empresa etc.

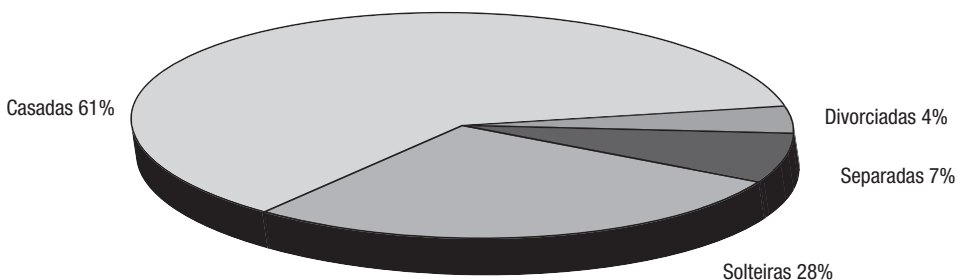
Em relação à cor, 69 se declararam brancas, 1 parda e 1 negra. Isso confirma os dados apresentados anteriormente, na Tabela 1, onde, em 2008, mulheres negras/pardas em cargo de gestão correspondiam a apenas 4,33% do total. Sem dúvida, este ainda é um desafio para a CEF, contudo, é preciso levar em conta que o número reduzido se deve, em grande parte, ao fato de o número de negros na empresa ainda ser pequeno; em 2008, estava em torno de 17% (homens e mulheres) em relação ao total de empregados. E, como a forma de ingresso na CEF é através de concurso público, este dado pode ser reflexo de um problema social grave; de discriminação racial; desigualdade de acesso ao trabalho e ao ensino etc.

Em relação à idade das mulheres, a média é de 44 anos, número que pode ser considerado relativamente alto, porém em harmonia com o tempo que elas têm de empresa, como veremos a seguir. A maioria, 60% delas, encontra-se na faixa etária de 41 a 50 anos. Apenas duas têm menos de 30 anos (ambas com 29 anos).

**Tabela 4. Idade das mulheres**

Idade	Freq.	Percentual
Até 30	2	3%
30 a 35	9	13%
36 a 40	5	7%
41 a 45	21	30%
45 a 50	21	30%
51 a 55	13	18%
Total	71	100%

Quanto ao estado civil, o Gráfico 1 ilustra claramente que a maioria, 61%, é casada; destas, 88% tem filhos. Dentre as 20 solteiras, 45% não têm filho ainda, e 70% têm até 49 anos, fato que pode estar relacionado à tendência da mulher atual a priorizar a carreira e postergar a maternidade.

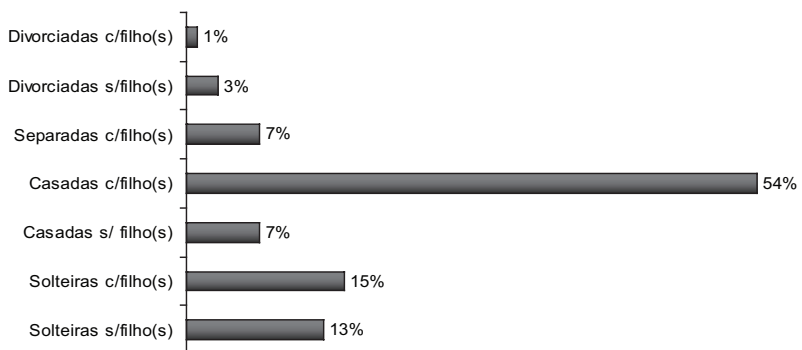
**Gráfico 1. Estado civil (%)**

Quando o assunto é maternidade, três dados se destacam: 21% delas não têm filhos; a maioria, 67%, tem até dois filhos; e apenas 11% têm mais de dois filhos (duas apenas têm quatro filhos). Estes números são totalmente coerentes com taxa de fecundidade no Brasil, já citada na revisão teórica, que é de dois filhos, em média, por mulher, com tendência de diminuir ainda mais.

**Tabela 5. Número de filhos por mulher**

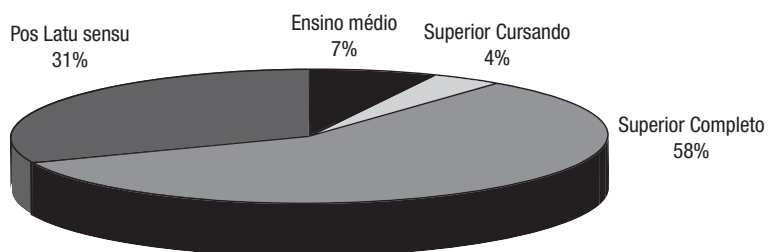
No de filhos	Freq.	Percentual
0	15	21%
1	23	32%
2	25	35%
3	6	8%
4	2	3%
Total	71	100%

A relação entre o estado civil e o número de filhos é ilustrada no Gráfico 2, onde fica claro que a maioria com filhos é casada:

**Gráfico 2. Estado civil x nº de filhos**

A importância dada pela CEF ao aperfeiçoamento é ilustrada no Gráfico 3, pelo grau de escolaridade das gestoras. Este, inclusive, é um item que conta muitos pontos em qualquer Processo Seletivo Interno (PSI) da empresa. O fato é comprovado pelo percentual de 58% das pesquisadas terem pelo menos ensino superior completo; e 31% terem, também, pós-graduação *lato sensu*. Apenas 7% têm apenas o ensino médio, e estas com mais de 43 anos.

**Gráfico 3. Escolaridade (%)**



Já o tempo de empresa é ilustrado na Tabela 6, onde fica explícito que a maioria já realizou uma longa caminhada dentro da CEF para estar no cargo que hoje ocupam. Entre elas, 41% têm 21 anos de CEF; em contrapartida outro percentual considerável, 21% delas, tem de 6 a 10 anos de empresa. Esse resultado pode demonstrar que as mulheres vêm ocupando seu espaço em cargos gerenciais com menos tempo de empresa, ou seja, cada vez mais rápido.

**Tabela 6. Tempo de CEF**

Tempo de CEF	Freq.	Percentual
4 anos	1	1%
6 a 10 anos	20	28%
11 a 19 anos	0	0%
20 anos	15	21%
21 anos	29	41%
26 a 29 anos	6	8%
<b>Total</b>	<b>71</b>	<b>100%</b>

Alguns autores enumeraram as principais tendências no que diz respeito à participação das brasileiras no mercado de trabalho. Dentre elas, uma está claramente exposta no perfil identificado acima. Essa tendência diz respeito à mudança no perfil das trabalhadoras, que a partir dos anos 1980, passam a ser mais velhas, casadas, com filhos, porém continuam com



as responsabilidades domésticas e familiares, ou seja, permanecem sobrecarregadas. Na análise das entrevistas, a seguir, veremos como as mulheres lidam com essa realidade.

### *Apresentação e análise das entrevistas*

O grupo de entrevistadas dessa etapa da pesquisa apresenta o perfil detalhado na Tabela 7:

**Tabela 7. Perfil das entrevistadas**

Entrevistada	No de filhos	Estado civil	Idade	Tempo de CEF	Função	Escolaridade
A	0	Solteira	31	10	Gerente	Ens. superior concluído
B	1	Separada	53	10	Gerente	2o grau completo
C	2	Separada	46	21	Supervisora	Pós-lato sensu concluída
D	1	Casada	51	26	Gerente	Pós-lato sensu concluída
E	2	Casada	52	21	Gerente	Ens. superior concluído
F	1	Casada	34	4	Supervisora	Ens. superior concluído
G	0	Casada	31	5	Gerente	Ens. superior concluído
H	2	Casada	43	20	Gerente	Pós-lato sensu concluída

A idade média das entrevistadas é de 43 anos, e o perfil de algumas é distinto do de outras em relação a estado civil, número de filhos, idade etc. Optou-se por isso para que fosse possível identificar as dificuldades ou os desafios enfrentados e a trajetória nas mais diversas fases ou situações da vida da mulher gestora da CEF.

A primeira questão, que abriu a entrevista, visou a identificar como elas enxergam o problema da valorização da diversidade em relação a gênero dentro da empresa, ou melhor, se a CEF valoriza, entre outros aspectos, a igualdade de oportunidades entre homens e mulheres.

Por unanimidade, a resposta foi "Sim, valoriza". Das oito entrevistadas, cinco citaram o fato de o maior cargo da empresa, a presidência, ser ocupado por uma mulher, e, que, com isso, na gestão atual, a questão da igualdade de gênero passou a ser tratada com mais relevância na empresa. Algumas expressões como "o exemplo arrasta", "eu percebo que nessa gestão com certeza valorizam, antes não" e "a partir do momento que vem de cima, parece que é mais aceito" foram citadas nesse sentido. Além disso, foram lembrados por algumas os programas desenvolvidos pela empresa em relação ao tema, como o Programa Caixa da Diversidade e o Programa Pró-Equidade de Gênero, já descritos.

Listamos abaixo relatos que demonstram esse sentimento de valorização da diversidade de gênero dentro da CEF; um deles destaca o fato de a mulher por si só já buscar seu espaço e não depender da empresa em que se está inserida:

*Eu noto que aumentou muito o número de mulheres gerentes. Nós nos sentimos valorizadas. (Entrevistada F)*

*Eu acho que tem muito a ver com a presidência atual, ela trouxe um olhar tanto da diversidade, respeito e valorização da mulher, quanto a questão de trazer mais as mulheres para cargos de gerência. (Entrevistada H)*

*A gente vê mulheres em todos os cargos, desde técnicos, gerentes regionais, até a diretoria, a própria presidência que é ocupada por uma mulher. (Entrevistada C)*

*A Caixa valoriza, inclusive pelo fato de ter uma presidenta. A Caixa está sempre fazendo trabalhos de valorização, para que nos processos seletivos não haja diferenças. Se bem que acho que nem precisaria, porque hoje, as mulheres naturalmente já ganham mais espaço, estão brigando por seus objetivos; as mulheres são mais objetivas. (Entrevistada D)*

A unanimidade nas repostas pode confirmar, de certa forma, a efetividade do Programa Caixa de Diversidade, criado em 2005 – a gestão da atual presidente começou em 2006 –, que tem como dois de seus objetivos a valorização e gestão da diversidade existente na CEF e a promoção da igualdade de oportunidades. Isso se refletiu, também, nos selos do Programa Pró-Equidade de Gênero, recebidos pela empresa nos dois últimos biênios, como foi mencionado. Nota-se, então, que foi na gestão atual que o programa foi colocado em prática, como é lembrado por várias entrevistadas.

O trecho abaixo demonstra como a empresa pode ter evoluído em relação a isso:

*Entrei na Caixa faz 20 anos, e naquela época existia muito mais discriminação da mulher, existiam pouquíssimos, raros caso de mulheres gerente, eu, por exemplo, não lembro de nenhum agora. (Entrevistada F)*

Esse resultado nos leva a concluir que a empresa está agindo em paralelo com o que alguns autores defendem; quando se valoriza a diversidade, maximizam-se suas vantagens potenciais, adicionando valor à organização. A maior diversidade na força de trabalho pode ser responsável por aumentar a eficiência organizacional e, conseqüentemente, a produtividade, pois permite que a empresa tenha acesso a novos segmentos de mercado, gerando aumento da lucratividade.

O fato de a empresa ter, na gestão atual, uma mulher na presidência, e isso ter sido lembrado pela maioria das entrevistadas, nos remete ao pensamento de Thomas e Ely (2002), quando defendem que é necessário mudar as atitudes e comportamentos dos líderes nas organizações para que saibam trabalhar melhor a diversidade no ambiente de trabalho. Novamente, segundo a Entrevistada D, o “exemplo arrasta”.

As respostas em relação à carga horária média de trabalho também foram semelhantes

entre si, ficando no intervalo de oito a 10 horas, na média, nove horas diárias dedicadas ao trabalho. Para as mulheres que têm de administrar os espaços e o tempo destinados ao trabalho, à casa, aos filhos, dedicar algo em torno de 40% de seu dia ao trabalho significa que elas precisam fazer certo esforço a fim de conseguir conciliar esses espaços de tempo.

**Tabela 8. Carga horária média de trabalho**

Entrevistada	Carga horária média
A	10h
B	9h
C	9h
D	9h
E	10h
F	8h
G	10h
H	8h
Média total	9h

A rotina de um dia típico de trabalho dessas mulheres também tem suas semelhanças. Como todas são formadas e nenhuma tem faculdade ou pós-graduação em andamento, geralmente, depois do trabalho, o destino é o supermercado, a casa ou buscar filho no colégio.

Seguem-se alguns relatos, em que podemos perceber certas diferenças, em parte, acredita-se, devido à condição atual dessas mulheres. A Entrevistada A é solteira e não tem filho(s); já a Entrevistada B é separada e tem uma filha adulta, já independente; a Entrevistada C também é separada, porém tem dois filhos ainda crianças; nessa ordem, já é possível perceber que o grau e o tempo de dedicação à família e/ou aos filhos aumenta, a tal ponto que as Entrevistadas A e B doam-se inteiramente ao trabalho.

*Acordo de manhã, vou para a Caixa, chego por volta das nove horas, saio por volta de sete e pouco, oito horas. Aí vou pra casa e não quero fazer mais nada.* (Entrevistada A)

*Já tenho uma filha criada, de 24 anos, já está mais independente, hoje eu tenho uma situação bem mais confortável do que a maioria das mulheres. Claro que a gente sempre tem as atividades de mulher em casa, de cuidar da casa, mas hoje, para mim, com a minha idade, estou com 52 anos, estou bem mais tranquila, o meu foco hoje está todo no trabalho, estou toda liberada para o trabalho.* (Entrevistada B)

*Levanto 15 para as seis, acordo os filhos, preparo café, deixo eles no colégio, a aula começa sete e meia, e venho aqui para a Caixa. Fim do dia, pego meu filho no colégio e minha filha nos dias que tem vôlei. Aí chego em casa, organizo a janta, banho, verifico temas com as crianças, se elas têm prova, basicamente isso. Eu tenho uma empregada de meio turno, porque trabalhar oito horas, chegar em casa, e ter que cuidar de casa, aí ninguém aguenta. (Entrevistada C)*

Essa rotina vivenciada pela Entrevistada C também é experimentada pela maioria das mulheres que tem filhos, principalmente crianças e adolescentes que ainda dependem da mãe. A Entrevistada E complementa essa afirmação, ao falar que a carga de responsabilidade e tarefas a serem realizadas torna a rotina bem pesada, e que essa história de que a mulher realiza jornada dupla, tripla existe mesmo.

Já as que ainda não têm filho(s), como as Entrevistadas A e a G, dedicam-se basicamente ao trabalho. O foco, no momento, é este, só este.

Em relação a outras atividades realizadas além do trabalho, poucas fazem alguma que não seja cuidar da casa, e/ou da família, e/ou lazer. Só duas delas realizam alguma atividade: a Entrevistada H faz curso de inglês dois dias por semana, e a D frequenta uma escola filosófica e tem um miniatelier em casa. Curiosamente, as duas têm filhos, e a última se aposenta ainda este ano. Portanto, provavelmente já está realizando atividades que continuará a praticar quando estiver aposentada.

A maioria, como a Entrevistada C, afirma que até gostaria de realizar outra atividade, mas realmente não consegue, pelo tempo dedicado ao trabalho – que, como já se viu, é bem elevado. Observa-se isso nas palavras das Entrevistadas E e G, respectivamente:

*Depois que fui promovida a gerente, não consegui fazer mais nada. (Entrevistada A)*

*Infelizmente o trabalho ocupa a maior parte do meu dia, restando pouco tempo para outras atividades. Ainda assim, procuro tirar um tempinho para cuidar de mim, do meu esposo e da minha casa. Confesso que nem sempre é possível, mas tento conciliar as coisas de modo que todos tenham um pouquinho de atenção. (Entrevistada G)*

A Entrevistada F, a única delas que tem um bebê de um ano e meio em casa, afirma também não conseguir fazer mais nada além do trabalho; e que, quando a filha crescer, pretende resgatar esse tempo para fazer uma especialização.

Quanto ao sentimento de culpa e às dificuldades na conciliação desses espaços, obtiveram-se respostas como:

*Eu me sinto frustrada por não fazer outras atividades. Antes dos filhos, eu fazia outras coisas. [...]. Dificuldade é o tempo livre que falta. (Entrevistada C)*

*Para mim, é tranquilo, trabalho desde muito cedo, estou acostumada já, eu gosto. Claro que a gente cansa, eu estou na reta final, me aposento agora, no final do ano, mas me sinto ainda com 25 anos. Claro que a gente tem essa jornada dupla, tripla, e quando o meu filho era pequeno eu queria ficar mais perto dele, mas não podia. [...]. Me sinto um pouco culpada por não ter participado tanto da infância dele, um certo sentimento de culpa, mas hoje ele me diz que está tudo bem, tudo joia, então me tranquilizo. Acho que este é o maior problema para a mulher que tem filhos, é a parte mais dolorida do processo, mas a gente acaba conciliando, entrando no circuito. (Entrevistada D)*

*A falta de tempo e o cansaço físico e mental que o trabalho causa são as principais dificuldades. (Entrevistada G)*

*Tem dias que eu gostaria de estar mais presente em casa, mas, de um modo geral, é possível conciliar. (Entrevistada H)*

De acordo com Rocha-Coutinho (2003), esse grande envolvimento em atividades produtivas fora do lar, bem como a dedicação e a participação ativa na administração da casa e nos cuidados com a família, faz parte da vida das mulheres da atualidade. A chamada "dupla jornada", a qual leva ao acúmulo de tarefas, constitui a origem de conflitos, problemas e desgastes. Uma das formas de conciliar as jornadas é o estabelecimento da regra de não levar trabalho para casa; assim como a delegação de tarefas a todos os familiares, estabelecendo verdadeiras parcerias na condução da casa.

Em relação às perguntas: "Como você se sentiu ao ser promovida ao cargo de gerente/supervisora? Sentiu/sente alguma diferença de tratamento?", a maioria delas, cinco, disse não ter sentido qualquer tipo de diferenciação pelo fato de ser mulher. Duas inclusive afirmaram ter sentido, mas não por ser mulher, e sim gestoras jovens; por esta situação, sim, se sentiram subestimadas.

Dentre as que afirmaram ter sentido diferença de tratamento quando da promoção, a entrevistada B relata que é muito comum perceber isso por parte dos clientes, principalmente quando são homens mais velhos. Neste caso, parece que há a necessidade de mostrar mais autoridade na hora de dizer um "não", por exemplo.

A entrevistada H relata este sentimento da seguinte forma:

*É que na verdade assim, o tratamento diferenciado, ele é muito sutil, ele não é um tratamento diferenciado aberto, é muito subliminar essa diferença, é uma coisa que você sente, mas, se você for questionar a pessoa, vai ter uma justificativa, não vai admitir, mas existe. Inclusive, como todas as minorias, nem sempre é explícita essa discriminação. Com as mulheres também. E acredito que hoje, na Caixa e no mercado em geral, isso já é uma coisa mais aceita.*

Já em relação a ter ouvido falar ou presenciado algum caso de preconceito ou discriminação ou tratamento diferenciado em relação a essa questão dentro da CEF, a maioria – novamente cinco delas – respondeu prontamente que jamais soube da existência de algum caso na CEF. Abaixo, alguns comentários das que estão entre essas cinco:

*Sabe que eu nunca vi isso. Já vi homens querendo se achar o rei da Babilônia, mas não é nem tanto pelo gênero, acho que é mais pela personalidade. Vi tantos casos como este com homens e com mulheres.* (Entrevistada D)

*Não. Até comigo, quando eu fui promovida, um mês depois eu descobri que estava grávida. Eu mesma chamei o gerente aqui, e deixei eles bem à vontade, se quisessem recuar, pelo fato de eu ter engravidado. Mas foi bem tranquilo, não tive problemas com isso. Eles até brincaram com a situação. Eu tive uma aceitação muito boa.* (Entrevistada F)

*Em nenhum momento e por parte de nenhum colega, seja superior hierárquico ou par, vi nenhum tipo de discriminação.* (Entrevistada A)

Entre as respostas diferentes, destaca-se a da entrevistada E, que relatou ter presenciado uma situação na qual um cliente gritou com uma colega, disse palavras horríveis, e, quando outro colega gerente homem chegou perto, o cliente se acalmou. Pelas palavras da entrevistada "a gente percebe que o tratamento foi diferente por ela ser mulher". A mesma entrevistada ainda cita outro caso, "de um gerente que se exaltou e tratou mal uma colega; até hoje eu sei que ele se arrepende, e tudo, mas acho que a sociedade ainda tem um pouco isso de machismo". A seguir, o relato das demais:

*Ah, sim, a gente escuta falar de colegas, que, tipo, se fosse homem não teria a mesma atitude, machismo mesmo, mas comigo nunca aconteceu.*

*Eu sinto de clientes, já aconteceu de me ligarem e, por eu ser mulher, eles falam tudo, erguem a voz. Tem um caso em que a ligação caiu, e, quando a pessoa ligou de novo, quem atendeu foi um gerente homem, e o tratamento foi totalmente diferente. A pessoa baixa o tom de voz. Então, de alguma forma, existe. Eu não diria dentro da Caixa, mas de fora, a sociedade ainda é machista. Trata-se o homem como [se tivesse] certa superioridade.*

Percebe-se que em dois casos é lembrado o fato de a sociedade ainda ser machista. Assim, o preconceito é mais sentido de fora para dentro na empresa. Isso se deve, em parte, ao fato de a empresa trabalhar a questão internamente, visando à igualdade de gênero.

Quando perguntadas se sentem alguma discriminação por ser mulher, hoje, novamente

a maioria, seis mulheres, disse não sentir qualquer forma de discriminação dentro da CEF. Entre as que disseram sentir, destaca-se a resposta da entrevistada H:

*Sinto às vezes, mas isso não é problema meu, é da pessoa que sente isso.  
Depende muito da forma como cada pessoa encara isso.*

A entrevistada E fez o seguinte comentário, muito pertinente para este estudo:

*À medida que vai aumentando o nível da carreira, diminui a quantidade de mulheres.*

Esta citação pode ser complementada com o que defendem alguns autores, quando dizem que, apesar dos avanços das mulheres que vêm alcançando posições de gerência e supervisão nas organizações, elas ainda são pouco representadas nos níveis mais altos das organizações. Na Tabela 1, este fato é demonstrado: 25% dos cargos de diretoria são ocupados por mulheres; na Tabela 2, o valor do salário pago para mulheres em cargo de diretoria só é maior que o dos homens porque nele está incluído o da presidência.

As respostas dadas à questão "Qual você considera o grande ou o maior desafio enfrentado no seu dia a dia do trabalho como gestora ou supervisora?" foram muito importantes para este trabalho, e são descritas a seguir.

Uma das maiores dificuldades citadas remete-se a um problema interno, de conflitos interiores relacionados ao fato de "ser mulher" e ao mesmo tempo ter de ser profissional. Isso exige saber lidar com os sentimentos, sobretudo com a questão de que, às vezes, se está mais sensível, pela própria questão hormonal feminina, e conseguir equilibrar razão e emoção, como citado pela entrevistada A:

*O grande desafio, acho que é da mulher mesmo, a mulher é uma linha muito tênue, pela questão de ser sensível e profissional, emoção e razão. Então, a maior dificuldade é a conciliação disso, não deixar uma se sobrepor a outra.*

Outro grande desafio a ser encarado diariamente vem de fora, dos clientes, mais precisamente da parte da sociedade que ainda é considerada machista e trata com "certa" diferenciação mulheres que têm o mesmo cargo que um colega homem, como se pode ver no relato da entrevistada B:

*O desafio maior é em relação aos clientes, ao mercado em geral, à sociedade em geral. Parece que a mulher, se ficar brava, é porque que está com TPM.*

Já a questão de ter de conciliar diferentes papéis ou jornadas é lembrada pela maioria das entrevistadas, principalmente pelas casadas e pelas que têm filhos. Dentre os trechos

apresentados a seguir, destaca-se a observação da entrevistada C, quando diz que, apesar de todas as dificuldades, tudo vale a pena, ou melhor, como se o esforço em administrar tudo fosse compensado.

*Eu acho que conciliar família com o trabalho... Eu gostaria de ter mais tempo livre. [...] A gente tem essa dificuldade, mas a gente sabe que é uma fase, [...] e tudo vale a pena.*

*Entendo ser esta conciliação de atividades o maior desafio que nós mulheres gestoras enfrentamos. (Entrevistada G)*

A entrevistada H cita como grande desafio profissional, além do desafio de ter de conciliar trabalho e família, a gestão das pessoas de sua equipe; conseguir manter sua equipe sempre motivada. Sem dúvida esta é uma preocupação constante dos profissionais que exercem cargos de liderança:

*Como gestora, [...], é a gestão de pessoas, manter os funcionários sempre motivados, sempre focados nos objetivos macro da empresa. Enquanto mãe, mulher, é conciliar essa exigência que a empresa faz, que é uma exigência muito importante, com as atividades que também exigem bastante dedicação; e, depois de enfrentar um dia de trabalho com problemas importantes, ter de chegar em casa com uma cara de quem passou um dia maravilhoso, dar atenção para as crianças. E, ainda, tentar não levar os problemas junto, de um ambiente para o outro. (Entrevistada H)*

A entrevistada E, já com os filhos adultos, ao contrário das demais, cita como grande desafio conseguir encontrar tempo para se desenvolver, se aperfeiçoar, a fim de que possa subir mais um degrau, aproveitando as oportunidades que a CEF oferece, e crescer na empresa:

*Me aperfeiçoar para alcançar um cargo maior, eu sei que tem coisas que preciso desenvolver, e que dependem de cursos fora; é uma adequação que eu vejo que eu tenho que fazer. O meu desafio é me desenvolver mais, para crescer. (Entrevistada E)*

Essas respostas nos ajudaram a alcançar o segundo objetivo específico deste trabalho, que era identificar as dificuldades e desafios enfrentados pelas mulheres em cargos de liderança na CEF. Com base nos relatos, observa-se que os maiores desafios ou dificuldades são: conciliar o trabalho com outras atividades, principalmente família, filhos e casa; administrar a questão de "ser mulher" e suas peculiaridades; encarar a parte da sociedade que ainda é machista; e a falta de tempo para se aperfeiçoar.

Quatro das entrevistadas dizem ser o maior desafio conciliar os espaços entre trabalho,



casa, família/filhos. Nesse sentido, percebe-se que a dimensão do trabalho não se separa das outras dimensões da vida do indivíduo.

A seguir, alguns trechos da última pergunta da entrevista, que diz respeito à trajetória profissional das mulheres, a fim de identificar como elas vêm articulando os espaços (casa/família/trabalho/etc.) no decorrer de suas trajetórias.

A entrevistada A conta que não enfrentou, até o momento, dificuldades em articular sua vida pessoal com a profissional. Conta também que, desde quando começou trabalhar, nunca teve dificuldades por ser mulher; declara mesmo que se sente protegida por ser mulher, por trabalhar majoritariamente com homens. Ressalte-se que ela é solteira e não tem filhos.

A seguir, parte das falas das entrevistadas B, C e D, que contam como foi articular a estruturação de uma família com o trabalho. Elas tiveram de abrir mão de alguma situação no trabalho, em algum momento de suas carreiras, para priorizar a maternidade:

*Larguei a gerência e fui morar no interior, para ter uma vida mais tranquila e trabalhar menos horas, para a minha filha poder nascer, porque não tinha como, eu não via maneira de conciliar. [...]. Te corta o coração. Às vezes, vem um cliente, e você tem que atender, não pode virar as costas. E aí? [...] É uma culpa constante, de tu não estar presente quando gostaria de estar.* (Entrevistada B)

*Passei quatro anos na auditoria, viajava bastante, às vezes passava até 15 dias fora, e foi por esse fato que eu abri mão da auditoria e aceitei o convite para ser supervisora. Era muito sacrificado. Aí eu tive de optar, eu pesei, porque era um momento em que eu estava sentindo bastante dificuldade em relação a ter tempo para os filhos.* (Entrevistada C)

*Como instrutora, dentro da Caixa, eu viajei um monte, Brasil afora. Quando formei a última turma, estava grávida de oito meses, e foi aí que decidi parar, não dava mais para conciliar, mas eu adorava fazer isso.* (Entrevistada D)

Ainda em relação à estruturação de uma família, a entrevistada F conta que agora é que encontra mais dificuldades: "A conciliação mesmo veio agora, com a vinda da minha filha, porque antes eu podia me entregar de corpo e alma para a Caixa." Nota-se que a dificuldade chegou com a chegada do primeiro filho, o qual exige muito tempo e dedicação de uma mãe. Porém, mesmo assim, ela é enfática ao afirmar: "Se tu quer ser profissional, quer estar no mercado como os homens, então tu tem que administrar isso." Observa-se, portanto, como as mulheres atuais estão encarando esses desafios de uma forma bem mais natural, tranquila, e como isso está cada vez mais presente na vida delas.

No caso exposto da entrevistada E, ela teve de abrir mão da carreira, durante um tempo, para acompanhar o marido, até chegar o momento em que ela decidiu que precisava parar. Foi quando a família resolveu estabelecer-se em Porto Alegre, para que ela pudesse investir

no seu crescimento profissional. Assim, foi o marido quem teve que se adaptar à mudança.

A entrevistada H também enfrentou dificuldades no período em que teve dois filhos pequenos, fase em que sua carreira ficou estagnada. Porém, ela não se sente culpada, uma vez que praticamente todo tempo fora da CEF é dedicado a eles:

*O segundo filho, eu tive num momento muito complicado, me pegou um pouco de surpresa; eu estava fazendo um curso de pós-graduação, e logo no primeiro mês descobri que estava grávida; então, lá pelas tantas, a barriga começou atrapalhar, e depois tinha um bebê que atrapalhava, e eu tinha o outro que ainda era pequeno. Então foi um momento bem conturbado, e eu diria que, nesse momento, do meu segundo filho, minha carreira ficou um pouco estagnada. [...] Hoje eles já conseguem compreender, já entendem. Aliás, a concepção deles é não ter a mãe em casa. E assim eu não me sinto culpada, porque tenho o hábito de, quando eu chego em casa, largar as minhas coisas, me troco e dou uma atenção intensiva para eles, e nos finais de semana também. Eu acho que assim tem vantagens de ficar perto e tem vantagens em estar longe, tem que administrar o que a gente tem. (Entrevistada H)*

No sentido de ter sofrido algum tipo de preconceito no decorrer de suas trajetórias, algumas contaram ter sentido isso da parte de clientes, e até hoje sentem. A entrevistada B relata um momento de sua trajetória em que sentiu preconceito pelo fato de ser mulher, partindo de um superior, mas ressalta que foi em outra empresa:

*Teve preconceito, quando eu trabalhava em outro banco, quando eu fui para o interior, para poder ter filho. Quando eu engravidei, o gerente reclamou: "Por isso que não gosto de trabalhar com mulher, depois engravida e deixa a gente na mão."*

Pelos relatos acima, fica claro que é necessário grande esforço para conseguir conciliar todos os espaços da vida cotidiana de uma mulher com a jornada extensa de trabalho. Por outro lado, muitas afirmam conseguir fazer isso com certa tranquilidade, e que se sentem felizes por estarem onde hoje estão. Até mesmo buscam constantemente o aperfeiçoamento para continuarem fazendo carreira na CEF, como se percebeu claramente na fala de todas, exceto na da entrevistada D, que se aposenta este ano.

Um dos esforços em evidência é conseguir separar o trabalho das outras atividades, não levando tarefas e preocupações para casa. Por mais que, certos dias, isso seja impossível, elas tentam ao menos não demonstrar preocupação para os filhos.

Também encara-se essa rotina como algo normal, no sentido de que, se a mulher quer igualar-se ao homem no mercado, ela precisa saber sobretudo administrar sua jornada dupla ou tripla, muitas vezes.

Em suma, o período mais "penoso" para a mulher que trabalha é na chegada dos filhos; à medida que eles crescem, a preocupação e o tempo dedicado "diminuem" parcialmente.

Como no trecho um tanto racional da entrevistada G: "E então, lá pelas tantas, a barriga começou atrapalhar, e depois tinha um bebê que atrapalhava, e eu tinha o outro que ainda era pequeno, então foi um momento bem conturbado." Em parte por isso percebe-se que, quando não têm filhos, as mulheres citam sua trajetória como tranquila quanto a ter de conciliar o trabalho com outras atividades.

Outro ponto a destacar é o sentimento de culpa que se faz presente, segundo se acredita, em todas as mães que trabalham. Sentimento de não poder estar junto em certos e muitos momentos, sentimento que também precisa ser controlado e administrado, como foi dito por algumas entrevistadas.

Para encerrar a análise das entrevistas, descrevem-se abaixo os comentários que fecharam as falas das mulheres que quiseram acrescentar alguma informação:

*Eu acho assim: a mulher, ela tem uma característica diferente do homem, ela é mais sensível ao trabalho em equipe; homem é mais impositivo; a mulher pondera mais. Até porque em casa isso é normal, você está sempre gerenciando conflitos. E o que enriquece uma empresa é ter homens e mulheres, pois uma gerência só feminina ou só masculina não teria esse equilíbrio. (Entrevistada C)*

*A gente tem caminho, dentro da Caixa, que já melhorou, espero que continue. (Entrevistada E)*

*Eu acho que as mulheres deveriam, tanto na Caixa e de um modo geral, se impor mais profissionalmente, e não achar que, porque tem casa, marido, filhos, isso atrapalharia ou seria um empecilho para a carreira. Pelo contrário, eles podem ser um grande apoio, e eu acho que a gente tem mais a ganhar com isso do que a perder. (Entrevistada H)*

Nota-se a determinação dessas mulheres e sua realização ao conseguir superar todos os desafios impostos pelas rotinas duplas ou às vezes até triplas.

#### 4. Considerações finais

Em relação à valorização da igualdade de gênero, conclui-se que a CEF está agindo de acordo com o conceito adotado por ela de valorização da diversidade: "Valorizar a diversidade é combater o preconceito e a discriminação, é promover a igualdade de oportunidades e implantar ações afirmativas." Isso leva a crer que, de fato, mudanças realizadas por ações como o Programa Caixa da Diversidade e o Programa Pró-Equidade de Gênero estão acontecendo em prol da igualdade de gênero dentro da CEF. Esse fato destaca-se em especial na atual presidência, em que uma mulher ocupa o topo do organograma. Tal sentimento foi verbalizado pelas gestoras entrevistadas.

O perfil da mulher em cargo de liderança na CEF, em Porto Alegre, basicamente, pela maioria dos perfis analisados, resume-se em ser da cor branca, casada, possuir até dois

filhos, ter mais de 40 anos de idade e 20 anos de empresa e possuir no mínimo ensino superior completo.

Já em relação aos desafios e dificuldades enfrentados diariamente, a falta de tempo para dedicar-se à família é o que mais pesa, e conseqüentemente, é o mais citado, sobretudo pelas gestoras mães. Gestoras sem filho ou com filhos já adultos não se sentem tão culpadas em relação a isso, uma vez que o foco no momento é dedicar-se ao trabalho. Quando os filhos ainda são crianças ou adolescentes, a necessidade de se fazer presente é gradativamente maior.

Outro ponto destacável é o sentimento de não conseguir, também por falta de tempo, realizar qualquer outra atividade diferente de trabalho e/ou de dona de casa e/ou de mãe/esposa. Uma delas consiste na falta de tempo despendido para aperfeiçoar-se, tanto internamente, a partir de cursos disponíveis na Universidade Corporativa Caixa (ucc), quanto também externamente, em cursos e especializações. Isso se inter-relaciona com o fato de a maioria das entrevistadas ter afirmado querer seguir carreira e continuar crescendo profissionalmente na CEF.

Pela trajetória profissional das mulheres pesquisadas, percebeu-se que poucas encontraram algum tipo de preconceito, discriminação, diferenciação de tratamento no decorrer de suas carreiras por serem mulheres. Algumas externam o fato de que, quando isso ocorre, em geral por parte de clientes homens, de hábito mais velhos. Uma dessas mulheres até transmite seu sentimento de que este é um problema de quem sente isso, e não delas. Então, presume-se que o sentimento intimidador que tem origem no preconceituoso ocorrerá de fato somente para as pessoas que o aceitarem; ou melhor, está também relacionado à pessoa que o sofre e de que forma ela irá encarar esse tipo de tratamento. Pelo que se pôde perceber, as mulheres, hoje gestoras da CEF, encaram situações como essa tranquilamente, sem "sofrer" com isso. Uma vez que elas estão seguras quanto ao seu potencial, sentem-se também capazes e fortes. É como se esse mal não as atingisse, por já estarem preparadas para isso.

Diante desse quadro, espera-se que esta pesquisa tenha contribuído tanto para as mulheres quanto para o meio acadêmico, para os colegas em geral na CEF e demais pessoas, ao demonstrar que as mulheres são capazes de ocupar cargos de gestão mesmo tendo de administrar diferentes jornadas durante o dia e enfrentar, às vezes, uma parcela machista e ainda preconceituosa da sociedade. Também se comprovou, pela empresa estudada, o fato de que essas mulheres estão cada vez mais presentes e seguras nos cargos de liderança que ocupam, sendo protagonistas no desenvolvimento econômico brasileiro, por intermédio da CEF.

### Referências bibliográficas

ALVES, José Eustáquio D. *Questões demográficas: fecundidade e gênero*. Textos para discussão. Rio de Janeiro, Escola Nacional de Ciências Estatísticas, nº 9, 2004. Disponível em: [http://www.ence.ibge.gov.br/publicacoes/textos\\_para\\_discussao/textos/texto\\_9.pdf](http://www.ence.ibge.gov.br/publicacoes/textos_para_discussao/textos/texto_9.pdf). Acesso em: 10 out 2009.

ARAÚJO, Luis César G. de. "As mulheres no controle do mundo – elas têm influência em

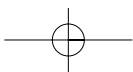
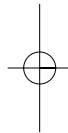
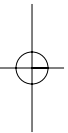
todas as esferas, da política à comunicação", in *Forbes Brasil*. São Paulo, nº 96, set 2004.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. *Relatório de Sustentabilidade, CEF 2008*. Disponível em: <http://www1.caixa.gov.br/busca/resultados.asp?q1=Relat%F3rio%20de%20sustentabilidad e%202008&q2=1>. Acesso em: 8 jan 2009.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (Dieese). *Pesquisa de Emprego e Desemprego da Região Metropolitana de Porto Alegre* – PED/RMPA. Porto Alegre, Dieese, 2009.

FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios* (Pnad). Rio de Janeiro, IBGE, 2008.

INSTITUTO ETHOS. *Perfil social, racial e de gênero das 500 maiores empresas do Brasil e suas ações afirmativas*. São Paulo, 2003.



## O desenvolvimento econômico da Caixa e do Brasil

FLÁVIA VON ATZINGEN PASQUINI GONÇALVES / BELO HORIZONTE, 2010

### Agradecimentos

Ao papai e à mamãe, pelo amor.

Ao professor e orientador Domingos Sávio Alves Cunha, pela paciência e a compreensão inmensuráveis na realização desta monografia, apresentada ao 1º Concurso Nacional Caixa de Monografias.

A Eliane Monken, Francisco Adelmi dos Santos Rodrigues e Hamilton Arlindo de Freitas Xavier, pelo suporte incondicional e por acreditarem na minha capacidade.

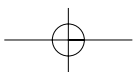
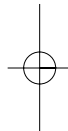
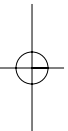
### Resumo

Nesta monografia, verificou-se a correlação entre o desenvolvimento econômico da Caixa Econômica Federal (Caixa) e do Brasil. Para tanto, estudou-se a evolução econômica da instituição, suas principais atuações e a relação com o governo federal; depois, examinaram-se a evolução do país, o cenário econômico e seus principais índices de desenvolvimento. Com esses dados, pôde-se verificar que a variação no crescimento dos ativos da Caixa pode ser explicada pela variação do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro, e que elas demonstram sinergia, já que, ao se analisar o desenvolvimento do Brasil, foi possível perceber que algumas ações estavam diretamente ligadas à Caixa.

**Palavras-chave:** desenvolvimento; Caixa Econômica Federal; Brasil.

### Sumário

1. Introdução
  2. Desenvolvimento econômico da Caixa Econômica Federal
  3. Desenvolvimento econômico do Brasil
  4. Relação entre o desenvolvimento econômico da Caixa Econômica Federal e do Brasil
  5. Conclusão
- Referências bibliográficas





## 1. Introdução

A história bancária do Brasil começa com a criação do Banco do Brasil em 1808, por meio de um alvará do príncipe regente D. João VI. Entretanto, o próprio criador do banco contribuiu para seu insucesso, levando seus recursos para Portugal, em 1821, e promovendo a liquidação em 1833 (Banco do Brasil, 2010). A partir daquele momento, outras instituições financeiras foram surgindo. Em 1861, o imperador D. Pedro II, por meio do Decreto nº 2.723, criaria a Caixa Econômica e Monte de Socorro, com a finalidade de incentivar a poupança, ao remunerar com juros de 6% às pequenas economias e empréstimos sob penhor, assegurando a fiel restituição do que pertencesse a cada contribuinte, sob a garantia do governo imperial. (Brasil, 1861).

Nessa época, ainda existiam escravos no Brasil, e eles, segundo Celso Furtado (1991, p.49), eram tratados como um bem durável de consumo. Contudo, embora a Abolição da escravidão só tenha ocorrido em 1888, já se esboçava uma evolução. Pela Lei nº 2.040, de 28 de setembro de 1871, foi permitido "ao escravo a formação de um pecúlio com o que lhe provier de doações, legados e heranças, e com o que, por consentimento do senhor, obtiver do seu trabalho e economias" (Brasil, 1871).

A Caixa Econômica tinha, nesse período, importante papel a desempenhar, e ainda ampliaria sua atuação. A instituição passaria a operar na área de empréstimos a partir 1915, e, em 1969, o governo federal unificaria as 22 Caixas do Brasil, tornando-as uma empresa pública (Caixa, "Dimensão institucional da Caixa").

A necessidade de operacionalização das políticas do governo federal era notória. A Caixa passava, então, a atuar como o principal agente para fomentar o desenvolvimento do Brasil.

*A Caixa é o grande banco público de fomento do desenvolvimento urbano e está presente em todo o país. Atua aplicando recursos onerosos e não onerosos, promovendo e empreendendo esforços para atender a população brasileira nas áreas de habitação, saneamento, infraestrutura urbana e na operação dos serviços públicos, colaborando, assim, com o desenvolvimento sustentável e com a implementação de experiências voltadas principalmente para a redução da pobreza, melhoria das condições de vida e utilização racional dos recursos naturais. (Caixa, 2004)*

Hoje, a Caixa e outras instituições atuam no mercado brasileiro seguindo as normas do Banco Central do Brasil (Bacen), autarquia federal que tem como principal função a autoridade monetária (Bacen, 2010).

Com a atuação do Bacen, foi possível planejar as diretrizes monetárias do Brasil, que vem apresentando desenvolvimento de país de Primeiro Mundo. Depois da implantação do Plano Real, o Brasil conseguiu atingir a estabilidade econômica – em 1989, registrava-se 1.972,91% (IPCA) de inflação (Terra, 2010).

Além da estabilidade econômica, ou em virtude dela, o crescimento brasileiro se destaca mundialmente, compondo o grupo do Bric (Brasil, Rússia, Índia, e China), mantendo um "mercado interno em expansão, investimentos externos crescentes, e a busca por uma nova governança global (Vizia e Costa, 2010).

*No ciclo econômico recente, os países em desenvolvimento têm apresentado sistematicamente taxas de crescimento superiores às dos países desenvolvidos e da própria economia mundial. Segundo o Fundo Monetário Internacional (FMI), no período 2003-08, a taxa de crescimento média da economia global alcançou 5,3% ao ano, e a dos países avançados, 2,8% ao ano, enquanto a dos países em desenvolvimento alcançou 8,6% ao ano. (Idem)*

O desenvolvimento brasileiro e o da Caixa Econômica Federal podem estar atrelados ou fortemente relacionados. Assim, pretende-se, com esta monografia, verificar se existe essa correlação.

## **2. Desenvolvimento econômico da Caixa Econômica Federal**

Após a unificação das Caixas, no início dos anos 1970, a instituição, que contava com 525 agências, elevaria esse número para 813, na década seguinte. Em 2002, após implementação do projeto Caixa Aqui, o banco atingiu todos os municípios brasileiros, com 1.700 agências, 381 postos de atendimento bancário, 1.078 postos de atendimento eletrônico, um posto de atendimento avançado, 8.952 casas lotéricas e 2.108 correspondentes bancários, possibilitando amplo acesso ao atendimento bancário e a diversos programas sociais. Hoje, a instituição conta com 2.237 agências e teve um crescimento da ordem de 54,8% entre as décadas de 1970 e 1980, e mais de 175% até os dias atuais. Além das agências, a Caixa possui 36,2 mil unidades de atendimento, sejam agências, postos, salas de atendimento ou correspondentes bancários (Gouvêa e Caixa, 1981).

A Caixa atende a sociedade em diversos ramos, o que faz dela uma empresa ímpar. Além das suas operações principais, como fomentar o sistema de poupança e de habitação, exerce atividades de banco comercial, ao captar depósitos à vista, realizar operações ativas e prestar serviços a pessoas físicas e jurídicas. Exerce ainda a administração das loterias federais, promove a melhoria das condições de saúde e da qualidade de vida da população, por meio de ações de saneamento básico e muitos outros. "A Caixa é a principal instituição federal responsável pela operação de recursos destinados ao fomento do desenvolvimento urbano de diversas fontes, tais como FGTS, FAT, FAR, Caixa, OGU, BID e Bird." (Caixa, "Trabalhando com a Caixa"). Os recursos mantidos pela instituição são divididos em duas categorias:

*Recursos onerosos são aqueles que exigem retorno (pagamento) e estão vinculados a operações de crédito ou financiamentos. São exemplos de recursos onerosos os programas que operam recursos do FGTS, entre os quais se destacam o Pró-Moradia e Saneamento para Todos. Podem ser mutuários neste tipo operação um estado, um município, uma empresa pública, uma empresa particular (uma concessionária privada de saneamento, por exemplo), uma entidade/associação e um indivíduo específico (como por exemplo, nas operações coletivas do FGTS com subsídio). Recursos não onerosos são aqueles que não exigem retorno, apenas contrapartida, e estão vinculados a operações de repasse. Geralmente, são destinadas a estados, municípios ou*

*entidades/organizações não governamentais. O principal exemplo são os programas vinculados aos recursos do OGU. (Idem)*

As operações de fomento mantidas pela Caixa possuem legislações específicas e agregam para a sociedade diversos benefícios que, ao longo dos últimos anos, vêm apresentando crescimento: "O patrimônio líquido total dos fundos de investimentos administrados pela instituição, incluindo os fundos de rede, exclusivos, carteiras, FI FGTS, FI FAR, FI FDS e FI de FIC, apresentou aumento de 11,5%, passando de R\$ 249,4 bilhões, em junho de 2009, para R\$ 278,2 bilhões em junho de 2010 (Caixa, "Caixa expande crédito").

Entre as operações de fomento destaca-se o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), que representa os direitos trabalhistas, além de servir como investimento nas áreas de infraestrutura, saneamento, entre outras.

*Com a absorção do Banco Nacional de Habitação (BNH) em 1986, a empresa transformou-se na maior agência de desenvolvimento social da América Latina, administrando o FGTS, e se tornou o órgão-chave na execução das políticas de desenvolvimento urbano, habitação e saneamento. Em 1990, a instituição foi incumbida de centralizar quase 130 milhões de contas de FGTS que se encontravam distribuídas em 76 bancos. O desafio foi vencido e, em 1993, ela efetuou o pagamento de cerca de 72 milhões de contas inativas. (Caixa, "Balanço social", 2003)*

Na área de habitação, a Caixa atua como agente administrador e agente financeiro. Essas duas funções não se confundem, pois suas demonstrações contábeis são representadas separadamente, e as regulamentações para alocações dos recursos para a instituição são iguais às de qualquer outro agente financeiro.

No Gráfico 1, a Caixa aparece como agente financeiro do FGTS, e pode-se verificar a alocação dos recursos por segmentação. No setor de financiamentos imobiliários observa-se uma involução de aproximadamente 91,19% de 2000 para 2001. A redução deveu-se ao fato de, em 2001, ter sido criada a Empresa Gestora de Ativos (Emgea), que assumiu as responsabilidades da Caixa em contrapartida de transferência de créditos imobiliários. Dessa forma, a queda decorre de subsídios na carteira de crédito imobiliário e de ajustes, como está informado no seguinte relatório administrativo:

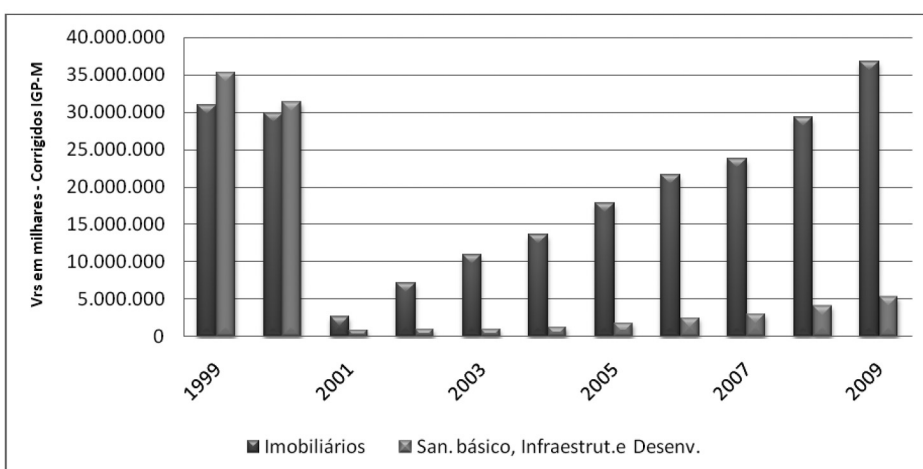
*Não obstante as adversidades, o ano representa um marco na história da instituição, que teve equacionado o desequilíbrio estrutural decorrente sobretudo de subsídios indiretos na sua carteira de créditos imobiliários. O resultado negativo apurado decorre, portanto, dos ajustes promovidos com a reestruturação patrimonial e foi plenamente absorvido pela capitalização recebida, no âmbito do Programa de Fortalecimento das Instituições Financeiras Federais (MP no 2.196-3, de 24 de agosto de 2001). (Caixa, "Demonstrações financeiras", 2001)*

Ao passar dos anos, a instituição conseguiu se estabilizar e evoluir de 2001 para 2009 cerca 397,89%, o que demonstra uma recuperação sadia. Em agosto de 2010, a Caixa informou que o desempenho em crédito imobiliário fora novamente recorde, com contratações da ordem de R\$ 33,5 bilhões, incluindo repasses – quase o dobro do valor registrado no mesmo período do ano passado (Caixa, "Caixa expande crédito...").

*O destaque do financiamento imobiliário são as contratações com recursos da caderneta de poupança (SBPE), que atingiram R\$ 14,9 bilhões no semestre e saldo de R\$ 44,5 bilhões, acréscimo de cerca de 84% com relação ao mesmo período do ano anterior. Com as contratações realizadas ao longo do primeiro semestre, o saldo total da carteira habitacional alcançou R\$ 86,9 bilhões, avanço de 23,2% nos seis primeiros meses do ano, que elevaram para 75,9% a participação da Caixa nesse segmento no mercado, 3,4 p.p. a mais do que em junho de 2009. (Idem)*

Assim como nos financiamentos, de 2000 para 2001, percebe-se queda dos valores destinados ao saneamento básico, à infraestrutura e ao desenvolvimento: "O setor privado foi responsável pela totalidade das contratações realizadas em 2001, devido ao contingenciamento de crédito ao setor público estabelecido pelo Conselho Monetário Nacional, conforme Resolução nº 2.827, de 30 de março de 2001" (Caixa, "Demonstrações contábeis do FGTS", 2001).

**Gráfico 1. Caixa, agente financeiro do FGTS. Financiamentos por setor**



FONTE: Caixa Econômica Federal, FGTS

Além das operações de fomento, a Caixa atua com operações delegadas. O Quadro 1 apresenta-as, com foco na área social.

**Quadro 1. Caixa, operações delegadas, benefícios sociais**

Peti	Trabalho não combina com criança. Pensando nisso o governo federal criou o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), que tem o objetivo de proteger crianças e adolescentes menores de 16 anos contra qualquer forma de trabalho, garantindo que frequentem a escola e atividades socioeducativas. O programa oferece auxílio financeiro, pago mensalmente pela Caixa à mãe ou responsável legal do menor, por meio de cartão magnético.
Garantia Safra	O Garantia Safra é um benefício social vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Agrário. Seu objetivo é garantir renda mínima para a sobrevivência de agricultores de localidades em situação de emergência ou calamidade pública por causa de estiagem.
Bolsa Família	O governo federal criou o Programa Bolsa Família em 2003, para apoiar as famílias mais pobres e garantir seu direito à alimentação. Para isso, transfere renda diretamente para as famílias, por meio da Caixa, onde a família beneficiária saca com seu cartão magnético o valor a que tem direito. Desde sua criação, o Bolsa Família unificou os seguintes programas de transferência de renda: Bolsa Escola, Cartão Alimentação, Bolsa Alimentação e Auxílio Gás.
De Volta para Casa	O De Volta para Casa, criado pelo Ministério da Saúde, é um programa de reintegração social de pessoas acometidas por transtornos mentais, egressas de longas internações, segundo critérios definidos na Lei no 10.708, de 31 de julho de 2003, que tem como parte integrante o pagamento do auxílio-reabilitação psicossocial.
Bolsa Atleta	O Bolsa Atleta é um programa do governo federal, gerido pelo Ministério do Esporte, que busca garantir a manutenção pessoal dos atletas de alto rendimento, mas sem patrocínio. Com isso, procura-se oferecer condições necessárias para que se dediquem ao treinamento esportivo e possam participar de competições que permitam o desenvolvimento de suas carreiras.
Chapéu de Palha	Instituído pelo Governo do Estado de Pernambuco, o Programa Chapéu de Palha tem por finalidade adotar medidas de combate aos efeitos do desemprego em massa, decorrentes da entressafra da cana-de-açúcar e da fruticultura irrigada.
Pró-Jovem Urbano	O Pró-Jovem Urbano tem como finalidade primeira proporcionar formação integral aos jovens, por meio de uma efetiva associação entre: <ul style="list-style-type: none"> <li>• formação básica, para elevação da escolaridade, tendo em vista a conclusão do ensino fundamental</li> <li>• qualificação profissional, com certificação de formação inicial;</li> <li>• participação cidadã, com a promoção de experiência de atuação social na comunidade.</li> </ul>
Bolsa Formação – Pronasci	O Bolsa Formação dedica-se à qualificação dos profissionais de segurança pública e justiça criminal, tais como integrantes das polícias Militar e Civil, do Corpo de Bombeiros, dos agentes penitenciários, agentes carcerários e peritos ou ocupantes de cargo ou emprego efetivo nas Guardas Civis Municipais. O projeto contribui para a valorização desses profissionais e para o consequente benefício da sociedade brasileira.
Mulheres da Paz (Pronasci)	O projeto destina-se à capacitação de mulheres socialmente atuantes nas áreas atendidas pelo Pronasci. As participantes irão trabalhar com jovens em situação de risco social e em conflito com a lei, impedidos de participar dos programas sociais do governo por terem sido aliciados pelo tráfico e pela criminalidade.
Projeto Pronasci	O projeto é destinado à formação e inclusão social de jovens e adolescentes expostos à violência doméstica ou urbana, nas áreas geográficas abrangidas pelo Pronasci. Forma jovens e adolescentes, a partir de práticas esportivas, culturais e educacionais, buscando resgatar a autoestima e a convivência pacífica, e incentivando a reestruturação do seu percurso socioformativo, para inclusão numa vida saudável.

FONTE: Dados da Caixa Econômica Federal, 2010.

Esse conjunto de ações tem em mira promover o bem-estar social, por meio de serviços ou programas como: erradicação do trabalho infantil, auxílio à agricultura, distribuição de renda, reintegração social, ajuda esportiva, melhoria na saúde, redução de desemprego e qualificação profissional.

*Com a missão de principal executora das políticas públicas governamentais, a Caixa assumiu, desde 2002, ainda que como um agente financeiro, a identidade de banco social. Atendendo às diretrizes dadas à política social do atual governo, o governo Lula, a Caixa propôs a reformulação de sua missão e a criação de uma gerência específica para trabalhar com políticas sociais. (Araújo, 2005)*

O Programa Bolsa Família tem papel fundamental, que se consolida pela transferência de renda. No mês de setembro de 2010, o programa atendeu 12.769.155 famílias e chegou ao repasse de R\$ 1.227.998.637,00 (Ministério do Desenvolvimento Social, 2010).

O Bolsa Família está consolidado como política social no Brasil, cumprindo seu objetivo de transferir renda para famílias carentes. Atualmente o programa atende 15,5 milhões de famílias, distribuindo 0,37% do Produto Interno Bruto (PIB) do país. É um dos fatores para a redução de quase três pontos, entre 1995 e 2004, do índice de Gini, medida de concentração de renda, sendo responsável por 7% da queda. Desde o início do programa, em 2003, 19,4 milhões de famílias saíram da extrema pobreza, segundo dados da Fundação Getulio Vargas. (Pita, 2010)

Esse programa teve como "porta de saída" o Programa Fome Zero (idem, p.16), que tinha como finalidades o acesso à alimentação, a geração de renda, o fortalecimento da agricultura familiar, a articulação, a mobilização e o controle social.

Outra iniciativa realizada pela Caixa foi o lançamento, em março de 2003, do fundo de investimento Fundo Caixa FI Fome Zero, em que 50% da taxa de administração são doados ao Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza. No ano, foram repassados R\$ 4479 mil ao Fundo. Deste total, 56,82% foram doados pela Caixa, por meio da comercialização do Caixa FI Fome Zero. (Caixa, "Demonstrações financeiras", 2006)

Como se pode observar no Quadro 2, a Caixa também opera no seguimento de benefícios ao trabalhador.

**Quadro 2. Caixa, operações delegadas, benefícios ao trabalhador**

FGTS	O Fundo de Garantia do Tempo de Serviço foi criado na década de 1960 para proteger o trabalhador demitido sem justa causa. Sendo assim, no início de cada mês, os empregadores depositam, em contas abertas na Caixa em nome dos seus empregados e vinculadas ao contrato de trabalho, o valor correspondente a 8% do salário de cada funcionário. Com o Fundo, o trabalhador tem a chance de formar um patrimônio, bem como adquirir sua casa própria, com os recursos da conta vinculada. Além de favorecer os trabalhadores, o fgts financia programas de habitação popular, saneamento básico e infraestrutura urbana que beneficiam a sociedade como um todo, sobretudo a parcela de menor renda.
Previdência Social – pagamento	A Previdência Social é um seguro para todos. Ao contribuir para a Previdência, o segurado tem direito aos benefícios oferecidos pela instituição por meio do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).  Houve mudanças nas categorias da contribuição. Assim, quem trabalha com carteira assinada automaticamente está filiado à Previdência Social. Autônomos em geral e os que prestam serviços temporários podem se inscrever e pagar como contribuintes individuais. Aqueles que não têm renda própria, como estudantes, donas de casa e desempregados, podem ser segurados e pagar como contribuinte facultativo.
Seguro-desemprego	O seguro-desemprego é um benefício integrante da Seguridade Social, garantido pelo artigo 7o dos Direitos Sociais da Constituição Federal, e tem por finalidade prover assistência financeira temporária ao trabalhador dispensado involuntariamente.
PIS – quotas e rendimentos	O PIS é um programa criado pelo governo federal que tem a finalidade de promover a integração do empregado na vida e no desenvolvimento das empresas, viabilizando melhor distribuição da renda nacional. Por meio do cadastramento no Programa, o trabalhador recebe um número de inscrição que possibilitará consulta e saques dos benefícios sociais. Divide-se em quotas de participação e rendimentos.
Abono salarial	O abono salarial é um benefício constitucional no valor de um salário mínimo, assegurado ao trabalhador cadastrado no PIS/PASEP que preencher as condições legais para seu recebimento.

*Fonte:* Dados da Caixa Econômica Federal, 2010.

Nesse contexto, todos os programas atuam diretamente ligados aos trabalhadores, promovendo seu amparo, sua requalificação e integração social.

A atuação da Caixa destaca-se também como agente financeiro e agente operador do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies), criado em 1999 e reeditado em 2001, em substituição ao Programa de Crédito Educativo, proporcionando a qualificação das pessoas por meio de financiamento estudantil. Os recursos provêm da dotação orçamentária do Ministério da Educação (MEC), do retorno de financiamentos e da Loteria Federal (Caixa, “Relatório de gestão”, 2002).

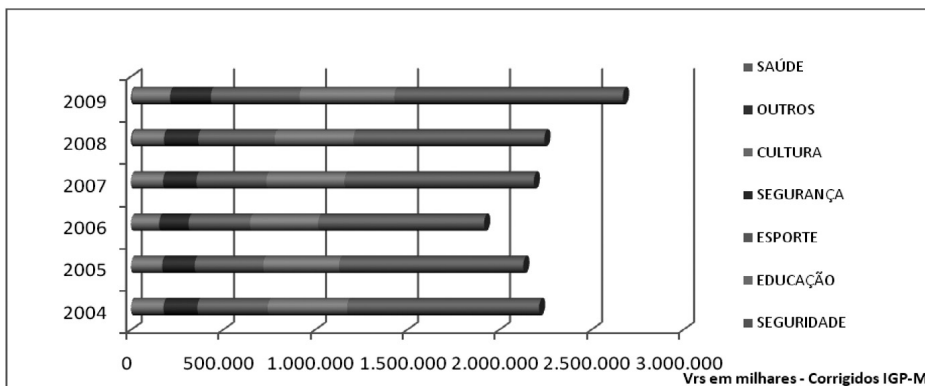
*O Programa de Financiamento Estudantil (Fies) é destinado a financiar, prioritariamente, a graduação no ensino superior de estudantes que não têm condições de arcar com os custos de sua formação e estejam regularmente matriculados em instituições não gratuitas, cadastradas no Programa e com*

*avaliação positiva nos processos conduzidos pelo MEC. (Caixa, "Financiamento estudantil")*

Outra operação delegada que merece destaque é a Loteria Federal. Em 1962 a Caixa passou a administrá-la exclusivamente, por decreto do então presidente Jânio Quadros, antes, portanto, da unificação das Caixas. De acordo com a Caixa Econômica Federal, a loteria é um "mecanismo de formação de fundos para benefícios sociais, gerados a partir da necessidade lúdica, intrínseca ao ser humano" (Caixa, "Breve história das loterias", 2001).

Com isso, as loterias são responsáveis por repasses na área social. No Gráfico 2, observam-se os valores repassados para cada segmento. No esporte, os beneficiários legais são o Ministério do Esporte, clubes de futebol, o Comitê Olímpico Brasileiro (COB) e o Comitê Paraolímpico Brasileiro (CPB), representando grande parte da destinação. Na saúde, o beneficiário legal é o Fundo Nacional da Saúde (FNS), que começou a receber dotação apenas em 2008. Na cultura, o beneficiário legal é o Fundo Nacional da Cultura (FNC). Na segurança, é o Fundo Penitenciário Nacional (Funpen); e, na área de seguridade, a própria Seguridade Social. Os outros beneficiários são os concursos especiais (Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais, Cruz Vermelha, COB e CPB).

**Gráfico 2. Repasse, Loteria Federal**

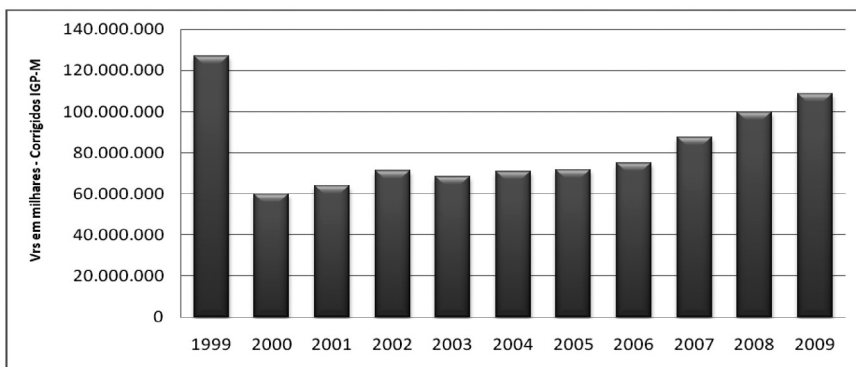


FONTE: Dados da Caixa Econômica Federal, 2004-09.

A atuação da Caixa na área comercial tem como produto básico a caderneta de poupança, investimento tradicional de baixo risco. Analisando o Gráfico 3, pode-se verificar um declínio de 121,22%, em 2000, quando comparado a 1999, com recuperação crescente nos anos seguintes, e apenas uma leve queda em 2003, logo recuperada em 2009.

No primeiro semestre de 2010, de acordo com a Caixa, o segmento registrou o saldo de R\$ 116,3 bilhões, conseguindo a primeira colocação, com mais de 34% do segmento total no mercado brasileiro (Caixa, "Poupança da Caixa alcança..."). Isso se reflete diretamente na área habitacional, pois a Caixa, como agente financeiro, aplica todos os recursos provenientes da poupança em financiamentos habitacionais.

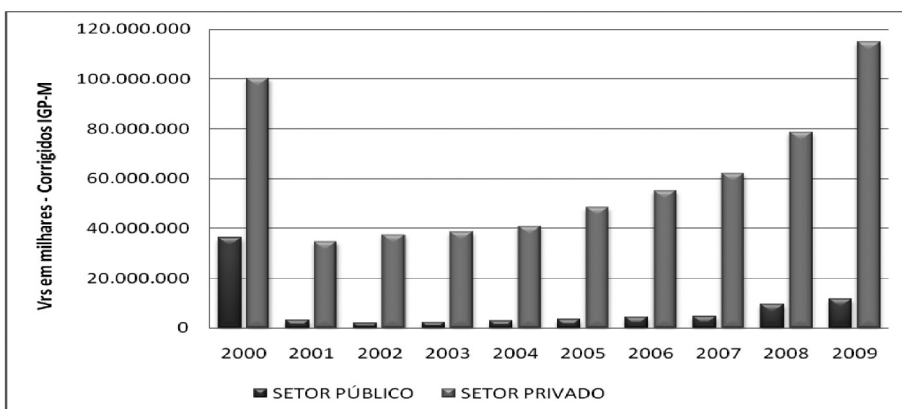


**Gráfico 3. Caixa, poupança**

FONTE: Dados da Caixa Econômica Federal, 1999-09.

Em julho de 2010, a Caixa atingiu o patamar de 40 milhões de contas ativas em poupança, marca jamais atingida por nenhuma outra instituição, além de chegar praticamente a 51 milhões de clientes entre poupadores e correntistas (*Brasil Econômico*, 2010)

A composição das operações de crédito pode ser dividida em dois setores, público e privado, como mostra o Gráfico 4. O setor público é segmentado em administração direta, petroquímica, saneamento, produção e distribuição de energia elétrica e outros. O setor privado é segmentado em pessoa jurídica para comércio varejista e atacadista, metalurgia, fabricação de produtos químicos, alimentos, veículos leves e pesados, vestuários e acessórios, petroquímica, produção e distribuição de energia elétrica, saneamento, construção civil, saúde, serviços financeiros, escritório, transporte terrestre, educação, infraestrutura, habitação, telecomunicações, e outros na área de serviços, indústria e comércio. Também no setor privado está incluída a destinação para as pessoas físicas, segmentado em habitação e empréstimo.

**Gráfico 4. Caixa, composição das operações de crédito**

FONTE: Dados da Caixa Econômica Federal, 2000-09.

As operações de crédito possuem várias destinações, e o primeiro produto, como entidade social, foi o Caixa Hospitais, "que se constitui de uma linha de financiamento para hospitais filantrópicos, sem destinação específica" (Araújo, 2005). Outra operação que merece destaque é o financiamento de crédito em mobilidade urbana para a Copa de 2014 (ver [http://www1.caixa.gov.br/imprensa/imprensa\\_release.asp?codigo=6610824&tipo\\_noticia=13](http://www1.caixa.gov.br/imprensa/imprensa_release.asp?codigo=6610824&tipo_noticia=13)).

O crescimento econômico da Caixa pode ser medido pela evolução de seus ativos e seu patrimônio líquido (PL).

A Tabela 1 apresenta a evolução nominal dos seus ativos e PL. Percebe-se que houve crescimento em todos os anos, tanto do ativo como do PL da Caixa, com exceção de 2001, possivelmente pelos aspectos apresentados anteriormente, sobre transferência de créditos imobiliários.

**Tabela 1. Caixa: evolução nominal de seus ativos e PL**

Ano	Ativo	PL
1999	122.441.169	3.900.219
2000	126.080.240	3.070.024
2001	101.330.651	3.891.469
2002	128.417.934	4.628.121
2003	150.495.476	5.771.552
2004	147.786.559	6.663.640
2005	188.677.661	7.951.942
2006	209.532.836	9.182.470
2007	253.575.011	10.585.470
2008	295.920.330	12.704.670
2009	341.831.823	13.143.767

### 3. Desenvolvimento econômico do Brasil

O slogan de Juscelino Kubitschek (JK) para Brasil, "Cinquenta anos em cinco", representava o que se esperava de desenvolvimento no país. De acordo com Nogueira (*apud* Marques, 2010), "Juscelino plantou projetos de grande profundidade. Assim como Getúlio Vargas criara a siderurgia, JK deu autonomia energética ao Brasil, indispensável para o crescimento". Contudo, o desenvolvimento acelerado e o milagre econômico brasileiro (ocorrido no governo do presidente Emílio Garrastazu Médici) fizeram com que o país passasse da euforia ao descontrole.

Maria de Fátima Andrade informa que:

*A disponibilidade externa de capital e a determinação dos governos militares de fazer do Brasil uma "potência emergente" viabilizam pesados investimentos em infraestrutura (rodovias, ferrovias, telecomunicações, portos, usinas*

*hidrelétricas, usinas nucleares), nas indústrias de base (mineração e siderurgia), de transformação (papel, cimento, alumínio, produtos químicos, fertilizantes), equipamentos (geradores, sistemas de telefonia, máquinas, motores, turbinas), bens duráveis (veículos e eletrodomésticos) e na agroindústria de alimentos (grãos, carnes, laticínios). No início da década de 70, a economia apresenta resultados excepcionais, com o PIB crescendo a 12%, e o setor industrial a 18% ao ano. O "milagre econômico" brasileiro foi acompanhado de muitas "explosões", dentre elas um crescimento contínuo das classes médias, primeiro nas grandes cidades e depois nas cidades menores e no campo modernizado. (Andrade, 2010)*

O Estado iria se transformar, no período de expansão (década de 1970), no maior agente econômico do Brasil. Em 1972, estavam sob o controle do Estado 80% das exportações de minério de ferro e da capacidade de gerar energia, e mais de 80% do setor de exploração, refino e distribuição de petróleo (ver "O milagre brasileiro"). Entretanto, o crescimento foi drasticamente reduzido, gerando endividamento interno e externo, hiperinflação e taxas de desemprego alarmantes.

Depois do regime militar (1964-84), sucederam-se vários projetos para tentar conter a inflação, como o Plano Cruzado, que substituiu o cruzeiro pelo cruzado. Contudo, o plano fracassou, e novas mazelas surgiram, como o desabastecimento e o ágio nos produtos. Mais tarde, um novo plano, o Cruzado II, liberou os preços e as tarifas públicas. Em 1987, sem reservas cambiais, o Brasil se viu obrigado a deixar de pagar os juros da dívida externa. No ano seguinte, surgiu outro plano, o Plano Verão (janeiro de 1989), na tentativa de estabilizar a economia com congelamento de preços, mas também fracassa (Marcon, 2010).

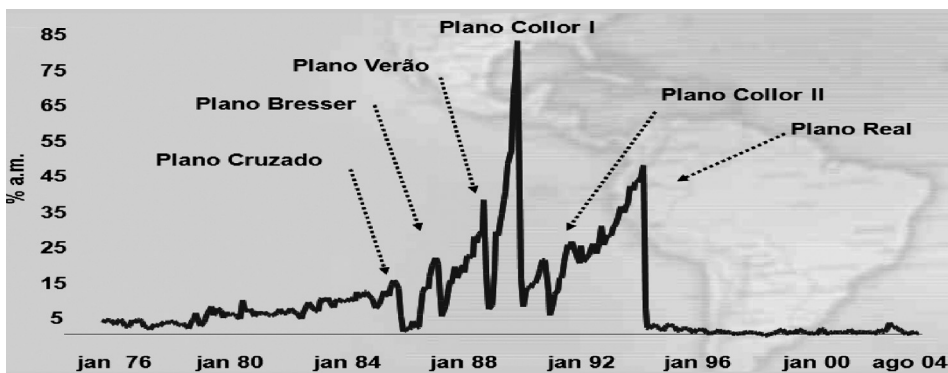
Depois do Plano Verão, o então presidente Fernando Collor de Mello anunciou o Plano Brasil Novo (março de 1990), que ficou conhecido como Plano Collor, com o objetivo de acabar com a crise, ajustar a econômica e elevar o país à condição de Primeiro Mundo. A moeda, cruzado novo, mudou para cruzeiro. Contas-correntes, cadernetas de poupança e demais investimentos superiores a CR\$ 50.000,00 ficaram bloqueados por 18 meses. O governo tabelou os preços, prefixou os salários, aumentou os tributos e tarifas, além de criar novos, e suspendeu os incentivos fiscais não previstos na Constituição (Ruiz, 2003).

Depois que fracassaram os planos Cruzado I e II (1986), Bresser (1987), Verão (1989), Collor I (1990) e Collor II (1991), na tentativa de estabilizar a inflação, foi elaborado o Plano Real, calçado na paridade do real com o dólar e no não congelamento dos preços (Estabilidade Financeira, 2010).

*O programa brasileiro de estabilização econômica é considerado o mais bem-sucedido de todos os planos lançados nos últimos anos para combater casos de inflação crônica. Combinaram-se condições políticas, históricas e econômicas para permitir que o governo brasileiro lançasse, ainda no final de 1993, as bases de um programa de longo prazo. Organizado em etapas, o plano resultaria no fim de quase três décadas de inflação elevada e na substituição da antiga moeda pelo Real, a partir de primeiro de julho de 1994 (Ministério da Fazenda, s.d.).*

Como demonstra o Gráfico 5, a implementação desse plano conseguiu estabilizar a inflação do país.

**Gráfico 5. Inflação no Brasil (1976-2004)**



FONTE: Meirelles (2004).

O desenvolvimento socioeconômico do Brasil se acentuou após o controle da inflação e fortaleceu-se ante as crises. Conforme dados do Bacen, em 1999, a inflação chegou ao patamar de 8,94%, alcançando 12,53%, em 2002, e, a partir de 2005, conseguiu manter uma inflação abaixo de 6% a.a.

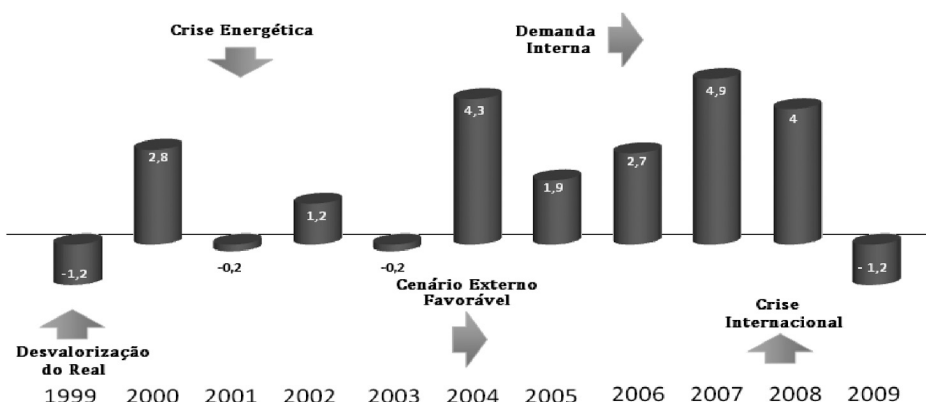
Com a estabilização da inflação, o cenário brasileiro ficou propício ao crescimento. O PIB aumentou, e a renda do brasileiro melhorou, como se observa na Tabela 2.

**Tabela 2. Brasil, evolução do PIB**

ANO	PIB
1999	1.064.999.712
2000	1.179.482.000
2001	1.302.136.000
2002	1.477.822.000
2003	1.699.948.000
2004	1.941.498.000
2005	2.147.239.000
2006	2.369.484.000
2007	2.661.344.000
2008	3.004.881.057
2009	3.143.014.695

No Gráfico 6, pode-se visualizar o desenvolvimento do PIB per capita do Brasil em porcentagem e os diversos fatores que o influenciaram no decorrer de 1999 a 2009.

**Gráfico 6. Brasil: PIB per capita e cenários que influenciaram (1999-2009)**



FONTE: Dados do Bacen.

Um dos fatores que marcou a desvalorização do real, em 1999, foi a mudança de regime de taxa de câmbio fixa, que permanecia desde 1994 como taxa fixa valorizada, para taxa flutuante (Dieese, 2006). Nesse ano, o PIB per capita chegou a -1,2%, e elevou-se para 2,8%, em 2000.

Em 2001 o PIB per capita caiu para -0,2%, e o país passou por uma crise energética, com os reservatórios das represas de energia elétrica em níveis excepcionalmente baixos, conforme o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos, Dieese (*apud* Executivo Federal, 2001).

O PIB per capita de 2001 para 2002 subiu 1,4%. Luiz Inácio Lula da Silva tomou posse em 2003 e lançou o programa Fome Zero (Tubino, 2007). Em 2004, o PIB per capita subiu para 4,3%.

*Desde 2004, o Brasil apresentava trajetória de crescimento mais vigorosa em relação à média das duas últimas décadas, estimulada pelo aumento do preço internacional das commodities exportadas pelo país em quadro de expansão da economia internacional, pelos efeitos multiplicadores do aumento do salário mínimo (SM) e da expansão dos programas sociais. Essa tendência também era incentivada por quadro macroeconômico favorável, com acumulação crescente de reservas cambiais, superiores aos débitos com o setor externo. (Ipea, 2009)*

Com a inflação estável e a demanda interna favorável, o PIB per capita subiu de 1,9%, em 2005, para 4,9% em 2007. O governo federal lançou, no mesmo ano, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). De acordo com informações do Portal Brasil, "O PAC é

mais que um programa de expansão do crescimento”, pois, através de investimentos nas diversas áreas socioeconômicas e outras medidas, consegue estimular o desenvolvimento do país. De acordo com o balanço do PAC, até 2010, previa-se um valor investido em ações da ordem de R\$ 427,8 bilhões nas áreas de logística, energia, social e urbana, com 33,6% concluídos; e, na área de habitação e saneamento, R\$ 228,7 bilhões, com 69,4% concluídos. Foram elaborados diversos projetos na área de infraestrutura social e urbana. Um dos que mais se destacou foi o Luz para Todos.

Em 2008, o PIB per capita atingiu 4%, e o mundo adotou medidas para conter os efeitos da crise internacional (ibid.). “A deterioração do cenário econômico internacional, em razão da eclosão da crise do subprime americano, e de seu aprofundamento, depois da falência do banco Lehman and Brothers, atingiu a economia brasileira com profundidade no quarto trimestre de 2008 (ibid.).

Ao mesmo tempo, no início dos anos 1990, Brasil, Rússia, Índia e China respondiam por cerca de 5% do PIB mundial (Exame, 2007). Hoje representam 23,51% (Buarque, 2010).

*A sigla Bric aglutina, num mesmo termo, países que têm em comum grandes territórios, populações, e que, nos últimos anos, vêm crescendo a taxas elevadas. Diversos estudos apontam para o aumento da participação desses países na economia e política internacionais. Alguns desses trabalhos argumentam que, nos próximos 50 anos, o conjunto de países formado por Brasil, China, Rússia e Índia poderá superar o G-6 (Estados Unidos, Japão, Alemanha, Reino Unido, França e Itália) como principal força propulsora da economia global. (Ipea, 2010)*

Nesse período, o Brasil passou por diversas modificações. Conforme dados do IBGE, houve uma evolução da iluminação elétrica no país, que atendia 95% da população em 1999, para se estender para mais de 99%, em 2009. (De acordo com o IBGE [“Iluminação elétrica”], investigou-se a existência de iluminação elétrica nos domicílios particulares permanentes, independentemente de ser proveniente de rede geral ou obtida de outra forma, como gerador, conversor de energia solar etc.) A iluminação elétrica representa parte do desenvolvimento brasileiro conforme o Ministério de Minas e Energia.

*As atividades escolares, no período noturno, melhoraram para 40,7% dos entrevistados. A pesquisa apontou, ainda, que as oportunidades de trabalho melhoraram para 34,2% dos beneficiados. Já a disponibilidade dos serviços de saúde, para 22,1% dos pesquisados; e a renda familiar aumentou para 35,6%, mostrando que a chegada da energia elétrica está promovendo o desenvolvimento econômico e social das comunidades. (Ministério das Minas e Energia, 2010)*

Os indicadores de desenvolvimento sustentável do Brasil em 2010 (IDS 2010) retrata a importância da energia.

*Em 2009, o consumo de energia per capita, ou seja, o que cada brasileiro consumiu de energia por ano, alcançou 48,3 gigajoules por habitante (GJ/hab). Foi o segundo maior índice desde o início da série histórica, em 1992, só perdendo para 2008, quando alcançou o patamar de 50 GJ/hab. Essa variável está diretamente ligada ao grau de desenvolvimento de um país.*

*Por outro lado, a intensidade energética, ou seja, a quantidade de energia necessária à produção de uma unidade de PIB, que mede a eficiência no uso de energia, tem se mantido estável desde 1995. Desde então, o índice oscilou entre 0,209 toneladas equivalentes de petróleo (tep) por R\$ 1.000, o menor da série, e 0,213 tep/R\$ 1.000, em 2009. O pico foi atingido em 1999, quando o índice alcançou 0,229 tep/R\$ 1.000 (quanto menor o valor, maior a eficiência no uso de energia). (IBGE, 2010)*

O abastecimento de água no Brasil, rede geral, cresceu 5,5% de 1999 para 2009 chegando ao atendimento de 85,3%. (Conforme IBGE, ["Rede geral"] considera-se "rede geral" quando o domicílio é servido por água proveniente de uma rede geral de distribuição, com canalização interna ou, pelo menos, para o terreno ou propriedade em que se situava.) Em relação ao esgotamento sanitário, houve melhoria em relação às pessoas que têm acesso à rede coletora. (Conforme IBGE ["Rede coletora"], há "rede coletora" de esgoto ou pluvial quando a canalização das águas servidas e dos dejetos estivesse ligada a um sistema de coleta que os conduzisse para um desaguadouro geral da área, região ou município, mesmo que o sistema não dispusesse de estação de tratamento da matéria esgotada.) Eram cerca de 8,9% em 1999, passando para 52,5%, em 2009 (IBGE, 1999-2009).

*Em 2008, 57% dos domicílios eram considerados adequados para moradia, ou seja, tinham simultaneamente abastecimento de água por rede geral, esgotamento sanitário por rede coletora ou fossa séptica, coleta de lixo direta ou indireta e até dois moradores por dormitório. Isso significa que cerca de 25 milhões de domicílios ainda não atendiam a esses critérios. Por outro lado, houve um aumento significativo, uma vez que, em 1992, apenas 36,8% dos domicílios eram considerados adequados. (IBGE, 2010)*

O percentual de abastecimento de água no Brasil, em rede geral, é quase o mesmo que o de acesso dos brasileiros ao telefone fixo. (Conforme IBGE ["Telefone"], nos domicílios particulares permanentes, investigou-se a existência de linha telefônica fixa instalada, mesmo que fosse partilhada com outra unidade, domiciliar ou não residencial, de ramal de uma central telefônica comunitária etc. Pesquisou-se, também, se algum morador do domicílio particular permanente tinha linha telefônica móvel.). Este, de 1999 a 2009, aumentou 47,3%, alcançando 84,9% no final desse período

*O acesso ao telefone móvel passou por um aumento acelerado no Brasil nos últimos anos. Em 1994, enquanto a telefonia fixa alcançava 86 usuários*

*para cada mil habitantes, a telefonia celular só tinha cinco acessos; dez anos depois, a densidade de acessos a esse serviço entre mil habitantes alcançava 366 usuários, contra 279 da linha fixa, segundo a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel). Em 2008, a diferença era de 306 acessos à telefonia fixa contra 794 do serviço móvel para cada mil habitantes, o que corresponde a um aumento de 259% em quatro anos. Nesse mesmo ano, o país contava com mais de 150 milhões de acessos móveis. (IBGE, 2010)*

Segundo o Dieese, para "construir uma sociedade justa no Brasil, é necessário responder a uma pergunta fundamental: qual é a situação dos trabalhadores do país?" Os dados do IBGE demonstram que a porcentagem de pessoas com CTPS assinada, no total de empregados no trabalho formal, no Brasil, em 1999 era 53,4%, aumentando 6,5% em 2009.

*Entre os avanços verificados no tema trabalho e rendimento estão a redução da taxa média anual de desocupação (Pesquisa Mensal de Emprego), o aumento do rendimento médio mensal (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios) e a redução da concentração na distribuição de renda, medida pelo Índice de Gini<sup>2</sup> (0,531 em 2008). (Ibid)*

De acordo com os dados do IBGE, a educação brasileira evoluiu de uma média de 5,8 anos de estudo, entre pessoas de dez anos ou mais de idade, em 1999, para 7,20, em 2009. "Programas governamentais como o Bolsa Família, o Fome Zero e o Brasil Alfabetizado ajudaram o Brasil a melhorar nos índices de educação avaliados pela Unesco no relatório 'Alcançando os marginalizados'" (UoL, 2010).

Melhorias na saúde ajudam a diminuir a mortalidade infantil, como informa o IBGE .

*A ampla cobertura de vacinação para doenças como poliomielite e tuberculose, além da redução de aproximadamente 75% no número de crianças de até cinco anos de idade desnutridas, melhoria do nível educacional das mulheres, mostradas no IDS 2010, foram alguns dos fatores que levaram à redução de 50% na mortalidade infantil (crianças com menos de um ano de idade) entre 1990 e 2008, de 47 por mil nascidos vivos para 23,3 por mil. (Ibid.)*

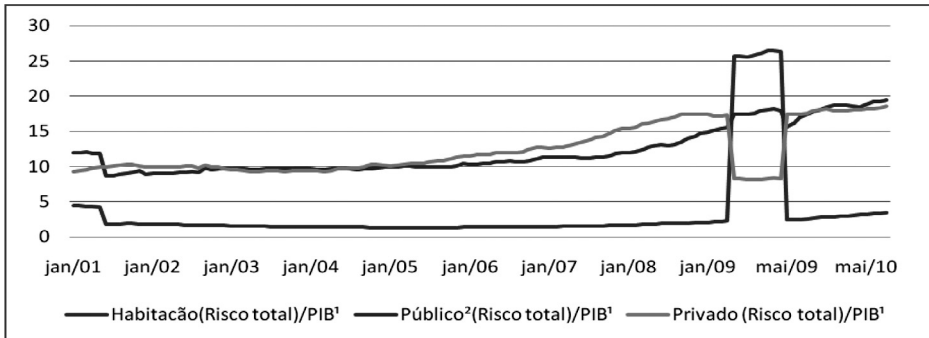
A situação econômica do Brasil pode ser analisada pela disponibilidade de crédito do sistema financeiro. O Gráfico 7 demonstra a crescente evolução de crédito de 2001 a janeiro de 2009, tanto no setor privado quanto no público (risco total) por PIB. Observa-se que o crédito na área de habitação diminuiu de janeiro de 2001 para janeiro de 2009, quando o governo federal, com a Caixa Econômica Federal, lançou o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

*A meta é ambiciosa: construir um milhão de habitações, priorizando famílias com renda de até três salários mínimos, mas que também abrange famílias com renda de até dez salários mínimos. Isso só será possível com uma*



*ampla parceria entre União, estados, municípios, empreendedores e movimentos sociais. Trata-se de um esforço inédito em nosso país, mas necessário e viável. (Caixa e governo federal)*

**Gráfico 7. Brasil, crédito do Sistema Financeiro (habitação, público e privado, %)**



FONTE: *Dados do Bacen.*

Notas: 1- Estimativa do Banco Central para o PIB dos doze últimos meses a preços do mês assinalado, a partir de dados anuais do IBGE, com base no igo-di centrado.

2 - Refere-se às instituições em que as pessoas físicas ou jurídicas domiciliadas e residentes no país detêm participação superior a 50% no capital votante.

O país vem se sobressaindo com relação a outros países, como observou Celso Furtado: "É importante que o Brasil assuma a liderança nessa confrontação entre economias desenvolvidas e subdesenvolvidas." Pois possui recursos suficientes para se desenvolver "Sendo o país dotado do maior potencial de desenvolvimento" (Furtado, 2004).

#### **4. Relação entre o desenvolvimento econômico da Caixa Econômica Federal e do Brasil**

Na interpretação de Martins (2002), esta pesquisa pode ser caracterizada como empírico-analítica, do ponto de vista metodológico, uma vez que o tema é abordado utilizando-se técnicas de coleta de dados para análise, por meio de tratamento estatístico das relações entre o ativo e o patrimônio líquido da Caixa Econômica Federal e o PIB brasileiro.

Inicialmente trataram-se os valores (vr) de ativos e patrimônio líquido, bem como os valores do PIB, a fim de eliminar os efeitos inflacionários. Desta forma, os valores foram corrigidos, utilizando a variação do Índice Geral de Preços – Mercado (IGP-M), elaborado pela Fundação Getulio Vargas (FGV), para valores de 31 de dezembro de 2009, como mostra a Tabela 3.

**Tabela 3 – Evolução do ativo e PL da Caixa e do PIB (Vr em milhares de reais)**

Ano	Ativo total	PL	PIB
1999	278.034.695	8.856.467	2.418.360.364
2000	260.385.761	6.340.332	2.435.911.593
2001	189.605.554	7.281.549	2.436.500.856
2002	191.765.541	6.911.138	2.206.820.542
2003	206.763.445	7.929.448	2.335.532.699
2004	180.609.400	8.143.609	2.372.697.433
2005	227.846.996	9.602.759	2.593.004.139
2006	243.656.109	10.677.873	2.755.364.091
2007	273.671.676	11.424.404	2.872.264.380
2008	290.853.486	12.487.137	2.953.430.507
2009	341.831.823	13.143.767	3.143.014.695

*Fonte:* Dados da FGV, Caixa e Bacen.

Após tratar os dados, utilizando o programa spss, foi realizado teste não paramétrico para investigar se a distribuição de dados é normal. Confirmada a distribuição normal, aplicou-se a correlação de Pearson, apresentada no Quadro 3.

**Quadro 3. Correlação de Pearson**

Correlations				
		PL	PIB	ATIVO
PL	Pearson Correlation	1	,944**	,754**
	Sig. (2-tailed)		,000	,007
	N	11	11	11
PIB	Pearson Correlation	,944**	1	,820**
	Sig. (2-tailed)	,000		,002
	N	11	11	11
ATIVO	Pearson Correlation	,754**	,820**	1
	Sig. (2-tailed)	,007	,002	
	N	11	11	11

\*\* Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed)

#### *A correlação de Pearson*

é uma medida do grau de relação linear entre duas variáveis quantitativas. Este coeficiente varia entre os valores -1 e 1. O valor 0 (zero) significa que não há relação linear, o valor 1 indica uma relação linear perfeita, e o valor -1 também indica uma relação linear perfeita mas inversa, ou seja, quando uma das variáveis aumenta a outra diminui. Quanto

mais próximo estiver de 1 ou -1, mais forte é a associação linear entre as duas variáveis. ("Coeficiente de correlação de Pearson")

Observou-se, pela correlação de Pearson, que as variáveis são significativamente correlacionadas com um nível de significância de 1%.

Buscou-se ainda obter a relação de causalidade entre as variáveis, por meio do coeficiente de correlação ao quadrado, ou  $R^2$ , "uma medida da quantidade de variação em uma variável que é explicada pela outra" (Field, 2009, p.143). Verificou-se um  $R^2$  de 0,878, significando que 87,8% da variação no crescimento dos ativos da Caixa Econômica Federal podem ser explicados pela variação do PIB brasileiro, e 12,5% por outras variáveis.

Completando cerca de 150 anos de atuação, a Caixa demonstra ser uma entidade firme, criada para perpetuar e ajudar o desenvolvimento do Brasil. A Figura 1 representa essa sinergia.

*A sinergia entre políticas governamentais, orientações democráticas e participativas da administração da empresa e a cultura dos empregados – desenvolvida ao longo de mais de um século de experiência na prestação de serviços à sociedade – permitiu que se cumprisse a determinação social que faz parte da própria essência e da razão de existir da Caixa. (Caixa, "Balanço social", 2003)*

Figura 1. DNA, Brasil e Caixa



## 5. Conclusão

Com quase 150 anos de atuação, a Caixa demonstra grande desenvolvimento. Suas unidades possibilitam o atendimento a todos os municípios brasileiros. A instituição atua com operações delegadas, fomento e banco comercial. Sua base começou com a caderneta de poupança, e atualmente ela ocupa a primeira colocação do segmento total do mercado no país, o que se reflete diretamente na área habitacional, pois, como agente financeiro, aplica todos os recursos provenientes da poupança em financiamentos habitacionais.

Outra marca registrada da Caixa é a atuação como agente financeiro na área habitacional, saneamento e infraestrutura, com os recursos provenientes do FGTS, além de atuar separadamente, como agente administrador. Entre as operações delegadas, destaca-se o Programa Bolsa Família, que apoia as famílias mais pobres e garante o direito delas à

alimentação, por meio de transferência de renda. Operação delegada que merece destaque também é a Loteria Federal. Seus recursos são responsáveis por repasses para a área social. Com tudo isso a Caixa conseguiu ampliar seus ativos e seu patrimônio.

Com a estabilização da inflação, o cenário brasileiro ficou propício para o crescimento. O PIB aumentou, a renda do brasileiro melhorou, e o país se fortaleceu para enfrentar crises como a desvalorização do real, a energética e a internacional. Através de investimentos nas diversas áreas socioeconômicas e de medidas condizentes, a Caixa consegue estimular o desenvolvimento do país.

Indicadores de desenvolvimento que tiveram como base projetos governamentais como o PAC e o Bolsa Família têm sido incrementados, assim como o abastecimento de água, saúde, esporte, estudo, acesso a energia elétrica, trabalho, crédito. Ao se analisar o desenvolvimento econômico do país e o da Caixa, verificou-se que 87,8% da variação no crescimento dos ativos do banco podem ser explicados pela variação do PIB brasileiro, e 12,5% por outras variáveis. Os dois indicadores demonstram sinergia, pois, quando se observa o desenvolvimento do país, percebe-se que algumas ações estão diretamente ligadas à Caixa, e vice-versa. "É impossível dissociar as duas histórias, tão ricas em conteúdo e em personagens. A razão dessa proximidade está no fato de não existir um só brasileiro que não tenha em sua vida um momento de relacionamento com a Caixa" (Caixa, "Caixa lança livro...").

### Referências bibliográficas

ANDRADE, Maria de Fátima G. *Milagre econômico brasileiro*. Disponível em: <http://pt.shvoong.com/social-sciences/economics/1662701-milagre-econ%C3%B4mico/>. Acesso em: 21 out 2010.

ARAÚJO, Kárin. "A Caixa Econômica Federal e as políticas públicas: um projeto de desenvolvimento socioeconômico sustentável", 2005.

Bacen. *História*. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/htms/sobre/historico.asp?idioma=P>. Acesso em: 16 out 2010.

\_\_\_\_\_. "Histórico de metas para a inflação do Brasil". Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/Pec/metase/TabelaMetaseResultados.pdf?idioma=P>. Acesso em: 23 out 2010.

BANCO DO BRASIL. *História*. Disponível em: [http://www.bb.com.br/portallbb/page3,102,35270,0,1,8.bb?codigoNoticia=1088&codigoMenu=1193&codigoRet=11082&bread=3\\_1](http://www.bb.com.br/portallbb/page3,102,35270,0,1,8.bb?codigoNoticia=1088&codigoMenu=1193&codigoRet=11082&bread=3_1). Acesso em: 16 out 2010.

BRASIL. Decreto nº 2.723, 12 jan 1861. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-2723-12-janeiro-1861-556013-publicacao-75580-pe.html>. Acesso em: 16 out 2010.

\_\_\_\_\_. Lei nº 2.040, 28 set 1871. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1824-1899/lei-2040-28-setembro-1871-538828-norma-pl.html>. Acesso em: 16 out 2010.

Brasil Econômico. "Caixa Econômica Federal atinge 40 milhões de contas poupança", 2010. Disponível em: [http://www.brasileconomico.com.br/noticias/caixa-economica-federal-atinge-40-milhoes-de-contas-poupanca\\_88143.html](http://www.brasileconomico.com.br/noticias/caixa-economica-federal-atinge-40-milhoes-de-contas-poupanca_88143.html). Acesso em: 16 out 2010.

BUARQUE, Cristovam. "Foto de uma conversa". Disponível em: <http://www.centrocelsofurtado.org.br/interno.php?cat=3&lg=pt&it=89&TpPag=1&mat=69>. Acesso em: 23 out 2010.

\_\_\_\_\_. "O Bric e o Fics". Disponível em: <http://www.global21.com.br/materias/materia.asp?cod=29301&tipo=noticia>. Acesso em: 29 out 2010.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. "A Caixa e o desenvolvimento: situação atual e perspectivas". Disponível em: [http://www1.caixa.gov.br/MPraticas/sobre\\_caixa.asp?idioma=p#item1](http://www1.caixa.gov.br/MPraticas/sobre_caixa.asp?idioma=p#item1). Acesso em: 16 out 2010.

\_\_\_\_\_. "Balanço social". Exercício de 2003. Disponível em: [http://downloads.caixa.gov.br/\\_arquivos/caixa/balanco\\_social/balan%E7o\\_portugu%EAs\\_2003.pdf](http://downloads.caixa.gov.br/_arquivos/caixa/balanco_social/balan%E7o_portugu%EAs_2003.pdf). Acesso em: 29 out 2010.

\_\_\_\_\_. "Breve história das loterias", 2001. Disponível em: <http://www.dozen.com.br/nakamura/cef.ppt>. Acesso em: 29 out 2010.

\_\_\_\_\_. "Bolsa Atleta". Disponível em: [http://www.caixa.gov.br/Voce/social/beneficios/bolsa\\_atleta/index.asp](http://www.caixa.gov.br/Voce/social/beneficios/bolsa_atleta/index.asp). Acesso em: 16 out 2010.

\_\_\_\_\_. "Bolsa Família". Disponível em: [http://www.caixa.gov.br/voce/social/transferencia/bolsa\\_familia/saiba\\_mais.asp](http://www.caixa.gov.br/voce/social/transferencia/bolsa_familia/saiba_mais.asp). Acesso em: 16 out 2010.

\_\_\_\_\_. "Chapéu de Palha". Disponível em: [http://www.caixa.gov.br/Voce/Social/Beneficios/chapeu\\_palha\\_saiba\\_mais.asp](http://www.caixa.gov.br/Voce/Social/Beneficios/chapeu_palha_saiba_mais.asp). Acesso em: 16 out 2010.

\_\_\_\_\_. "De Volta para Casa". Disponível em: [http://www.caixa.gov.br/Voce/social/beneficios/volta\\_casa/index.asp](http://www.caixa.gov.br/Voce/social/beneficios/volta_casa/index.asp). Acesso em: 16 out 2010.

\_\_\_\_\_. "Garantia Safra". Disponível em: [http://www.caixa.gov.br/voce/Social/Transferencia/garantia\\_safra/index.asp](http://www.caixa.gov.br/voce/Social/Transferencia/garantia_safra/index.asp). Acesso em: 16 out 2010.

\_\_\_\_\_. "PETI". Disponível em: <http://www.caixa.gov.br/Voce/social/Transferencia/peti/index.asp>. Acesso em: 16 out 2010.

\_\_\_\_\_. "Projovem Urbano". Disponível em: [http://www.caixa.gov.br/voce/Social/Beneficios/projovem\\_urbano/saiba\\_mais.asp](http://www.caixa.gov.br/voce/Social/Beneficios/projovem_urbano/saiba_mais.asp). Acesso em: 16 out 2010.

\_\_\_\_\_. "Caixa expande crédito e lucra R\$ 1,7 bilhão no primeiro semestre", 2010. Disponível em: [http://www1.caixa.gov.br/imprensa/imprensa\\_release.asp?codigo=6610829&tipo\\_noticia=](http://www1.caixa.gov.br/imprensa/imprensa_release.asp?codigo=6610829&tipo_noticia=). Acesso em: 18 out 2010.

\_\_\_\_\_. "Caixa vai financiar 54 operações de crédito em mobilidade urbana para a Copa de 2014". Disponível em: [http://www1.caixa.gov.br/imprensa/imprensa\\_release.asp?codigo=6610824&tipo\\_noticia=13](http://www1.caixa.gov.br/imprensa/imprensa_release.asp?codigo=6610824&tipo_noticia=13). Acesso em: 16 out 2010

\_\_\_\_\_. "Canais de atendimento Caixa", 2010. Disponível em: [http://www1.caixa.gov.br/atendimento/canal\\_atendimento/agencia.asp?tipoparametro=agencia\\_sem\\_penhor](http://www1.caixa.gov.br/atendimento/canal_atendimento/agencia.asp?tipoparametro=agencia_sem_penhor). Acesso em: 23 out 2010.

\_\_\_\_\_. "Demonstrações contábeis do FGTS", exercício de 1999 a 2009.

\_\_\_\_\_. "Demonstrações financeiras", 1º semestre de 2010.

\_\_\_\_\_. "Demonstrações financeiras", exercício de 1999 a 2009.

\_\_\_\_\_. "Dimensão institucional da Caixa", [s.d.]

\_\_\_\_\_. "FGTS". Disponível em: <http://www.caixa.gov.br/voce/fgts/index.asp>. Acesso em:

16 out 2010.

\_\_\_\_. "Fies – Financiamento Estudantil". Disponível em: [http://www3.caixa.gov.br/fies/FIES\\_FinancEstudantil.asp](http://www3.caixa.gov.br/fies/FIES_FinancEstudantil.asp). Acesso em: 29 out 2010.

\_\_\_\_. "Fies – Relatório de gestão". Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/FIES2002.pdf>. Acesso em: 29 out 2010.

\_\_\_\_. "Pis – Programa de Integração". Disponível em: [http://www.caixa.gov.br/Voce/Social/Beneficios/pis/saiba\\_mais.asp](http://www.caixa.gov.br/Voce/Social/Beneficios/pis/saiba_mais.asp). Acesso em: 16 out 2010.

\_\_\_\_. "Poupança da Caixa alcança mais de R\$ 110 bilhões em depósitos e 34% de participação de mercado", 2010. Disponível em: [http://www1.caixa.gov.br/imprensa/imprensa\\_release.asp?codigo=6610730&tipo\\_noticia=13](http://www1.caixa.gov.br/imprensa/imprensa_release.asp?codigo=6610730&tipo_noticia=13). Acesso em: 16 out 2010.

\_\_\_\_. "Pronasci – Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania". Disponível em: [http://www.caixa.gov.br/voce/Social/Beneficios/Pronasci/pronasci\\_saiba\\_mais.asp](http://www.caixa.gov.br/voce/Social/Beneficios/Pronasci/pronasci_saiba_mais.asp). Acesso em: 16 out 2010.

\_\_\_\_. "Trabalhando com a Caixa". Disponível em: [http://www1.caixa.gov.br/gov/gov\\_social/municipal/assistencia\\_tecnica/trabalhar.asp](http://www1.caixa.gov.br/gov/gov_social/municipal/assistencia_tecnica/trabalhar.asp). Acesso em: 18 out 2010.

\_\_\_\_. "Caixa lança livro do seus 142 anos de história". Disponível em: [http://www1.caixa.gov.br/imprensa/imprensa\\_release.asp?codigo=1601072&tipo\\_noticia=0](http://www1.caixa.gov.br/imprensa/imprensa_release.asp?codigo=1601072&tipo_noticia=0). Acesso em: 29 out 2010.

CAIXA E GOVERNO FEDERAL. Minha Casa Minha Vida. Disponível em: <http://www.sindusconrio.com.br/mcmv/CARTILHADACAIXA.pdf>. Acesso em: 23 out 2010.

COEFICIENTE DE CORRELAÇÃO DE PEARSON. Disponível em: [http://stat2.med.up.pt/cursop/glossario/correlacao\\_Pearson.html](http://stat2.med.up.pt/cursop/glossario/correlacao_Pearson.html). Acesso em: 28 out 2010.

DIEESE. "A crise de energia: possíveis impactos", 2001. Disponível em: [www.dieese.org.br/esp/energia/dieese/ACriseEnergia.rtf](http://www.dieese.org.br/esp/energia/dieese/ACriseEnergia.rtf). Acesso em: 23 out 2010.

\_\_\_\_. "O câmbio e suas influências na economia", 2006. Disponível em: <http://www.dieese.org.br/notatecnica/notatec24cambio.pdf>. Acesso em: 23 out 10.

ESTABILIDADE FINANCEIRA. "O período pós-Plano Real e a nova dinâmica do sistema bancário brasileiro", 2010. Disponível em: <http://estabilidadefinanceira.wordpress.com/2010/01/29/o-periodo-pos-plano-real-e-a-nova-dinamica-do-sistema-bancario-brasileiro/>. Acesso em: 23 out 10.

EXAME. "Os novos motores da economia", 2007. Disponível em: <http://exame.abril.com.br/revista-exame/edicoes/0907/negocios/noticias/os-novos-motores-da-economia-m0144527>. Acesso em: 23 out 2010.

FURTADO, Celso. "Carta do professor Celso Furtado", 2004. Disponível em: <http://www.centrocelsofurtado.org.br/interno.php?cat=1&lg=pt&it=46&TpPag=1&mat=30>. Acesso em: 23 out 2010.

\_\_\_\_. *Formação econômica do Brasil*, 24ª ed., São Paulo, Editora Nacional 1991.

FIELD, Andy. *Descobrendo a estatística usando o SPSS*. Porto Alegre, Artmed, 2009.

GOUVEA E CAIXA. "A Caixa Econômica Federal e sua atuação na política econômica e social do governo", 1981.

IBGE. *Indicadores de desenvolvimento sustentável – Brasil, 2010*. Disponível em:

[http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia\\_impressao.php?id\\_noticia=1703](http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_impressao.php?id_noticia=1703). Acesso em: 23 out 2010.

IPEA. *Cinquenta anos de Formação Econômica do Brasil*. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/2009/50anosformacaoeconomicabrasil/19\\_Livro\\_completo.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/2009/50anosformacaoeconomicabrasil/19_Livro_completo.pdf). Acesso em: 23 out 2010.

\_\_\_\_\_. "A crise internacional e possíveis repercussões: primeiras análises", 2009. Disponível em: [http://dowbor.org/crise/09\\_01\\_20\\_acriseinternacional.pdf](http://dowbor.org/crise/09_01_20_acriseinternacional.pdf). Acesso em: 23 out 2010.

\_\_\_\_\_. *Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas*, v.1, 2009. Disponível em: [www.ipea.gov.br/portal/images/stories/Livro\\_BrasilDesenvEN\\_Vol02.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/Livro_BrasilDesenvEN_Vol02.pdf). Acesso em: 23 out 2010.

\_\_\_\_\_. *Revista Tempo do Mundo*, 2010. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/100923\\_rtm\\_port02.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/100923_rtm_port02.pdf). Acesso em: 23 out 2010.

\_\_\_\_\_. "Rússia, Índia e China: comércio exterior e investimento direto externo", 2010. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/100413\\_comuipea431.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/100413_comuipea431.pdf). Acesso em: 23 out 2010.

MARCON, Itálico. *Há 30 anos...* Disponível em: <http://wp.clicrbs.com.br/pedepagina/2010/01/21/ha-30-anos/?topo=13,2,18>. Acesso em: 21 out 2010.

MARTINS, Gilberto de Andrade. *Manual para elaboração de monografias e dissertações*, 3ª ed., São Paulo, Atlas, 2002.

MARQUES, Renato. "Plano de metas criado por JK foi um marco da economia brasileira". Disponível em: <http://www.universia.com.br/materia/imprimir.jsp?id=10094>. Acesso em: 21 out 2010.

MEIRELLES, Henrique. "Administrando o presente e construindo o futuro", 2004. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/pec/appron/apres/200409pr-administrando%20o%20presente%20e%20construindo%20o%20futuro-henrique%20meirelles.pps>. Acesso em: 23 out 2010.

MDS. *MDS em números*, 2010. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ascom/index.php?cut=aHR0cDovL2FwbGljYWVhZGZlLnBocA==&def=v>. Acesso em: 29 out 2010.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. "Plano Real", [s.d.]. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/portugues/real/planreal.asp>. Acesso em: 29 out 2010

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. "Trabalhador com Previdência". Disponível em: [http://www1.previdencia.gov.br/pg\\_secundarias/paginas\\_perfis/perfil\\_comPrevidencia\\_05.asp](http://www1.previdencia.gov.br/pg_secundarias/paginas_perfis/perfil_comPrevidencia_05.asp). Acesso em: 16 out 2010.

MINISTÉRIO DAS MINAS E ENERGIA. "Luz para todos", 2010. Disponível em: [http://blog.planalto.gov.br/wp-content/uploads/2010/03/Livro\\_LPT.pdf](http://blog.planalto.gov.br/wp-content/uploads/2010/03/Livro_LPT.pdf). Acesso em: 23 out 2010.

\_\_\_\_\_. "Histórico". Disponível em: [http://www.mte.gov.br/seg\\_desemp/historico.asp](http://www.mte.gov.br/seg_desemp/historico.asp). Acesso em: 16 out 2010.

O MILAGRE BRASILEIRO. Disponível em: <http://www.colegioacademia.com.br/admin/>

professores/arquivos\_upl/28\_o-milagre-brasileiro.pdf. Acesso em: 21 out 2010.

PITA, Marina. *Novos passos para uma política social consistente*, 2010. Disponível em: [http://desafios2.ipea.gov.br/003/00301009.jsp?ttcd\\_CHAVE=14713](http://desafios2.ipea.gov.br/003/00301009.jsp?ttcd_CHAVE=14713). Acesso em: 16 out 2010.

RUIZ, Manoel "A história do Plano Collor 2003". Disponível em: <http://www.sociedadedigital.com.br/artigo.php?artigo=114&item=4>. Acesso em: 23 out 2010.

TERRA. "Plano Real completa 15 anos". Disponível em: <http://www.terra.com.br/economia/plano-real/linha-do-tempo.htm>. Acesso em: 16 out 2010.

TUBINO, José. "Por que investir na redução da fome e da miséria". Disponível em: <http://www.fomezero.gov.br/artigo/porque-investir-na-reducao-da-fome-e-da-miseria-jose-tubino>. Acesso em: 23 out 2010.

UOL. "Unesco: Brasil avança na educação, mas segue em posição intermediária", 2010. Disponível em: <http://educacao.uol.com.br/ultnot/bbc/2010/01/19/ult3278u192.jhtm>. Acesso em: 23 out 2010.

VIZIA E COSTA. "O tempo do Bric". Disponível em: [http://desafios2.ipea.gov.br/003/00301009.jsp?ttcd\\_CHAVE=14313](http://desafios2.ipea.gov.br/003/00301009.jsp?ttcd_CHAVE=14313). Acesso em: 16 out 2010.



## O desenvolvimento econômico brasileiro contemporâneo e a Caixa

FABRINI LOPES DA SILVA / MACAÉ – RIO DE JANEIRO, 2010

### Agradecimentos

À Santíssima Trindade, que me abençoou e ungiu para que chegasse até aqui com discernimento e sabedoria.

Aos meus pais, por terem me ensinado a ser um homem de valor, íntegro, honesto e correto ao longo da vida.

Às minhas irmãs Priscila e Camila, que me ajudaram a conviver com as diferenças e divergências de forma pacífica e democrática.

À minha esposa Fernanda e ao meu filho Mateus, que me ajudaram a superar os momentos difíceis, sempre me mostrando um sorriso sincero e um amor verdadeiro.

Ao amigo e colega de trabalho Eduardo de Freitas Silva, que me incentivou a iniciar o curso de graduação, para meu aperfeiçoamento profissional.

Aos meus colegas de classe, tanto de Paraty/RJ quanto de Macaé/RJ, pela amizade e companheirismo que recebi nesses quatro anos.

Aos professores Marcelo (Paraty/RJ), Julio, Mário e Cris Dias (Macaé/RJ), que me acompanharam e orientaram em sala de aula.

### Resumo

O objetivo deste trabalho é promover uma análise sobre a importância do papel da Caixa Econômica Federal na história do desenvolvimento econômico brasileiro, vinculada a cada período político pós-guerra. Com o fim da economia oligárquica primário-exportadora, em 1929, na crise provocada pelos Estados Unidos, surge no Brasil um novo modelo de desenvolvimento, denominado "desenvolvimentismo", termo usado para caracterizar a participação mais acentuada do Estado nas ações econômicas do país. Cada fase do desenvolvimento econômico brasileiro iniciado no século XX está diretamente relacionada às políticas governamentais. Neste contexto, a Caixa desempenha papel fundamental, principalmente nos programas sociais criados em cada governo. Na última década, seu campo de atuação aumentou significativamente, principalmente após o retorno do

desenvolvimentismo, a partir de 2003. Com quase 150 anos, a Caixa presta relevantes serviços que estimulam o desenvolvimento sustentável do país, buscando a inserção dos cidadãos de classes menos abastadas financeiramente no segmento bancário. Além disso, é o principal agente financeiro do governo federal, fortalecendo ainda mais sua marca enquanto banco público e evidenciando o fato de que, cada vez mais, o Brasil precisa da Caixa.

**Palavras-chave:** desenvolvimento econômico; desenvolvimentismo; Caixa Econômica Federal.

## Sumário

1. Introdução
2. A atuação da Caixa nas diversas fases históricas do desenvolvimento econômico brasileiro
  - Desenvolvimento primário-exportador
  - O início do desenvolvimentismo e a Caixa
  - Do auge ao declínio econômico desenvolvimentista
  - Um Brasil neoliberal
  - A volta do desenvolvimentismo
3. Conclusão
- Referências bibliográficas

## 1. Introdução

O desenvolvimento econômico é uma definição que, por sua extensão, vincula a economia às outras ciências sociais. A definição não se limita apenas ao aumento da produção em uma área, mas cuida, sobretudo, de características qualitativas ligadas ao crescimento.

Muitos autores associam desenvolvimento econômico ao processo de industrialização, no entanto, Celso Furtado conceituou o termo como "um processo de mudança social pelo qual um número crescente de necessidades humanas – preexistentes ou criadas pela própria mudança – é satisfeito através de uma diferenciação no sistema produtivo decorrente da introdução de inovações tecnológicas" (Furtado, 1964).

Em outra obra, Celso Furtado diz que "desenvolvimento é, basicamente, aumento do fluxo de renda real, isto é, incremento na quantidade de bens e serviços por unidade de tempo à disposição de determinada coletividade" (Furtado, 1961, p.115-16).

É importante destacar também que, "apesar das divergências existentes entre as concepções de desenvolvimento, elas não são excludentes. Na verdade, em alguns pontos, elas se completam." (Acatolin, 1989, p.24).

Ainda segundo Scatolin,

*Poucos são os outros conceitos nas ciências sociais que se têm prestado a tanta controvérsia. Conceitos como progresso, crescimento, industrialização, transformação, modernização, têm sido usados frequentemente como sinônimos de desenvolvimento. Em verdade, eles carregam dentro de si toda uma compreensão específica dos fenômenos e constituem verdadeiros diagnósticos da realidade, pois o conceito prejulga, indicando em que se deverá atuar para alcançar o desenvolvimento. (Ibid., p.6)*

Para melhor caracterizar o conceito de desenvolvimento econômico neste trabalho, considere-o como método variado de transformação e conversão de caráter econômico, político, social e humano, proporcionando melhorias no produto e na renda, para agradar as mais variadas carências do ser humano, como: educação, saúde, transporte, lazer, habitação, alimentação, entre outras (Oliveira, 2002).

Define-se em geral como desenvolvimentistas, no Brasil, os governos iniciados a partir de 1930, com Getúlio Vargas, e estendido até o governo de Juscelino Kubitschek, reportando-se às teorias cepalinas. Mesmo após o golpe de 1964, os militares também adotaram medidas desenvolvimentistas. Na ausência de um conceito mais fiel, o desenvolvimentismo de hábito enturva-se com os demais fatos a ele interligados, em registros históricos mais característicos, como o amparo à industrialização e ao intervencionismo que se estende desde políticas econômicas de expansão ao planejamento e formação de empresas e instituições financeiras de fomento estatais, baseados na invocação ideológica nacionalista.

A Caixa Econômica Federal foi criada, inicialmente, para incentivar a população a poupar, guardando suas pequenas finanças no banco à contrapartida de juros de 6% a.a. Tal propósito estendia-se também aos escravos, que podiam juntar suas "riquezas" para conquistar as cartas de alforrias e desfrutar da tão sonhada liberdade.

Além da poupança, a Caixa ofertava empréstimos sob garantia de penhor.

Hoje, a empresa tem como missão "atuar na promoção da cidadania e do desenvolvimento sustentável do país, como instituição financeira, agente de políticas públicas e parceira estratégica do Estado brasileiro". Logo, enquanto houver desigualdades sociais e econômicas no Brasil, a Caixa não poderá considerar sua missão cumprida.

Como visão de futuro, a Caixa pretende

*ser referência mundial como banco público integrado, rentável, eficiente, ágil, com permanente capacidade de renovação, e quer consolidar sua posição como banco da maioria da população brasileira, respeitando valores como: sustentabilidade econômica, financeira e socioambiental; valorização do ser humano; respeito à diversidade; transparência e ética com o cliente; reconhecimento e valorização das pessoas que fazem a Caixa; e eficiência e inovação nos serviços, produtos e processos.*

Há poucos registros bibliográficos sobre a correlação do desenvolvimento econômico brasileiro e a Caixa. Por isso, o que se busca é permitir que o leitor associe os fatos históricos da economia do Brasil aos da instituição.

A metodologia aqui usada foi a pesquisa bibliográfica, registrando-se em cada fase do desenvolvimento econômico brasileiro o papel desempenhado pela Caixa.

O formato do trabalho acompanha a metodologia do autor, separando em quatro fases principais o histórico da instituição até as considerações finais.

Na Conclusão, o autor registra subjetivamente sua satisfação em ter a Caixa como símbolo nacionalista, no intuito de promover uma reflexão sobre o futuro da instituição e os desafios que encontrará nos próximos anos de sua existência.

O veículo de pesquisa aqui utilizado foi sobretudo a internet, por meio de consultas em enciclopédias, sites de notícias, obras literárias e o próprio site da Caixa.

Por ser funcionário da empresa, o autor também usou seus conhecimentos adquiridos e experiências vividas na Caixa para formar opinião sobre diversos assuntos a relatar neste trabalho.

## **2. A atuação da Caixa nas diversas fases históricas do desenvolvimento econômico brasileiro**

### *Desenvolvimento primário-exportador*

Durante mais de quatro séculos, o desenvolvimento econômico brasileiro cresceu sob influência da necessidade de atendimento da demanda criada por sua metrópole. Mesmo após a independência política, o país continuou dependente economicamente de países europeus, mantendo o vínculo com Portugal, que o colonizou, e Inglaterra, que financiou a independência brasileira em 1822.

O modelo econômico primário-exportador era representado por poucos produtos que

cumpriam seus ciclos econômicos, e, em decorrência desse processo, formavam-se sociedades diferenciadas conforme o ciclo predominante.

Como consequência desse perfil adotado, a economia brasileira sofria com as crises internacionais e com as variações dos modos de produção e de consumo dos países desenvolvidos.

Nesse cenário, surgiu a Caixa Econômica e Monte de Socorro, criada em 12 de janeiro de 1861 por D. Pedro II, pelo Decreto nº 2.723, para incentivar a poupança e conceder empréstimos sob a garantia de penhor, com política de juros abaixo do mercado.

### *O início do desenvolvimentismo e a Caixa*

Na década de 1930, o mundo viveu sua primeira grande crise global, iniciada com a "quebra" da Bolsa de Nova York, em 1929, o que diminuiu as exportações brasileiras. Em decorrência disso, o país reduziu também suas importações. Nesse cenário, o Brasil viu seu modelo econômico primário-exportador se extinguir, surgindo assim a oportunidade de industrialização, movida e guiada pela força imperativa dos países centrais, para que se atendessem aos padrões internacionais de produção e consumo, sem que houvesse, até então, qualquer processo nacional de planejamento.

À Caixa, com a experiência acumulada desde sua criação, foi permitido inaugurar operações de empréstimos em consignação para pessoas físicas, diversificando sua atuação, pois, com a Crise de 1929, os poupadores foram forçados a sacar suas economias, para evitar um colapso maior na economia brasileira, já que o número de desempregados aumentava a cada dia, e os que possuíam emprego viam seus salários cair pela metade.

O primeiro empréstimo hipotecário da Caixa aconteceu em 1º de junho de 1931, concedido a um clube carioca para a compra de um terreno ao lado de sua respectiva sede social. O empréstimo era a longo prazo, e as prestações eram amortizadas conforme cálculo feito pela Tabela Price.

Ainda sob reflexo da Crise de 1929, a Caixa assumiu a exclusividade dos empréstimos sob penhor, em 1934, por determinação do governo, pois as demais lojas particulares de penhores sucumbiram.

O Brasil viveu, nesse período, sua "revolução industrial". O presidente Getúlio Vargas, após a Revolução de 1930, afastou do poder as oligarquias agrárias, dando origem ao processo de desenvolvimentismo brasileiro, que promoveu a industrialização do país, montou uma infraestrutura industrial – com a criação do Conselho Nacional do Petróleo (1938) e de empresas como a Companhia Siderúrgica Nacional (1941), Companhia Vale do Rio Doce (1943) e a Companhia Hidrelétrica do São Francisco (1945).

A partir da Revolução de 1930, inaugurou-se no Brasil um novo ciclo. Com o desenvolvimento industrial impulsionado e os direitos dos trabalhadores defendidos e embasados, a Caixa mudou seu foco de atuação, tornando-se o órgão oficial do crédito popular brasileiro, além de continuar como captadora de poupança. Porém, o novo foco de atuação se manteve acanhado, pois todos os depósitos eram repassados ao Tesouro Nacional.

Ao assumir seu segundo mandato (1951-54), Vargas desenvolveu projetos baseados no capitalismo de Estado, investindo recursos oriundos do então recém-criado Banco Nacional

de Desenvolvimento Econômico (BNDE), atual Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Com isso, conseguiu-se subsidiar o Plano de Metas criado por Juscelino Kubitschek, pois o país possuía, naquele momento, um volume significativo de reservas de moeda estrangeira, por ter um resultado positivo em sua balança comercial.

Com a criação do BNDE, o papel da Caixa limitava-se à captação de poupança, empréstimos sob penhor, consignados e hipotecários.

### *Do auge ao declínio econômico desenvolvimentista*

No governo de Juscelino Kubitschek (1956-61), o país viveu um raro momento de estabilidade política, alicerçada ao clima de confiança e de esperança promovido principalmente pelo inesquecível slogan "Cinquenta anos em cinco", que referendava o Plano de Metas.

O objetivo do Plano de Metas criado por JK era corrigir os "pontos de estrangulamento" da economia do Brasil, caso contrário, o crescimento econômico brasileiro ficaria comprometido. O plano priorizava investimentos nas áreas de energia, indústria, educação, transporte e alimentação.

JK também abriu o país para a entrada de capital estrangeiro, com a instalação de inúmeras multinacionais que enviavam seus lucros para o exterior, comprometendo a economia brasileira, que se viu forçada a tomar empréstimos internacionais para diminuir o efeito da crise financeira que ressurgia.

Porém, a maior façanha de JK foi a criação de Brasília, inaugurada em 21 de abril de 1960, e a transferência da capital federal, do Rio de Janeiro para o Centro-Oeste. Este ato tornou-se uma caricatura do governo Juscelino Kubitschek.

Como reflexo da política desenvolvimentista, o Brasil obteve, no período de 1945 a 1960, uma das maiores taxas de crescimento do mundo e a maior da América Latina.

Ainda em 1961, JK deu lugar a Jânio Quadros, que não permaneceu no cargo muito tempo, pois renunciou em agosto do mesmo ano. Com isso, ele não teve tempo de programar suas ações para o desenvolvimento econômico brasileiro.

Assumiu então o vice de Jânio, João Goulart (1961-64), que instituiu o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social para estabelecer políticas fiscais, cambiais e monetárias, gerenciando assim a participação do Estado na economia. Seu plano fracassou por ser considerado intervencionista, impactando negativamente o desenvolvimento econômico do país.

A partir do início da década de 1960, a Caixa passou a monopolizar o controle das loterias federais, antes administradas por particulares.

Em 1964, o Brasil sofreu um golpe de Estado promovido pelos militares, que alinharam o desenvolvimento do país às diretrizes impostas pelos Estados Unidos, que respaldava o governo brasileiro.

Em 1966 foi criado o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), pela Lei nº 5.172/1966.

No governo de Humberto Castelo Branco (1964-67), criou-se também o Banco Central do Brasil e o Banco Nacional de Habitação (BNH), este para fomentar o financiamento de

imóveis, no intuito de reduzir o déficit habitacional entre as classes menos favorecidas. Esta ação estava incorporada ao Plano Nacional de Habitação (PNH).

No início da década de 1970, a Caixa passou a arrecadar os valores do Programa de Integração Social (PIS), a partir da Lei nº 7/1970, para beneficiar os trabalhadores de empresas privadas com o pagamento do seguro-desemprego e do abono salarial, com recursos vindos da contribuição social de natureza tributária devida pelas pessoas jurídicas. O objetivo da criação do PIS era promover a integração do colaborador na vida e no desenvolvimento das empresas em que trabalhavam.

A cada ano que se passa, a Caixa bate recorde no pagamento de abonos e rendimentos do PIS, promovendo o incremento de renda na vida dos trabalhadores que ganham até dois salários mínimos e/ou que foram cadastrados antes de 1988 no PIS.

Segundo artigo no site da embaixada do Brasil em Ottawa, "o processo de industrialização, de 1950 a 1970, resultou na expansão de setores importantes da economia, como o da indústria automobilística, da petroquímica e do aço, assim como no início e conclusão de grandes projetos de infraestrutura".

Ainda segundo a embaixada:

*Durante a década de 1970, o Brasil, como vários outros países da América Latina, absorveu a liquidez excessiva dos bancos dos Estados Unidos, Europa e Japão. Grande fluxo de capital estrangeiro foi direcionado para investimentos de infraestrutura, enquanto empresas estatais foram formadas em áreas pouco atraentes para o investimento privado. O resultado foi impressionante: o Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil aumentou em média 8,5% ao ano, de 1970 a 1980, apesar do impacto da crise mundial do petróleo. A renda per capita cresceu quatro vezes, durante a década, para um nível de US\$ 2.200 em 1980.*

Na década de 1980 o Brasil viveu, segundo Ricardo Bielschowsky (2010), o início da "era da instabilidade macroeconômica 'inibidora' do desenvolvimentismo". O governo criou vários planos econômicos que tentaram conter o avanço da inflação, mas nenhum deles obteve sucesso. Como consequência, o país decretou "moratória" aos credores internacionais, gerando graves problemas econômicos, comprometendo acentuadamente o desenvolvimento do país.

A partir de 1985, o regime militar deu lugar ao regime democrático, na esfera federal, com a eleição indireta de Tancredo Neves, primeiro presidente civil eleito após a ditadura militar. Porém, Tancredo faleceu às vésperas de sua posse, e seu vice, José Sarney, assumiu a Presidência do Brasil durante o período de 1985 a 1990. Mas Sarney não conseguiu estimular o crescimento do país. Pelo contrário, ao sair do Planalto, Sarney deixou como herança a seu sucessor um cenário de recessão econômica, especulação financeira e forte ameaça de hiperinflação.

Em 1986, a Caixa assumiu a gestão do FGTS, antes gerido pelo BNH, que foi extinto pelo Decreto-Lei nº 2.291, de 21 de novembro de 1986. Em 1990, todas as contas de FGTS

centralizaram-se na Caixa. A partir daí, a instituição passou a administrar a arrecadação desse Fundo e o pagamento dos valores aos trabalhadores.

Hoje, o banco de dados do FGTS é considerado o maior da América Latina, e é invejado por vários bancos, por se tratar de uma excelente porta de entrada de negócios.

O seguro-desemprego, benefício integrante da seguridade social, foi implantado em 1986 para oferecer, temporariamente, um aporte financeiro ao trabalhador dispensado sem justa causa por seu empregador. A Caixa começou a efetuar os pagamentos do salário-desemprego, o que faz até hoje, mas a atribuição foi estendida aos seus canais alternativos.

### *Um Brasil neoliberal*

De 1990 a 2006, iniciou-se no Brasil um forte processo de abertura comercial, financeira e de desestatização, diminuindo os investimentos públicos para a média anual de 3,22% do PIB. Em março de 1990, o governo de Fernando Collor de Mello (1990-92) lançou o Programa Nacional de Desestatização, justificando a queda dos investimentos públicos no desenvolvimento do país (Reis, 2008).

Collor sofreu *impeachment* em 1992, e em seu lugar assumiu o vice Itamar Franco (1992-94), que, com o então ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso, criou o Plano Real, para estabilizar a economia brasileira, controlando a hiperinflação, aumentando o poder de compra dos brasileiros, remodelando assim os setores econômicos nacionais (Sayad, 1995-6, p.7-24).

Depois do sucesso da estabilização da moeda nacional, Fernando Henrique Cardoso, foi eleito presidente do Brasil, no primeiro turno, e deu início ao processo neoliberal de governança, promovendo a redução da ação do Estado nos setores de desenvolvimento do país e implantando maciçamente o plano de privatização de empresas estatais.

O auge do processo de desestatização ocorreu ao longo dos dois mandatos do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-98; 1999-2002), pois sua postura governamental seguia a cartilha da política neoliberal, buscando "enxugar" a máquina pública, ao limitar sua atuação, para promover o desenvolvimento do país com investimentos privados.

Entre os setores que sofreram processo de privatização destacam-se: telecomunicações, siderurgia, bancário, petrolífero, energia elétrica, mineração, estradas, entre outras.

Logo percebeu-se que o grande benefício das privatizações foi a apuração de receita pela venda das empresas e a transferência de suas respectivas dívidas, que se acumulavam ano após ano, em empresas mal-administradas.

A partir de 1998, o programa de privatização pouco avançou. Entre os motivos está o baixo crescimento econômico do país, após o programa, enfraquecendo assim o apoio político que lhe era tributado. Surgiu também uma desconfiança da oposição quanto à lisura de membros do governo que tentaram estimular o interesse de grupos em leilões da Telecom, forçando o ministro das Comunicações da época a renunciar ao cargo, em 1998. Outro forte motivo de desaceleração do processo de privatização foi a ameaça de se incluir setores politicamente sensíveis, como o de geração de energia elétrica, de petróleo (Petrobras) e bancário, incluindo Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal, o que fez despertar fortes sentimentos nacionalistas (Neto *et AL.*, 2005).



De acordo com Neto et al.:

*O programa brasileiro de privatização abrange três partes: (a) o Programa Nacional de Desestatização (PND), federal, iniciado em 1991; (b) programas similares no âmbito estadual, que começaram em 1996; e (c) o programa de privatização do setor de telecomunicações, a seguir referido como Telecom. Este último, também federal, começou em 1997 como um programa separado e simultâneo ao PND. Os leilões do programa Telecom, densamente concentrados em 1997 e 1998, geraram um total de US\$ 28,8 bilhões em receitas, mais US\$ 2,1 bilhões em dívidas transferidas. O PND gerou um total de US\$ 28,2 bilhões em receitas, mais US\$ 9,2 bilhões em transferências de dívida, enquanto que os programas dos estados geraram um total de US\$ 27,9 bilhões em receitas, mais US\$ 6,8 bilhões em transferências de dívidas.*

No caso específico da Caixa, a instituição passou por um grande processo de terceirização de seus serviços, com o intuito explícito, do governo federal, de desonerar os custos e facilitar a venda da instituição.

Ao mesmo tempo, durante o governo de Fernando Henrique, a Caixa teve fundamental participação no acordo do FGTS, permitindo que mais de 40 milhões de trabalhadores recebessem a correção do fundo. Com o empenho de todos os funcionários, a Caixa recebeu os termos de adesão ao acordo do FGTS, e em seguida realizou de forma brilhante e eficaz o pagamento dos valores devidos.

Aproveitando a atualização cadastral dos trabalhadores, a Caixa criou o Cartão Cidadão, que facilitou o acesso às informações sociais de cada trabalhador, permitindo-lhe consultar dados sobre PIS, seguro-desemprego, FGTS e Bolsa Escola.

O Bolsa Escola foi um programa social de transferência de renda financiado pelo Ministério da Educação e destinado às famílias de baixa renda que possuíam filhos na escola. A este programa juntou-se também o Bolsa Alimentação, o Cartão Alimentação e o Auxílio Gás, que posteriormente foram unificados no programa Bolsa Família, criado no governo de Luis Inácio Lula da Silva (2003-10).

Outro programa criado no governo Fernando Henrique foi o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies), pela Medida Provisória nº 1.827, de 27 de maio de 1999, com a finalidade de custear o ensino superior de estudantes matriculados em universidades pagas. Coube à Caixa administrar os ativos e passivos desse fundo, além de operar e financiar as concessões aos universitários.

### ***A volta do desenvolvimentismo***

Em 2002, o Brasil elege pela primeira vez em sua história uma pessoa oriunda das classes mais humildes e menos privilegiadas da sociedade brasileira, um nordestino, metalúrgico, líder sindical, sem formação acadêmica, mas com enorme capacidade de liderança. Assume o governo Lula, com o propósito de reverter o quadro de desemprego, promover a distribuição de renda, reduzir a taxa de juros e implantar o desenvolvimentismo,

com uma participação mais efetiva do Estado nos setores da economia, de forma a retomar o desenvolvimento econômico brasileiro.

A desconfiança do mercado internacional fez com que o presidente convidasse Henrique Meirelles, deputado federal eleito pelo PSDB-GO em 2002, a assumir a direção do Banco Central do Brasil, com o claro objetivo de demonstrar ao mercado que manteria a política econômica do governo de Fernando Henrique.

Lula reduziu a inflação, aumentou os empregos de carteira assinada e superou inúmeros recordes na balança comercial (Siqueira, 2005).

Em seu governo, promoveu as exportações, a diversificação dos investimentos feitos pelo BNDES, estimulou o microcrédito e ampliou os investimentos na agricultura familiar através do Programa Nacional de Agricultura Familiar (Pronaf), de acordo com dados obtidos no Ministério do Desenvolvimento Agrário.

Em relação à Caixa, Lula reverteu o processo de terceirização de mão de obra e possível privatização da empresa, realizando novos concursos públicos e contratando os aprovados. No fim de 2009, todas as atividades-fins da Caixa estavam sob comando e execução de funcionários concursados.

No âmbito social, o governo Lula criou o Bolsa Família, unificando diversos programas sociais de transferência de renda, e colocando a Caixa como responsável pelo repasse dos valores às famílias beneficiadas. Promoveu a inclusão bancária de milhões de brasileiros com a conta Caixa Fácil, permitindo que pessoas menos abastadas financeiramente pudessem ter contas em banco sem taxa de manutenção, com acesso fácil ao crédito, sem burocracia.

Com a volta do desenvolvimentismo, a Caixa se fortaleceu, expandiu seu campo de atuação e tornou-se o principal agente de políticas públicas do governo federal, intermediando repasses financeiros do Orçamento Geral de União aos estados e municípios de todo o Brasil, financiando obras de habitação com o programa Minha Casa, Minha Vida; de infraestrutura e saneamento básico utilizando recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Como empresa pública comprometida com o desenvolvimento econômico, social e ambiental do Brasil, a Caixa exigiu das construtoras que utilizam madeira em seus empreendimentos documentos que comprovassem a origem legal da matéria-prima; licença ambiental das empresas que, por força de suas atividades, precisam desse documento para atuar no mercado; proibiu a concessão de crédito para empresas que mantêm trabalho escravo e/ou em condições não autorizadas pela legislação, como trabalho infantil; entre outras ações.

Com o propósito de se tornar uma empresa sustentável, criou produtos e serviços bancários competitivos, voltados para a captação de recursos e concessão de crédito, com taxas e tarifas abaixo das praticadas pela concorrência.

No fim de 2008 e início de 2009, com o surgimento de uma nova crise global provocada pela situação econômica dos Estados Unidos, a Caixa reduziu os juros de várias linhas de crédito para estimular o setor produtivo da economia brasileira. Essa postura era contrária às dos demais bancos, que, enfraquecidos financeiramente, aumentaram seus juros, visando

a atenuar os prejuízos obtidos no mercado externo durante a crise. Com isso, a Caixa conquistou uma fatia maior do mercado interno, consolidando seu compromisso com o desenvolvimento sustentável do país.

Ainda em 2009, deu-se início à abertura de contas de pessoas jurídicas com concessão de crédito pré-aprovado para microempreendedores individuais, isto é, trabalhadores que atuavam na informalidade, objetivando a "bancarização" desse nicho de mercado.

### *3. Conclusão*

Hoje a Caixa Econômica Federal possui a maior carteira de caderneta de poupança do país. No segmento de captação de recursos, foi eleita pela quinta vez consecutiva a melhor gestora de fundos de investimentos de varejo. No segmento habitacional, realiza o sonho da casa própria de milhares de brasileiros. Oferece produtos tanto para pessoas físicas quanto para pessoas jurídicas, principalmente para micro e pequenas empresas, mas já atua com médias e grandes também. Em muitas cidades, os valores de transferência de renda superam o PIS municipal, sendo responsável por fomentar a economia dessas localidades. Tem seu papel reconhecido pelas demais entidades e agentes públicos no desenvolvimento e fortalecimento da economia brasileira, sobretudo porque 100% do seu lucro é investido no país, ao contrário dos demais bancos, que transferem suas riquezas obtidas no Brasil para o país-sede dos acionistas.

A Caixa não é somente do governo federal. Ela é de todos os brasileiros. E cada um deles reconhece a importância institucional da instituição, porque se trata de um banco que não exclui ninguém, não faz distinção de cor, raça, gênero, opção sexual e/ou condição social. Por isso impera um sentimento nacionalista quando o assunto é Caixa Econômica Federal: desde sua fundação, a atuação da Caixa esteve voltada para as classes menos favorecidas do país.

A Caixa ainda incentiva projetos artístico-culturais, educacionais e desportivos, patrocinando o atletismo brasileiro – realiza o circuito de corridas Brasil afora; mantém centros culturais onde o teatro, as artes plásticas, a música e as demais artes podem se expressar e despertar o interesse cultural do brasileiro, entre outros eventos.

Sua atuação, contudo, não está concluída. Há muito a se fazer para colaborar com o desenvolvimento econômico brasileiro. A próxima década será crucial para consolidar o Brasil como país de Primeiro Mundo, pois ele será responsável por sediar dois dos maiores eventos esportivos globais: a Copa do Mundo de Futebol, em 2014, e as Olimpíadas, em 2016.

Com a descoberta da camada de pré-sal pela Petrobras, o Brasil se tornou o segundo país com maior reserva de petróleo do mundo. Falta agora empenhar esforços para que a receita apurada com a exploração dessa riqueza seja reaplicada no desenvolvimento do país, pois o petróleo pertence à nação. Nesse sentido, a Caixa já firmou parcerias para participar do projeto, criando linhas para empresas parceiras da Petrobras.

Outro papel importante que a Caixa desempenha é o relacionamento mais efetivo como o BNDES, objetivando tornar-se o principal agente financeiro dos negócios realizados com recursos daquele banco.

A Caixa, representada por todos os seus funcionários e demais colaboradores, está

empenhada em transformar o Brasil num modelo de país socialmente responsável e comprometido com seu povo.

Este é o maior desafio!

### Referências bibliográficas

BIELSCHOWSKY, R. (org). *Cinquenta anos do pensamento na Cepal*. v.I e II. Rio de Janeiro, Record, 2000.

BRUM, Argemiro. *Desenvolvimento econômico brasileiro*, 16ª ed. Petrópolis, Vozes, 1996.

FURTADO, Celso. *Dialética do desenvolvimento*, 2ª ed. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1964.

\_\_\_\_\_. *Formação econômica da América Latina*. Rio de Janeiro, Lia, 1969.

\_\_\_\_\_. *Formação econômica do Brasil*. São Paulo, Editora Nacional, 1991.

MEDEIROS, C. *Regime macroeconômico, crescimento e inovações no Brasil*. 2007 (mimeo.).

NETO, A.M. *Intervenção estatal e desigualdades regionais no Brasil: contribuições ao debate contemporâneo*. Ipea A, Texto para discussão nº 1.229, Brasília, nov 2006.

OLIVEIRA, Francisco de. "Usados como ornamento", in *O Globo*, 6 ago 2005.

REZENDE, Cyro. *Economia brasileira contemporânea*. São Paulo, Contexto, 1999.

SAYAD, João. "Observações sobre o Plano Real", in *Est. Econ. São Paulo*, v.25, número especial, p.7-24, 1995-6.

SCATOLIN, Fábio Dória. *Indicadores de desenvolvimento: um sistema para o estado do Paraná. 1989*. Dissertação de mestrado em economia, apresentada à Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 1989.

SCHUMPETER, J.A.A. *A teoria do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico*. São Paulo, Abril Cultural, 1982.

### Websites

Brasil em resumo: economia – perspectiva histórica. Disponível em:

[http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:RmRJAuT2knOJ:www.brasembottawa.org/prt/brasil\\_en\\_resumo/economia.html+resumo+desenvolvimento+econ%C3%B4mico+brasileiro&cd=24&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:RmRJAuT2knOJ:www.brasembottawa.org/prt/brasil_en_resumo/economia.html+resumo+desenvolvimento+econ%C3%B4mico+brasileiro&cd=24&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br). Acesso em: 24 out 2010.

CORRÊA, Alessandra. "Bird vê 'avanços dramáticos' em redução da pobreza no Brasil".

Disponível em:

[http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2010/04/100420\\_pobreza\\_bird\\_brasil\\_ac\\_n\\_p.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2010/04/100420_pobreza_bird_brasil_ac_n_p.shtml). Acesso em: 29 out 2010.

Desenvolvimento econômico: conceito. Disponível em: <http://desenvolvimento-economico1.blogspot.com/2007/10/o-desenvolvimento-econmico-um-conceito.html>.

Acesso em: 24 out 2010.

DIRETORIA. Transferência de benefícios – Diben. Fies – Financiamento estudantil.

Superintendência Nacional de Distribuição de Serviços ao Cidadão – Sudel, Brasília, 2000.

Disponível em:

[http://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:sNIhQMPoSf8J:portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/FIES2000.pdf+hist%C3%B3ria+do+fies&hl=pt-BR&gl=br&pid=bl&srcid=ADGEEShSk7\\_Vs1vGogtpkmaFRgBxcfjVVgoUXILCQXb4AFAK\\_UEB0kK1r9i\\_KroI482mUufECRJkhZY4lqBW\\_5fMvckINCXI8S-8jDbIYN2dcmvKLAh9oWm2n9dhn8TX6fj8D94azFMF&sig=AHIEtbQNr34s7jlpL-WGmKDhgH70wIyWqw](http://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:sNIhQMPoSf8J:portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/FIES2000.pdf+hist%C3%B3ria+do+fies&hl=pt-BR&gl=br&pid=bl&srcid=ADGEEShSk7_Vs1vGogtpkmaFRgBxcfjVVgoUXILCQXb4AFAK_UEB0kK1r9i_KroI482mUufECRJkhZY4lqBW_5fMvckINCXI8S-8jDbIYN2dcmvKLAh9oWm2n9dhn8TX6fj8D94azFMF&sig=AHIEtbQNr34s7jlpL-WGmKDhgH70wIyWqw). Acesso em: 26 out 2010.

Especial Caixa – Uma história brasileira: 1920-1930. As economias foram sacadas no Crack de 1929. Disponível em: <http://casa.abril.com.br/brasil/linha-do-tempo/1920-a-1930/crack-de-1929.shtml>. Acesso em: 23 out 2010.

\_\_\_\_\_. 1920-1930. Ajudar a poupar é a vocação da Caixa desde o início. Disponível em: <http://casa.abril.com.br/brasil/linha-do-tempo/1920-a-1930/vocacao-da-caixa.shtml>. Acesso em: 23 out 2010.

\_\_\_\_\_. 1930-1940. Revoluções e era Vargas transformaram a história da Caixa. Disponível em: <http://casa.abril.com.br/brasil/linha-do-tempo/1930-a-1940/>. Acesso em: 23 out 2010.

\_\_\_\_\_. 1920-1930. Uma nova Caixa. Disponível em: <http://casa.abril.com.br/brasil/linha-do-tempo/1930-a-1940/orgao-oficial-credito-popular.shtml>. Acesso em: 23 out 2010.

Governo Lula. Disponível em: [http://pt.wikipedia.org/wiki/Governo\\_Lula#cite\\_ref-4](http://pt.wikipedia.org/wiki/Governo_Lula#cite_ref-4). Acesso em: 24 out 2010.

História da industrialização no Brasil. Disponível em: [http://pt.wikipedia.org/wiki/Hist%C3%B3ria\\_da\\_industrializa%C3%A7%C3%A3o\\_no\\_Brasil#Terceiro\\_per.C3.ADodo\\_.281930-1956.29:\\_a\\_.22revolu.C3.A7C3.A3o\\_industrial.22](http://pt.wikipedia.org/wiki/Hist%C3%B3ria_da_industrializa%C3%A7%C3%A3o_no_Brasil#Terceiro_per.C3.ADodo_.281930-1956.29:_a_.22revolu.C3.A7C3.A3o_industrial.22). Acesso em: 23 out 2010.

LIMA, Everton Herlan Guimarães. *A história da Caixa Econômica Federal*. 2006. Disponível em: <http://www.administradores.com.br/informe-se/artigos/a-historia-da-caixa-economica-federal/11878/>. Acesso em: 22 out 2010.

\_\_\_\_\_. *O Brasil precisa da Caixa*. 2006. Disponível em: <http://www.administradores.com.br/informe-se/artigos/o-brasil-precisa-da-caixa/12545/>. Acesso em: 22 out 2010.

RAMOS, Maria Fernanda. *Bancos têm dado maior foco ao NE para aproveitar crescimento do poder de compra*. Disponível em: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:reG6tUtA7PAJ:www.investne.com.br/Entrevistas/maria-fernanda-ramos-coelho-bancos-tem-dado-maior-foco-ao-nordeste-para-aproveitar-crescimento-do-poder-de-compra-na-regiao+papel+da+CAIXA+no+desenvolvimento+econ%C3%B4mico+brasileiro&cd=3&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em: 26 out 2010.

MEIRA, P.B. *Evolução dos planos econômicos no Brasil: breve análise e relato sobre o planejamento econômico brasileiro*. Disponível em: <http://www.monografias.brasilecola.com/administracao-financas/evolucao-dos-planos-economicos-no-brasil-breve-analise-.htm>. Acesso em: 23 out 2010.

MELLO, Pedro Carvalho de. "Uma visão comparativa do conceito de desenvolvimento econômico de Furtado com as teorias recentes", in *História e economia. Revista Interdisciplinar*, v.2, nº 1, p.106-34, 2º semestre 2006. Disponível em: [http://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:bN6BW5eworIJ:www.bbs.edu.br/apresentacaoprofessor/06-Pedro.pdf+conceito+de+desenvolvimento+econ%C3%B4mico&hl=pt-BR&gl=br&pid=bl&srcid=ADGEESj9wqQnWtsDbs-LvIkUfdX2Gu3Xq82w383MJ3tdhSUpl\\_bcotoU6PQdMdkRwSzv4AA0tprzV74HbUpc-HDkxmjJQpfys9ptz9120jwvmqCQ4SsqNRvp2a4sHhcF57N09Pa74U0c&sig=AHIEtbQiC-a7KqwsIbHABCCAAUvzWvwNpg](http://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:bN6BW5eworIJ:www.bbs.edu.br/apresentacaoprofessor/06-Pedro.pdf+conceito+de+desenvolvimento+econ%C3%B4mico&hl=pt-BR&gl=br&pid=bl&srcid=ADGEESj9wqQnWtsDbs-LvIkUfdX2Gu3Xq82w383MJ3tdhSUpl_bcotoU6PQdMdkRwSzv4AA0tprzV74HbUpc-HDkxmjJQpfys9ptz9120jwvmqCQ4SsqNRvp2a4sHhcF57N09Pa74U0c&sig=AHIEtbQiC-a7KqwsIbHABCCAAUvzWvwNpg). Acesso em: 23 out. 2010.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. Histórico. Disponível em: [http://www.mte.gov.br/seg\\_desemp/historico.asp](http://www.mte.gov.br/seg_desemp/historico.asp). Acesso em: 26 out 2010.

NETO, Francisco Anuatti *et al.* "Os efeitos da privatização sobre o desempenho econômico e financeiro das empresas privatizadas", in *Revista Brasileira de Economia*, v.59, nº 2, abr-jun 2005. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-71402005000200001&script=sci\\_arttext#nt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-71402005000200001&script=sci_arttext#nt). Acesso em: 27 out 2010.

OLIVEIRA, Gilson Batista de. "Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento", in *Revista da FAE*, v.5, nº 2, p.37-48, mai-ago 2002. Disponível em: [http://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:C56JV\\_WwK2AJ:www.fae.edu/publicacoes/pdf/revista\\_da\\_fae/fae\\_v5\\_n2/uma\\_discussao\\_sobre.pdf+conceito+de+desenvolvimento+econ%C3%B4mico+celso+furtado&hl=pt-BR&gl=br&pid=bl&srcid=ADGEEShdYvNA0Z6ggWLwemAVfA30zzfqslrwEc2hHSm0crYRcSVYXX3Jy0gtiEnOc9Kh7EcfRxy6UIIry909THFFpSQ9ksWxIjdnQ9EC1xbal\\_5\\_iSiin1zvp1g3KNXgsu8Aun\\_rUlog&sig=AHIEtbShUj53fDmf7CIYx3Jk8LzMjW5kEw](http://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:C56JV_WwK2AJ:www.fae.edu/publicacoes/pdf/revista_da_fae/fae_v5_n2/uma_discussao_sobre.pdf+conceito+de+desenvolvimento+econ%C3%B4mico+celso+furtado&hl=pt-BR&gl=br&pid=bl&srcid=ADGEEShdYvNA0Z6ggWLwemAVfA30zzfqslrwEc2hHSm0crYRcSVYXX3Jy0gtiEnOc9Kh7EcfRxy6UIIry909THFFpSQ9ksWxIjdnQ9EC1xbal_5_iSiin1zvp1g3KNXgsu8Aun_rUlog&sig=AHIEtbShUj53fDmf7CIYx3Jk8LzMjW5kEw). Acesso em: 24 out 2010.

Plano Real. Disponível em: [http://pt.wikipedia.org/wiki/Plano\\_Real#cite\\_note-SAY-2](http://pt.wikipedia.org/wiki/Plano_Real#cite_note-SAY-2). Acesso em: 26 out 2010.

REIS, Cristina Fróes de Borja. "O investimento público e o desenvolvimento econômico do Brasil", in *Crítica econômica*, jun 2008. Disponível em: <http://criticaeconomica.wordpress.com/2008/06/19/o-investimento-publico-e-o-desenvolvimento-economico-do-brasil%C2%A8/>. Acesso em: 24 out 2010.

SIQUEIRA, Paulo Afonso Mendonça de. "Apesar da crise". Disponível em: <http://www.litoralvirtual.com.br/noticias/2005/08/22.html#artigo>. Acesso em: 27 out 2010.

## A história da Caixa Econômica Federal do Brasil e o desenvolvimento econômico, social e político brasileiro

JAILSON MOREIRA DOS SANTOS / SÃO PAULO

Dedico este trabalho a todos aqueles colegas que, ao longo da história da Caixa Econômica Federal do Brasil, ajudaram a construir e a manter este que é o maior banco público da América Latina.

"A coesão social deve-se, em grande parte, à necessidade de uma sociedade se defender de outras."

Henri Bergson

### Resumo

Análise histórica e antropológica sobre a construção e formação do perfil da Caixa Econômica Federal como instituição pública de direito, promotora do desenvolvimento social, político e econômico brasileiro. A análise procura descrever e valorizar a representação social que essa instituição construiu ao longo de seus quase 150 anos, pressupondo que a instituição nasceu das reivindicações e demandas de uma sociedade excluída da condição socioeconômica do Brasil no século XIX.

**Palavras-chave:** Caixa Econômica Federal; instituição pública.

### Siglas usadas neste trabalho

FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço  
PIS – Programa de Integração Social  
FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador  
FIES – Financiamento Estudantil  
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

## Sumário

Agradecimentos

1. Introdução

2. Século XIX, a Caixa começa sua história

3. Cooptando brasileiros submetidos à violência social e aos mandos e desmandos de uma sociedade de corte e oligárquica

4. A importância da Caixa no cenário histórico brasileiro

Considerações finais

Referências bibliográficas

## Agradecimentos

Agradeço a minha eterna companheira Simone, pela contribuição e incentivo emocional. Aos meus quatro filhos do coração e do espírito, Luís, Tiago, Talita Ariadne e Tainá Ianaê. Agradecimentos sentimentais às minhas avós materna e paterna, que, embora não soubessem ler e escrever, me ensinaram a ver e a ler o mundo com suas histórias de vida e com as leituras de literatura de cordel que as faziam sonhar e chorar nas tardes de domingo.

Fraternos agradecimentos às minhas professoras e aos meus professores da Universidade de São Paulo, professoras Lilia Moritz Schwarcz, Margarida Maria Moura, Marta Amoroso, Fernanda Áreas Peixoto, Márcio Silva, professores Luís Carlos Jackson e Claudio Ulpiano, que me ensinaram a ver e a ler as histórias do Brasil com sensibilidade, razão crítica, afeto, humildade e emoção.

Agradecimentos fraternos aos colegas da Caixa Salvador Rocha Lisboa, por me ensinarem a ver a Caixa como uma instituição importante e grandiosa, instituição decisiva no processo de formação socioeconômica do Brasil. Agradecimentos a Lisete G. Lemos Santos, por saber me contar sua experiência de mais de 20 anos de Caixa.

Enormes agradecimentos aos colegas Érika Maria Tanaka, Fábio Kenji Kunikame Karyia, Cláudia Myiagui, Lia Soller Dias, Maria de Lourdes Destro, Fausto do Carmo Funicelli, Ricardo Maruski Desideri, Francisco (o Chico), Cristina Pain, Virgili, Renato, Mauro, Jéssica, Cássio, Nilza, Maria Helena, Sérgio Tetsuo, Maria Luiza, Regina Ignez, Rosana Delvaz, Maurício, Adriana Guazelli, Luiz Carlos, Freitas, Márcio e tantos outros colegas que contribuíram e ainda contribuem para que a Caixa continue sendo o banco oficial do Brasil de tantos e diversos modos de ser brasileiro.



## 1. Introdução

Desde o século XIX a Caixa Econômica Federal se faz presente na vida de milhões de brasileiros. Sua raiz intelectual e econômica está na casa de Penhor Monte de Socorro da Corte e a Caixa Econômica da Corte, duas importantes instituições públicas que mais tarde se fundiram e contribuíram enormemente para o processo de formação econômica, social e política do Brasil.

Foi na época imperial, sob a regência de D. Pedro II, que nobres sem fortuna alguma, senhoras de poucas rendas, negros pleiteando alforrias e pequenos comerciantes depositaram suas economias no que hoje conhecemos como Caixa Econômica Federal. Aliás, a Caixa tem sido sinônimo de garantia para milhares de poupadores e assegurou os depósitos de seus clientes por quase 130 anos ininterruptos, até a chegada ao poder do presidente Fernando Collor de Mello, que, por decreto, mandou confiscar todos os ativos financeiros da população brasileira, inclusive as tão fiéis cadernetas de poupança.

Esta monografia versa sobre esses "causos" e outros do desenvolvimento econômico brasileiro, e a importância da Caixa nesse cenário: uma instituição que se mostrou forte desde seus primórdios e que procurou satisfazer aos reclamos de grande parte da coletividade, e não apenas de um seleto grupo ou classe social. Com isso, em 12 de janeiro de 1861, D. Pedro II assinou o Decreto nº 2.723, que sancionava a criação de uma Caixa Econômica e de um Monte de Socorro, na Corte, cuja finalidade maior, naquele momento, era conceder empréstimos e estimular o hábito de poupar entre a população até então tida como imprevidente e perdulária.

A Caixa, como instituição pública participante dos principais momentos da história do Brasil, a partir do Segundo Reinado, nasceu de pequenas poupanças de escravos que almejavam a liberdade por meio de cartas de alforria, de senhoras que penhoravam suas joias mais singelas e de pequenos comerciantes que fugiam da usura da agiotagem, ao tomarem empréstimos com juros bem menores. Esses segmentos sociais contribuíram grandiosamente para que uma instituição pública como a Caixa ainda se faça presente na vida de milhões de brasileiros que – a exemplo do que acontecia naquela época – ainda hoje almejam serem "justamente" reconhecidos e respeitados como cidadãos plenos, de direito.

## 2. Século XIX, a Caixa começa sua história

A história da Caixa Econômica Federal do Brasil está estreitamente relacionada à história de milhares de brasileiros e brasileiras que, ao longo de suas histórias de vida, foram de algum modo excluídos do universo econômico e da participação ativa na política do país no século XIX. Eram pequenos comerciantes, homens e mulheres de baixa renda, submetidos a trabalhos braçais de pouco ganho; mulheres e homens negros apesados e surrados pelo trabalho escravo e pela vida, que pretendiam poupar para conquistar a tão sonhada carta de alforria; negros e negras alforriados que também pretendiam conquistar a "efetiva" liberdade econômica, em detrimento dos mandos de seus ex-senhores. Assim como milhares de brasileiros que fugiam da usura da agiotagem e das condições econômicas instáveis vividas à época. Esses foram os homens e mulheres que primeiro ajudaram a construir o que hoje é

o maior banco público do Brasil e da América Latina. A Caixa é uma das instituições mais importantes na área da gestão de políticas públicas na contemporaneidade.

Falar da construção histórica da Caixa é descrever um processo inovador, na época, tendo em vista que nenhum banco do Império abarcava os grupos e segmentos sociais menos favorecidos, sem levar em consideração os ganhos vultuosos que almejavam. Esses bancos se pautavam essencialmente em aspectos draconianos do capitalismo nascente e no efetivo mecanismo da usura, ou seja, pretendiam conquistar ganhos imediatos e volumosos, sem levar em conta os anseios individuais de seus clientes, suas histórias de vida, suas reais necessidades, seus *modos operandi*.

Foi na época imperial, no Segundo Reinado, período na história do Brasil que perdurou por quase 60 anos – começou nos anos 1840 e foi até 1889, findando com a Proclamação da República –, que a Caixa deu seus primeiros passos. Essa época começou com a declaração de maioridade do regente D. Pedro II.

Foi sob a regência de D. Pedro II que nobres sem fortuna, senhoras de poucos ganhos, negros pleiteando as alforrias, negros alforriados e pequenos comerciantes sonhavam em ter condições mais dignas de existência. Eles passaram a depositar suas economias no que hoje conhecemos como Caixa Econômica Federal. Desde então, a Caixa tem sido sinônimo de garantia de milhares de poupadores, assegurando os depósitos de seus clientes por quase 130 anos consecutivos, até a chegada ao poder do presidente Fernando Collor de Mello, que por decreto mandou confiscar todos os ativos financeiros da população brasileira, inclusive as cadernetas de poupança. Tal medida afetou a confiabilidade de milhões de brasileiros, que até então tinham na Caixa a certeza da garantia de resguardo de seus recursos, poupados durante anos.

Cabe lembrar que, embora a criação da Caixa tenha sido oficializada em 12 de janeiro de 1861, a ideia de criar esse tipo de instituição no Brasil remonta a 1830, quando surgiram as primeiras formas organizacionais desse modelo, nos estados de Pernambuco, Alagoas, Rio de Janeiro e Minas Gerais. Delas, somente a de Ouro Preto, em de Minas Gerais, conseguiu sobreviver por mais tempo. Foram vários os fatores que provocaram a decadência dessas primeiras versões de caixas econômicas. Dentre eles estavam: a falta de apoio consistente do Império, sob a regência de D. Pedro I, no Primeiro Reinado; as constantes crises financeiras da época, como, por exemplo, a crise de decadência da extração do ouro, associada à falta de clareza nas instituições públicas para atuar de modo a que realmente satisfizessem às demandas das classes menos privilegiadas. Não havia, naquele período, a preocupação em atender a uma população considerada desprivilegiada do ponto de vista econômico e social. As instituições financeiras do século XIX estavam de tal modo centradas no ganho imediatista e na usura que não tinham qualquer tipo de sensibilidade para pensar em um modelo diferenciado para atender o enorme contingente de brasileiros que viviam em condições subumanas.

Diante de todos esses complicadores, havia ainda um número enorme de escravos que estavam prestes a conquistar a liberdade. Embora a Lei Eusébio de Queiróz tenha posto fim ao tráfico de escravos no Brasil do princípio do Segundo Reinado, diversos homens e mulheres negros ainda viviam sob escravidão. Mas os movimentos abolicionistas atuavam com insistência em prol da libertação efetiva dos escravos. Um dos grandes problemas que estava

por vir era como atender a esse contingente de pessoas que seriam libertas, como financiar a força de trabalho livre? Como a sociedade brasileira abarcaria esse grande número de homens e mulheres sem prejuízo do *status quo*, que fora construído sobre o alicerce das capitanias hereditárias, numa sociedade oligárquica e agrária, que durante séculos serviu de modelo de administração pública no Brasil?

Esse tipo de preocupação não vigorou nas mentes dos homens na política brasileira. Não houve aqui um projeto nacional que pudesse absorver essa mão de obra escrava e integrá-la socialmente. Na verdade, houve a iniciativa de poucos que possibilitaram a criação de um banco que representou os primeiros passos para atender "socialmente" a um grupo que até então não era reconhecido.

Nesse contexto, um dos fatores preponderantes no processo de criação oficial da Caixa Econômica Federal estava substancialmente relacionado às demandas representadas pelas classes menos privilegiadas, tendo em vista a emergência do atendimento desses setores sociais não considerados e que passaram a clamar, socialmente, por uma atenção especial. Fator bastante contributivo e bem-exemplificado em obras como a da historiadora e antropóloga Lilia Schwarcz, em *As barbas do imperador* – que trata muito bem dessa emergência – foi o progresso cultural e industrial do século XIX. Segundo Lilian, à frente desse pensamento emergencial estava D. Pedro II, figura de caráter personalista e um homem adiante de sua época. O imperador era o representante mais característico de um movimento cultural e industrial que se iniciava intelectualmente em meados do século XIX, na Europa. Como viajou muito pelo mundo e trouxe para o Brasil modelos de modernidade, D. Pedro II, impulsionado pela emergência e pelo clamor de uma massa desprivilegiada, decretou a criação da Caixa Econômica e do Monte de Socorro.

Claro que as demandas sociais foram marcantes, assim como a emergência de atendimento de uma população desprivilegiada e de pouca renda, e a possibilidade de ascensão de uma população negra numerosa que se pretendia alforriar, como já foi dito. Mas essas demandas sociais pulsantes e associadas à visão sensível do imperador D. Pedro II e aos problemas enfrentados no século XIX criaram a possibilidade da aprovação, em 22 de agosto de 1860, da Lei dos Entraves. Essa lei propiciou o surgimento da Caixa Econômica, e, no dia 12 de janeiro de 1861, o imperador assinou o Decreto nº 2.723, que aprovava a criação de uma Caixa Econômica e um Monte de Socorro na Corte.

Cabe ressaltar que o nome Monte de Socorro foi inspirado nos Montes Pios ou nos Montes de Piedade europeus. Estes eram, na Europa, uma tábua de salvação para as classes menos privilegiadas, que não tinham acesso a estabelecimentos bancários e, por conseguinte, não podiam contrair empréstimos. Nos Montes de Piedade ou Montes de Socorro, os empréstimos eram tomados com garantia de joias e objetos, a juros razoáveis e prazos também aceitáveis para pagamento.

Já nos idos de abril de 1874, D. Pedro II, tendo decretado a criação da primeira Caixa e de um Monte de Socorro na Corte, em 1861, assinou o Decreto nº 5.594, autorizando a construção de Caixas Econômicas e Montes de Socorro nas províncias do Império. A primeira foi a de São Paulo, com sede hoje na Praça da Sé, nº 235, durante muitos anos sede oficial da Presidência da Caixa Econômica Federal.

Diante das demandas sociais da época, pensar numa instituição como a Caixa, banco público que priorizava o atendimento de uma população numerosa de desgarrados sociais, era pensar numa instituição à frente de seu tempo. Em vista disso, pode-se afirmar que a Caixa Econômica Federal foi a instituição brasileira que primeiro deu os passos no sentido de atender a esses segmentos sociais, tornando-se não só pioneira, mas também uma instituição moderna, ao pensar as questões sociais e econômicas, de mercado, concomitantemente.

Assim, a Caixa Econômica, nos moldes pensados pelas sociedades da época, e alinhada ao desejo pessoal do imperador D. Pedro II, privilegiava a concessão de empréstimos e o estímulo à poupança por parte de uma população até então tida como imprevidente. Portanto, a Caixa nasceu, substancialmente, do recebimento de pequenas poupanças das classes menos abastadas, incluindo homens e mulheres considerados à margem da sociedade de Corte. Também se incluíam na marginalidade os escravos, que passaram a economizar para pagar suas cartas de alforria. Em contrapartida aos empréstimos, a Caixa garantia o pagamento de juros de 6% a.a. E também assegurava a restituição dos depósitos a ela confiados (garantia que foi quebrada no primeiro governo democrático brasileiro após a ditadura de 1964, do então presidente Fernando Collor de Mello).

A Caixa também iniciou, ainda no período do Segundo Reinado – na segunda metade do século XIX –, suas atividades de penhor, que até hoje têm importância significativa do ponto de vista econômico e social. A maneira como a Caixa trata o penhor não se pauta apenas pelo viés economicista, mas sob a ótica emocional, levando em consideração aspectos inerentes à história de seus clientes, às relações emocionais que estes têm com seus objetos de família, quando penhorados, propondo renegociações que possibilitem o retorno de objetos caros aos seus proprietários.

É importante ressaltar que, antes do surgimento da Caixa Econômica Federal, havia no Brasil imperial centenas de casas de penhora conhecidas popularmente como “Casas de Prego”. O nome tem origem no costume de seus proprietários de colocar as peças empenhadas dependuradas num prego, que ficava à vista dos interessados em adquiri-las, caso seus verdadeiros proprietários não pudessem reavê-las. Daí vem a expressão “pôr no prego”. Os métodos de persuasão adotados pelos comerciantes das Casas de Prego não eram os mais sentimentais; na verdade, eram pautados na agiotagem, apropriando-se dos poucos recursos das famílias menos abastadas e cobrando juros exorbitantes, sob a ameaça de leilão de objetos muitas vezes dotados de valor econômico, outras de valor econômico e sentimental.

A criação de uma instituição como a Caixa Econômica no Brasil do século XIX, à primeira vista pode parecer não ter sentido algum. Afinal, o Brasil era um país onde proliferavam comunidades indígenas multiétnicas, europeus, negros de diversas origens no continente africano, assim como uma gama de miscigenados, todos vivendo sob o comando de uma monarquia lusitana – que fugira do Império de Napoleão Bonaparte e se refugiara em terras tropicais, aqui permanecendo por quase 70 anos, rodeada de países republicanos. Ao mesmo tempo, como pensar que a necessidade de uma instituição social como a Caixa nasceu da cabeça de um homem do século XIX, que não era um cidadão desprivilegiado socialmente, não

integrava um movimento abolicionista e não participava de qualquer movimento republicano? Como explicar que a ideia dessa instituição não nascera estritamente de um movimento que demandava e clamava por atendimento emergencial, mas na mente de um monarquista que, por ora, era imperador do Brasil?

A resposta talvez esteja no fato de que D. Pedro II era um indivíduo do século XIX, que viajara pela Europa e pelo resto do mundo, que fazia parte das maiores realidades europeias, a realza dos Bragança, dos Bourbon e dos Habsburgo. Esse indivíduo reinava num país tropical, repleto das mais diversas comunidades indígenas, e que era, na época, o único país do mundo que ainda contava com o regime escravista como um de seus alicerces sociais. Segundo dados historiográficos coletados pela professora Lilia Schwarcz, só na capital do Segundo Reinado, o Rio de Janeiro, havia uma população de 97 mil habitantes e uma população escrava de quase 40 mil pessoas – ou seja, quase metade da população era negra e escrava (Schwarcz, 2007, p.13).

Assim, como explicar a criação de uma instituição que iria atender fundamentalmente as populações menos privilegiadas, num país com tantas contradições étnicas, sociais e econômicas? A resposta talvez esteja no fato de o regente D. Pedro II ter sido um homem adiante de seu tempo, pois viveu a época das grandes inovações científicas, Revolução Industrial e do maior conflito que os latino-americanos jamais viram no continente, a Guerra do Paraguai. Segundo Lilia Schwarcz, o regente era bastante viajado, e os contatos com o exterior possibilitaram-lhe viver uma efervescência intelectual bastante contundente, mantendo estreita relação com intelectuais iluministas da Paris do século XIX. Ao analisar todo esse contexto histórico, é possível dizer que o regente idealizava modernizar o Brasil – e não dava para pensar em modernidade convivendo com regime escravista e vida insalubre, como muitos brasileiros viviam à época.

Outro fator preponderante que possibilitou a criação de instituições que mantivessem o lastro econômico de populações menos privilegiadas foi a emergência da produção do café. Embora o café tenha sido introduzido na agricultura brasileira em 1717, sua produção adquiriu grande importância no princípio do século XIX, tendo em vista a decadência da extração do ouro – setor econômico para onde estavam voltadas as atenções da economia do Império. É importante ressaltar que o café foi um produto de fundamental importância, possibilitando a recuperação econômico-financeira do Brasil no fim do século. Ele reintegrou a economia brasileira, essencialmente agrícola, aos setores em expansão no mercado mundial.

Nesse sentido, instituições como a Caixa Econômica deviam ser criadas para que se pudesse atender à demanda de uma população que até então era essencialmente escrava e monocultora, e que agora passaria a se profissionalizar e a contar com pequenos financiamentos para produzir café. Grande parte dessa população passaria a trabalhar em fazendas cafeeiras, não mais poderiam viver sob regime de trabalho escravo. A Caixa iniciava assim sua jornada atendendo sensivelmente àqueles segmentos sociais até então discriminados pela sociedade de Corte, e começou a fazer a grande diferença não só econômica, mas também social e política.

A Caixa passou a ser uma instituição de referência nacional, pois não tinha as práticas de um banco convencional, e foi se personalizando como um banco social e político. Ao se

tornar sensível às demandas emergentes de uma sociedade excludente, passou a capacitar seu *modus operandi* para apreender o social e politizar criticamente seus clientes. A instituição, no futuro, iria se posicionar como único banco oficial a processar os atendimentos sociais, administrando recursos importantes, como o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), os recursos de saneamento e tratamento de água e esgoto, o seguro-desemprego, o Programa de Integração Social (PIS) e tantos outros fundos que contribuíram para formar o caráter social do banco oficial dos milhares de brasileiros desprivilegiados econômica e socialmente.

### **3. Cooptando brasileiros submetidos à violência social e aos mandos e desmandos de uma sociedade de corte e oligárquica**

Quem eram os primeiros brasileiros que ajudaram a construir uma das instituições públicas mais importantes do mundo e uma das maiores da América Latina? Como viviam, como se relacionavam social e economicamente? Quais eram seus anseios e desejos sociais? Como foram cooptados pela Caixa, e como aceitaram essa cooptação? Que brasileiros eram esses?

O brasileiro que primeiro ajudou a construir a Caixa foi o brasileiro do século XIX. Foi o brasileiro negro e escravo, o sertanejo e itinerante, o caboclo "desindianizado", o pardo de ancestralidade moura e de mestiçagem forçada, o brasileiro humilde e submetido às condições mais indignas que nosso continente jamais viu. Foi uma gente humilhada e subjugada aos anseios e desejos de uma oligarquia agrária e urbana desvairada, sedenta de dinheiro e de poder desmesurado.

O brasileiro do século XIX era rendido ao senhorio local, o verdadeiro mandatário, que exercia o papel de manter a desigualdade e a concentração de riqueza nas mãos de poucos. Era um senhor feudal, mantendo seus feudos, suas casas-grandes sob olhar atento. As casas-grandes e as senzalas eram administradas com mando e desmando, permissividade, libertinagem, corrupção e toda variação de violência da nossa cultura.

As noções de família e de sociedade brasileira foram configuradas nas casas-grandes, e foram elas que ajudaram a gestar e formar as grandes oligarquias agrárias e urbanas que ainda hoje se perpetuam no Brasil do século XXI. Como já afirmou Émile Durkheim: "A família é o principal sujeito das estratégias de intervenção e de reprodução, não apenas biológica, mas reproduz as relações sociais, econômicas e políticas. Entre estas relações, também multiplica a violência." Pode-se portanto afirmar que a família é produto do trabalho da instituição que tem como objetivo estabelecer, de forma adequada ou não, a sociabilidade. Nesse sentido, o brasileiro do século XIX foi o brasileiro submetido às condições desumanas e desiguais gestadas no Brasil colonial, perpetuadas na sociedade de Corte e mantidas na República dos Coronéis do século XX.

Os brasileiros que ajudaram a construir o maior banco público do Brasil foram aqueles que, como dizia Darcy Ribeiro, "sofreram um parto violento ao nascer". Foram aqueles brasileiros que viviam em terras onde se estimulavam os estupros de índias, o genocídio indígena, a compra de negros da África para o funcionamento de um dos piores modelos de servidão humana, o regime escravista. Como afirmou Darcy Ribeiro, em trabalho memorial:

*O primeiro brasileiro consciente de si foi, talvez, o mameluco, esse brasíndio mestiço na carne e no espírito, que, não podendo identificar-se com os que foram seus ancestrais americanos – que ele desprezava – nem com os europeus – que o desprezavam –, e sendo objeto de mofa dos reinóis e dos lusonativos, via-se condenado à pretensão de ser o que não era nem existia: o brasileiro. (Ribeiro, 2002, p.128)*

Foram esses os brasileiros cooptados pela Caixa Econômica Federal. Foram aqueles que, embora existissem, embora fizessem parte do *status quo* do Brasil colonial e do Brasil do século XIX, não eram reconhecidos como brasileiros. Esses homens e mulheres, aos montes, foram cooptados pela Caixa Econômica e durante muito tempo formaram e ainda formam o contorno social de clientes numa instituição pública com o perfil da Caixa. São indivíduos que até hoje ainda transmitem a seus descendentes, e clientes atuais da Caixa, a marca da subserviência, da necessidade de um atendimento especial, porque são “brasileiros”. São clientes que ainda vivem as relações de subserviência da casa-grande e da senzala, relações que, infelizmente, ainda vigoram em nossa sociedade e reforçam os mecanismos de violência social.

Nesse contexto, percebe-se que há na Caixa, não só via instituição, mas também no perfil de seus 81 mil funcionários, a preocupação e a necessidade de reafirmação de ações públicas e sociais no que tange ao atendimento de seus clientes. Os funcionários, de um modo geral, apreenderam a ideia de que devemos fazer a diferença, pois somos um banco histórico, um banco social, e, diante de tanta adversidade, pensamos sempre em também dar um atendimento e uma atenção especial para nossos clientes e colaboradores.

A Caixa nasceu num Brasil multifacetado, de dez milhões de pessoas miscigenadas, de variada cultura – índios, negros, europeus, caboclos, mamelucos e mulatos. Darcy Ribeiro sempre dizia que deveríamos primeiro nos reconhecer como brasileiros, que somos, para depois nos aceitarmos como brasileiros. Em *O povo brasileiro*, figura essa afirmativa que, embora nos seja muito dolorosa, nos serve de consolo. O reconhecimento de que fala Darcy Ribeiro é necessário, porque só assim podemos nos aceitar como brasileiros que somos. A menção a esse povo que teima em existir diz o seguinte:

*O que se estimulou no Brasil foi o estupro de índias, o genocídio indígena, a importação de negros da África. Nunca houve aqui um “conceito de povo” que pudesse englobar a todos e atribuir-lhes direitos, nem mesmo o direito elementar de trabalhar para nutrir-se, vestir-se e morar dignamente. A sociedade que se formava era um mero conglomerado de gentes multiétnicas, alguns oriundos da Europa, muitos da África e muitos que aqui já estavam. O Brasil nasceu fruto da violência. (Ibid.)*

Foi esse o Brasil que deu início a essa grande aventura que é a Caixa Econômica Federal. Nos primeiros dias da instituição, já se identificavam algumas tendências e perfis que se consolidariam e reafirmariam para configurar a instituição de hoje, com a diversidade de seus clientes e funcionários, na sua grande maioria representando fielmente o perfil do povo



brasileiro, daquele mesmo povo retratado por Darcy Ribeiro no período da colonização. Diante disso, cabe ressaltar que a Caixa surgiu da necessidade humana de atender a uma população desprivilegiada, uma população mais pobre, uma população que viveu historicamente a subserviência e a indignidade social. Segundo Lia Valls Pereira, "as somas depositadas pelos 50 primeiros clientes da instituição variavam entre 10 e 50 mil-réis" (Pereira, 2001, p.75-7). Para se ter ideia, uma refeição, à época, não saía por menos de dois mil-réis. O exemplo reforça o que já se afirmou: a Caixa nasceu das mãos de muitos que tinham pouco para oferecer, mas que, juntos, construíram uma das maiores instituições públicas do Brasil, o maior banco público brasileiro e o maior da América Latina.

O primeiro depositante oficial da Caixa Econômica Federal foi Antônio Álvares Pereira Coruja, de 55 anos, morador da capital do Brasil na época, a cidade do Rio de Janeiro, que abriu sua conta com dois mil-réis. Cabe lembrar que as dez primeiras contas foram abertas em nome de crianças, ato que se tornou tradição na Caixa. Por isso, achou-se por bem lançar uma campanha que denominaram Semana do Pé de Meia, e, assim como ainda faz quando seus clientes abrem uma conta de poupança e ganham brindes (como os atuais "Poupançudos"), a Caixa distribuía cofrinhos como brindes. Na época, a instituição chegou a distribuir cerca de dez mil cofrinhos, um sucesso de campanha.

É importante ressaltar que a Caixa também nasceu com a missão de estimular o hábito de poupar. Recentemente, chegou-se à marca de 15 milhões de poupanças abertas. A poupança mais antiga da Caixa foi aberta em nome de uma celebridade da Academia Brasileira de Letras, seu ex-presidente, Austregésilo de Athayde – e, segundo Lia Valls Pereira, também foi confiscada na era Collor.

Esse Brasil de dez milhões de brasileiros, das primeiras poupanças infantis e de seus mais de dez mil cofrinhos era um país ainda administrado sob a forma de capitanias. Embora as autoridades das capitanias não mais tivessem a autonomia de ação que possuíam nos séculos anteriores, pois eram subordinadas à autoridade do vice-rei, o Império brasileiro ainda cuidava da ordem e dos interesses portugueses aqui estabelecidos.

O Brasil de princípio do século XIX era um país que utilizava, na agricultura, os mesmos mecanismos empregados no século XVI. Houve uma grande queda na atividade canavieira, no algodão e no tabaco, produtos que, em séculos anteriores, fizeram a vez do comércio, embora tivessem usado ampla mão de obra escrava. Naquele momento, a pecuária estava concentrada em Minas Gerais e no Rio Grande do Sul, que produziam laticínios e charque. A mineração, outrora a joia da Coroa portuguesa, atingiu seu mais baixo rendimento, em virtude do esgotamento das jazidas. A atividade industrial existia modestamente desde o reinado de D. João XV, pois fora proibida em 1785, e era recente sua propagação no Segundo Reinado. Basicamente, a instalação de indústrias no Brasil fora marcada pelo acesso inglês ao mercado consumidor brasileiro, pois desde o Primeiro Reinado promoveu-se a instalação de grande número de firmas inglesas aqui, difundindo o consumo de artigos vindos da Inglaterra.

Nesse contexto, como podemos imaginar a situação de vida de um simples brasileiro? Como vislumbrar quais eram seus anseios e desejos, numa sociedade em que as classes eram altamente demarcadas, e as relações de subserviência eram a característica mais preponderante?



#### 4. A importância da Caixa no cenário histórico brasileiro

A Caixa, ao longo de seus quase 150 anos, é a instituição pública de referência para os segmentos sociais menos privilegiados e mais numerosos no Brasil. Ela é a instituição oficial na disponibilização do crédito imobiliário e a instituição oficial que administra vários fundos e programas sociais do governo federal brasileiro.

Dentre os principais fundos e programas sociais administrados pela Caixa estão: o FGTS, fundo que prioriza o atendimento aos setores de habitação e saneamento básico; o PIS, o seguro-desemprego, o Bolsa Família, o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), entre outros. Além destes programas, a Caixa realiza operações normais de um banco, pois ainda oferece produtos como o penhor. Nesse tipo de produto, a ideia é permitir certa tranquilidade a quem dispuser de economia para guardar ou necessita de empréstimos a juros mais acessíveis. Com tudo isso, pode-se perceber claramente que a Caixa Econômica Federal é de fato a instituição social oficial do Brasil, pois atende às áreas de habitação, saneamento, infraestrutura e prestação de serviços. Deste modo, exerce papel fundamental para o desenvolvimento social, como a maior promotora de desenvolvimento urbano e de justiça social, ao priorizar o atendimento àquela população de menor renda e mais carente de recursos públicos.

Um importante produto da Caixa, que foi estritamente idealizado e direcionado para a população de renda baixa, foi o Caixa Aqui. O produto foi lançado em 2003 e possibilitou, logo no primeiro ano, a abertura de quase 2,5 milhões de novas contas para aqueles brasileiros que viviam na informalidade, e puderam abrir sua primeira conta bancária sem comprovação de renda. O mais importante nesse produto é a possibilidade de criação de pequenos empreendimentos tão sonhados, com o acesso a empréstimos a juros de 2% ao mês. Ao todo, foram concedidos cerca de 240 milhões de reais em empréstimos para esses clientes que até então viviam na informalidade e na exclusão bancária, tendo em vista que nenhum banco no país permitia a abertura de contas bancárias sem a devida comprovação de renda.

Num país com um contingente tão grande de pessoas vivendo na informalidade, a solução seria excluí-los de acesso aos bancos? A Caixa não aceitou isso e – a exemplo do que fizera com seus primeiros clientes, aqueles que também viviam à margem do complexo econômico ativo do Segundo Reinado – pensou agora, no século XXI, numa forma de atender a esse segmento que vive na informalidade. É importante ressaltar que atitudes como esta permitiram a premiação da Caixa como a empresa símbolo da responsabilidade social, em 2004, com o Prêmio Marketing Best de Responsabilidade Social.

A Caixa também administra e distribui os principais programas de geração de renda do país. Em 2003, o governo federal achou por bem unificar todos esses programas – Bolsa Escola, do Ministério da Educação, Bolsa Alimentação, do Ministério da Saúde, Auxílio Gás, do Ministério de Minas e Energia, e o mais divulgado programa de distribuição de renda, o Bolsa Família. Embora esses programas sejam bastante criticados e considerados assistencialistas, eles são importantes, pois enquanto o desenvolvimento socioeconômico não alcançar todos os cidadãos brasileiros, a parcela da população que vive à margem da economia formal deve ser atendida, mesmo que emergencialmente.

O Bolsa Família segue o exemplo do que ocorreu com o New Deal, do governo de Franklin Delano Roosevelt, nome dado a vários programas implementados nos Estados Unidos nos

anos da Depressão norte-americana, entre 1933 e 1937. O programa objetivava recuperar a economia americana e, ao mesmo tempo, auxiliar os prejudicados pela Grande Depressão e a população de menor renda. Incluía-se nele o investimento maciço em obras públicas como a construção de usinas hidrelétricas, pontes, hospitais, barragens, escolas e aeroportos. Também foram importantes o controle sobre os preços e a diminuição da jornada de trabalho, com a finalidade de abrir novos postos. O modelo norte-americano é bastante semelhante a outro programa do governo federal, criado recentemente, e que também estimula o crescimento econômico: o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), do qual grande parte dos recursos é administrada pela Caixa.

O PAC é um programa do governo federal que visa a estimular o crescimento da economia brasileira, promovendo o desenvolvimento socioeconômico, por meio do investimento em obras de infraestrutura, como a construção de portos, rodovias, redes de esgoto, aeroportos, geração de energia, ferrovias, hidrovias, reurbanização de favelas etc. Lançado em janeiro de 2007 pelo governo de Lula, o PAC previa um investimento da ordem de quase R\$ 600 bilhões até o fim de 2010. Os fundos utilizados pelo Programa têm origem em recursos da União (orçamento do governo federal), capitais de investimentos das estatais como Petrobras e até a Caixa, além de investimentos privados. Dos quase R\$ 600 bilhões de recursos do PAC, cerca de R\$ 150 bilhões passaram pela Caixa, pois ela é o principal agente financeiro do governo federal.

É importante ressaltar que, além de ser um banco social, a Caixa Econômica Federal do Brasil também é um banco com grande participação comercial no mercado. Só com a poupança, ela tem cerca de 40% da fatia do mercado atual, e recentemente fechou o ano com a maior captação da história, chegando a atrair cerca de R\$ 3 bilhões. O acumulado praticamente atingiu R\$ 110 bilhões – somente no estado de São Paulo a captação chegou ao recorde histórico de quase R\$ 30 bilhões.

Aliás, não é possível falar na criação da Caixa Econômica sem mencionar a conta de poupança. O surgimento do banco tem relação com os recolhimentos de depósitos dos brasileiros menos favorecidos economicamente. A importância da poupança para a Caixa é comprovada já no decreto de sua fundação. Constava no artigo 1º do discurso do então imperador D. Pedro II: "A Caixa Econômica estabelecida na cidade do Rio de Janeiro [...] tem por fim receber, a juro de 6%, as pequenas economias das classes menos abastadas e de assegurar, sob garantia do governo imperial, a fiel restituição do que pertencer a cada contribuinte, quando este reclamar."

O decreto assim afirmava que a poupança passava a ser concebida como uma reserva de direito do cidadão brasileiro, poupada pelas classes despossuídas e que seria utilizada nos momentos mais difíceis; e que, sob a égide do poder público, a poupança seria resguardada como investimento seguro e garantido pelo então governo.

Um fator importante e que marcou a personalidade social da Caixa foi o atendimento, nos primeiros anos de vida da instituição, da população negra e escrava da época, pois o banco também aceitava os depósitos de escravos no Brasil do Segundo Reinado. A possibilidade de abertura de contas de poupanças para escravos foi autorizada pela Lei nº 2.040, de 1871, que permitia ao escravo formar um pecúlio, uma economia advinda do trabalho ou obtida por doações e heranças, guardado em conta de poupança, em nome do senhor do cativo,

tendo em vista que era necessária a autorização do proprietário para que o interessado pudesse abrir a conta. Mas, segundo relatos de época, os pagamentos ou retiradas dessas economias só podiam ser realizadas pelo escravo. Se o escravo fosse alforriado, já poderia abrir uma conta em seu próprio nome.

A cobertura da Caixa pelo Brasil afora é quase total. Há pontos de atendimento e agências bancárias na quase totalidade dos municípios brasileiros. Em números aproximados, são cerca de 2.100 agências, 500 unidades de penhor, 500 postos de Atendimento bancário, 1.200 pontos de atendimento eletrônico, 13.600 correspondentes não lotéricos, e, destes, cerca de 5.400 com equipamentos Caixa Aqui, e 8.200 somente na área negocial. Além dessa cobertura, a Caixa conta com o apoio de 10.300 casas lotéricas, cerca de 20.000 autoatendimentos em 2.700 salas, e ainda conta com a estrutura da rede Banco 24Horas, com 4.300 postos de atendimento, além da rede externa de caixas compartilhadas com o Banco do Brasil, chegando a quase 6.000 terminais do Banco do Brasil.

De um modo ou de outro, a Caixa é o único banco presente em todos os 5.560 municípios do país, chegando a atender até o público brasileiro que vive no exterior, por intermédio de uma e-conta Caixa internacional, que propicia atendimento a distância, no qual os clientes podem fazer remessas de dinheiro ao Brasil, abrir poupanças e aplicar suas economias em letras hipotecárias.

A Caixa abrange uma gama enorme de segmentos sociais. Promove programas de premiação, incentiva e dissemina experiências regionais bem-sucedidas, por meio do Programa Caixa Melhores Práticas em Gestão Local. Trata-se de um programa que valoriza a experiência e a criatividade de populações e de prefeituras, com o intuito de melhorar a qualidade de vida dos munícipes. Portanto, desde os clientes do crédito imobiliário, dos pontos de penhor, de trabalhadores que recebem seguros-desemprego, beneficiários do PIS e do FGTS, estudantes que têm o apoio do Financiamento Estudantil (Fies), aposentados, apostadores das premiações das loterias e beneficiários dos programas sociais, todos são atendidos pela Caixa Econômica Federal. E tudo isso é feito e apoiado por seus colaboradores, quase 81.000 funcionários da Caixa por todo esse Brasil tão grande, tão diverso e ao mesmo tempo tão sincronizado com o ideal social implantado pela Caixa Econômica Federal – de atendimento e participação pública de todos os cidadãos brasileiros, sem distinção de cor, etnia, condição econômica ou universo social.

É importante ressaltar que a Caixa não deixou de ser competitiva ao priorizar o atendimento à população mais carente de recursos públicos. Ela também é uma empresa de porte competitivo e bastante rentável. Ao ampliar sua capacidade de investir no desenvolvimento sustentável das cidades brasileiras, a instituição promove a inclusão bancária de vários segmentos sociais, sobretudo os mais carentes.

A Caixa incentiva o desenvolvimento humano e intelectual, pois financia e patrocina projetos educacionais, desportivos e artísticos. No âmbito artístico, mantém o apoio ao desenvolvimento da cultura, através da Caixa Cultural, administrando diversos projetos de produção artística e valorizando substancialmente as variadas manifestações regionais da cultura brasileira, além de vertentes estrangeiras, com o intuito de promover o intercâmbio entre culturas e a troca de experiências estéticas e de diálogo.

## Considerações finais

A Caixa foi gestada e nasceu das veias da ordem social. Mas não surgiu em qualquer ordem social. Nasceu daquela ordem de subjugo, necessidade, insalubridade, de uma população constantemente vilipendiada em seus direitos essenciais. E isso foi extraordinário! Jamais se imaginou que uma instituição pública com esse feitio pudesse crescer sob os auspícios de demandas de populações de rendas baixas, altamente segmentadas e excluídas da ordem social estabelecida.

A Caixa nasceu dos anseios de uma gente que, nas palavras do grande Darcy Ribeiro, foi "apresada, de uma gente sem o amor de ninguém, sem família, de uma gente sem identificação com ninguém, de uma gente escrava". A Caixa surgiu em nome de homens e mulheres que viviam à margem da condição humana, à margem da condição digna de subsistência.

A Caixa brotou da necessidade de fazer, de certo modo, justiça social com aqueles que durante séculos foram relegados ao esquecimento. Gente violentada não só fisicamente, mas também social e psicologicamente. Gente que, ao passar por tanta violência, nos diversos estamentos e estratificações sociais nesse Brasil de 500 anos, sofreu com as alterações que ainda nos subjugam, nos deprime e nos tiram o direito de ter direitos.

Quando vemos uma instituição como a Caixa Econômica Federal, que pretende trabalhar mirando o social, mesmo que não tão revolucionariamente, pensamos: "Ainda há esperança de se fazer justiça social." Fazer justiça social é promover a construção de habitações dignas, é realizar a distribuição de água potável, saneamento público e dar impulso à reurbanização de favelas. Fazer justiça social é ampliar a eficácia nas ações de transferência de renda à população mais necessitada. É de algum modo possibilitar a criação de qualificação profissional para os jovens carentes das periferias das grandes cidades. É também assegurar o acesso ao crédito e aos serviços bancários para os milhões de brasileiros que durante séculos foram alijados do *status quo* econômico e social no Brasil. Fazer justiça social é promover a igualdade de direitos, é garantir não só o pagamento de aposentadorias e benefícios sociais, mas também o atendimento dos serviços bancários a todos os brasileiros, estejam onde estiverem, no território nacional ou no exterior.

Fazer justiça social é garantir o pagamento de seguro-desemprego e do PIS, é promover o financiamento estudantil e a distribuição de Bolsa Escola, Bolsa Família, Bolsa Trabalho. Fazer justiça social é oferecer cada vez mais os serviços, a assistência e as oportunidades, quer sejam elas econômicas, culturais ou sociais, a todos os cidadãos, para assim, de fato, o Brasil ser considerado um país de "todos os brasileiros".

Tudo isso a Caixa tem realizado, fazendo a diferença em busca da realização da justiça social e da igualdade de direitos.

Nesse sentido, não dá para a sociedade brasileira prescindir de um banco público como a Caixa, um banco alicerçado firmemente em ideais do "direito de ter direitos". Um banco que percorreu quase um século e meio de história, de desafios e lutas em nome do direito de fazer a diferença para os que não tinham direitos essenciais. Um banco que nasceu da resistência de milhares de brasileiros e de vários trabalhadores que, com o ideal de trabalhar num banco social, mantiveram-se sempre na função de bem servir o país. Um banco que sempre esteve voltado para o desenvolvimento econômico e social do Brasil e de todos os brasileiros.

## Referências bibliográficas

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. Caixa Fome Zero. *Responsabilidade social e objetivos do milênio*. Brasília, Caixa Econômica Federal (cartilha), [s.d.].

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. *História, missão e visão de futuro*. Disponível em: [www.caixa.gov.br/asp/historia\\_e\\_missao.asp](http://www.caixa.gov.br/asp/historia_e_missao.asp).

FERREIRA, Olavo. *História do Brasil*. São Paulo, Ática, 1978.

FREYRE, Gilberto. *Casa-grande & senzala*. Rio de Janeiro, José Olympio, 1987.

PEREIRA, Lia Valls. "O setor público brasileiro". *Revista dos Empregados da Caixa*, nº 7, jan-fev 2006, p.15-19.

RIBEIRO, Darcy. *O povo brasileiro*. São Paulo, Companhia das Letras, 2002.

SANTOS, Sérgio Xavier dos. "Caixa Econômica Federal como instrumento de desenvolvimento urbano do governo federal, através do Programa Carta de Crédito, FGTS", [s.r.].

SCHWARCZ, Lilia Moritz. *As barbas do imperador*. São Paulo, Companhia das Letras, 2007.

SILVA, Plácido. "Caixas Econômicas Federais: suas histórias, seu conceito jurídico, sua organização, sua administração e operações autorizadas". Disponível em: [www.tede.unifacs.br/tde\\_busca/arquivo.php?codArquivo=105](http://www.tede.unifacs.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=105).

SILVA, Getúlio Borges da. *Caixas Econômicas: a questão da função social*. Rio de Janeiro, Forense, Rio de Janeiro, [s.d.].

ZIVKO, Wlázia de Oliveira. *Casa própria: sonho ou direito?*, [s.r.]

