

# O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA SOB A ÓTICA DA ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO

## MY HOUSE MY LIFE PROGRAM FROM THE PERSPECTIVE OF LAW AND ECONOMICS

Gilcélia de Paula Santos<sup>\*</sup>  
Benjamin Miranda Tabak<sup>\*\*</sup>  
Júlio César de Aguiar<sup>\*\*\*</sup>

**RESUMO:** Este artigo analisa o Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV, sob a ótica da Análise Econômica do Direito. Com o trabalho pôde-se concluir que o Programa, está alinhado ao nível de Análise Normativa do Direito, que estuda como a noção de justiça se comunica com conceitos de eficiência econômica, maximização da riqueza e maximização de bem-estar. Contudo, as consequências da referida norma não alcançaram seu objetivo inicial, qual seja, a redução do déficit habitacional entre a população brasileira, ao contrário houve elevação desse indicador, além de uma elevação do valor dos imóveis e afastamento das famílias de menor renda das sedes urbanas.

**Palavras-chave:** Análise Econômica do Direito. Programa Minha Casa Minha Vida. Justiça. Eficiência.

**ABSTRACT:** This article analyzes the My House My Life - PMCMV Program, from the perspective of Law and Economics. The paper concludes that the Program is aligned with the Normative Analysis of Law, which studies how the notion of justice communicates with concepts of economic efficiency, maximization of wealth and maximization of well-being. However, the consequences of this norm did not reach its initial objective, that is, the reduction of the housing deficit among the Brazilian population, on the contrary, there was an increase in this indicator, in addition to a rise in the value of real estate and the removal of lower income families from the the center of cities.

**Keywords:** Law and Economics. My House My Life Program. Justice. Efficiency.

---

<sup>\*</sup> Mestranda em Direito pela Universidade Católica de Brasília. Pós-Graduada em Economia do Setor Público pela Universidade Cândido Mendes e MBA Executivo em Desenvolvimento Regional Sustentável pela Universidade Federal do Mato Grosso. Assessora do Banco do Brasil. *E-mail:* gilcelia@yahoo.com.br.

<sup>\*\*</sup> Professor da Universidade Católica de Brasília e Consultor Legislativo do Senado Federal. Doutor em Economia pela Universidade de Brasília. Tem experiência na área de Economia e Direito, com ênfase em Regulação Financeira, Análise Econômica do Direito e Análise Econômica do Direito Comportamental. Pesquisa na área de Direito, Ciências, Instituições e Desenvolvimento com artigos científicos e livros publicados nessa área assim como em áreas correlatas. O autor agradece o apoio financeiro do CNPq. *E-mail:* benjaminm.tabak@gmail.com.

<sup>\*\*\*</sup> Professor da Graduação e do Mestrado em Direito da Universidade Católica de Brasília. Mestre em Filosofia pela Universidade Federal de Goiás. Doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. PhD in Law pela University of Aberdeen, Reino Unido. Pesquisador-Colaborador Pleno do Instituto de Psicologia da Universidade de Brasília. Procurador da Fazenda Nacional. *E-mail:* juliocesar.deaguiar@gmail.com. O autor agradece o apoio do CNPq às pesquisas utilizadas na elaboração do presente trabalho.

## 1 INTRODUÇÃO

A Análise Econômica do Direito - AED estuda os **incentivos que influenciam a tomada de decisão dos indivíduos**, isto é, como determinados fatores afetam suas escolhas, partindo de um princípio básico: **seres humanos fazem escolhas racionais**. Além disso, a AED serve, também, como importante instrumento para avaliação de proposições legislativas, políticas públicas e para o direito em geral<sup>1</sup>.

Contudo, em paralelo a este princípio, é importante acrescentar que o pressuposto básico de que as pessoas fazem escolhas racionais bem como a Teoria da Escolha Racional devem ser aplicados de forma a considerar a existência de limites à racionalidade humana e uso de artifícios decisórios<sup>2</sup>.

O presente estudo busca identificar **como reagem os indivíduos frente a concessão de subsídios na aquisição da casa própria**, por parte do Governo Federal, no âmbito do programa Minha Casa, Minha Vida, com consequente contratação de financiamento imobiliário, ainda que esta não seja a melhor escolha, e se esse comportamento se alinha ao proposto pela política pública: redução do déficit habitacional.

Destaque-se que os subsídios, tal como as desonerações tributárias, ao contrário do que pode parecer à primeira vista, **são mecanismos que podem gerar externalidades, ou seja, desajustes no mercado**<sup>3</sup>.

O trabalho será dividido em três sessões. Na primeira sessão será abordada a **Análise Econômica do Direito – AED e sua aplicação na construção de regras, leis e políticas públicas**, tríade Direito-Economia-Psicologia enquanto ferramenta para subsidiar o trabalho de formuladores de políticas públicas, por se tratar de regulação do comportamento de indivíduos<sup>4</sup>.

**Na segunda sessão far-se-á uma breve contextualização sobre a evolução do Sistema Financeiro de Habitação – SFH** até a implementação do Programa Minha

---

<sup>1</sup> VER (GICO JR, 2010); (PIMENTA; LANA, 2012); (RIBEIRO; CAMPOS, 2012); (GONÇALVES; RIBEIRO, 2013); (ORTIZ, 2013); (ALVAREZ, 2006); (RIOS; TABAK, 2014); (CARDOSO, 2015); (CHATER, 2015); (TABAK, 2015).

<sup>2</sup> Ver (FLORES FILHO; RIBEIRO, 2012); (RIOS; TABAK, 2014); (CHATER, 2015).

<sup>3</sup> Ver (GONÇALVES; RIBEIRO, 2013)

<sup>4</sup> Ver (RIOS; TABAK, 2014); (CHATER, 2015).

Casa, Minha Vida - PMCMV e aplicação da AED na construção do programa governamental.

**Na terceira e última sessão serão apresentados os resultados da política do PMCMV**, considerando que a política tinha por objetivo criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de unidades habitacionais novas ou requalificação de imóveis urbanos, além de produção ou reforma de habitações rurais, para famílias de baixa renda, inclusive subsídios, com vistas a redução do déficit habitacional e a influência da concessão desses subsídios no âmbito do programa para a aquisição da casa própria.

## **2 A ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO**

Nesta sessão será abordada a Análise Econômica do Direito e sua aplicação na construção de regras, leis e políticas públicas, tríade Direito-Economia-Psicologia enquanto ferramenta para subsidiar o trabalho de formuladores de políticas públicas, por se tratar de regulação do comportamento de indivíduos<sup>5</sup>.

Tanto o Direito quanto a Economia lidam com problemas de coordenação, estabilidade e eficiência na sociedade<sup>6</sup>, entretanto apenas nas últimas décadas é que houve uma aproximação desses dois ramos do conhecimento e surgimento de uma nova disciplina acadêmica “Direito e Economia”, atualmente conhecida como “Análise Econômica do Direito” - AED<sup>7</sup>, uma vez que ao direito havia se proposto uma independência metodológica que resultou na adoção de uma postura xenófoba e hermética, cujo resultado foi praticamente eliminar o diálogo entre o direito e as demais ciências<sup>8</sup>.

Tal distanciamento trouxe como consequência a ausência de instrumentos de análises, aos operadores do direito, capazes de descrever a realidade sobre a qual exerciam juízos de valor ou para prever as prováveis consequências de decisões jurídico-políticas<sup>9</sup>.

### **2.1 Surgimento da análise econômica do direito**

---

<sup>5</sup>Ibidem

<sup>6</sup> Ver (SALAMA, 2009).

<sup>7</sup> Ver (SALAMA, 2009); (RIBEIRO; CAMPOS, 2012); (PIMENTA; LANA, 2012).

<sup>8</sup> Ver (GICO JR, 2010).

<sup>9</sup>Ibidem

Em contraposição à visão predominante na teoria, de que o direito é uma ciência em si mesmo, surgiram tendências ou movimentos de aproximação interdisciplinar<sup>10</sup>, entre elas a Análise Econômica do Direito - AED<sup>11</sup>, cuja origem se deu na Universidade de Chicago<sup>12</sup>, consolidando-se como disciplina a partir dos trabalhos de Richard Posner, Ronald Coase e Guido Calabresi<sup>13</sup>, sendo o Teorema de Coase um dos mais relevantes instrumentos teóricos da AED<sup>14</sup>.

Conforme apontado por Alvarez (2006), a AED pode ser vista como continuadora da tradição realista americana em sua crítica ao formalismo e na construção do conhecimento jurídico, tentando enxergar o mundo de forma mais realista e pragmática pela ciência, tal como a Escola Crítica do Direito, analisando as normas legais de modo a promover **a eficiência e a maximização (conceitos econômicos) do bem-estar social**<sup>15</sup>.

Logo, a AED pode ser caracterizada pela aplicação da teoria econômica na explicação do direito, como por exemplo a formação, estruturação e impacto da aplicação de normas e instituições jurídicas, especificamente pela aplicação das categorias e instrumentos teóricos<sup>16</sup> da microeconomia e da economia do bem-estar social, principalmente dos institutos atrelados ao valor, utilidade e eficiência, tendo por pretensão ser um instrumento de apoio ao mundo jurídico<sup>17</sup> e se divide em dois níveis epistemológicos<sup>18</sup>:

- a) Análise Positiva do Direito: ocupa-se em estudar as repercussões práticas do Direito sobre o mundo real<sup>19</sup>;
- b) Análise Normativa do Direito: qual estuda como a noção de justiça comunica-se com conceitos de eficiência econômica, maximização da riqueza e maximização de bem-estar<sup>20</sup>.

---

<sup>10</sup> Ver (ALVAREZ, 2006).

<sup>11</sup> Ver (GICO JR, 2010); (ALVAREZ, 2006).

<sup>12</sup> Ver (PIMENTA; LANA, 2012); (RIBEIRO; CAMPOS, 2012); (ALVAREZ, 2006); (CARDOSO, 2015); (SETTI, 2010).

<sup>13</sup> Ver (SALAMA, 2009); (ALVAREZ, 2006); (WINTER; BOTELHO, 2014); (SETTI, 2010); (TABAK, 2015).

<sup>14</sup> Ver (WINTER; BOTELHO, 2014); (TABAK, 2015).

<sup>15</sup> Ver (GICO JR, 2010); (TABAK, 2015).

<sup>16</sup> Ver (ALVAREZ, 2006).

<sup>17</sup> Ver (GICO JR, 2010); (PIMENTA; LANA, 2012); (RIBEIRO; CAMPOS, 2012); (GONÇALVES; RIBEIRO, 2013); (ORTIZ, 2013); (ALVAREZ, 2006); (TABAK, 2015); (CARDOSO, 2015).

<sup>18</sup> Ver (SALAMA 2009); (ORTIZ, 2013); (GONÇALVES; RIBEIRO, 2013).

<sup>19</sup> Ver (GONÇALVES; RIBEIRO, 2013).

<sup>20</sup> Ver GONÇALVES, RIBEIRO, 2013

Para a AED os indivíduos são criaturas racionais que se comportam tentando maximizar seus interesses<sup>21</sup>, portanto, na perspectiva econômica, o ordenamento jurídico consiste em uma estrutura de incentivos que influencia o comportamento dos agentes, induzindo determinados comportamentos<sup>22</sup>.

É importante acrescentar que o pressuposto básico de que as pessoas fazem escolhas racionais bem como a Teoria da Escolha Racional devem ser aplicados de forma a considerar a existência de limites à racionalidade humana e o uso de artifícios decisórios<sup>23</sup>.

## 2.2 Aplicações da análise econômica do direito

A partir de estudos do comportamento humano a utilização de meios capazes de prever como este se dará, ou seja, quais repercussões práticas serão observadas no mundo real, pode ser crucial na compreensão e na abordagem de diversos objetivos essenciais em relação às políticas públicas<sup>24</sup>.

Por este motivo, a aplicação da AED torna-se salutar no âmbito da avaliação do programa de governo Minha Casa, Minha Vida, uma vez que a sua criação tem por objetivo a redução do déficit habitacional, por meio de financiamentos imobiliários.

A política governamental considera que os cidadãos irão adaptar racionalmente seu comportamento, ao tomarem empréstimos com tal finalidade, contudo não considera que as pessoas frequentemente adotam metas de curto prazo que se esforçam por atingir, no caso em tela a aquisição da casa própria, mas não necessariamente por superar, reduzindo seus esforços após terem atingido uma meta imediata, incorrendo em vieses de julgamento, com resultados que às vezes violam a lógica econômica<sup>25</sup>.

## 3 A POLÍTICA HABITACIONAL

### 3.1 Breve contextualização

---

<sup>21</sup> Ver (GICO JR, 2010); (FLORES FILHO; RIBEIRO, 2012); (PIMENTA; LANA, 2012); (RIBEIRO; CAMPOS, 2012); (GONÇALVES; RIBEIRO, 2013); (ORTIZ, 2013); (ALVAREZ, 2006); (RIOS; TABAK, 2014); (CARDOSO, 2015); (CHATER, 2015); (TABAK, 2015).

<sup>22</sup> Ver (RIBEIRO; CAMPOS, 2012); (FLORES FILHO; RIBEIRO, 2012); (RIOS; TABAK, 2014); (CHATER, 2015).

<sup>23</sup> Ver (FLORES FILHO; RIBEIRO, 2012); (RIOS; TABAK, 2014); (CHATER, 2015).

<sup>24</sup> Ver (CHATER, 2015).

<sup>25</sup> Ver (KAHNEMAN, 2012); (TABAK, 2015).

O Sistema Financeiro de Habitação, criado pela Lei 4.380/64, foi uma reformulação do Sistema Financeiro Nacional – SFN)<sup>26</sup>, sendo destinado ao atendimento da população de baixa renda, objetivando a conciliação da crescente demanda pela casa própria com os interesses das instituições autorizadas a operar com financiamento imobiliário<sup>27</sup>.

O sistema se manteve vigente com o passar dos anos, contudo no período imediatamente posterior ao fim do regime militar seus problemas eram tão graves a ponto de praticamente inviabilizar qualquer tentativa de retomada da política habitacional nos moldes vigentes<sup>28</sup>.

Então, no período compreendido entre 1985 e 1994, como intuito de fortalecimento dos programas alternativos ao SFH, novas ações foram adotadas, com programas voltados para famílias de renda inferior a três salários-mínimos, entre eles o Programa Nacional de Mutirões Comunitários e seus antecessores Profilurb, Pró-Morar e João de Barro<sup>29</sup>.

O país vivia uma situação de elevadas taxas de desemprego e inflação, até a implementação do Plano Real, bem como dificuldades com as garantias para concessão de financiamento imobiliário<sup>30</sup>, o que limitava o espaço para concessão deste tipo de empréstimo. Então, em meados dos anos noventa, com estabilidade macroeconômica e o aumento da renda foi possível a introdução de uma nova modalidade de financiamento, o Sistema Financeiro Imobiliário – SFI, criado pela Lei 9.514/97.

Em complemento a esses dois modelos de financiamento – SFH e SFI – as instituições financeiras resgataram as regras da instrução normativa nº 58 de 04/12/2007, do Ministério das Cidades. Tal instrução regulamentou o programa especial de crédito habitacional ao cotista do FGTS ou FGTS Pró-Cotista, que possui condições mais benéficas de financiamento imobiliário<sup>31</sup>.

Em relação à fonte de recursos desses financiamentos, estes provenientes da poupança privada livre, inclusive poupança externa<sup>32</sup>, e apresenta grande flexibilidade de aplicação desses recursos, ao possibilitar financiamentos imobiliários com fins habitacionais ou não, para o SFI, enquanto o SFH, não obstante as mudanças pelas quais

---

<sup>26</sup> Ver (FORTUNA, 2008).

<sup>27</sup> Ver (SANTOS; AGUIAR, 2016).

<sup>28</sup> Ver (SANTOS, 1999).

<sup>29</sup> Ver (SANTOS; AGUIAR, 2016).

<sup>30</sup> *Ibidem*

<sup>31</sup> *Ibidem*

<sup>32</sup> Ver (SANTOS, 1999).

passou ao longo de seus mais de trinta anos<sup>33</sup>, continua a contar apenas com o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS e o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo – SBPE como suas fontes básicas de recursos<sup>34</sup>.

As principais mudanças institucionais que merecem destaque no âmbito do financiamento imobiliário, ocorridas a partir dos anos 2000, são:

i. Instituição da figura do patrimônio de afetação, que trouxe benefícios aos adquirentes de imóveis na planta e aos financiadores de obras, reduzindo os riscos das operações bem como a instituição de novos títulos para captação de recursos destinados aos investimentos no setor: a Cédula de Crédito Imobiliário – CCI e a Letra de Crédito Imobiliário – LCI<sup>35</sup>, por meio da Medida Provisória n.º 2.221/2001;

ii. Melhoramento do instituto da alienação fiduciária de bem imóvel, criado pela Lei n.º 9.514/97, que garante maior segurança jurídica ao crédito imobiliário, uma vez que mantém a propriedade do bem financiado em nome da instituição financeira;

iii. Criação, conforme resolução da Comissão de Valores Mobiliários (CVM 414/2004), das companhias securitizadoras imobiliárias.

Também foram promovidas diversas alterações na lei de direcionamento dos recursos financeiros, que serviram para ampliar a oferta de financiamento imobiliário na economia<sup>36</sup>.

Esses institutos, atualmente, estão regulados pela Lei n.º 10.931/2004.

### 3.2 Programa minha casa, minha vida

A partir de 2008, com intenção de enfrentar a crise internacional instaurada e manter a economia aquecida, o governo brasileiro intensificou **suas ações com políticas anticíclicas baseadas na expansão da oferta de crédito para o setor imobiliário**<sup>37</sup>, para aquisição ou construção de unidades habitacionais, sustentada pelos bancos públicos<sup>38</sup>. Até 2007, a expansão do crédito era mais expressiva nos bancos privados, que reduziram a oferta de crédito ante a crise internacional.

<sup>33</sup> Ver (SANTOS; AGUIAR, 2016).

<sup>34</sup> Ver (SANTOS, 1999).

<sup>35</sup> Ver (MENDONÇA, 2013); (SANTOS; AGUIAR, 2016).

<sup>36</sup> Ver (FERRO, 2016).

<sup>37</sup> Ver (SANTOS; AGUIAR, 2016).

<sup>38</sup> Ver (PAGANO et al, 2015); (ABREU, 2016); (PINTO, 2016).

Destaque-se que os imóveis para fins habitacionais, possuem qualidades específicas que justificam a atuação do governo no mercado imobiliário<sup>39</sup>. Seu valor elevado e sua influência na atividade da construção civil fazem com que os governos atuem na disponibilização de recursos para seu financiamento, de modo direto ou indireto<sup>40</sup>. A influência na economia do país pode ser direta ou indireta, ou seja, influenciando outros mercados, como o mercado financeiro, o que se reflete nos índices de crescimento do país, como o PIB<sup>41</sup>.

Assim, foi criado o programa de governo Minha Casa Minha Vida por meio da Medida Provisória nº 459, de 25 de março de 2009, posteriormente convertida na Lei nº 11.977/2009. Na exposição de motivos da MP que dispõe sobre a criação do programa de governo observa-se a vontade do legislador ampliar a concessão de crédito, uma vez que:

3. As atuais restrições de crédito, ainda que por um período curto, podem gerar problemas no setor produtivo com consequências danosas para a economia nacional, sendo oportuna, portanto, a criação de mecanismo que reduza o risco de crédito associado às operações de financiamento habitacional, incentive o retorno dos empréstimos e viabilize a continuidade dos investimentos, principalmente no setor da construção civil, grande gerador de emprego e renda às camadas de menor poder aquisitivo.

4. Associado a isso, há o diagnóstico de que o déficit habitacional se concentra no segmento populacional de baixa renda, em razão da dificuldade dessa população em acessar financiamento e outros mecanismos de aquisição de moradia que demandem comprovação, regularidade e suficiência de renda, da decadência do SFH nos anos 80 e do fenômeno da urbanização mais acelerada da última década.

Esse tipo de política é defendido pelo economista inglês John Keynes<sup>42</sup> e são adotadas pelos governos a fim de criar condições para que a economia produza efeitos compensatórios em momentos de desequilíbrios macroeconômicos, para as quais é possível aplicar a fórmula da norma jurídica<sup>43</sup>, descrita, no caso de programa Minha Casa Minha Vida, abaixo:

Dado que há elevado déficit habitacional identificado segmento populacional de baixa renda, em razão da dificuldade dessa população em acessar financiamento, se houver redução do risco de crédito associado às operações de financiamento habitacional, incentive ao retorno dos empréstimos e viabilização da continuidade dos investimentos, principalmente no setor da construção civil, grande gerador de emprego e renda às camadas de menor poder aquisitivo, então se forem criados mecanismos de incentivo à produção e

<sup>39</sup> Ver (SANTOS, 1999)

<sup>40</sup> Ver (SANTOS; AGUIAR, 2016).

<sup>41</sup> Ver (PAGANO et al, 2015).

<sup>42</sup> Ver (AFONSO, 2011).

<sup>43</sup> Ver (AGUIAR, 2014).



---

aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, para famílias de baixa renda: redução do déficit habitacional.

Considerando o texto da lei, o programa Minha Casa, Minha Vida estaria no nível de Análise Normativa do Direito, que estuda como a noção de justiça se comunica com conceitos de **eficiência econômica, maximização da riqueza e maximização de bem-estar**<sup>44</sup>, ou seja, ao permitir que famílias de menor renda tenham acesso ao crédito para aquisição de casa própria vincula-se a noção de justiça (igualdade) ao conceito de maximização de bem-estar.

#### **4 ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO APLICADA AO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA**

Nesta última sessão serão apresentados os resultados da política do PMCMV, considerando que a política tinha por objetivo criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de unidades habitacionais, conforme Lei nº 11.977/2009, ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, para famílias de baixa renda, inclusive subsídios, com vistas a redução do déficit habitacional e a influência da concessão desses subsídios no âmbito do programa para a aquisição da casa própria.

263

##### **4.1 O déficit habitacional**

O déficit habitacional é calculado Fundação João Pinheiro, entidade responsável pelo levantamento nacional dos dados, como a soma de quatro componentes: (a) domicílios precários; (b) coabitação familiar; (c) ônus excessivo com aluguel urbano; e (d) adensamento excessivo de domicílios alugados.

Em 2013, último dado disponibilizado pela Fundação, o déficit habitacional era de 5,46 milhões, 8,98% do total de domicílios particulares permanentes, 65,1 milhões. No mesmo período, de acordo com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, 74,4% dos domicílios são próprios (69,3% já quitados e 5,1% em aquisição).

Em relação à população nacional, de acordo com dados do IBGE – Instituto de Geografia e Estatísticas, há 206,4 milhões de habitantes residentes no país, resultando

---

<sup>44</sup> Ver (GONÇALVES; RIBEIRO, 2013).

numa média de 3,24 habitantes por domicílio, aqui compreendido conforme conceito estabelecido pela PNAD<sup>45</sup>.

No âmbito do programa Minha Casa Minha Vida, segundo divulgado no site Ministério do Planejamento<sup>46</sup>, **quase 1,4 milhão de unidades habitacionais foram entregues desde seu início até 2013, contudo a necessidade de habitação cresceu 5,81% entre 2008 e 2013.**

#### 4.2 A oferta de crédito

De acordo com os dados da Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança (Abecip), em valores nominais, os recursos direcionados da poupança, regulados em lei ou normativo<sup>47</sup>, aos financiamentos imobiliários, partiram de R\$ 151,0 bilhões, em janeiro de 2008, chegando a R\$ 498,7 bilhões, em setembro de 2015.

O saldo da carteira de crédito do Sistema Financeiro Nacional saltou de R\$ 316,41 bilhões, no final de 2007, para R\$ 1.582,16 bilhões em 2015, no que diz respeito aos recursos direcionados. No mesmo período, o saldo da carteira de crédito para financiamento imobiliário passou de R\$ 48,90 bilhões para R\$ 572,31 bilhões, passando para uma participação 36,17% da carteira.

Assim, verificou-se elevação no valor médio das operações, além da elevação no saldo das operações de crédito contratadas no âmbito do sistema financeiro<sup>48</sup>.

Quando se considera as operações de crédito concedidas com recursos do FGTS para aquisição de habitação popular, exclusivamente, conforme dados da Câmara Brasileira da Indústria da Construção – CBIC, o valor médio de financiamentos para imóveis novos saltou de R\$ 38,8 mil para R\$ 85,5 mil, entre 2007 a 2015. A elevação da média dos valores financiados para imóveis usados foi de 202%<sup>49</sup>.

Os financiamentos de imóveis, de forma geral, apresentaram, também, elevação do valor médio das operações. Os dados da Abecip informam que em 2008 foram

<sup>45</sup> O domicílio é o local de moradia estruturalmente separado e independente, constituído por um ou mais cômodos. A separação fica caracterizada quando o local de moradia é limitado por paredes, muros, cercas, coberto por um teto, e permite que seus moradores se isolem, arcando com parte ou todas as suas despesas de alimentação ou moradia.

<sup>46</sup> Disponível < <http://www.pac.gov.br/noticia/22141600> >.

<sup>47</sup> Ver (LUNDBERG, 201)

<sup>48</sup> Ver (SANTOS; AGUIAR, 2016).

<sup>49</sup> Ibidem

contratadas 137,3 mil operações, numa média de R\$ 100,5 mil, já no ano de 2015, a média dos valores das operações foi de R\$ 232,4 mil, num total de 235,4 mil operações contratadas.

#### 4.2.1 OS REFLEXOS DA OFERTA DE CRÉDITO NO SETOR IMOBILIÁRIO

Conforme indicado acima, verificou-se uma elevação no preço médio dos imóveis no Brasil, considerando-se o valor médio dos financiamentos. Essa elevação nos preços dos imóveis foi constatada, também, numa pesquisa realizada pelos bancos centrais de 54 países<sup>50</sup>, no ano de 2013, com uma elevação de 121,6% no valor dos imóveis, desde 2008.

Além desses dados que demonstram a elevação no valor médio dos imóveis, pesquisa realizada pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas – FIPE e revista Exame<sup>51</sup> indicou uma elevação nos preços dos imóveis num ritmo anual de 20% a 30%, em média, até 2013.

Contudo, mais do que a expansão do crédito, outros motivos devem ser considerados para explicar o crescimento do setor, e a conseqüente elevação do valor desses bens<sup>52</sup>. Entre eles destacamos a queda da taxa de juros, que por sua vez diminui o custo do financiamento, fator fundamental neste mercado, considerando que grande parte das transações imobiliárias são efetuadas com financiamentos de longo prazo.

Há ainda os reflexos de uma economia aquecida, com reflexos no mercado de trabalho e na renda do trabalhador, que facilitam seu acesso ao mercado imobiliário, bem como as alterações na legis que tornaram o investimento no setor mais seguro<sup>53</sup>, além da política pública brasileira para sediar megaeventos como a Copa do Mundo em 2014 e as Olimpíadas do Rio de Janeiro em 2016.

#### 4.3 Oferta de imóveis

A aquisição da casa própria é natural ao ser humano, sendo o imóvel caracterizado como necessidade básica e intimamente ligado à busca de segurança

---

<sup>50</sup> Ver (NAKAGAWA, 2014).

<sup>51</sup> Ver (PAGANO et al, 2015).

<sup>52</sup> Ver (MENDONÇA; SACHSIDA, 2012).

<sup>53</sup> Ver (MENDONÇA; SACHSIDA, 2012).

contra as adversidades do meio ambiente<sup>54</sup>, neste contexto é considerado um reforçador primário<sup>55</sup>.

A despeito das alterações promovidas na regulamentação do setor e das habitações entregues na vigência do programa Minha Casa, Minha Vida, o déficit habitacional brasileiro revelou um aumento de 5,81%, entre 2008 e 2013.

Esse aumento pode ser explicado pelo fato de que com o PMCMV famílias de menor renda foram incluídas no grupo de potenciais tomadores de crédito, aumentando, também, a demanda imobiliária, o que acabou por influenciar as mudanças nos preços dos bens imóveis, conforme se viu acima, porém o mercado de imóveis é dominado pelo estoque, por causa da durabilidade das construções, ou seja, a oferta consiste principalmente de imóveis do estoque, sendo que as novas construções representam um percentual relativamente pequeno do total, tendendo à inelasticidade<sup>56</sup>.

#### **4.4 Resultados do programa Minha Casa Minha Vida sob a ótica da análise econômica do direito**

No caso estudado, a política do PMCMV assume a forma de *nudges*, ou seja, a abordagem preserva a liberdade do indivíduo e se destina a influenciá-los em determinadas direções, mas permite que os agentes decidam a maneira como irão agir<sup>57</sup>, portanto a tomada de financiamento com finalidade de aquisição de imóveis é uma deliberação volitiva do agente.

O PMCMV não reduziu o déficit habitacional e foi mais um fator contribuinte para a valorização imobiliária no país, que não foi verificada em outras partes do mundo (PAGANO et al, 2015).

Essa elevação do valor dos imóveis exige mais reservas daqueles que desejam adquirir a casa própria e acaba por afastá-los das sedes, impactando, também, o sistema de financiamentos<sup>58</sup>.

Desta forma, sob a ótica da Análise Econômica do Direito, cuja máxima reside em igualar os custos marginais aos benefícios marginais para que se encontre o ponto de equilíbrio, a **política pública é deficitária, pois os benefícios alcançados foram**

---

<sup>54</sup> Ver (SOUSA FILHO; ARRAES, 2004); (ARRAES; SOUSA FILHO, 2008).

<sup>55</sup> Ver (AGUIAR, 2015).

<sup>56</sup> Ver (PAGANO et al, 2015).

<sup>57</sup> Ver (CAIADO, 2011); (SUNSTEIN, 2015).

<sup>58</sup> Ver (SANTOS; AGUIAR, 2016).

**menores que os custos sociais observados**<sup>59</sup> e o objetivo de reduzir o déficit habitacional não foi alcançado.

Essa constatação corrobora o entendimento de que as políticas públicas ainda são baseadas, essencialmente, na tradição e na intuição e o governo espera que alterações nas legislações ou incentivos (mudanças no sistema de impostos e benefícios, por exemplo) levem os cidadãos a adaptar racionalmente seu comportamento<sup>60</sup>, sem, contudo, avaliar corretamente o alcance de suas ações.

## CONCLUSÃO

A AED se mostra como relevante instrumento de construção e implementação de políticas públicas, tendo em vista que considera o ordenamento jurídico uma estrutura de incentivos que influencia o comportamento dos agentes, induzindo determinados comportamentos<sup>61</sup>.

No caso do PMCMV, percebe-se que a construção da norma está alinhada ao nível de Análise Normativa do Direito, que estuda como a noção de justiça se comunica com conceitos de eficiência econômica, maximização da riqueza e maximização de bem-estar<sup>62</sup>.

No que diz respeito aos aspectos práticos da norma, verifica-se mudanças no comportamento das famílias, em função da nova norma, uma vez que foi observado aumento na demanda de crédito por parte daquelas que possuem menor renda, ou seja, as políticas públicas habitacionais implantadas recentemente tiveram impacto relevante no mercado imobiliário<sup>63</sup>.

Contudo, percebe-se que as consequências da referida norma não foram mensuradas pelo governo, corroborando o entendimento de que as políticas públicas ainda são baseadas na tradição e na intuição e o governo espera que alterações nas legislações ou incentivos levem os cidadãos a adaptar racionalmente seu comportamento<sup>64</sup>.

---

<sup>59</sup> Ver (GICO JR., 2010); (TABAK, 2015).

<sup>60</sup> Ver (CHATER, 2015).

<sup>61</sup> Ver (RIBEIRO; CAMPOS, 2012); (FLORES FILHO; RIBEIRO, 2012); (RIOS; TABAK, 2014); (CHATER, 2015).

<sup>62</sup> Ver (GONÇALVES; RIBEIRO, 2013).

<sup>63</sup> Ver (SANTOS; AGUIAR, 2016).

<sup>64</sup> Ver (CHATER, 2015).

Entre as consequências da norma, verificou-se uma elevação do valor dos imóveis e afastamento das famílias de menor renda das sedes urbanas. A aquisição de imóveis de maior valor e mais afastados dos centros urbanos podem ser considerados vieses de julgamento, com resultados que violam a lógica econômica<sup>65</sup>, no caso estudado o endividamento familiar para aquisição de imóvel supervalorizado, distante das sedes urbanas.

Isto posto, sob a ótica da AED a política pública é deficitária, pois os benefícios alcançados foram menores que os custos sociais observados<sup>66</sup> e o objetivo de reduzir o déficit habitacional não foi alcançado.

---

<sup>65</sup> Ver (KAHNEMAN, 2012); (TABAK, 2015).

<sup>66</sup> Ver (TABAK, 2015); (GICO Jr., 2010).

## REFERÊNCIAS

- ABREU, Aline Cavalcanti de. Crise do capital e orçamento público da habitação social no Brasil. **Revista políticas públicas**, São Luís, v. 20, n. 1, p. 289-306, jan./jun. 2016.
- AFONSO, José Roberto R. As intrincadas relações entre política fiscal e creditícia no Brasil Pós-2008. **Revista econômica**, Niterói, v. 13, n. 2, p. 125-154, dez. 2011.
- AGUIAR, Júlio Cesar de. Passos para uma abordagem evolucionária do direito. **Revista da faculdade de direito UFPR**, Curitiba, v. 60, n. 1, p. 9-38, jan./abr. 2015.
- . Análise comportamental do direito: Uma abordagem do direito como ciência do comportamento humano aplicada. **Nomos: revista do programa de pós-graduação em direito da universidade federal do Ceará**, Fortaleza, v. 34, n. 2, p. 245-273, jul./dez. 2014.
- ALVAREZ, Alejandro Bugallo. Análise econômica do direito: contribuições e desmistificações. **Revista direito, estado e sociedade**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 29, p. 49-68, jul./dez. 2006.
- ARRAES, Ronaldo A.; SOUSA FILHO, Edmar de. Externalidades e formação de preços no mercado imobiliário urbano brasileiro: Um estudo de caso. **Economia aplicada**, São Paulo, v. 12, n. 2, p. 289-319, abr./jun. 2008.
- BOTELHO, Adriano. **O urbano em fragmento: A produção do espaço e da moradia pelas práticas do setor imobiliário**. São Paulo: Annablume; Fapesp, 2007. p. 316.
- CAIADO, José Guilherme Moreno. “Debiasing through law”: Review of the paper by Christine Jolls and Cass R. Sunstein. **Economic analysis of law review**, Brasília, v. 2, n. 2, p. 429-432, jul./dez. 2011.
- CARDOSO, Germano Bezerra. Análise econômica do direito, políticas públicas e consequências. **Revista jurídica da presidência**, Brasília, v. 17, n. 112, p. 293-313, jun./set 2015.
- CHATER, Nick (2015). A revolução da ciência comportamental nas políticas públicas e em sua implementação. In: Avila, F. e Bianchi, A. (Orgs.) (2015). **Guia de Economia Comportamental e experimental**. São Paulo. EconomiaComportamental.org. Disponível em: <[www.economiacomportamental.org](http://www.economiacomportamental.org)>. Licença: Creative Commons Attribution CC-BY-NC – ND 4.0.
- FLORES FILHO, Edgar Gastón Jacobs; RIBEIRO, Rita de Cássia. Racionalidade limitada do consumidor e assimetria de informação. **economic analysis of law review**, Brasília, v. 3, n. 1, p. 109-121, jan./jun. 2012.
- FORTUNA, Eduardo. **Mercado financeiro: produtos e serviços**. 17ª ed. Rio de Janeiro: Qualitymark Editora Ltda, 2008. 833 p.
- GICO JR, Ivo T. Metodologia e epistemologia da análise econômica do direito. **Economic analysis of law review**. Brasília, v. 1, n. 1, p. 7-32, jan./jul. 2010.

- GONÇALVES, Oksandro Osdival; RIBEIRO, Marcelo Miranda. Incentivos fiscais: uma perspectiva da análise econômica do direito. **Economic analysis of law review**, Brasília, v. 4, n. 1, p. 79-102, jan./jul. 2013.
- LUNDBERG, E. L. Bancos oficiais e crédito direcionado - O que diferencia o mercado de crédito brasileiro? **Trabalhos para discussão, nº 258**. Brasília, DF: BCB, p. 1-39, nov./2011.
- MENDONÇA, Mário Jorge Cardoso de. O crédito imobiliário no Brasil e sua relação com a política monetária. **Revista brasileira de economia**, Rio de Janeiro, v. 67, n. 4, p. 457-495, out./dez/2013.
- MENDONÇA, M.; SACHSIDA, A. Existe bolha no mercado imobiliário brasileiro? *In: IPEA Texto para discussão, nº 1762*. Brasília, DF: IPEA, 2012. p. 59.
- ORTIZ, Luís Cláudio. A análise econômica do direito sobre o processo de distribuição de bens apreendidos pela Receita Federal do Brasil. **Revista da AMDE**, Belo Horizonte, v. 6, n. 2, p. 202-217, jul./dez. 2013.
- PAGANO, Livia et al. O comportamento dos preços de ativos imobiliários no Brasil: uma análise baseada nos impactos do Programa Minha Casa Minha Vida. **Revista da UIIPS**, Santarém, v. 3, n. 2, p. 24-43, 2015.
- PIMENTA, Eduardo Goulart; LANA, Henrique Avelino Rodrigues de Paula. Análise econômica do direito e sua relação com o direito civil. **Revista da faculdade de direito UFMG**, Belo Horizonte, n. 57, p. 85-138, jul./dez. 2010.
- PINTO, Ewerton Gouveia Ferreira. Financiamento imobiliário no Brasil: uma análise histórica compreendendo o período de 1964 a 2013, norteada pelo arcabouço teórico pós-keynesiano e evolucionário. **Economia e desenvolvimento**, Santa Maria, v. 27, n. 2, p. 276-296, jul./dez. 2016.
- RIBEIRO, Marcia Carla Pereira; CAMPOS, Diego Caetano da Silva. Análise Econômica do Direito e a concretização dos direitos fundamentais. **Revista direitos fundamentais & democracia**, Curitiba, v. 11, n. 11, p. 304-329, jan./jun. 2012.
- RIOS, Rafael Sales; TABAK, Benjamin Miranda. Pequenos incentivos importam: promovendo coleta seletiva entre geradores de resíduos sólidos domiciliares. **Economic analysis of law review**, Brasília, v. 5, n. 1, p. 118-137, jan./jun. 2014.
- SALAMA, Bruno Meyerhof. O que é “Direito e economia”? **Systemas - Revista de ciências jurídicas e econômicas**, Campo Grande, v. 1, n. 1, jan./jun. 2009.
- SANTOS, Cláudio Hamilton M. Políticas federais de habitação no Brasil: 1964-1998. *In: IPEA Texto para discussão, nº 654*. Brasília, DF: IPEA, 1999. 30 p.
- SANTOS, Gilcélia de Paula; AGUIAR, Júlio César de. Direito à moradia e política habitacional nacional: consequências para o mercado imobiliário. **Direito e desenvolvimento**, João Pessoa, v. 7, n. 2, p. 208-221, 2016.



SETTI, Maria Estela Leite Gomes. O princípio da função social do contrato: conteúdo, alcance e a análise econômica do direito. *In Anais XIX Congresso nacional do Conpedi*. 2010.

SOUSA FILHO, E. H.; ARRAES, R. A. **Análise da demanda e modelos de preços hedônicos no mercado imobiliário urbano: o caso de Fortaleza**. 2004. 178 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – CAEN, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2004.

SUNSTEIN, Cass R. (2015). Nudging: um guia bem breve. *In: Avila, F. e Bianchi, A. (Orgs.) (2015). Guia de economia comportamental e experimental*. São Paulo. EconomiaComportamental.org. Disponível em [www.economiacomportamental.org](http://www.economiacomportamental.org). Licença: Creative Commons Attribution CC-BY-NC – ND 4.0.

TABAK, Benjamin Miranda. A análise econômica do direito: proposições legislativas e políticas públicas. **Revista de informação legislativa**, ano 52, n. 205, jan./mar. 2015.

WINTER, Luís Alexandre Carta, BOTELHO, Martinho Martins (2014). Análise Econômica do Direito Experimental: alguns avanços no estado atual da arte. *In: Anais XXII Congresso nacional do Conpedi*. 2014

