



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

MURIEL CRISTAL SANTOS GILGEN

**MUDANÇAS NA LEGISLAÇÃO DO MERCADO IMOBILIÁRIO PÓS ANOS 90: UMA
ANÁLISE EXPLORATÓRIA DOS EFEITOS NO MERCADO IMOBILIÁRIO
SOTEROPOLITANO**

**SALVADOR
2009**

MURIEL CRISTAL SANTOS GILGEN

**MUDANÇAS NA LEGISLAÇÃO DO MERCADO IMOBILIÁRIO PÓS ANOS 90: UMA
ANÁLISE EXPLORATÓRIA DOS EFEITOS NO MERCADO IMOBILIÁRIO
SOTEROPOLITANO**

Trabalho de conclusão de curso apresentado no curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal da Bahia como requisito parcial à obtenção do grau de bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Ihering Guedes Alcoforado

SALVADOR

2009

Ficha catalográfica elaborada por Joana Barbosa Guedes CRB 5-707

G473 Gilgen, Muriel Cristal Santos
Mudanças na legislação do mercado imobiliário pós anos 90: uma
análise exploratória dos efeitos no mercado imobiliário soteropolitano.
/ Muriel Cristal Santos Gilgen. – Salvador, 2009.

61 f. il.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Economia) –
Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal da Bahia.

Orientador: Prof. Dr. Ihering Guedes Alcoforado de Carvalho.

1. Mercado imobiliário. 2. Políticas públicas. 3. Instituições.
Desempenho econômico. I. Muriel Cristal Santos Gilgen. II. Carvalho, Ihering Guedes
Alcoforado de. III. Título.

CDD – 333.33

MURIEL CRISTAL SANTOS GILGEN

MUDANÇAS NA LEGISLAÇÃO DO MERCADO IMOBILIÁRIO PÓS ANOS 90: UMA ANÁLISE EXPLORATÓRIA DOS EFEITOS NO MERCADO IMOBILIÁRIO SOTEROPOLITANO.

Trabalho de conclusão de curso apresentado no curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal da Bahia como requisito parcial à obtenção do grau de bacharel em Ciências Econômicas.

Aprovada em _____ de Julho de 2009.

Orientador: _____

Prof. Me. Ihering Guedes Alcoforado de Carvalho
Faculdade de Ciências Econômicas da UFBA

Prof. Dr. Paulo Raimundo Almeida Brito
Faculdade de Ciências Econômicas UFBA

Mecenas Salustio L. Mendonça
Caixa Econômica Federal

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo discutir os possíveis efeitos das políticas públicas, concebidas e implementadas por meio de reformas microeconômicas, utilizando como objeto de estudo o mercado imobiliário soteropolitano. O objeto de estudo foi escolhido devido a grande expansão imobiliária que foi vista em muitas das capitais de todo o país. Percebeu-se que, além da conjuntura econômica positiva, outros fatores contribuíram para esse crescimento acelerado, dentre eles, mudanças no âmbito microeconômico que afetam diretamente os financiamentos habitacionais. Acredita-se que a introdução das leis nº 9.514/97 e nº 10.931/04 no aparato institucional que regula o mercado habitacional gerou alguns movimentos positivos nesse setor. Existem evidências de que as mesmas impactaram na dinâmica do mercado imobiliário, diminuindo os custos de transação ao trazerem segurança jurídica para os agentes e soluções mais céleres para os conflitos existentes nesse segmento. A base teórica utilizada para fundamentar o argumento é a Nova Economia Institucional que, em algumas de suas vertentes, salienta a existência de duas concepções teóricas fundamentais, que são as *instituições* e a *desempenho econômico*. A pesquisa contou com a participação de alguns entrevistados (agentes) que atuam diretamente nesse mercado, com o intuito de medir a percepção deles em relação à introdução das leis aqui abordadas. Foi constatado a partir dessas entrevistas que as leis trouxeram uma imensa segurança para os contratos de financiamento imobiliário preenchendo algumas lacunas existentes que causavam alguns impedimentos no que se refere ao desenvolvimento do setor, criando assim um ambiente favorável para o surgimento de novas fontes de financiamento, antes escasso.

Palavras-chave: Mercado imobiliário. Políticas públicas. Instituições. Desempenho econômico.

LISTA DE SIGLAS

ABECIP	Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança
ADEMI-BA	Associação de Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário da Bahia
SINDUSCON	Sindicado das Indústrias da Construção Civil da Bahia
CBIC	Confederação Brasileira da Indústria da Construção Civil
CONDER	Companhia de Desenvolvimento Urbano da Bahia
SEI	Superintendência de Estudos
IBGE	Instituto Brasileiro de geografia e Estatística
SFH	Sistema Financeiro Habitacional
SFI	Sistema Financeiro Imobiliário
BNH	Banco Nacional da Habitação
NEI	Nova Economia Institucional
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
SPBE	Sociedade Brasileira de Poupança e Empréstimo
SFN	Sistema Financeiro Nacional
COHAB	Companhias de Habitação
RMS	Região Metropolitana de Salvador
BOVESPA	Bolsa de Valores de São Paulo
CEF	Caixa Econômica Federal
CRI	Certificados de Recebíveis Imobiliários
CVM	Comissão de valores Mobiliários
FCVS	Fundo de Compensação de Variações Salariais
FIEB	Federação das Indústrias do Estado da Bahia
SESI	Serviço Social da Indústria
PIB	Produto Interno Bruto
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Tabela 1 -	Evolução do Déficit Habitacional Total e Percentual em Relação aos Domicílios Permanentes - 1991/2000/2004-2005	15
Tabela 2 -	Déficit Habitacional Urbano, por faixas de renda média familiar mensal – 2000/2005 (Percentagem em faixas de salário mínimo)	16
Figura 1 -	Economia Institucional	25
Figura 2 -	Funcionamento da execução da alienação fiduciária em caso de inadimplência	47

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer à “força maior” desse universo a qual me agarro nos momentos de fraqueza, força essa que não sei denominar. Agradeço a minha família que, apesar dos pesares, sempre me incentivou a estudar. Aos meus colegas e amigos, pelo companheirismo, pelas palavras de conforto e pelas eternas gargalhadas. Agradeço ao meu namorado Sol Góes, um grande homem na minha vida; amigo, dedicado e leal.

Agradeço, especialmente, ao amigo Ihering Alcoforado que, na sua compreensão infinita, tornou possível a realização deste trabalho e compartilhou comigo muito da sua sabedoria. Aproveito a oportunidade para registrar tamanha admiração que tenho por ele; uma combinação excepcional de mestre e ser humano.

Agradeço aos meus entrevistados, com especial destaque para Mecenas Mendonça, que cederam uma parte do seu tempo e seus conhecimentos, que foram fundamentais para a realização deste trabalho.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	9
2	PANORAMA GERAL SOBRE AS CONDIÇÕES HABITACIONAIS EM TERMOS DE BRASIL/BAHIA E SALVADOR	11
2.1	A ESPECIFICIDADE DO “BEM” HABITAÇÃO	11
2.2	A QUESTÃO DO DÉFICIT HABITACIONAL	13
2.3	BREVE HISTÓRICO SOBRE O SISTEMA FINANCEIRO DE HABITAÇÃO E AS POLÍTICAS PÓS BNH	17
3	O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES NO MERCADO IMOBILIÁRIO	23
3.1	A ABORDAGEM NEOINSTITUCIONALISTA	23
3.2	A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO MERCADO IMOBILIÁRIO	27
3.3	AS FORMAS DE ATUAÇÃO DO GOVERNO NO MERCADO HABITACIONAL	29
3.3.1	Ação Administrativa (Atuação Direta)	30
3.3.2	Ação Institucional (Atuação Indireta)	32
4	AS REFORMAS NO MERCADO IMOBILIÁRIO	34
4.1	OS FUNDAMENTOS DAS REFORMAS NO MERCADO IMOBILIÁRIO	34
4.2	AS REFORMAS INSTITUCIONAIS DO MERCADO IMOBILIÁRIO	35
4.2.1	Patrimônio de Afetação	36
4.2.2	Alienação Fiduciária de Bem Imóvel	40
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	51
	REFERÊNCIAS	55

1 INTRODUÇÃO

O cenário de estabilidade econômica observado no Brasil a partir de 2004 possibilitou o crescimento do setor denominado construção civil em todo o país, de acordo com dados do IBGE, este setor cresceu 6,3% no segundo semestre de 2007 em relação ao mesmo período de 2006. Ainda segundo dados do órgão, a taxa de crescimento deste setor manteve-se positiva desde 2004 e continua a crescer. Segundo a Câmara Brasileira da Indústria da Construção – CBIC (2004), esse crescimento deveu-se principalmente ao aquecimento do setor imobiliário, impulsionado pelo aumento do volume e dos prazos de financiamento, redução nas taxas de juros e aumento real na renda dos trabalhadores. No entanto, para o *Policy Maker*, o formulador de política, este é um resultado das ações de Políticas Públicas setoriais, aqui representadas pelas reformas institucionais.

A opção pelo segmento imobiliário deve-se a importância que o macro setor da construção civil possui na alavancagem da economia brasileira, devido ao seu efeito multiplicador sobre outros segmentos e até mesmo pela sua capacidade de gerar muitos empregos diretos e indiretos. Assim, como segmento que compõe o macro setor da construção civil, trataremos do segmento imobiliário buscando vincular as reformas institucionais implantadas pelo governo ao desempenho do mesmo, focando nossa análise nos imóveis residenciais na cidade de Salvador.

Neste sentido, discutiremos as reformas institucionais concernentes a esse mercado, propostas pelo Governo, que representaram uma maior segurança jurídica para o âmbito dos negócios imobiliários. “Com a criação de uma nova garantia para os contratos de financiamento a partir de 1997, o mercado imobiliário começou a enxergar possibilidades para ganhar novo fôlego”, diz Andréa Háfez (ESPAÇO JURÍDICO BOVESPA, 2006).

Existem muitas evidências de que essas reformas, leia-se nova legislação implementada, trouxeram grande impacto no mercado de imóveis residenciais, uma vez que amenizou algumas carências existentes nesse setor, no que se refere às fontes de financiamento e ao cumprimento de garantias dos contratos imobiliários. O objetivo é discutir a relevância dessas reformas na dinâmica recente do mercado de imóveis residenciais, apontando para o papel essencial do

Policy Maker na dinâmica econômica, particularmente no setor habitacional, diagnosticando os pontos de estrangulamento do mercado e interferindo nesses pontos através das políticas públicas.

Desta forma, trataremos da dinâmica recente do segmento residencial da construção civil que se expressa na forma de duas leis: a) lei 9.514/97; b) lei 10.931/04 – que introduzem algumas modificações para o mercado imobiliário e serão sistematizadas, de forma a configurar o novo ambiente institucional, vinculando-o à performance recente do mercado imobiliário.

Com este propósito, o trabalho constará de três tópicos, além da Introdução e Conclusão: na primeira parte, serão apresentadas as especificidades do bem habitação e do mercado habitacional em termos de Brasil, Bahia e Salvador; na segunda parte, apresenta-se os elementos da Nova Economia Institucional, destacando o papel das instituições no desempenho da economia em geral, ilustrando como a nova institucionalização do mercado imobiliário determina a dinâmica recente do mercado imobiliário; na terceira parte, apresenta-se as leis e reforça-se o nosso argumento com os resultados obtidos a partir das entrevistas que foram realizadas com alguns agentes que representam as organizações que operam nesse mercado.

2 PANORAMA GERAL SOBRE AS CONDIÇÕES HABITACIONAIS EM TERMOS DE BRASIL/BAHIA E SALVADOR

2.1 A ESPECIFICIDADE DO “BEM”¹ HABITAÇÃO

Para dar-se início a descrição do quadro habitacional de qualquer grande cidade, faz-se necessário introduzir alguns conceitos relativos a essa abordagem. A complexidade do mercado de habitações (moradia) acaba por dificultar a própria definição do bem em questão. O “bem” habitação possui características muito particulares, o que diferencia esse mercado dos demais. A habitação como direito de todos os cidadãos, pressupõe uma elevada demanda habitacional, que é diferente para os diversos setores sociais e que varia e se transforma com a própria dinâmica da sociedade.

Para discutir essa questão, é preciso compreender a dinâmica do mercado habitacional. Essa dinâmica, no entanto, depende de outras especificidades do “bem” habitação, entre as quais se destacam as seguintes:

[...] (a) o estoque de habitações é marcadamente heterogêneo; (b) habitação é um bem imóvel: não é possível deslocá-lo de um lugar para outro; (c) habitação é um bem durável; (d) habitação é um bem caro: para comprar uma moradia, um chefe de família típico tem que recorrer a grandes financiamentos; e (e) os custos de mudança de uma habitação para outra são relativamente altos (O’SULLIVAN apud SANTOS; CRUZ, 2000, p.6)

A heterogeneidade pode ser verificada nos diferentes preços cobrados por imóveis que possuem diferentes localizações, estruturas, tamanhos, dentre outras características. A habitação por ser um bem durável, se configura num patrimônio para seus proprietários, que podem assumir diferentes funções na economia familiar, como: i) fornecedora de serviços habitacionais para a família; ii) geradora de renda para família, que usufrui dos aluguéis por ela oferecidos. No que diz respeito aos custos, há um grande fluxo de pessoas que optam pelo aluguel ou até mesmo pela moradia irregular e gratuita, por não possuir condições de comprar um imóvel.

¹ A expressão Bem merece destaque, pois dentre muitas especificidades que serão tratadas nesse texto, temos uma especial, qual seja, o preço da terra que não é um bem reproduzível e que encarece e muito a habitação.

Devido às peculiaridades da habitação, o mercado habitacional se configura num mercado complexo exigindo bastante cautela na sua análise. Esse mercado, possui diversos fatores que influenciam na demanda e na oferta do bem habitação, e não é simples a combinação desses fatores para que haja uma institucionalização no mercado de habitacional, pelo contrário, exige-se uma intervenção maciça do Governo em termos de políticas habitacionais - disponibilizando recursos para financiamento e regulando o mesmo. O mercado habitacional é influenciado por diversos fatores no âmbito econômico (macro e micro), político e social. Como afirma Moraes (2002, p. 110):

A demanda por habitação é determinada por fatores demográficos (idade, taxa de urbanização, taxa de formação de novas famílias, etc.), pelas condições macroeconômicas que afetam os rendimentos das famílias (taxa de juros, emprego, etc.), pela disponibilidade de crédito para habitação e pela política tributária do governo. A oferta é condicionada, entre outros fatores, pela disponibilidade de terras para uso residencial, materiais de construção e infra-estrutura. Oferta e demanda são afetadas pelo ambiente regulatório e institucional.

Dentre os fatores que afetam o mercado imobiliário, tanto do lado da oferta como da demanda, não podemos afirmar qual variável é mais ou menos importante. Muitos defendem que a taxa de juros é o fator de maior relevância nesse mercado o que pode ser verdade dentro do ponto de vista de determinado agente. Mas existem alguns indícios de que os indivíduos compradores, em sua grande maioria, não possuem condições de avaliar e, portanto, de se preocupar com o montante de juros no qual estarão incorrendo ao contratar um financiamento habitacional.

Isto porque, num país que experimentou historicamente altíssimas taxas de juros, a população, em função da baixa “alfabetização financeira”, continua a não levar em conta o valor embutido em suas prestações em forma de juros. É característico dos brasileiros, ao financiar algum bem ou serviço, não ler os contratos e nem buscar orientações sobre as taxas incluídas no preço do produto. “A pessoa, geralmente, olha apenas para o valor da prestação que vai pagar. Se o valor da prestação couber no bolso, o financiamento é contratado, sem que o valor final do bem, acrescido dos juros, seja levado em consideração”².

² Emílio Alfieri em entrevista para a Associação Comercial de São Paulo (ACSP). Disponível em <http://www.barrosfilhos.com.br/index.php?act=leitura&codigo=1166>. Acesso em 15/10/08.

Em função disto, admitimos neste trabalho que, mais importante que a taxa de juros está a disponibilidade de crédito, que aparece como um elemento fundamental à dinâmica desse mercado, na medida em que vai de encontro à carência de recursos voltados para o financiamento desse setor. Essa carência de recursos pode ser mais ou menos agravada a depender do segmento do mercado. Daí privilegiarmos os fatores determinantes da oferta e demanda, em especial aqueles que configuram o ambiente regulatório e institucional do negócio imobiliário, isto é, os elementos que baseiam e ponderam as decisões dos agentes - especialmente aqueles que ofertam crédito habitacional, com destaque para as autoridades governamentais. É esse ponto que buscamos discutir no presente trabalho. Antes de adentrarmos no tratamento do âmbito institucional, versaremos brevemente sobre as condições habitacionais do país, esboçando um diagnóstico.

2.2 A QUESTÃO DO DÉFICIT HABITACIONAL

O conceito de déficit habitacional utilizado está ligado diretamente às deficiências quantitativas e qualitativas do estoque de moradias. Engloba tanto aquelas moradias sem condições de serem habitadas devido à precariedade das construções ou em virtude de terem sofrido desgaste da estrutura física e que devem ser repostas, quanto à necessidade de incremento do estoque, decorrente da coabitação familiar ou da moradia em locais destinados a fins não residenciais. Assim, o conceito de déficit habitacional utilizado neste trabalho é o mesmo adotado pela Fundação João Pinheiro no documento Déficit 2005, descrito como “déficit por reposição do estoque” e “déficit por incremento de estoque”.

No Brasil, o direito à moradia é previsto constitucionalmente entre os direitos sociais mínimos do cidadão, o que presume a existência de programas de habitação e saneamento básico para toda a população nas três esferas do governo (Federal, Estadual e Municipal). Apesar disso, a situação da habitação e serviços urbanos adequados para a inclusão social e o combate à pobreza no país, é bastante precária e não atende às camadas mais pobres³ o que demanda a atuação do Governo nesse setor. É nesse ponto que surge o conflito governo versus déficit habitacional, onde o descaso do primeiro tem como consequência a condição do segundo.

³ Ver Maria da Piedade Morais (2002)

Partindo desse princípio e, considerando todos os atores inseridos nessa realidade (indivíduos, agentes públicos e privados) discutiremos algumas questões que envolvem o problema habitacional do país, a exemplo das políticas públicas. As políticas públicas voltadas para esse setor devem atentar tanto para as reformas no âmbito microeconômico, que contêm o teor regulatório, no sentido de compensar as falhas de mercado, quanto no macroeconômico disponibilizando recursos que contemplem todas as camadas sociais, já que a questão habitacional é de ordem econômica e principalmente, social. Como levantado por Brandão (1984, p. 103):

O problema da moradia, entendido dentro de uma perspectiva sociológica, reflete o dinamismo e a complexidade de uma determinada realidade socioeconômica. Desta forma, as necessidades do *habitat* não se reduzem exclusivamente a um instrumento material "mas dependem da vontade coletiva e se articulam às condições culturais e a outros aspectos da dimensão individual e familiar (...).

A questão colocada por Brandão (1984) sugere uma convergência de esforços, através da vontade coletiva, que só poderá ser viabilizada através do Governo, como agente central na busca pelo bem-estar social. Somente o Governo poderá intermediar os interesses privados através de políticas públicas focadas na resolução desses conflitos. Os conflitos aqui discutidos passam pelos direitos de propriedade da terra, especulação imobiliária, ocupações irregulares, desapropriações, etc. Assim, por se tratar de um problema que depende da vontade coletiva, fica explícita a relação direta entre o déficit habitacional, as instituições (políticas públicas do governo) e o mercado imobiliário. Como bem colocado por Bonduki (1994),

[...] o problema (habitacional) é de difícil solução por simples iniciativa privada, porque num país onde o capital é escasso e caro e onde o poder aquisitivo médio é tão baixo não podemos esperar que a iniciativa privada venha em escala suficiente ao encontro das necessidades da grande massa, proporcionando-lhes habitações econômicas. (SIMONSEN apud BONDUKI, 1994, p. 719).

Porém é necessário frisar que, apesar da solução do problema habitacional se mostrar inviável via mercado imobiliário, tanto nos países desenvolvidos quanto nos subdesenvolvidos, o que coloca o Governo como o grande agente provedor da habitação no país, através de suas políticas públicas diretas e indiretas, as regulamentações no mercado imobiliário que favoreçam o seu desenvolvimento acabam dando suporte à política habitacional, como demonstraremos mais adiante. Esse argumento encontra respaldo no fato de que, o Governo não possui a capacidade

suficiente para gerar moradias que atendam à enorme carência existente no país, pelo menos no curto prazo.

Uma representação deste problema está expressa nos dados do Déficit Habitacional no Brasil 2005, elaborado pela Fundação João Pinheiro (FJP) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), que dimensionou e qualificou o déficit habitacional do país naquele ano. O déficit habitacional brasileiro foi estimado em 7,903 milhões de novas moradias em 2005 segundo a Fundação, com incidência notadamente urbana, correspondendo a 81,2% do montante brasileiro (6,414 milhões).

A região Sudeste liderou a demanda nacional, com necessidades estimadas em 2,899 milhões de unidades, vindo a seguir a Nordeste, com 2,743 milhões de unidades. As duas regiões representavam 71,4% do déficit habitacional brasileiro, com distinção de que na segunda há parcela expressiva do problema a ser equacionada em áreas rurais. As áreas metropolitanas participaram com 28,9% da demanda total, correspondendo a 2,285 milhões de moradias, concentradas nas regiões metropolitanas de São Paulo (738 mil unidades) e Rio de Janeiro (442 mil unidades), representando mais da metade do total metropolitano. (FJP, 2005).

Como um recorte, trataremos apenas dos dados do Estado da Bahia e, particularmente da Região Metropolitana de Salvador, chamando a atenção que a problemática habitacional se repetiu nas grandes capitais do país, segundo os dados da Fundação. Como demonstra a Tabela 1 abaixo, a Bahia possuía carências habitacionais da ordem de 657.555, sendo 170.102 só na Região Metropolitana de Salvador (RMS).

Tabela 1 - Evolução do Déficit Habitacional Total e Percentual em Relação aos Domicílios Permanentes - 1991/2000/2004-2005

ESPECIFICAÇÃO	DÉFICIT HABITACIONAL TOTAL				PERCENTUAL EM RELAÇÃO AOS DOMICÍLIOS			
	1991 (2)	2000 (3)	2004	2005	1991 (2)	2000 (3)	2004	2005
BAHIA	474.338	683.775	606.226	657.555	18,9	21,6	16,5	17,8
RM Salvador	99.743	139.511	165.262	170.102	17,5	17,5	17,7	17,9

Fonte: Déficit habitacional no Brasil 2005, Fundação José Pinheiro (FJP). Adaptado.

A atividade de mensuração do déficit habitacional, que teve início em 1991, observou durante todo o período, desde a sua atuação, um incremento desse déficit no Estado e, principalmente na RMS. Em 1995, dados do IBGE já apontavam o problema habitacional em Salvador, o número de domicílios precários em infra-estrutura era de 108.165 apenas RMS. No âmbito estadual, levantaram-se a existência de 527.058 domicílios carentes de infra-estrutura, 251.385 com infra-estrutura inadequada, e mais de 176.328 domicílios com adensamento excessivo.

A RMS concentra 23% da população do estado e ocupa apenas 0,4% da área total do estado. Nesta porção de território os problemas urbanos revelam-se mais complexos e os conflitos ganham maiores dimensões. São problemas relacionados à mobilidade urbana, pressão do mercado imobiliário, segregação social e urbanística, degradação ambiental, habitação, infra-estrutura, dentre outros, que exigem tratamento especial nas políticas públicas. (BAHIA, 2007).

Ainda no documento, na distribuição percentual do déficit habitacional por faixas de renda média, a RMS teve a seguinte distribuição: para até três Salários Mínimos (SM), o percentual foi de 94,7; de três a cinco SM, o percentual foi de 3,1; mais de cinco SM, percentual de 2,2.

Tabela 2 - Déficit Habitacional Urbano, por faixas de renda média familiar mensal – 2000/2005 (Percentagem em faixas de salário mínimo)

ESPECIFICAÇÃO	2000			2005		
	até 3 s.m	mais de 3 a 5 s.m	mais de 5 s.m	até 3 s.m	mais de 3 a 5 s.m	mais de 5 s.m
BAHIA	89,7	6,9	3,4	95,1	3,2	1,7
RM Salvador	88,0	6,6	5,4	94,7	3,1	2,2

Fonte: Déficit habitacional no Brasil 2005, Fundação José Pinheiro (FJP). Adaptado.

A partir desses dados podemos inferir que qualquer programa habitacional que venha a ser desenvolvido, não levando em consideração a demanda das famílias que ganham até três salários mínimos e as sem rendimento, estará ignorando 94,7% do déficit habitacional. Esse é um dos entraves de difícil solução para equacionar o déficit habitacional na RMS, o que demonstra a necessidade de esforços das políticas públicas voltadas para o setor e, especialmente para a população com o perfil de renda mais baixa.

A problemática do déficit habitacional pode ser vista de diversas formas, sob a ótica do crescimento demográfico, da desigualdade social e até mesmo através da questão cultural. Porém, escolhemos aqui, apontar para a ineficiência das políticas públicas do passado recente, no enfrentamento desta questão, pois entendemos que o agravamento do déficit habitacional no país, deve-se também a ineficiência do Estado na atuação das políticas voltadas para o setor habitacional. Nesse sentido discutiremos sobre o Sistema Financeiro de Habitação que representou, quando da sua criação, o grande “projeto da habitação” no país, gerando grandes expectativas para a população brasileira. E como veremos, não atendeu ao seu objetivo primeiro, qual seja viabilizar a construção e a aquisição da casa própria, sobretudo para as classes de menor renda.

2.3 BREVE HISTÓRICO SOBRE O SISTEMA FINANCEIRO DE HABITAÇÃO E AS POLÍTICAS HABITACIONAIS PÓS-BNH

A criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) em 64 pelo Governo com o objetivo de conduzir o Sistema Financeiro de Habitação (SFH), cuja premissa era viabilizar a construção e a aquisição da casa própria, representou um esforço do poder público no sentido de facilitar o acesso ao mercado habitacional, sobretudo para as classes de menor renda. Os recursos do SFH eram provenientes, principalmente de uma contribuição compulsória de empresários e trabalhadores, o FGTS, e da caderneta de poupança. Além dessas fontes de recursos, foram criadas também sociedades de crédito imobiliário, que subordinadas ao BNH, funcionavam como agentes financeiros do sistema. A lei Nº 4.380, de 21 de Agosto de 1964:

Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para a aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional de Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. (BRASIL, 1964).

Com a adoção do SFH houve uma grande oferta de recursos para o crédito habitacional, devido às condições atrativas e favoráveis das aplicações⁴. O SFH apresentou desempenho significativo

⁴ A configuração do sistema trazia segurança e rentabilidade aos depósitos em caderneta de poupança e letras imobiliárias, nesse sentido ver VALPASSOS, M.V.F; CARNEIRO, D.D. Financiamento à habitação e instabilidade econômica – experiências passadas, desafios e propostas para a ação futura. RJ: FGV Editora, 2003.

ao longo da existência do BNH, porém, o sistema não foi capaz de atender a população de baixa renda e caminhou para a crise, a exemplo das COHAB's⁵.

O programa das Cooperativas de Habitação que foi lançado no Rio de Janeiro através da Instrução nº 1 do BNH, em Janeiro de 1965, com grande interesse popular (nada menos de 30.000 pessoas se inscreveram)" (...) "foi incapaz de dar continuidade à sua execução depois de sofrer uma intempestiva intervenção do BNH, que paralisou o programa habitacional e desgastou a credibilidade do Banco. Minha preocupação principal (...) se acentuou pela urgência da utilização do programa habitacional como instrumento anti-recessivo, em face da sua capacidade de geração de empregos para a mão-de-obra não qualificada. (CAMPOS, 1994, p. 656).

Entre os 1964/67, o BNH operou em escala limitada e só foi ampliado em 1971 quando tornou-se um banco de desenvolvimento urbano, engajado também em operações de saneamento básico. (CAMPOS, 1994). Apesar de maiores aportes de recursos a partir de 1967 o Sistema perdeu o foco no segmento habitacional de baixa renda voltando cada vez mais o seu "projeto" para as classes médias e altas que representavam operações mais rentáveis. Assim, com o passar dos anos, o SFN/BNH já não atendia mais aos interesses das classes mais baixas da população, pois as diretrizes do sistema contemplavam cada vez mais a classe média e deixavam negociações sob responsabilidade dos agentes privados.

Na Bahia, com a criação do SFH e do Banco Nacional de Habitação (BNH) iniciaram-se ações para a criação de órgãos regionais para o enfrentamento da questão habitacional. Nesse sentido foi criada a empresa de economia mista Habitação e Urbanização da Bahia (URBIS), que atuou como agente promotor do SFH operando com a faixa de renda entre três e cinco salários mínimos. A URBIS foi extinta em 1998, dando lugar a Companhia de Desenvolvimento do Estado da Bahia (CONDER). No mesmo período, operavam as Companhias Habitacionais (COHAB's) sob supervisão dos Institutos de Orientação às Cooperativas Habitacionais (Inocoop) na produção de habitações para a população na faixa de renda entre cinco a doze salários mínimos, enquanto as COHAB's operavam com a faixa de até cinco salários mínimos.

⁵ "[...] eram agentes promotores e financeiros responsáveis desde a captação de recursos junto ao banco e a aquisição de terrenos até a produção dos imóveis e sua comercialização assegurando o retorno dos empréstimos ao BNH" (MENDONÇA, 1989, p. 63).

Na medida em que a política habitacional formulada pelo regime militar não trabalhava com a noção de subsídio, as faixas de renda mais baixas ficaram praticamente excluídas do atendimento. (BAHIA, 2008). Com a extinção do BNH, a partir da segunda metade dos anos 80, reduzem-se drasticamente os financiamentos.

O BNH que teve fim em 1988 representou umas das mais importantes instituições político-econômica do Brasil, pela diversidade e magnitude dos interesses afetados por sua atuação, que incluía entre outros, os depositantes do FGTS e das cadernetas de poupança, os mutuários do sistema, os governos estaduais e municipais, as empresas da construção civil, os incorporadores imobiliários e outras entidades do Sistema Financeiro de Habitação.

Durante toda a década de 80 e meados da década de 90, os financiamentos públicos para a compra de imóveis residenciais foram suspensos, causando grande retração na produção de novas moradias para diversas camadas da população. Dentre as causas da crise do sistema estavam a superinflação, a recessão econômica, a concessão de subsídios indiscriminados aos mutuários, o engessamento regulatório e a falta de instrumental jurídico para fazer cumprir os contratos de financiamento. Essa crise contribuiu para o agravamento da situação do déficit habitacional em todo o país. O cenário daquele período evidenciou a necessidade, cada vez maior, de intervenção governamental no setor habitacional com vistas a suprimir àquela situação. Nas palavras de Santos (1999a, p.19),

[...] o que se seguiu à extinção do BNH foi uma imensa confusão institucional provocada por reformulações constantes nos órgãos responsáveis pela questão urbana em geral e pelo setor habitacional em particular. Em um período de apenas quatro anos, o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU), criado em 1985, transformou-se em Ministério da Habitação, Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MHU), em Ministério da Habitação e Bem-Estar Social (MBES) e, finalmente, foi extinto em 1989, quando a questão urbana voltou a ser atribuição do Ministério do Interior (ao qual o BNH era formalmente ligado). As atribuições na área habitacional do governo, antes praticamente concentradas no BNH, foram pulverizadas por vários órgãos federais, como o Banco Central (que passou a ser o órgão normativo e fiscalizador do SBPE), a Caixa Econômica Federal (gestora do FGTS e agente financeiro do SFH), o ministério *urbano* do momento (formalmente responsável pela política habitacional) e a então chamada Secretaria Especial de Ação Comunitária, a responsável pela gestão dos programas habitacionais alternativos. (SANTOS, 1999a, p. 19).

A partir de 1995, com a estabilização monetária surge um novo impulso no mercado imobiliário com o retorno dos financiamentos públicos através da Caixa Econômica Federal. O governo federal pautado no reconhecimento do esgotamento do SFH lança alguns projetos federais, tais como: o pró-moradia, o Habitat-Brasil, a carta de crédito-FGTS e a criação do SFI.

O pró-moradia foi criado com o intuito de apoiar, através da CEF o poder público no desenvolvimento de ações integradas e articuladas com outras políticas setoriais, que resultassem na melhoria das condições de vida da população de menor renda, preponderantemente, até 3 salários mínimos. Dentre as modalidades do programa estão: a aquisição e/ou produção de lotes urbanizados; infra-estrutura em conjuntos habitacionais; produção de conjuntos habitacionais; desenvolvimento institucional. Esse programa utiliza recursos do FGTS.

No mesmo sentido, a Carta de Crédito FGTS – Operações coletivas e o Programa de Crédito Solidário surgem como um programa de apoio ao mercado habitacional. O programa viabiliza financiamento imobiliário com subsídio concedido diretamente ao beneficiário final, por meio de uma Entidade Organizadora, que pode ser representada pelo Distrito Federal, Estados, Municípios; cooperativas habitacionais ou órgãos assemelhados; condomínios; associações; sindicatos; e pessoas jurídicas voltadas para a produção habitacional.

Com o mesmo perfil, tem-se o Programa Crédito Solidário, que é um financiamento concedido diretamente ao beneficiário final, apresentado por um Agente Organizador que pode ser representado por cooperativas, associações e demais entidades da sociedade civil. Esse programa acaba por facilitar a construção ou reforma da casa própria, para quem tem renda familiar mensal bruta de R\$ 200,00 até R\$ 2.325,00.

Por fim, o Convênio entre o Habitat-Brasil (associação civil sem fins lucrativos) e a CEF, vem a complementar as medidas de apoio ao setor habitacional, na medida em que disponibilizam crédito subsidiado às famílias de baixa renda. O convenio possibilita o acesso aos recursos do FGTS para serem destinados a Habitação Popular funcionando como um subsídio para ajudar famílias de baixa renda, não contempladas pelas modalidades de financiamento habitacional

pelas vias normais, a conquistarem a moradia própria. O subsídio para uma família com renda de R\$ 300,00 pode chegar a R\$8 mil na área urbana nas principais capitais brasileiras.

Na Bahia, no período pós-BNH, foram implantados vários programas pelo Governo do Estado, dentre eles estavam o Viver Melhor (com recursos orçamentários estaduais e federais e financiados pelo FGTS), o Bahia Azul e o Programa de Habitação do Servidor Público (Prohabit). Esses programas beneficiaram entre 1995-2001, 118.580 mil famílias. Ainda dentro das ações da Política Habitacional do Estado, foi criado pelo Ministério das Cidades em 1997, com o objetivo de reduzir o déficit habitacional em municípios com mais de 100.000 habitantes, o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), que viabiliza imóveis residenciais para famílias com renda de até R\$ 1.800,00.

O passo mais importante para a construção de um novo arranjo institucional no governo do estado foi a criação, no final de 2002, da Secretaria de Desenvolvimento Urbano (Sedur), com a atribuição de formular e executar a política de desenvolvimento urbano, habitação, saneamento básico e assistência técnica aos municípios. No entanto, no que se refere ao município de Salvador, tanto a estrutura institucional como a capacidade de investimento sempre foram muito reduzidas, inviabilizando os projetos. Em relação ao arranjo institucional, por exemplo, prevaleceu, historicamente, a instabilidade dos órgãos, sendo que muitas instituições foram criadas e extintas em uma mesma administração. (BAHIA, 2008).

Na busca de suprir essa condição histórica, foi criada em 2001, a Secretaria Municipal da Habitação (Sehab) que, no período de 2001/2004, desenvolveu, sobretudo, ações voltadas à regularização fundiária e ao planejamento e desenvolvimento institucional, formulando a 1ª fase do Plano Estratégico Municipal de Assentamentos Subnormais (Pemas), que representou um avanço importante para iniciar o entendimento da situação habitacional da população soteropolitana, estabelecer diretrizes de intervenção e subsidiar com informações a estruturação da administração municipal responsável pelo setor habitacional.

Neste período, a Coordenadoria de Regularização Fundiária da Secretaria Municipal de Habitação cadastrou mais de 85 mil imóveis para fins de regularização, sendo que 66.155

(77,7%) foram deferidos. Os investimentos do programa em 2003 e 2004 totalizaram um valor na ordem de R\$ 1,4 milhão. (BAHIA, 2008).

Todas essas medidas, em sua maioria, foram criadas com o foco nas famílias com renda de até três SM, que compõem o maior percentual do déficit habitacional do país. Porém, a implementação das políticas habitacionais sempre foram mais ou menos desviadas do objetivo pelo qual foi criada, não atendendo ao seu objetivo fim, qual seja o de superar o déficit habitacional. Esses desvios acabaram por inviabilizar as políticas contribuindo para a sustentação dos elevados números do déficit habitacional no país.

Apesar do foco desses programas serem a população de até três salários mínimos, podemos perceber que, no atual cenário, todas as atenções estão voltadas para a classe média, pois o mercado está de olho nos recursos da Poupança e do FGTS destinados a esta classe. Os bancos também passam a ter um maior interesse nesse mercado, dado o cenário de taxas de juros mais baixas e maior segurança jurídica, devido a alterações na legislação.

Como complemento às primeiras iniciativas do governo federal no setor habitacional é instituído o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI) que trouxe grandes expectativas para o mercado imobiliário no Brasil, na medida em que possibilitaria a geração de novas fontes de recursos para o financiamento do setor, principalmente aqueles provenientes da captação nos mercados financeiros e de valores mobiliários. Esse sistema veio como complemento ao SFH e será discutido mais adiante.

No tópico seguinte, abordaremos o papel das instituições no mercado imobiliário tendo como base teórica a Nova Economia Institucional. Buscaremos vincular as premissas trazidas pela teoria Neo-institucionalista às ações do Governo no âmbito das reformas institucionais no mercado imobiliário.

3. O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES NO MERCADO IMOBILIÁRIO

Neste tópico, trataremos do referencial teórico que tem como centro a Nova Economia Institucional – NEI, buscando aproximar sempre que possível, a dinâmica do mercado imobiliário às novas configurações trazidas pelas mudanças institucionais aqui observadas. De forma a traçar os contornos da explicação não só da problemática habitacional vigente, mas também da sua solução, a despeito do nosso trabalho ficar restrito ao segmento imobiliário.

3.1. A ABORDAGEM NEOINSTITUCIONALISTA

Instituições são “regras do jogo” e se diferenciam de acordo com a capacidade de mudança de cada sociedade. Segundo Douglass North:

Instituições são as regras do jogo em uma sociedade; mais formalmente, representam os limites estabelecidos pelo homem para disciplinar as interações humanas. Em conseqüência, elas estruturam os incentivos que atuam nas trocas humanas, sejam elas políticas, sociais ou econômicas. As mudanças institucionais dão forma à maneira pela qual as sociedades evoluem através do tempo e, assim, constituem-se na chave para a compreensão da mudança histórica. (NORTH, 1993)

Em outras palavras, podemos trabalhar o conceito de instituições como sendo,

[...] as regras escritas e não escritas, normas e limitadores que os humanos criaram para reduzir a incerteza e controlar o seu ambiente. Isso inclui (i) regras escritas e acordos que regem as relações contratuais e a governança corporativa, (ii) constituições, leis e regras que regem a política, o governo, as finanças, e a sociedade de forma mais ampla, e (iii) códigos de conduta não escritos, normas de comportamento e crenças. (NORTH; WILLIAMSON apud MENARD e SHIRLEY, 2005, p. 1). Tradução nossa.

Apesar das instituições não terem como único propósito restringir as interações humanas é fundamental reconhecer que efetivamente elas desempenham esse papel, o que acaba por condicionar tais interações. Nesse sentido trataremos do Ambiente Institucional, uma das vertentes da NEI, que tem como principal contribuição a relação entre as instituições e o desempenho econômico. A NEI tem progredido não pela superação da teoria, mas por descobrir e explicar características micro analíticas que montadas formam uma estrutura de valor cumulativo até que não possam ser negadas. (WILLIAMSON, 2000). Para Williamson, muitas boas idéias surgiram dos trabalhos da NEI, assim ele examina essas novas idéias através do seu

modelo de análise social. No seu modelo (figura 1), que contempla quatro níveis de análise social, o nível um (L1) representa o enraizamento (em inglês *embeddedness*) social que baseia todas as outras formas de instituição. Segundo ele, o conceito de enraizamento precisa ser aperfeiçoado levando em conta as suas diferentes formas – cognitiva, cultural, estrutural e política.

Nesse nível, as instituições não são criadas espontaneamente, ou seja, não surgem a partir da vontade humana e, portanto, as mudanças ocorrem muito lentamente (levam séculos ou até milênios). Esse nível analítico contempla os costumes, as normas religiosas, as tradições, etc., que também são chamadas de instituições informais. Para Williamson, as instituições informais impõem uma restrição sobre instituições formais e se relacionam com estas.

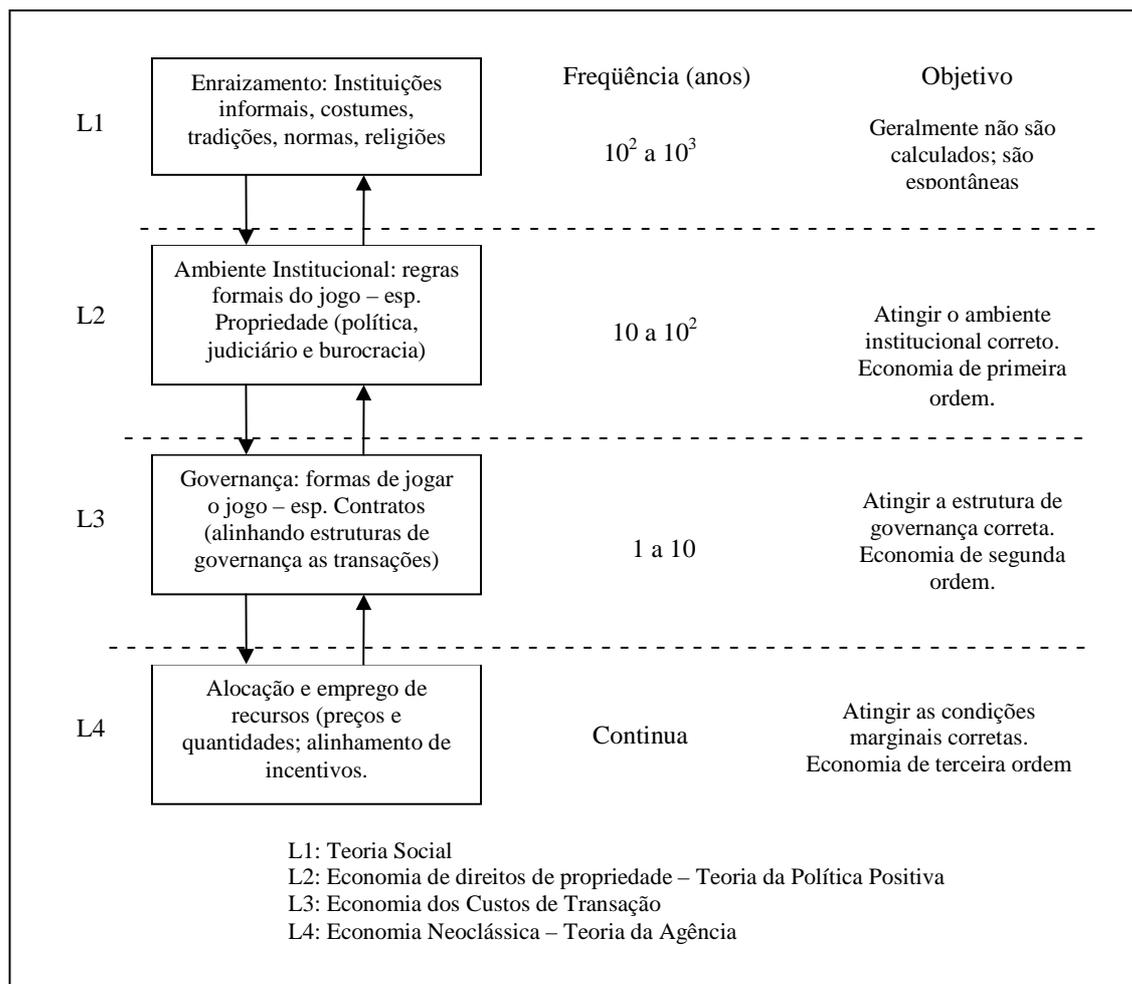


Figura 1 – Economia Institucional

Fonte: Oliver Williamson. *The New Institutional Economics*, 2000, p. 597

No nível dois (L2) temos as regras formais que configuram o ambiente institucional e que, segundo Williamson, surgem da combinação do processo evolucionário das instituições no L1 com novas formas de instituições criadas com objetivo de atingir determinados fins. São as regras formais do jogo que aparecem no formato de constituições, leis, direitos de propriedade e que envolvem os poderes executivo, legislativo e judiciário.

A definição e o reforço das regras de propriedade e das leis de contrato são características importantes. Nesse nível aparece a Teoria da Política Positiva (TPP) que se preocupa em entender e fazer com que as ramificações políticas e econômicas funcionem. Muito da economia do direito de propriedade é do nível dois e dentro dessa vertente argumenta-se que um sistema de empreendimento privado não pode funcionar propriamente a não ser que, os direitos de propriedade sejam garantidos.

Assim, o governo aparece para arbitrar as disputas através do sistema legal que define a propriedade. Uma vez assegurados os direitos de propriedade, o governo se afasta. Os recursos são alocados da melhor maneira possível e o mercado produz suas maravilhas. Contudo, ele coloca que a fraqueza da teoria está na aposta muito alta, por exemplo, de que o sistema legal vai eliminar o caos ao definir e reforçar os direitos de propriedade, e que essa definição e esse reforço é fácil e não custoso.

No modelo de Williamson, os níveis dois (L2) e três (L3) representam a principal preocupação da NEI. Esses dois níveis possuem uma relação bastante próxima, pois o bom funcionamento das regras do jogo será possibilitado pelo desenvolvimento de estruturas de contratos. Essa abertura possibilitou a entrada das estruturas de governança contratual durante os anos 70. Nesse sentido encontra-se o terceiro nível que é onde os institutos de governança estão alocados.

Apesar da propriedade permanecer importante, não se contempla um sistema legal perfeito para definir e reforçar contratos. Para Williamson, os processos judiciais não possuem custo zero, desta forma, o gerenciamento dos contratos e as ações para evitar disputas são feitos diretamente pela partes privadamente e estas incorrem em custos, os quais podem ser considerados como parte dos custos de transação.

Na mesma linha de pensamento de Williamson, Farina expõe na sua análise que existem três tipos representativos do processo de trocas que possibilitam diagnosticar a complexidade da troca e as instituições necessárias à sua viabilidade. O primeiro tipo diz respeito às sociedades primitivas, onde há homogeneidade cultural e repetição das transações configurando um quadro de baixa incerteza e baixos custos de transação; portanto não existe a necessidade de um quadro institucional complexo.

O segundo tipo é representado por um mundo onde não existe a unidade cultural e a repetição da troca, pois essa tornou-se mais abrangente. Nesse tipo, as instituições são criadas para inibir a ação oportunista, “(...) tais instituições procuram transformar uma troca impessoal em uma personalizada, em que a relação de clientela distingue um grupo de agentes (clientes) do universo das possíveis contrapartes das transações”. (FARINA, 1997, p. 64).

No terceiro tipo, onde se situam as sociedades modernas, o processo de troca é complicado e excessivo gerando a necessidade de criação de um quadro institucional mais complexo e de uma terceira parte para assegurar o cumprimento dos contratos, já que as instituições criadas entre as partes (no segundo tipo) não são mais suficientes ao funcionamento do processo de trocas, gerando altos custos de transação. Estes custos de transação têm como elemento básico de análise, o contrato. Neste trabalho focaremos nossa abordagem no nível dois (L2), onde as regras formais do jogo aparecem na forma de leis. Essas leis dizem respeito ao mercado imobiliário e impactam diretamente os contratos imobiliários.

Nesse sentido, trataremos dos custos de transação que segundo Fiani (2002), [...] “são os custos que os agentes enfrentam toda vez que recorrem ao mercado”, ou ainda, [...] “são os custos de negociar, redigir e garantir o cumprimento de um contrato”. A teoria dos custos de transação admite que esses custos são significativos e decorrentes da racionalidade limitada, complexidade e incerteza das transações, das especificidade de ativos e do oportunismo.

É importante ressaltar que a NEI abandona as premissas neoclássicas básicas, na qual os indivíduos possuem perfeita informação e não incorrem em custos de transações (estes são negligenciáveis), assim, a NEI considera que os indivíduos possuem informações incompletas e capacidade mental limitada. Esse ambiente de informações restritas favorece a ocorrência de

eventos imprevistos e incertos, gerando custos de transação, o que demanda a criação de instituições para assegurar as garantias e reduzir os riscos oriundos desse ambiente. É por esta razão que torna-se necessária uma institucionalização específica do mercado imobiliário, que trataremos a seguir.

3.2 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO MERCADO IMOBILIÁRIO

Colocados os elementos fundamentais da Nova Economia Institucional, adequaremos a teoria ao quadro analítico dos contratos vigentes no mercado imobiliário: (a) contrato de compra e venda, no qual vamos nos deter as mudanças trazidas pela alienação fiduciária; (b) contratos de financiamento que contemplam o patrimônio de afetação, tendo em mente mostrar como eles reduzem os custos de transação nos negócios imobiliários e apontar os possíveis efeitos das mudanças institucionais aludidas na dinâmica do setor imobiliário. Nesse sentido, faremos uma breve discussão sobre a natureza dos contratos e os seus determinantes. Segundo Leonardo (2003, p.20),

O econômico e o jurídico não podem ser rigidamente separados, sobretudo na crescente medida em que o direito não mais se limita a disciplinar as regras do jogo de troca, passando a eleger e vincular os jogadores a objetivos previamente estabelecidos.

Assim, tentaremos demonstrar como a alienação fiduciária e o patrimônio de afetação expressa esse entendimento. Portanto, iniciamos chamando a atenção para o conceito de contrato trazido pela Teoria Geral dos Contratos. Segundo essa teoria, o contrato é o pacto ou convenção, constituindo acordos de vontades para criar, modificar ou extinguir direitos e obrigações de caráter patrimonial entre as partes convenientes. Sua eficácia pressupõe a capacidade jurídica das partes, a licitude do objeto do contrato, e a forma preestabelecida pela lei ou por ela não proibida. Basta existir interesse em contratar entre duas pessoas distintas, seja ela jurídica ou física, e cuja possibilidade não esteja proibida pela lei, não haverá obstáculo para que estas estipulem obrigações e deveres recíprocos.

A limitação imposta pelo poder público se restringe a proibição de certas condutas que poderiam vir a repercutir negativamente na sociedade e a prescrições legais formais que precisam ser observadas para a validade do ato praticado e sua conseqüente segurança jurídica, como ocorre

nos contratos de alienação fiduciária e de patrimônio de afetação, onde sua validade depende da observância de preceitos legais. Nesse sentido, o poder público aparece para instituir as “regras do jogo” do negócio imobiliário, através de mudanças que afetam os contratos, buscando garantir que se façam cumprir os mesmos.

Esse argumento ganha mais força ao recorrermos à essência econômica do contrato, que encontra respaldo na **promessa** de se cumprir o pactuado. Para que os indivíduos realizem investimentos e façam surgir o pleno potencial das trocas através da especialização, faz-se necessária a redução nos custos associados a riscos futuros de ruptura dessas promessas. Estes custos eram muito elevados antes das reformas apoiadas na alienação fiduciária e no patrimônio de afetação.

Isto porque, como colocado pela Teoria Econômica do Contrato, o direito dos contratos e os tribunais, ajudam a promover a cooperação entre os indivíduos mediante o cumprimento obrigatório, a interpretação e a regulação das promessas. Ao fazer cumprir as promessas, os tribunais permitem que os indivíduos assumam compromissos passíveis de cooperar entre si, e ao fazer as promessas de uma forma ótima (no sentido do ótimo de Pareto), a justiça gera incentivos para a cooperação eficiente. Ao corrigir os contratos, os tribunais podem corrigir as falhas de mercado, e conseqüentemente os custos de transação delas originadas. (COOTER; ULEN, 1998, p.287).

No nosso entendimento as regras microeconômicas estão alinhadas a esta sustentação, pois no cenário anterior às reformas, em função da proibição de aplicar-se a alienação fiduciária, os custos de se fazer cumprir os contratos eram muito elevados, o que travava o mercado de crédito imobiliário e, em decorrência, o mercado habitacional, como mostrará a seguir.

Na visão de Williamson (1985) e North (1990), o direito tem o papel de diminuir esses custos de transação. Pode-se afirmar que dentro de uma perspectiva econômica, quanto mais comprometidas as instituições com a eficiência econômica, mais propício é o ambiente para o desenvolvimento econômico. Quanto mais sólidos os tribunais e íntegro o sistema jurídico de um país (garantindo a propriedade e os contratos empresariais), melhores são as suas instituições e menores serão os custos de transação. Quanto mais sólidos os tribunais e íntegro o sistema

jurídico de um país (garantindo a propriedade e os contratos empresariais), melhores são as suas instituições e menores são os custos de transação.

Ao assegurar os contratos, o direito reduz a ameaça de comportamento oportunista e assim ajuda a resolver o problema da cooperação com uma utilização mínima do aparato estatal, deixando aos particulares as conduções de seus interesses. No entanto, no setor habitacional, devido às especificidades desse mercado, os limites para a livre condução dos interesses devem ser pré-estabelecidos visando atingir o princípio da equidade e do bem-estar social e criando as condições para a alocação mais eficiente dos recursos.

Nesse sentido, ao remetermos aos princípios de equidade e do bem-estar social torna-se imperativo falarmos das formas de atuação do governo (direta e indireta), buscando deixar claro o limite de atuação deste e dos agentes privados na criação de instituições. Em outras palavras, buscaremos apontar quais as ações que são cabíveis ao governo, no intuito de prover as condições necessárias ao desenvolvimento do setor e outras que independem do mesmo.

É importante ressaltar que a atuação do governo dá-se em dois planos: na ação administrativa, a qual se efetiva dentro das regras do jogo e a ação institucional que se expressa por meio da mudança institucional nas regras do jogo. Trataremos dessas duas formas de atuação a seguir, tendo como referência o mercado habitacional.

3.3 AS FORMAS DE ATUAÇÃO DO GOVERNO NO MERCADO HABITACIONAL

A participação do governo é de grande importância no mercado habitacional, visto que, na grande maioria dos países, agentes governamentais dispõem de uma série de políticas que afetam de forma direta - estimulando a oferta e a demanda por moradias dentro do marco institucional vigente e de forma indireta - por meio da mudança desse marco institucional. Trataremos das formas de atuação direta e indireta. Nesse ponto é necessário frisar a importância do *Policy Maker* no diagnóstico das falhas de mercado e das demandas sociais para uma posterior ação no enfrentamento dessas questões.

3.3.1 Ação Administrativa (atuação direta)

A intervenção governamental no mercado residencial tem como premissa a relevância sócio-econômica do setor, por ser grande empregador de mão-de-obra e pela essencialidade (pelos motivos já citados neste trabalho) do bem/serviço habitacional que tem levado muitos países a fornecer diretamente este serviço. Daí ser imprescindível que se adotem políticas habitacionais estritamente direcionadas a beneficiar indivíduos de classes de renda baixa.

O mercado de habitações requer esquemas de financiamento de longo prazo para amparar, tanto a demanda (já que o valor das unidades residenciais excede a renda anual das famílias), quanto à oferta (dados os elevados prazos de maturação dos investimentos) ⁶. Argumenta-se que famílias de renda mais baixa teriam maiores dificuldades- seja devido à escassez de empréstimos, devido às altas taxas de juros cobradas ou devido à situação de informalidade e a conseqüente incerteza do seu fluxo de renda - de obter financiamento, o que seria um motivo para a atuação do governo (como agente financiador ou apenas assegurando os empréstimos). Assim, podemos conjecturar que há espaço para o governo intervir no mercado de crédito de forma a eliminar esses entraves.

Dentre as diversas formas com que o governo tradicionalmente interveio de forma direta nesse mercado, merecem destaque a oferta (construção e venda) de casas populares, a urbanização de áreas e a reabilitação de imóveis de interesse patrimonial para fins de moradia.

No Governo atual houve o entendimento de que algumas medidas deveriam ser adotadas para o enfrentamento do déficit habitacional, assim, o Governo adotou algumas ações administrativas no mercado habitacional. A nova Política Nacional de Habitação, elaborada pela Secretaria Nacional da Habitação do Ministério das Cidades entre 2003 e 2004, criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), que apesar de não obter apoio da equipe econômica quando foi concebido, começou a funcionar no ano de 2006. Este fundo começou a operar como um fundo orçamentário limitado a cumprir o seu papel. No mesmo ano foi instituído o Sistema

⁶ Nesse sentido ver <http://www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/tesesabertas/0015582_03_cap_02.pdf>

Nacional de Habitação de Interesse Social⁷ que exigiu de estados e municípios a criação de uma estrutura institucional, para que tivessem acesso aos recursos federais.

Tomando como referência o Município de Salvador, podemos observar melhor a atuação direta das políticas públicas no setor habitacional. A Política de Habitação de Interesse Social (PHIS) – Salvador, que foi desenhada dentro dos parâmetros da Política Nacional de Habitação, baseia-se na integração dos setores público e privados, bem como, associações e cooperativas, para resolver os problemas habitacionais, estabelecendo, ainda, responsabilidades para os três níveis de governo no financiamento e desenvolvimento das ações necessárias. (BAHIA, 2008).

Dentro dessa abordagem podemos verificar a criação de alguns programas no âmbito da PHIS-Salvador, através da Secretaria Municipal da Habitação de Salvador (SEHAB), que foram concebidos de acordo com as linhas de ação na esfera nacional para garantir uma adequada e indispensável integração de recursos. Dentre eles estão: o Programa de produção de unidades habitacionais novas; Programa de urbanização de assentamentos precários; Regularização fundiária das áreas ocupadas; Requalificação de edificações de cortiços e moradias coletivas e Melhoria das condições de habitabilidade de moradias. Todos estes programas contarão com a atuação direta dos estados e municípios através dos órgãos competentes e das unidades executoras, de acordo com as normas da Política Nacional de Habitação.

É importante ressaltar que, a despeito da relevância do segmento de Habitação de Interesse Social (HIS), ele se encontra fora do âmbito deste trabalho que contempla o segmento de mercado. O segmento escolhido para o estudo refere-se ao segmento imobiliário, onde a produção é voltada para o mercado. Dentro deste segmento voltaremos nossa atenção para os imóveis residenciais. Adotando os critérios do IBGE para a classificação das atividades econômicas, o setor aqui estudado está inserido na seção F – Construção, grupo 41 – Construção

⁷ O Sistema institui o acesso a terra urbanizada e habitação digna à população de menor renda e promove articulação e o acompanhamento para atuação das instituições e órgãos do setor habitacional. O Fundo terá como objetivo somar todos os recursos para ações em habitação, nos três níveis de governo, e direcioná-los para o atendimento às famílias de baixa renda. Na perspectiva de priorizar o segmento social onde se concentra o déficit, a política define Habitação de Interesse Social (HIS) como aquela destinada à população com renda familiar de até três salários mínimos, podendo, em casos excepcionais, chegar à população com até seis salários mínimos. A responsabilidade pela sua promoção deve ser do poder público ou deve contar com sua expressa anuência. (BAHIA, 2008).

de edifícios (segundo a Classificação Nacional de Atividades Econômicas - CNAE/ IBGE, 2007).

3.3.2 Ação Institucional (atuação indireta)

De forma indireta, temos a atuação do Governo através da criação e mudanças das instituições. Entendemos que Nessa abordagem trataremos das reformas microeconômicas, criação e mudança das instituições relevantes para o mercado imobiliário, por meio da sinalização de benefícios e segurança jurídica para os negócios imobiliários. Estas mudanças representam o novo arcabouço legal que regulamenta o mercado em questão e orienta a tomada de decisões dos agentes que nele operam. Neste sentido é necessário considerar que a Nova Economia Institucional nos propicia duas concepções teóricas fundamentais, que são as **instituições e as organizações, as quais em conjunto, determinam a performance econômica.**

No âmbito do segmento de mercado que o estudo propõe, o governo Lula tomou medidas fundamentais para ampliar a produção para a classe média. As Leis nº 9.514/97 e nº 10.931/04 trouxeram uma maior segurança jurídica para o mercado imobiliário como veremos a seguir. No próximo tópico trataremos especificamente de algumas das reformas microeconômicas implementadas pelo governo na busca de enfrentar as deficiências existentes no mercado habitacional.

4. AS REFORMAS NO MERCADO IMOBILIÁRIO

Nesse tópico, apresentaremos o conteúdo das leis aqui trabalhadas, enfatizando os pontos que dizem respeito a nossa proposta de estudo. Discutiremos o texto da lei bem como as evidências de que as mesmas impactaram, de forma relevante, o mercado imobiliário. Para tanto, optamos pela pesquisa exploratória de forma a levantar dados empíricos sobre o funcionamento das leis aqui abordadas, quando da sua implementação. Optamos por realizar uma pesquisa empírica onde tínhamos um projeto de pesquisa implícito que segundo Yin (2001) representa:

(...) um plano de ação para se *sair daqui e chegar lá*, onde *aqui* pode ser definido como um conjunto inicial de questões a serem respondidas, e *lá* é um conjunto de conclusões (respostas) sobre essas questões. Entre *aqui* e *lá* pode-se encontrar um grande número de etapas principais, incluindo a coleta e a análise de dados relevantes. (YIN, 2001, p.41).

Nesse sentido, realizamos nossa pesquisa exploratória tendo com fonte de evidências as entrevistas e observando alguns princípios predominantes como colocados por Yin (2001), quais sejam: i) o uso de várias fontes de evidências, mas que convergem em relação ao mesmo conjunto de fatos ou descobertas; ii) um encadeamento de evidências, isto é, ligações explícitas entre as questões feitas, os dados coletados e as conclusões a que se chegou.

O nosso objetivo aqui possui um caráter meramente exploratório, na medida em que buscamos levantar e discutir algumas evidências sobre a dinâmica do mercado imobiliário a partir das mudanças institucionais ocorridas. Desta forma, nos remeteremos às opiniões dos entrevistados de forma a corroborar com a hipótese de que as mudanças institucionais ocorridas no mercado imobiliário reduziram os custos de transação ao trazer segurança jurídica aos contratos de financiamento imobiliário.

4.1. OS FUNDAMENTOS DAS REFORMAS NO MERCADO IMOBILIÁRIO

A nossa análise das reformas do mercado imobiliário se apóia no documento “Reformas Microeconômicas e Crescimento de Longo Prazo” (2004) que traz no seu texto um diagnóstico

da economia brasileira em 2004 e suas potencialidades partindo da análise de alguns dados macroeconômicos do passado recente até os dias atuais. O texto,

(...) procura explicar o contexto das medidas institucionais e microeconômicas que já foram implementadas, as que estão sendo discutidas no Congresso Nacional e as que estão sendo estudadas pelo Governo. Por exemplo, procura-se mostrar a coerência de várias medidas legislativas e administrativas que vêm sendo tomadas para melhoria da qualidade tributária, desenvolvimento do mercado de crédito, redução do custo de resolução de conflitos, melhoria do ambiente de negócios e comércio exterior (BRASIL, 2004, p. 8).

Em termos gerais, o documento discute o papel das políticas públicas e reformas institucionais como mecanismos de incentivos aos ciclos de crescimento econômico. Em outras palavras, o entendimento que se têm no documento é o de que existem ineficiências na economia e que estas podem ser amenizadas por pequenas reformas institucionais setoriais. A agenda do governo contemplou de forma bastante relevante, o setor da construção civil que, como é sabido, possui um efeito multiplicador de grande proporção na economia e, portanto merece uma atenção especial. O que se justifica também pela enorme carência de moradia da população de baixa renda em todo o país.

4.2 AS REFORMAS INSTITUCIONAIS DO MERCADO IMOBILIÁRIO

O documento ressalta alguns fatores que explicam a baixa eficiência no mercado de crédito voltado para este setor. Na percepção do Governo dois fatores contribuem bastante para essa baixa eficiência, são eles: problemas institucionais e de segurança jurídica (p. 25). Segundo o documento, a insegurança jurídica nesse mercado acaba por reduzir os volumes de crédito destinados ao financiamento. Os agentes credores, ao perceberem o risco que podem correr os seus capitais, acabam optando por não entrar nesse mercado e, quando entram, acabam determinando alguns mecanismos de proteção para evitar possíveis conflitos e perdas.

Entre os mecanismos praticados, por exemplo, podemos citar as altas taxas de juros aplicadas aos contratos de financiamento com o objetivo de diluir os riscos de perdas oriundas do mal pagador. Ainda neste ponto e, como consequência dele, o documento cita a questão da seleção adversa, onde os bons pagadores pagariam pelos maus. Por essas razões, um dos principais desafios do Governo propostos na agenda estava em implementar medidas e reformas que melhorassem a segurança, previsibilidade e eficiência do arcabouço jurídico-institucional. Segundo o

documento:

O setor da construção civil apresenta grande importância para a economia nacional, por várias razões, dentre as quais destacam-se aqui apenas duas: (i) pelo lado da demanda, devido ao seu efeito na redução do déficit habitacional brasileiro, e (ii) pelo lado da oferta, devido ao peso expressivo do setor, que responde por 21% da indústria brasileira e apresenta significativa capacidade de geração de empregos (BRASIL, 2004, p. 34).

A construção civil é um segmento representativo na economia brasileira, respondendo por cerca de 10% do PIB. Devido ao grande déficit habitacional e de infra-estrutura do país representa um mercado muito promissor, pois reage com vigor em épocas de crescimento interno. Nesse sentido, a construção civil, ao movimentar toda a cadeia produtiva do setor, acaba por gerar um incremento na qualificação de materiais e processos, aumentando o emprego da mão-de-obra menos qualificada e da economia como um todo.

O objetivo do Governo com relação às medidas adotadas era estimular o desenvolvimento do financiamento privado na construção civil, por meio da introdução e aperfeiçoamento dos instrumentos de crédito e securitização, além de melhorar o ambiente de negócios para mutuários e financiadores, através de garantias jurídicas e de um regime tributário mais eficiente. Dentre as medidas propostas no documento estava o Patrimônio de Afetação e a Alienação Fiduciária (que foi complementada), conforme discutiremos a seguir.

4.2.1 Patrimônio de Afetação

Na busca de melhorias na área de mercado de capitais, seguros, poupança de longo prazo e SFH, foi instituída a Lei nº 10.931/04 que trouxe no seu texto o Patrimônio de Afetação. Essa lei acabou por complementar e aprimorar a Lei de Incorporações Imobiliárias nº 4.591/64, que continua em vigor.

Ela nasceu da urgência de se evitar que os investimentos efetuados por compradores de unidades habitacionais em construção continuassem contabilizados como patrimônio da administradora (construtora ou incorporadora), o que representava, no caso de falência, a utilização do patrimônio dos compradores para pagamento dos passivos da empresa falida. Assim, os compradores deveriam se colocar como credores da “massa falida” dando início a um processo

penoso que culminava no não recebimento dos valores investidos na construção do imóvel. De acordo com Mecnas Mendonça (2009), gerente de relacionamento da CEF,

A partir de 1996, a CAIXA deixa de financiar o empresário para financiar o mutuário final, passamos a emprestar na modalidade associativa (...) essa medida surgiu a partir dos escândalos de quebra (...) a CAIXA veio com uma nova visão que lá fora não existia. O dinheiro ia para os clientes em cooperativa e o construtor era a entidade organizadora. Ambas as partes se responsabilizavam. (MENDONÇA, 2009)

De acordo com a CBIC (2004), a lei nº 10.931/04 foi criada com o intuito de aumentar a segurança jurídica para as partes interessadas nos negócios das incorporações imobiliárias e, ao proteger o negócio e conferir-lhe transparência e credibilidade, atende ao interesse de todos: consumidores, incorporadores e construtores, e instituições de crédito.

Em termos gerais, essa lei permite a segregação do acervo de cada incorporação imobiliária, mediante a constituição do Patrimônio de Afetação; altera o Código Civil na parte de condomínio, propriedade fiduciária e hipoteca; estabelece requisitos para demandas sobre contratos de comercialização de imóveis; trata da atualização monetária dos contratos de comercialização de imóveis; cria a Cédula de Crédito Imobiliário; institui a Letra de Crédito Imobiliário.

No contexto desta lei serão analisadas apenas as questões trazidas pela constituição do Patrimônio de Afetação. De acordo com a lei 10.931/04, num contrato de financiamento e/ou compra e venda de imóveis, a garantia ao comprador é dada pelo patrimônio de afetação, ou seja, adota-se um patrimônio próprio para cada empreendimento, que passará a ter a sua própria contabilidade, separada das operações da incorporadora e/ou construtora, de modo que a arrecadação de cada incorporação é destinada especificamente à conclusão da obra.

Segundo a cartilha CBIC (2004), essa medida evita o desvio de recursos para empreendimentos com dificuldades financeiras, assim, todas as dívidas de natureza tributária, trabalhista e junto a instituições financeiras, ficam restritas ao empreendimento em construção, não tendo qualquer relação com outros compromissos e dívidas assumidas pela empresa. Numa situação de possível falência da empresa construtora e/ou incorporadora, os compradores poderão dar continuidade à

obra, contratando outra empresa no lugar da falida, o que possibilita garantir ao consumidor a entrega de imóvel comprado na planta.

No caso da incorporação, cabe ao consumidor receber o imóvel comprado; ao incorporador, a venda de todas as unidades pelo preço estabelecido; e ao financiador, o retorno do crédito correspondente ao dinheiro disponibilizado para a obra. De acordo com o texto da lei, nos parece correto afirmar que essas iniciativas acabam por reduzir os custos de transação para esse mercado, pois ao seguir criteriosamente o conteúdo da lei, cumprir-se-ão as funções econômicas e sociais dos contratos imobiliários, estimulando os agentes que atuam no mercado a investir.

Esse mecanismo configura-se como um elemento fundamental para o financiamento habitacional no país, pois os investimentos em papéis lastreados em créditos imobiliários dependem da certeza dos investidores do cumprimento e respeito plenos dos contratos entre um agente financeiro ou empresa incorporadora e um comprador⁸.

Anteriormente ao advento do Patrimônio de Afetação, as incorporadoras financiavam as construções, dando em hipoteca o terreno e o prédio a ser edificado como garantia da dívida. Os recursos obtidos por esses financiamentos não eram revertidos por alguns investidores para a consecução da edificação correspondente, e sim para saldar débitos existentes, decorrentes de outras construções e financiamentos, provocando um ciclo vicioso.

Com o episódio da ENCOL⁹ o Poder Judiciário enxergou a necessidade de se reestruturar o direito civil, com o objetivo de evitar que o problema se repetisse. Nesse sentido foi editada a Súmula nº 308 dizendo que: “A hipoteca firmada entre a construtora e o agente financeiro, anterior ou posterior à celebração da promessa de compra e venda, não tem eficácia perante os adquirentes do imóvel.” Essa medida acabou por deslegitimar a utilização da hipoteca causando problemas sócio-econômicos, afetando a credibilidade das incorporações e abalando a segurança

⁸ Essa relação diz respeito à securitização de recebíveis para créditos imobiliários, que foi trazida pela lei 9.514/97, como alternativa para a geração de créditos imobiliários no mercado brasileiro. Apesar de ser uma ferramenta a mais ao desenvolvimento do mercado imobiliário brasileiro, ainda é bastante incipiente. Nesse sentido ver MORAES, Daniel C. O SFI: A securitização como instrumento de fomento do crédito imobiliário. 2008.

⁹ A ENCOL faliu na final da década de 90 deixando centenas de empreendimentos imobiliários inacabados (cerca de 700) e mais de 40.000 famílias sem o seu imóvel.

jurídica, contribuindo para uma forte retração dos financiamentos imobiliários.

Segundo Silvana Torres da Torres Incorporadora (2009),

(...) a grande vitória obtida com o advento do patrimônio de afetação se verifica de forma mais explícita quando levado em consideração um evento excepcional, que é a falência da empresa incorporadora. É na falência de uma incorporadora optante pelo regime especial de afetação que se observa a economia de custos de transação em relação a empreendimentos não optantes pelo regime de afetação.

A decretação de falência (Lei 11.101/05) depende da intervenção judicial, que acatando pedido de credor da sociedade, decreta a quebra de determinada empresa. O juiz então nomeia administrador judicial que arrecada todos os bens e direitos em nome da sociedade falida para futura liquidação e pagamento dos seus credores. A empresa falida se sujeita a um regime especial de liquidação de obrigações, observando para isso, uma ordem de preferência em relação a natureza dos créditos devidos pela empresa.

Não estando sujeito ao regime de afetação, a obra da incorporadora é patrimônio desta e portanto é arrecadada pela massa falida. Prioritariamente são pagas as despesas da falência, a exemplo dos honorários do administrador judicial, despesas com peritos, contadores, auditoria e outros. Depois são pagas as dívidas trabalhistas, respeitando a prioridade de pagamentos determinado pela lei, para só depois, se sobrar patrimônio, pagar os credores com garantia real (garantia de hipoteca, garantia fiduciária, garantia pignoratícia - penhor).

Para ver seu crédito adimplido, tanto o banco financiador do empreendimento, como o comprador da unidade vendida pelo incorporador, precisam constituir advogado para acompanhar e fiscalizar o processo de falência da empresa, habilitando¹⁰ o seu crédito para tentar reavê-lo da empresa falida. Além de incorrer em custos extraordinários como despesas processuais e honorárias advocatícias, o credor se sujeita a ter que arcar com os prejuízos caso a empresa não disponha de capital suficiente para quitar suas obrigações.

¹⁰ O termo se refere à habilitação de crédito, que representa um procedimento judicial onde o detentor de créditos de empresa em processo de falência pede, através de advogado, ao juiz da falência que reconheça a validade do seu crédito perante a empresa e o habilite a concorrer com os outros créditos perante a massa falida de acordo com as prioridades de pagamento que a lei determina.

Por outro lado, no caso de uma incorporadora cujo empreendimento esteja sujeito a afetação, esta não é alcançada num primeiro momento pela falência e portanto seus bens não são arrecadados pela massa falida. Nos sessenta dias seguintes à decretação da falência, o juiz de falência, dá oportunidade para os compradores se reunirem em assembléia geral deliberando sobre a continuação da obra ou a liquidação do patrimônio afetado, esse mesmo benefício é dado ao financiador da construção. Para Silvana Torres (2009),

A medida é boa, pois caso os credores optem pela continuação da obra, estes assumem os direitos da incorporadora e passam a administrar os recursos existentes e aqueles oriundos das vendas realizadas daquele empreendimento. Ao final da construção, existindo saldo remanescente, este será entregue a massa falida.

Nesse caso é perceptível a economia de custos já que se torna desnecessário incorrer em despesas judiciais além de se limitar possíveis prejuízos, já que os credores nesse caso não precisam concorrer com outros preferenciais. Com o Patrimônio de Afetação as relações entre esses agentes tornam-se mais transparentes possibilitando redução dos custos de transação.

4.2.2 O instituto da Alienação Fiduciária de Bem Imóvel

Anterior a lei de 2004, a criação do Sistema Financeiro Imobiliário em 1997, trouxe uma nova dinâmica para o mercado imobiliário no Brasil. A lei nº 9.514/97 que dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI) e que institui a alienação fiduciária de coisa imóvel e dá outras providências, representou um marco no mercado de imóveis, segundo especialistas na área de habitação. A lei traz no Art.1º que o Sistema de Financiamento Imobiliário - SFI tem por finalidade promover o financiamento imobiliário em geral, segundo condições compatíveis com as da formação dos fundos respectivos.

A criação do SFI, pela lei, permitiu operar nesse sistema as caixas econômicas, os bancos comerciais, os bancos de investimento, os bancos com carteira de crédito imobiliário, as sociedades de crédito imobiliário, as associações de poupança e empréstimo, as companhias hipotecárias e, a critério do Conselho Monetário Nacional - CMN, outras entidades. Tal lei tinha como objetivo aliviar o Sistema Financeiro de Habitação (SFH), atendendo à demanda por financiamento imobiliário da classe média, uma vez que, aquele sistema havia sido criado com o intuito de fomentar a construção da casa própria (através de financiamentos) para as classes de

menor renda.

Com o SFH as principais fontes de recursos eram: i) o SBPE – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo – composto pelos depósitos voluntários em poupança nas instituições financeiras que captam essa modalidade de aplicação; ii) recursos do FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço. Com a introdução da nova lei houve uma maior disponibilidade de recursos para o mercado de crédito. Ao permitir a captação de recursos nos mercados financeiros, a lei possibilitou um movimento de abertura de capital na bolsa de valores de grandes incorporadoras e construtoras de todo o país.

Outra questão trazida pela lei 9.514/97, e que configura-se como um fator gerador de dinamismo nesse mercado, diz respeito à alienação fiduciária de coisa imóvel. É de notar-se que a alienação fiduciária de bem imóvel é o negócio jurídico pelo qual o devedor, ou fiduciante, com o escopo de garantia, contrata a transferência ao credor, ou fiduciário, da propriedade resolúvel de coisa imóvel (Art. 22). Na alienação fiduciária, quem aliena a propriedade é o próprio devedor ou fiduciante, por que se este não pagar o financiamento contratado, a propriedade do imóvel que serve de garantia ficará consolidada em nome do credor (Art. 26).

Na alienação, na hipótese do devedor se tornar inadimplente, deixando de pagar a dívida, no todo ou em parte, ficará consolidada a propriedade plena do imóvel em nome do credor fiduciário, após o devedor ser regularmente notificado para purgar a mora (Art. 26).

Apesar das expectativas dos agentes com a instituição da nova lei nos parece correto afirmar que esta não foi mencionada no Código Civil de 2002, deixando assim uma lacuna jurídica no mercado que só foi coberta sete anos depois através da Lei nº 10.931/04. Essa lei alterou alguns dispositivos da lei de alienação fiduciária de coisa imóvel de 97 e introduziu no Código Civil o artigo com a seguinte redação: “As demais espécies de propriedade fiduciária ou de titularidade fiduciária submetem-se à disciplina específica das respectivas leis especiais, somente se aplicando as disposições deste Código naquilo que não for incompatível com a legislação especial” (BRASIL. 2004b).

Assim, o SFI além de introduzir novas possibilidades de financiamento para o setor, permitiu ainda o emprego de recursos provenientes da captação nos mercados financeiros e de valores mobiliários, de acordo com a legislação pertinente. Com a introdução da alienação fiduciária (que permite a retomada imediata do imóvel por via extrajudicial) em caso de inadimplência, os Certificados de Recebíveis Imobiliários (papéis que têm como garantia o imóvel financiado) passaram a ser muito procurados por fundos de pensão e seguradoras. Segundo Chalhub (2004):

O propósito desse conjunto de normas é dar uma maior estabilidade ao *funding* dos financiamentos, por meio de mecanismos que permitam rápida recomposição de situações de mora e assegurem a regularidade do fluxo de pagamentos, como forma de despertar a confiança dos investidores, encorajando-os a investir no setor.

Para entendermos melhor os benefícios trazidos pela a instituição da alienação fiduciária nos contratos de financiamento imobiliário, faz-se necessário discutirmos o regime de hipoteca que antecedia a alienação fiduciária. Isto será necessário para estabelecermos um padrão comparativo da situação anterior e posterior às reformas institucionais no mercado imobiliário evidenciando os elementos que configuram a redução dos custos de transação.

No regime de hipoteca, o comprador é mantido como proprietário do bem imóvel no Cartório de Registro Imobiliário, tendo o agente financeiro a garantia hipotecária, que será executada caso ocorra inadimplência. O processo de execução de título extrajudicial, conforme disposto no Decreto-Lei 70/66 e no Código de Processo Civil, constitui-se num processo burocrático, oneroso e demorado – com duração que varia de três a sete anos¹¹.

São diversos os requisitos formais, alguns sem nenhuma relevância para a comprovação da situação de inadimplência. Apesar do credor ter a preferência sobre qualquer outra dívida do devedor, quando o devedor toma a iniciativa de postular uma ação para discutir o contrato de financiamento em juízo, essa medida normalmente ultrapassa os limites do bom senso.

A hipoteca é uma garantia real sobre bem imóvel e considerada pela lei como título executivo extrajudicial, isso quer dizer que ela é uma garantia privilegiada pelo ordenamento jurídico, tendo preferência em relação a outros créditos que não sejam da mesma natureza, podendo o seu credor

¹¹ Fonte: Caixa Econômica Federal – Gerência de Recuperação de Créditos em entrevista

tomá-la de quem quer que a detenha, e uma vez gravados sobre imóvel em garantia, servirá como título para a execução forçada em juízo. Apesar de ser uma garantia privilegiada, a sua realização em face do devedor inadimplente se processa pela justiça comum estadual, cuja prestação jurisdicional é historicamente morosa.

Apesar da hipoteca ser registrada em cartório, a venda do imóvel não é proibida. Isso se configura em uma característica negativa da hipoteca, já que muitas vezes o credor para executar sua dívida, precisa lidar com terceiros adquirentes estranhos a relação inicial. Nos casos de inadimplemento contratual, o devedor pode simplesmente abandonar o imóvel sendo liberado do pagamento de todos os encargos e custas da execução. Isto raramente acontece visto que o prejuízo para o devedor é grande já que é forçado a abandonar de imediato o imóvel.

Poderá ocorrer também que, sendo o valor da dívida superior ao do valor do imóvel, o credor tem o direito de adjudicá-lo (tomar a propriedade) desde que desonere o devedor de todo o montante. Percebe-se que a possibilidade de prejuízo também é grande para o credor que poderá ter que suportar perdas, sem possibilidade jurídica de reaver o total de seu crédito. Além dessas particularidades da lei no que concernem as hipotecas, tornando-se inadimplente o devedor, o credor para reaver sua dívida necessariamente terá que recorrer à justiça. Deverá constituir advogado, promover a citação do devedor, se sujeitando a todas as formas protelatórias de uma ação judicial comum.

Após todo o trâmite, é comum os ex-mutuários obterem decisões judiciais cancelando a adjudicação sob a alegação de que não foram devidamente notificados ou que determinados prazos não foram cumpridos de acordo com o que foi contratado, mesmo estando em situação de inadimplência por um longo período. Além de todo o processo burocrático, o processo de execução judicial, devido à passividade da lei, acaba por criar um cenário favorável a práticas oportunistas.

Em muitos casos, o ex-mutuário se nega a assinar os Avisos de Recebimento de Correspondência (AR's) e consegue decisões favoráveis da Justiça, que mesmo reconhecendo o direito do credor não lhe confere a posse do imóvel em virtude de equívocos formais no processo de execução

judicial, sem mesmo entrar no mérito do correto cumprimento do contrato pelas partes.

A penhora e o leilão são realizados somente após a definição do processo que questiona o saldo devedor. Assim, essa garantia, acaba não sendo tão eficaz devido à demora na solução do problema, na morosidade comum da justiça, acabando por prejudicar o credor, que é obrigado a suportar custos extraordinários. Mesmo depois de leiloado o bem, o novo adquirente ou o Agente Financeiro tem ainda que promover novo processo judicial para a desocupação do imóvel, muitas vezes até contra terceiros adquirentes. Todo esse ritual acabava por engessar o desenvolvimento do mercado imobiliário, inviabilizando recursos ao financiamento do mesmo. Assim, foi instituída a alienação fiduciária com intuito de suprir esse problema.

Segundo a lei que estipula a Alienação Fiduciária de Bem Imóvel, não há um prazo definido para a carência (período que vai da constatação da inadimplência até a intimação), limitando-se a dizer que ela deverá ser definida no contrato como descrito no § 2º do Art. 26. O livre arbítrio, concedido pela lei causa algumas discussões no âmbito jurídico de qual seria o prazo ideal para que a lei atendesse aos seus objetivos, dentre eles o de tornar o mercado imobiliário mais dinâmico.

Nesse aspecto, (...) não nos parece adequado o estabelecimento do prazo de carência em 90 (noventa) dias, (...), porquanto disso, certamente, resultará a subtração de um dos principais objetivos do instrumento da alienação fiduciária em garantia: justamente o de permitir que o devedor fiduciante seja mantido adimplente, através da ação proativa do credor fiduciário. (BERNARDES, 2007).

O debate sobre o “tamanho” do prazo é constante e a discussão ocorre em torno do montante que a dívida poderia alcançar a depender desse prazo, alguns especialistas acreditam que quanto mais dilatado for o prazo de carência menos eficaz será a alienação fiduciária em garantia. Acredita-se que, ao deparar-se com montantes muito superiores à sua capacidade de pagamento, numa situação de inadimplência, o devedor ficaria impossibilitado de tornar-se adimplente e dar seqüência ao contrato. Como colocado por Bernardes (2007):

É importante entender que nos contratos com alienação fiduciária em garantia, os procedimentos de cobrança administrativa devem ser estabelecidos e exercitados com o objetivo de manter a adimplência do fiduciante (devedor), sabendo-se que nem a realização do crédito pela via do leilão extrajudicial nem a retomada do bem financiado interessam ao fiduciário (credor), sendo de se intuir, portanto, que, quanto menor for o

prazo de carência definido pelo contrato, mais viável será a possibilidade de recuperação do devedor fiduciante, com a manutenção do contrato em vigor. (BERNARDES, 2007).

Tal colocação apesar de pertinente é bastante subjetiva. Hipoteticamente poderíamos suscitar como exemplo a situação de inadimplência temporária que poderia atingir um chefe de família que se vê desempregado. Nesta hipótese seria de mais valia se ele tivesse um prazo maior para que pudesse contornar suas dificuldades financeiras.

A execução do contrato sem um decurso de tempo razoável lhe acarretaria grandes prejuízos. Neste caso seria mais interessante para esse devedor lidar com um prazo de carência maior, ou seja, assim ele teria tempo suficiente para levantar um empréstimo, conseguir um novo emprego ou até de desfazer de determinados bens que possua, com vistas a adimplir suas obrigações, o que não seria possível em um prazo menor.

Vale lembrar que estamos falando de bens imóveis, cuja importância ultrapassa a do simples aspecto patrimonial, abarcando de forma mais importante a sua função social, e a sua simples retomada pela mora do devedor em prazo curto, poderia trazer prejuízos maiores do que uma simples novação da dívida com o credor fiduciário. Verificamos na pesquisa de campo que a maioria das instituições financeiras aciona o devedor quando apurado o atraso de 90 dias, ou seja, o atraso de até três prestações.

É importante frisarmos que, as questões em pauta acerca do tempo de carência não implicam grandes problemas para a pesquisa, visto que a discussão sobre o prazo gira em torno de qual período de carência que os agentes deveriam trabalhar (dentro da faixa de 30 a 90), o que não compromete o tempo de execução total da alienação fiduciária. O nosso objetivo nesse capítulo é fornecer subsídios ao leitor no sentido de que ele perceba a mudança trazida por esse regime em comparação ao regime de hipoteca.

A variável tempo a que nos referimos aqui diz respeito ao tempo total médio que leva o procedimento de execução do contrato, ou seja, o período desde a intimação ao devedor até a consolidação do bem em favor do credor. O desenho da variável tempo total médio, aqui escolhida, decorre da necessidade de se estabelecer um parâmetro para comparar as duas formas

de garantia: a alienação fiduciária e a hipoteca. O objetivo é verificar o tão falado dinamismo trazido pela lei.

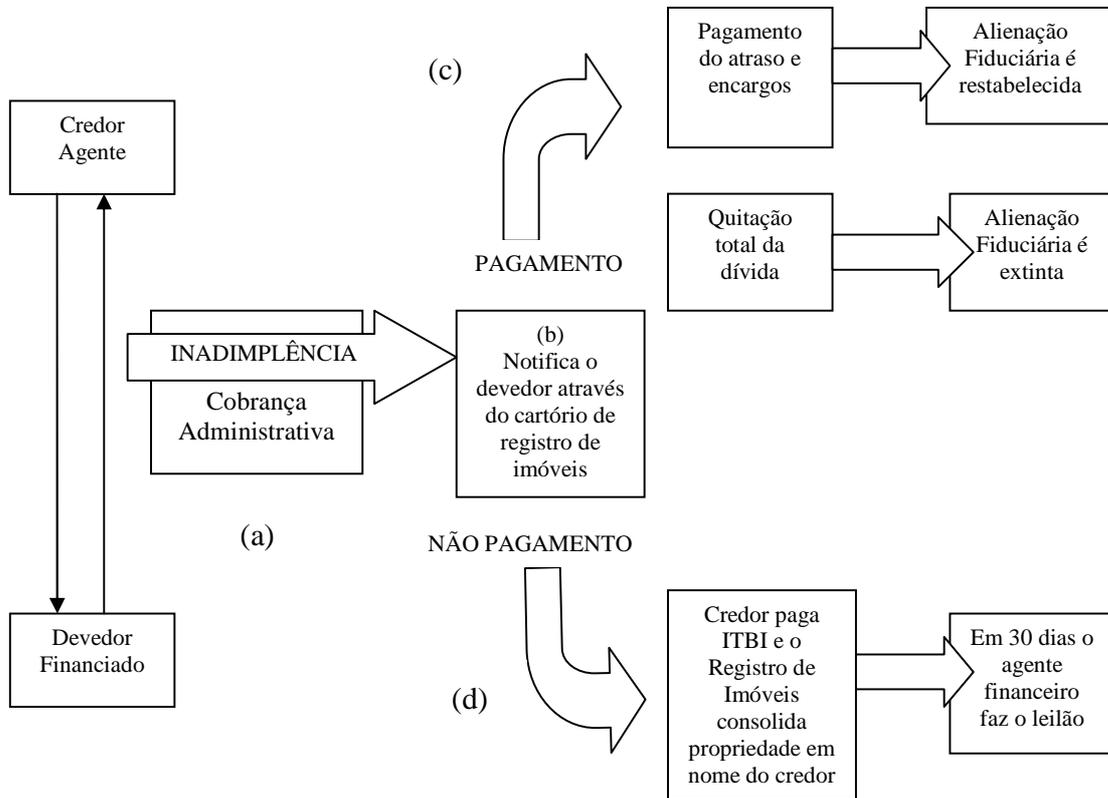
Como citado anteriormente, a consolidação do bem não é o objetivo do credor, pois para este não é interessante interromper o seu fluxo de recebimento. Da mesma forma que não interessa ao devedor (fiduciante) incorrer na mora nem na quebra de seu contrato.

A delonga na entrega efetiva da garantia do credor de dívida imobiliária, como se sustenta neste trabalho, tem sido sempre grande entrave para o desenvolvimento do mercado imobiliário uma vez que engessava a capacidade dos Agentes Financeiros em concederem crédito de forma ampla, tendo estes que se precaver de toda certeza possível acerca das possibilidades reais de pagamento do devedor. Essa incerteza acabava por gerar diversos mecanismos de minimização dos riscos, a exemplo das elevadas taxas de juros e multas contratuais. Esses fatores acabam por gerar altos custos de transação.

A necessidade de se dinamizar o mercado imobiliário levou a criação do instituto da Alienação Fiduciária de Bens Imóveis, que instituiu modalidade nova de garantia real sobre bem imóvel. Com vistas a dar maiores garantias ao credor, ela é marcada pela celeridade em que se processa a sua efetivação. Ao contrário da hipoteca, uma vez constituída a mora, o credor não precisa recorrer à via judicial.

A execução do contrato de alienação fiduciária em caso de inadimplemento do devedor, ao contrário da hipoteca, se processa por via administrativa regulada por lei especial, não se assemelhando em nada ao regime de hipoteca, que depende da intervenção do judiciário. Na figura 3 abaixo temos o funcionamento do processo de execução da alienação fiduciária, em caso de inadimplência e as possíveis soluções, conforme proposto pela lei.

Figura 2 – Funcionamento da execução da alienação fiduciária em caso de inadimplência



Fonte: MORAES, 2008, p.101. Adaptado.

O credor, fiduciário, ao verificar a inadimplência (a), endereça simplesmente um requerimento ao Registro de Imóveis (b) onde está registrada a garantia para que este proceda a uma notificação ao devedor inadimplente, alertando este a pagar a dívida. O devedor fiduciante terá então um prazo, de 15 dias, para efetuar o pagamento da dívida e de seus encargos. Ocorrendo o pagamento do valor referente à dívida (c), se estabelece a alienação fiduciária; se ocorrer o pagamento total (quitação), extingue-se a alienação. Não ocorrendo o pagamento (d), a purga da mora, o Oficial do Registro de Imóveis, após o pagamento do ITBI pelo credor, procederá na matrícula respectiva do imóvel consolidando a propriedade em nome do credor.

Nas palavras de Maria Lúcia Rocha, sub-oficial do Cartório de Registro Imobiliário e Hipotecário do 1º Ofício,

Ao recebermos a notificação do credor, encaminhamos a intimação para o devedor que tem um prazo de 15 dias para efetuar o pagamento do montante devido, caso esse não o faça dentro do prazo estipulado, o imóvel referido poderá ser registrado definitivamente no nome do credor; o processo é muito rápido. (ROCHA, 2009).

Após a consolidação do imóvel o credor levará o imóvel a leilão judicial ou extrajudicial, por duas vezes se o primeiro se frustrar. A lei não permite o credor ficar com o imóvel, mas frustrados os leilões poderá consolidar-se definitivamente a propriedade em seu nome desde que, do mesmo modo da hipoteca, desonere o devedor de toda a sua dívida. Para o gerente de relacionamento da CAIXA Mecenaz Mendonça (2009),

(...) o novo processo de execução trazido pela alienação fiduciária vem funcionando muito bem e tornou, de fato, o processo mais célere. No caso da CEF, a notificação, geralmente, é feita com até três prestações em atraso. Ele ainda enfatiza que na alienação fiduciária basta uma notificação não cumprida pelo devedor para que haja a averbação do bem em nome do credor. (MENDONÇA, 2009).

O grande mérito da instituição da alienação fiduciária é que ela independe da intervenção do judiciário, não se sujeitando aos caprichos e as atitudes protelatórias do devedor de má fé. A sua execução por via administrativa, ao invés da via judicial que levaria anos, fica simplesmente condicionada aos prazos estipulados contratualmente entre as partes. Caso não ocorra o pagamento da dívida, o próprio Oficial do Cartório, efetua a consolidação da propriedade na escritura.

Nas palavras de Mendonça (2009), “considerando um exemplo (...) enquanto a CAIXA conseguia retomar um bem na execução extrajudicial (na alienação fiduciária) em um ano, na judicial levaria cinco ou mais, até dez anos (...) isso quebra qualquer mercado, qualquer investidor”.

O próprio decurso do tempo acarretava graves prejuízos uma vez que imobilizava capital que poderia estar empregado na cadeia produtiva, por exemplo. A via judicial, verdadeira “via crucis”, traz custos extraordinários que precisam ser suportados pelas partes interessadas. Há que se arcar com custos de advogados, de oficiais de justiça, de profissionais que atuam como

peritos, além dos custos de movimentação do processo. A via judicial permite a interposição de recursos e embargos muitas vezes procrastinatórios e o simples erro de procedimento pode levar a nulidade do processo sendo necessário voltar à estaca inicial.

Para Lucas Rio (2009), advogado da Cyrela Andrade Mendonça, “(...) a alienação fiduciária é muito mais vantajosa para o mercado imobiliário, é fantástica”. Quando questionado sobre a morosidade da justiça brasileira interferindo na dinâmica do mercado, Lucas coloca “(...) o problema do sistema jurídico é não enxergar a questão econômica que está por trás dessas transações (...) a impressão é que querem resolver o problema social de moradia no país dentro dos contratos entre os agentes privados.

Nos casos de imóveis de baixo valor muitas vezes o processo de execução extrajudicial implica num gasto superior ao valor do imóvel, visto que além das despesas administrativas do Agente Fiduciário faz-se necessário, quando o ex-mutuário não é encontrado, comunicá-lo, através de edital, em jornal de grande circulação que o imóvel irá para leilão. Todo esse processo tem um custo bastante elevado e acaba por prejudicar o bom funcionamento do mercado. O custo processual deveria, em tese, ser suportado pelo derrotado no litígio, porém se torna impossível reaver esses gastos de quem já se encontra em um estado de insolvência total.

Portanto, na maioria das vezes os credores são obrigados a arcar com todos os custos extras na execução hipotecária contentando-se somente em reaver o valor representado pelo bem, o que se converte em altos custos. Com o longo prazo decorrido, é comum o devedor deixar uma elevada dívida com IPTU, taxa de condomínio, água e energia elétrica, conforme o caso, situação que agrava o risco do Agente Financeiro.

Quando se encurta esse lapso temporal na realização da garantia em face do devedor inadimplente, o mercado, tranqüilizado pela redução dos riscos concernentes ao negócio, flui em direção do pleno funcionamento. Os custos diminuem drasticamente uma vez que não será necessário acionar a máquina do judiciário para ver garantido o seu crédito. O processo de retomada do bem alienado fiduciariamente se torna menos custoso, pois deixa de ser necessária a intervenção de advogados, não há que se falar em custas processuais e nem em despesas com

citações através de oficiais de justiça.

A diminuição dos custos não só atinge o credor, mas também o devedor, que não precisará se submeter ao judiciário. A amplitude de negociação direta com o credor é bem maior, podendo este renovar e repactuar o que tiver sido acordado anteriormente. Além disso, dificulta a ação de medidas protelatórias prejudicando quem de má fé tenta ludibriar o sistema creditício. Segundo ROCHA (2009), “(...) na maioria dos casos onde recebemos o pedido para notificação do devedor, nem ficamos sabendo do resultado, o que nos leva a crer que as partes acabam entrando em acordo evitando a consolidação do bem imóvel em nome do credor”.

Os custos de execução dos contratos não foram mensurados quantitativamente devido à ausência de um sistema de cobrança único de taxas e de discrepâncias em várias esferas. Contudo, temos que os custos são resultados direto do tempo de execução desses contratos e podem ser mensurados a partir desse tempo.

A partir de pesquisas exploratórias feitas nas Varas Cíveis (18ª e 19ª), onde tivemos acesso a 18 processos, chegamos à conclusão de que o novo regime reduziu o tempo médio de execução dos contratos de 7 anos (com hipoteca) para no máximo 1 ano com a alienação fiduciária. Corroborando com este resultado, tivemos os dados da CEF através da entrevista ao gerente de relacionamento Mecenas Mendonça (2009).

Os oficiais de Cartório, através de suas rotinas profissionais, afirmaram que o processo de alienação fiduciária representou um grande avanço frente ao regime de hipoteca. Esses profissionais confirmaram a redução do tempo e dos custos de execução dos contratos imobiliários, apesar de não possuírem dados do universo dos processos, nos mostraram alguns deles e suas respectivas situações.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho, apresentamos a nossa visão acerca das mudanças institucionais no mercado imobiliário. Nesse sentido, discutimos a papel das Políticas Públicas e do *Policy Maker* no diagnóstico e remediação das falhas de mercado existentes, visando o bom funcionamento do mercado imobiliário. Ficou patenteada a importância dessas reformas implementadas pelo governo na recente dinâmica do mercado imobiliário.

É importante ressaltar que, dentro das formas de atuação do governo no enfrentamento da questão habitacional, encontramos algumas dificuldades ao separar as ações diretas das indiretas. Por vezes, essas duas formas pareciam confundir-se, interferindo na análise. Contudo, determinamos que ações diretas diziam respeito àquelas onde haveria a execução das políticas através dos próprios órgãos públicos e as ações indiretas seriam aquelas onde o policy maker atuasse visando atingir às expectativas iniciais, ou seja, dependeria da resposta do mercado à determinada política. Essa separação possibilitou uma melhor visualização destas duas formas de atuação.

No que concerne às reformas ocorridas a nível federal, verificamos alguns indícios de impacto no mercado habitacional soteropolitano. Apesar da conjuntura nacional favorável ao crescimento do mercado, listamos alguns indicadores do mercado imobiliário soteropolitano que parecem ter alguma ligação direta com as reformas aqui tratadas. Dentre os indicadores do mercado imobiliário soteropolitano, temos o número de lançamentos residenciais que, segundo o Balanço anual do mercado imobiliário de 2007, demonstra um crescimento no número de lançamentos de aproximadamente 77,8% em relação ao mesmo período de 2006. (ADEMI-BA, 2008). Esse aumento vem se repetindo desde 2004.

Olhando para o número de unidades novas comercializadas, observamos um incremento ano a ano desses números. Foram 2.285 unidades comercializadas em 2004, 3.150 unidades em 2005, 4.357 em 2006 e 7.116 em 2007. Outro indicador da expansão do setor pode ser verificado nos

números do emprego da construção civil na Bahia. A partir dos dados do CAGED-EEC¹², podemos notar a partir de 2004, quando o setor imobiliário começa a dar sinais de recuperação, uma expansão significativa no emprego do setor. Naquele ano tivemos a geração de 812 empregos diretos na RMS que foi superado em 2005 com a criação de 6.414 vagas no setor. A construção civil empregou em 2007, só na RMS, 6.173 pessoas. É possível afirmar que esse crescimento do emprego no setor deveu-se, principalmente, ao desempenho do mercado imobiliário.

Mas além dessas evidências, pudemos verificar através das entrevistas com os agentes que operam no mercado imobiliário a relevância das mudanças institucionais no desempenho desse setor. O objetivo dessas entrevistas era aferir a percepção e o entendimento desses agentes em relação a pertinência das observações e qual o grau de importância das mesmas para o setor. Através das entrevistas comprovou-se que as mudanças trazidas pelas leis nº 9. 514/97 e nº 10.931/04 foram de extrema relevância para a imensa expansão imobiliária observada em todo o país.

Foi colocado pela maioria dos entrevistados que apesar da grande importância das mudanças trazidas pelas leis citadas, essa expansão foi resultado da convergência de dados positivos de ordem econômica (conjuntura) e da atuação de políticas públicas macroeconômicas com foco nesse setor, sendo assim, as reformas acabaram por complementar essas medidas ao voltar as atenções para as lacunas existentes no âmbito dos contratos imobiliários.

Foi unânime entre os entrevistados a percepção da importância da garantia da alienação fiduciária nos contratos imobiliários, devido à celeridade que essa medida representou para o mercado. Mesmo sendo muito recente, a instituição da garantia acabou por gerar expectativas positivas no mercado, influenciando as tomadas de decisões dos agentes, principalmente entre os agentes financiadores do mercado imobiliário.

Sobre o processo de execução das garantias, através da alienação, foi colocada a questão da

¹² O número se refere ao saldo entre o total de admissões e o total de desligamentos. O emprego nesse setor teve, no ano, uma variação de 10,54%, segundo dados do CAGED-EEC. Disponível em <http://estatistica.caged.gov.br/consulta.aspx?mesCPT=12&anoCPT=2007>. Acesso em 22/04/08.

demora dos oficiais de cartório, na Bahia, em entender e colocar em prática a lei. Nas palavras de Mendonça (2009), “a CEF encaminhava os pedidos de notificação e o cartório não encaminhava para os devedores, só recentemente eles começaram a agir conforme estipula a lei”. Acredita-se que não houve uma orientação do Judiciário, quando da mudança institucional, na preparação dos oficiais de cartório.

A pesquisa exploratória nos possibilitou perceber a também carência de um sistema informatizado no Cartório de Registro de Imóveis que possibilitasse a mensuração dos dados referentes ao registro de imóveis e contribuísse para melhores condições de trabalho para os oficiais, o que acabaria refletindo em melhores serviços prestados à sociedade.

Ainda dentro do âmbito do Judiciário, ficou explícita a preocupação de alguns entrevistados em relação às soluções jurídicas frente aos conflitos de ordem econômica, pois a subjetividade do direito pode acabar dando margem a decisões equivocadas que prejudicariam o bom funcionamento do mercado. Somente o bom funcionamento do judiciário, ao cumprir as leis, poderá determinar a eficiência das mudanças legais que estão sendo discutidas.

Em relação ao patrimônio de afetação, percebemos que este foi bem recebido pelo mercado e representou, para as instituições financeiras, a quebra de um entrave ao financiamento imobiliário. Após o episódio da Encol, muitas instituições financeiras deixaram de financiar a produção imobiliária, mas com a criação do instituto pela lei, esse temor se reduziu e surgiram novas expectativas para os agentes financiadores.

Alguns dos entrevistados afirmaram que existe uma imensa aceitação pelos consumidores daqueles empreendimentos que trazem em sua fachada que a obra está sendo afetada, porém, a informação sobre o patrimônio de afetação não é de conhecimento geral e funciona como argumento na venda de imóveis. Essa simbologia representa para os adquirentes a segurança de que o empreendimento será entregue conforme contratado e, caso haja algum problema, esse é passível de solução.

É importante colocar que as medidas adotadas pelo Governo, apesar de representarem uma

grande conquista para o mercado imobiliário ainda são incipientes e precisam ser complementadas com ações que objetivem solucionar o descasamento entre a oferta de habitação e o perfil da demanda habitacional da população brasileira. A persistência do déficit habitacional e a favelização evidenciam a ineficácia das políticas habitacionais adotadas no passado recente. Como bem colocado por Moraes, “(...) é necessário integrar as políticas e programas habitacionais as demais ações de desenvolvimento urbano e a outras políticas sociais do governo, pois só uma política de habitação integrada e bem focalizada poderá contribuir para uma solução efetiva para os problemas habitacionais brasileiros”. (MORAIS, 2002).

REFERÊNCIAS

ADEMI-BA – Associação dos Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário. Balanço Anual do Mercado Imobiliário. **Notícias**. Disponível em: <<http://ademi-ba.com.br/novo/main/midia/noticias.jsp?Modld=2>>. Acesso em 13/03/08.

ADEMI-RJ - Associação de Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário. **Hoje na imprensa** / Notícias do Setor/ Ademi na Imprensa. Disponível em: <http://ademi.webtexto.com.br/paraimpressao.php3?id_article=19914> Acesso em: 06/06/ 08.

ADEMI-RJ - Associação de Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário. **Alienação Fiduciária de Bens Imóveis**. Condomínio e Incorporações. Disponível em: <http://ademi.webtexto.com.br/paraimpressao.php3?id_article=18053>. Acesso em: 08/11/07.

AVENA, Armando. Perspectiva do mercado imobiliário na Bahia. **A tarde online**. 17.10.2008. Disponível em: <http://www.atarde.com.br/classificados/corretores/mercadoimobiliario/noticia.jsf?id=956982> Acesso em: 22.06.2009

BAHIA. SEI. Boletim Técnico, PIB Estadual Trimestral. Disponível em: <http://www.sei.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=139&Itemid=210>. Acesso em 10/04/09.

BAHIA. Secretaria de Desenvolvimento Urbano - Sedur. Conferência Estadual das Cidades da Bahia, 3, 2007. **Anais...** Salvador, 2007. Disponível em: <http://www.sedur.ba.gov.br/pdf/caderno_resolucoes.pdf> Acesso em 10/06/09

BAHIA. Secretaria Municipal da Habitação - Sehab. Plano Municipal de Habitação Salvador, 2008-2025. Salvador, 2008. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/site/banco-de-referencia/bahia/salvador/SEHAB_Plano%20Municipal%20de%20Habitacao%20de%20Salvador.pdf> Acesso em: 05/03/09.

BAHIA Indústria. **Revista FIEB**, v.17, n. 183, p. 20, Abr. 2008.

BARCELOS, Raphael Magalhães. **A Nova economia institucional: Teoria e aplicações**. Brasília, DF: PET - UnB/IH/ECO, 2003.

BERNARDES, Maury Rouéde. **A Eficácia do Prazo de Carência na Alienação Fiduciária**. Disponível em: <http://www.ademi.webtexto.com.br/article.php3?id_article=25738>. Acesso em: 10/05/09.

BRANDÃO, Arnaldo Barbosa. **Problemas de teoria e metodologia na questão da habitação**.

Projeto: arquitetura, planejamento, desenho industrial, construção. São Paulo, 1984.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Reformas microeconômicas e crescimento de longo prazo**. Brasília, 2004.

BRASIL. Lei 10.931/04; Art. 1.368-A 2004b.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Instituições e Estado. **Valor Econômico**, 25/02/05. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=1522>>. Acesso em 17/05/08.

BONDUKI, Nabil Georges. Origens da habitação social no Brasil. **Revista Análise Social**, v. 29, n. 127, p. 711-732, 1994.

BOVESPA. **Espaço Jurídico Bovespa**. Notícias. Disponível em: <<http://www.bovespa.com.br/Investidor/Juridico/070913NotA.asp>>. Acesso em: 20/09/07.

BRASIL. Lei nº 10.931, de 2 de agosto de 2004, Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/_quadro.htm>. Acesso em: 13/08/07.

BRASIL. Lei nº 9.514, de 21 de Novembro de 1997, Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/QUADRO/1997.htm>. Acesso em: 13/08/07.

CAMPOS, Roberto de Oliveira. **A lanterna na popa: Memórias**. Rio de Janeiro: Editora Topbooks, 1994.

BAHIA – Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia. Disponível em: <<http://www.conder.ba.gov.br/historico.htm>>. Acesso em: 22.06.2009

CBIC. **Cartilha 10.931/04**. 2004. Disponível em: <<http://www.cbic.org.br/mostraPagina.asp?codServico=94>>. Acesso em 11/07/07.

CHALHUB, Namem Melhim. **Alienação fiduciária de bens imóveis**. Disponível em: <http://ademi.webtexto.com.br/article.php3?id_article=18053>. Acesso em: 08/11/07.

CONCEIÇÃO, Octávio A. C. **Além da transação: uma comparação do pensamento dos institucionalistas com os evolucionários e pós-keynesianos**. Disponível em: <<http://www.fee.com.br/sitefee/download/tds/024.pdf>>. Acesso em: 10/06/08.

ECONOMIA: Salão imobiliário supera expectativa. **Correio da Bahia**. Disponível em: <<http://www.correiodabahia.com.br/economia/noticia.asp?codigo=116282>>. Acesso em: 11/11/07.

FARINA, Elizabeth M. .M., AZEVEDO, Paulo F. e SAES, M. S.M. **Competitividade: mercado, estado e organizações**. São Paulo: Singular, 1997.

FIANI, Ronaldo. Teoria dos custos de transação. In: KUPFER, David; HASENCLEVER, Lia (Orgs.). **Economia Industrial: Fundamentos Teóricos e Práticas no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

FGV Projetos. **O crédito imobiliário no Brasil: caracterização e desafios**. São Paulo, 2007. Disponível em: <http://www.abecip.org.br/sitenovo/arquivos/Trabalho_FGV.pdf>. Acesso em: 27/06/08.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. **Déficit habitacional no Brasil 2005**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, Centro de Estatística e Informações, 2006. (Projeto PNUD-BRA-00/019 - Habitar Brasil – BID).

GALA, Paulo. A teoria Institucional de Douglas North. **Revista de Economia Política**, v. 23, n. 2 (90), abr.-jun. 2003.

GARCIA, Fernando; CASTELO, Ana Maria. O déficit habitacional cresce apesar da ampliação do crédito, **Conjuntura da Construção**, v. 4, n. 1, p. 8-11, mar. 2006.

HÁFEZ, Andréa. Segurança jurídica potencializa o mercado de títulos imobiliários. **Espaço Jurídico Bovespa**. Fev. 2006 Disponível em: <<http://www.bovespa.com.br/Investidor/Juridico/060223NotA.asp>> Acesso em: 25.06.2009

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - 1995**. Rio de Janeiro: Departamento de População e Indicadores Sociais, 1996.

LEONARDO, Rodrigo Xavier. **Redes contratuais no mercado habitacional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MENARD, Claude; SHIRLEY, Mary M. (Eds.). What is the New Institutional Economic? In: _____. **Handbook of New Institutional Economics**. Netherlands: Springer, 2005.

MENDONÇA, Frederico A. R. C. **Estratégia de localização dos conjuntos habitacionais da Urbis em Salvador, entre 1964 e 1984**. Disponível em: <<http://www.portalseer.ufba.br/index.php/rua/article/view/3068/2199>>. Acesso em 22/11/08.

MENDONÇA, Mecenas. **A Alienação Fiduciária e o Patrimônio de Afetação no âmbito da CEF**. Salvador, Agência da CEF Barra. Em 19/06/2009. Entrevista concedida a Muriel Gilgen.

MORAES, Daniel Carrasqueira de. **O SFI: A securitização como instrumento de fomento do crédito imobiliário**. Dissertação (Mestrado). Universidade de São Paulo, SP, 2008.

MORAIS, Maria da Piedade. Breve **Diagnóstico sobre o Quadro Atual da Habitação no Brasil**. Brasília: IPEA, 2002. (Políticas Sociais: acompanhamento e análise, nº 4). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_04/BREVE.pdf>. Acesso em: 10/05/09.

NORTH, Douglas C. **The role of institutions in economic development**. Geneva: United

Nations, 2003.

NORTH, Douglas C. La evolución histórica de las formas de gobierno. **Revista de economía institucional**, n. 2, 2000.

NORTH, Douglas C.. **Economic Performance through Time**. 1993. Disponível em: <http://nobelprize.org/nobel_prizes/economics/laureates/1993/north-lecture.html>. Acesso em: 21/04/08.

NORTH, Douglas C. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

NORTH, Douglas C. **The role of institutions in economic development**. Geneva, 2003.

PEREIRA DE ASSIS, Regina Lúcia. Estratégias de adaptação do capital imobiliário às tendências urbanas dos anos 90. **Bahia Análise & Dados**. Salvador, v.3, n.1, p. 106-115, Jun. 1993.

RIO, Lucas. **Qual a importância da alienação fiduciária para o mercado imobiliário**. Salvador, Stand de vendas Cyrela Andrade Mendonça. Em 03/03/2009. Entrevista concedida a Muriel Gilgen.

ROCHA, Maria Lúcia da Silva. **Processo de execução da Alienação Fiduciária no âmbito do Cartório de Registro de Imóveis**. Salvador, Cartório de Registro de Imóveis e Hipotecas do 1º Ofício. Em 21/05/2009. Entrevista concedida a Muriel Gilgen.

SANTOS, Claudio Hamilton M. **Políticas Federais no Brasil: 1964/1998.**, Brasília: IPEA, 1999. (Texto para discussão nº 654).

SANTOS, Cláudio Hamilton M.; CRUZ, Bruno de Oliveira. **A dinâmica dos mercados habitacionais metropolitanos: aspectos teóricos e uma aplicação para a grande São Paulo**. Brasília: IPEA, 2000. (Texto para discussão, nº 713).

SOUZA, Ângela Maria Gordilho. As cidades na cidade. In: CICLOS DE PALESTRAS SOBRE QUEM FAZ SALVADOR? 2002. **Anais...** Salvador, UFBA, 2002.

TORRES, Silvana. **Como funciona o Patrimônio de Afetação**. Salvador, Stand de Vendas do empreendimento Torre Jardim. Em 02/06/2009. Entrevista concedida a Muriel Gilgen.

WILLIAMSON, Oliver E. **The Economic Institutions of Capitalism**. New York: The Free Press, 1985.

WILLIAMSON, Oliver E.: [The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead](#) **Journal of Economic Literature**, v. 38, n.3, p.595-613, sept. 2000.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos**. 2ª Ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

