

TESE DE DOUTORADO  
INSTITUTO DE ARQUITETURA E URBANISMO DE SÃO CARLOS  
UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO

**O Programa Minha Casa Minha Vida em São José do Rio Preto/SP:  
Estado, Mercado, Planejamento Urbano e Habitação**

Autor: Gabriel Rodrigues da Cunha  
ORIENTADOR: Dr. Miguel Antonio Buzzar

São Carlos, Agosto de 2014.



**Gabriel Rodrigues da Cunha**

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo do Instituto de Arquitetura e Urbanismo de São Carlos, da Universidade de São Paulo como parte dos requisitos para a obtenção do título de doutor em arquitetura e urbanismo.

Orientador: Profº Dr. Miguel Antonio Buzzar

São Carlos/SP  
2014

AUTORIZO A REPRODUÇÃO TOTAL OU PARCIAL DESTE TRABALHO,  
POR QUALQUER MEIO CONVENCIONAL OU ELETRÔNICO, PARA FINS  
DE ESTUDO E PESQUISA, DESDE QUE CITADA A FONTE.

C972o Cunha, Gabriel Rodrigues da  
O Programa Minha Casa Minha Vida em São José do Rio  
Preto/SP: Estado, Mercado, Planejamento Urbano e  
Habitação / Gabriel Rodrigues da Cunha; orientador  
Miguel Antonio Buzzar. São Carlos, 2014.

Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em  
Arquitetura e Urbanismo e Área de Concentração em  
Teoria e História da Arquitetura e do Urbanismo --  
Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de  
São Paulo, 2014.

1. Política Habitacional. 2. Programa Minha Casa,  
Minha Vida. 3. Planejamento Urbano. 4. Habitação Social  
no Brasil. 5. Planejamento Estratégico. I. Título.



## FOLHA DE JULGAMENTO

Candidato: Arquiteto Urbanista **GABRIEL RODRIGUES DA CUNHA**

Título da tese: “O Programa Minha Casa Minha Vida em São José do Rio Preto/SP: Estado, Mercado, Planejamento Urbano e Habitação”.

Data da defesa: 13/08/2014

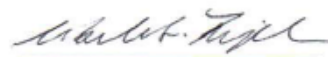
### Comissão Julgadora:

### Resultado:

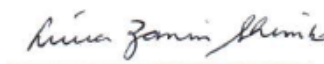
Prof. Assoc. **Miguel Antonio Buzzar (Orientador)**  
(Instituto de Arquitetura e Urbanismo - USP)



Profa. Assoc. **Cibele Saliba Rizek**  
(Instituto de Arquitetura e Urbanismo - USP)



Profa. Dra. **Lúcia Zanin Shimbo**  
(Instituto de Arquitetura e Urbanismo - USP)



Prof. Dr. **Adauto Lucio Cardoso**  
(Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ)



Profa. Dra. **Nirce Saffer Medvedovski**  
(Universidade Federal de Pelotas - UFPel)



Coordenador e Presidente da Comissão de Pós-Graduação do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo: Prof. Assoc. **Márcio Minto Fabrício**



Para minha guerreira, Helena, que nasceu ao final desta tese.



## Agradecimentos

Gostaria de agradecer aos professores que compuseram as Bancas de Qualificação e de Defesa, especialmente à Cibele e à Nirce, que estiveram em ambas e deram valiosas sugestões ao trabalho.

Ao meu orientador, Miguel, pela atenção, por compartilhar os interesses da pesquisa e contribuir para definir os rumos deste trabalho.

Aos colegas do grupo de pesquisa vinculado ao Programa Minha Casa Minha Vida, em especial à Catharina pelas contribuições.

Ao Instituto de Arquitetura e Urbanismo de São Carlos.

Às empresas pesquisadas, em especial os trabalhadores que a representaram se dispondo a colaborar por meio de reuniões e dos depoimentos.

Aos representantes do poder público que também colaboraram com esta tese dando depoimentos e disponibilizando materiais e dados importantes, especialmente os vinculados à Superintendência Regional da Caixa Econômica Federal, o Secretário de Planejamento Estratégico, Ciência Tecnologia e Inovação do município de São José do Rio Preto e os Superintendentes das autarquias municipais consultadas desta mesma cidade.

As minhas ex-alunas Ana Paula e Thais Borges, pelo material disponibilizado.

Ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo que me concedeu o Afastamento no momento final da tese, o que me propiciou mais tranquilidade para finalizá-la. Aos meus colegas do campus Votuporanga, em especial aos professores da área de edificações desta instituição, pelo apoio ao assumirem as minhas aulas aos alunos.

Aos meus familiares e amigos.

Por fim, a minha esposa Ana Paula, por dividir comigo as angústias e alegrias deste trabalho.

## RESUMO

---

O objetivo deste trabalho foi descrever e analisar o desenvolvimento do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) tendo como eixo a relação entre Estado, Mercado, planejamento urbano e habitação. O foco desta análise foi compreender o significado do PMCMV do ponto de vista do problema estrutural da moradia popular no Brasil, entendido como uma decorrência do processo de desenvolvimento econômico periférico, especialmente em sua fase mais recente caracterizada pelo regime pós-fordista financeirizado, vigente a partir da década de 1990. Os marcos teóricos da tese abrangeram a noção de “regulação”, bem como a compreensão da estrutura e economia “pós-fordistas”, no capitalismo periférico, para a interpretação da ação do Estado e do Mercado. Investigou-se quem são, como operam e se articulam os principais agentes deste programa, para a viabilização dos empreendimentos e quais são seus interesses principais. Para tanto foi selecionada, como objeto empírico da tese, a produção habitacional do PMCMV no município de São José do Rio Preto, localizado na região noroeste do Estado de São Paulo, e os agentes que a operam como o poder público local e os agentes privados (representados pelas empresas de construção e incorporação). As análises sugerem que os arranjos institucionais e privados (ou o binômio Estado-Mercado) estabelecidos no PMCMV, e que visaram fundamentalmente recompor a rentabilidade do mercado e a criação de novos negócios para a iniciativa privada, acabam sendo determinantes para a configuração socioespacial da cidade, na contramão dos objetivos da Reforma Urbana e da democratização das cidades. Este trabalho espera contribuir para mostrar a necessária revisão dos arranjos institucionais e da aplicação do fundo público destinado à habitação no âmbito do PMCMV não mais em favor da acumulação de capital, mas sim na direção do desenvolvimento social e na busca por uma cidade sócio espacialmente mais justa.

**Palavras-chave:** Política Habitacional, Programa Minha Casa, Minha Vida, Planejamento Urbano, Habitação Social no Brasil

## **ABSTRACT**

---

The aim of this study was to describe and analyze the development of the “Minha Casa, Minha Vida” Government Program (PMCMV) having as axis the relationship between state, market, urban planning and housing. The focus of this analysis was to understand the meaning of the PMCMV considering the structural problem of affordable housing in Brazil, understood as a result of peripheral economic development process, especially in its latest period characterized by financialized “post-fordist” regime, since 1990s. The theoretical frameworks of the thesis covers the notion of "regulation" as well as understanding the structure and "post-fordist" economy in peripheral capitalism, for the interpretation of the state and market action. We investigated who they are, how the main agents of this program operate and articulate for the viability of projects and what are their main interests. For that, as the empirical object of the thesis, was selected the housing production of PMCMV in São José do Rio Preto, located in the northwestern region of São Paulo State, and the agents that operate that, as the local public authorities and private actors (represented by the construction and development companies). The analyzes suggest that institutional and private arrangements (or State-Market binomial) established in PMCMV, and that aimed essentially restore the profitability of the market and the creation of new business for the private sector, ended up being crucial to the socio-spatial configuration of the city, contrary to the objectives of urban rearrangements and democratization of the cities. This study hopes to show the necessary review of the institutional arrangements and the application of the public housing fund in the PMCMV not in favor of capital accumulation, but rather in the direction of social development and in the search for a city with more socio-spatial justice.

**Key-words:** Housing Policy, Housing Program Minha Casa, Minha Vida, Urban Planning, Social Housing in Brazil

## LISTAS

---

### Listas de Quadros

<b>Quadro 1:</b> Objetivos e estratégias do PlanHab. ....	108
<b>Quadro 2:</b> Síntese da tipologia de municípios adotada no PlanHab. ....	110
<b>Quadro 3:</b> Alocação de Recursos do FGTS para habitação popular no PNHU/PMCMV .....	121
<b>Quadro 4:</b> PMCMV: Sub-programas, linhas, fontes de recursos e metas físicas. ....	122
<b>Quadro 5:</b> Legislação do PMCMV – Período: 2009 a 2012. ....	124
<b>Quadro 6:</b> Síntese das atribuições dos agentes do PMCMV – Entidades .....	127
<b>Quadro 7:</b> Síntese das atribuições dos agentes do PMCMV - Entidades.....	137
<b>Quadro 8:</b> Síntese das atribuições dos agentes do PNHU .....	137
<b>Quadro 9:</b> Especificações técnicas mínimas das unidades – PMCMV-2 – FAR/PNHU.....	151
<b>Quadro 10:</b> Expansão Loteamentos Fechados e Condomínios Residenciais (1974 a 2005)..	184
<b>Quadro 11:</b> Comparativo da Estrutura Institucional das Empresas 1, 2 e 3 .....	295
<b>Quadro 12:</b> Comparativo dos produtos oferecidos no município – Empresas 1, 2 e 3 (PMCMV) .....	296
<b>Quadro 13:</b> Loteamentos aprovados no período de 2007 a 2012.....	311

### Listas de Tabelas

<b>Tabela 1:</b> Programas Habitacionais Geridos Pelo MCidades em até 2008.....	100
<b>Tabela 2:</b> Número de unidades por projeto .....	128
<b>Tabela 3:</b> Evolução dos valores máximos de aquisição de unidade habitacional - FAR .....	140
<b>Tabela 4:</b> Percentual de evolução valores máximos de aquisição de UH - FAR.....	141
<b>Tabela 5:</b> Evolução dos valores nominais máximos de operação – Recursos FDS (faixa 1) ..	143
<b>Tabela 6:</b> Evolução percentual dos valores máximos de operação – Recursos FDS (Faixa 1) .....	144
<b>Tabela 7:</b> Evolução dos valores máximos de aquisição de UH FGTS (Faixas 2 e 3).....	145
<b>Tabela 8:</b> Reajuste Salario Mínimo Federal – Brasil (2009-2012) .....	146
<b>Tabela 9:</b> Inflação anual – Brasil (2009-2012).....	146
<b>Tabela 10:</b> Estrutura dos Financiamentos FAR (Faixa 1).....	148
<b>Tabela 11:</b> Evolução dos subsídios máximos UH – FGTS (Faixas 2 e 3) .....	148
<b>Tabela 12:</b> Evolução do custo da UH em relação ao SM - FGTS (Faixas 2 e 3) .....	149
<b>Tabela 13:</b> Comparativo entre inflação e o valor máximo de aquisição da UH - FGTS (Faixas 2 e 3).....	150
<b>Tabela 14:</b> PMCMV 1 e PMCMV 2 – UH contratadas Faixa 1 (Brasil).....	167
<b>Tabela 15:</b> PMCMV 1 e PMCMV 2 – Percentual UH contratadas Faixa 1 (Brasil). ....	168
<b>Tabela 16:</b> Contratação Unidades Habitacionais por Empresas - PMCMV - Faixa 1.....	172
<b>Tabela 17:</b> Evolução da População em São José do Rio Preto .....	181
<b>Tabela 18:</b> Loteamentos ilegais e legalizados no município de S. J. Rio Preto – 1980 a 2000 .....	206
<b>Tabela 19:</b> Necessidades habitacionais para plano de habitação de interesse social .....	213
<b>Tabela 20:</b> Estratégias de Ação do PMHIS de S. J. Rio Preto – Período 2010-2025.....	216
<b>Tabela 21:</b> Recursos para promoção pública de unidades habitacionais urbanas .....	218
<b>Tabela 22:</b> Comparativo dos Recursos conforme tipo de promoção de UH .....	218
<b>Tabela 23:</b> Orçamento Municipal de São José do Rio Preto. ....	218
<b>Tabela 24:</b> UHs contratadas pelo PMCMV na região de S. J. Rio Preto (03/2009 a 12/2012) ..	227



<b>Tabela 25:</b> Produção de U.H. por empresas - PMCMV de S. J. Rio Preto e região (03/2009 a 12/2012).....	228
<b>Tabela 26:</b> Distribuição dos setores econômicos do Município de S. J. Rio Preto - 2011.....	248
<b>Tabela 27:</b> Crescimento do nº. de empresas por setor de atividade no Município – 2011 ....	249
<b>Tabela 28:</b> Setores econômicos que mais influenciaram na arrecadação em 2010.....	249
<b>Tabela 29:</b> Atividades Econômicas com maiores arrecadações em 2010.....	249
<b>Tabela 30:</b> Empreendimentos da Empresa 1 – PMCMV em S. J. Rio Preto – SP.....	254
<b>Tabela 31:</b> Empreendimentos da Empresa 2 – PMCMV em S. J. Rio Preto – SP.....	261
<b>Tabela 32:</b> Empreendimentos habitacionais populares da Empresa 3.....	273
<b>Tabela 33:</b> Empreendimentos Empresa 3 PMCMV – S. J. Rio Preto – SP .....	275
<b>Tabela 34:</b> Composição do BDI.....	280
<b>Tabela 35:</b> Composição Financeira Total do Conjunto Residencial Nova Esperança.....	282
<b>Tabela 36:</b> Estimativa de Lucro do Conjunto Residencial Nova Esperança.....	282
<b>Tabela 37:</b> Composição Financeira Total - Conjuntos Residenciais Empresa 3 – Faixa 1.....	283
<b>Tabela 38:</b> Estimativa de Lucro dos Conjuntos Residenciais Empresa 3 – Faixa 1 .....	283
<b>Tabela 39:</b> Licitações Recentes p/ produção de habitação popular (2010-2013).....	304

## Listas de Gráficos

<b>Gráfico 1:</b> Número de Empréstimos Habitacionais (1980-2010).....	102
<b>Gráfico 2:</b> Dotação Orçamentária Inicial do PMCMV-1 – ano base: 2009. ....	121
<b>Gráfico 3:</b> Distribuição da meta física por Regiões.....	131
<b>Gráfico 4:</b> Comparativo da Meta Física entre S. Paulo e Regiões do Brasil. ....	131
<b>Gráfico 5:</b> Distribuição Física na Região Sudeste.....	131
<b>Gráfico 6:</b> Comparativo da Evolução da Inflação, SM e Valores Aquisição região S. J. Rio Preto.....	147
<b>Gráfico 7:</b> Comparativo entre a Evolução percentual dos Valores Aquisição e o Subsídio - FGTS.....	148
<b>Gráfico 8:</b> Direcionamento do desembolso por Faixa de renda (05/2009 a 05/2012) .....	155
<b>Gráfico 9:</b> Número de Unidades Habitacionais PMCMV – Data base: 15/07/2013 .....	157
<b>Gráfico 10:</b> Déficit habitacional urbano por faixa de renda média familiar mensal. ....	159
<b>Gráfico 11:</b> Valores contratados FGTS (2000 a 2008), por programas.....	161
<b>Gráfico 12:</b> Evolução das UH contratadas desde o lançamento do PMCMV – Todos os produtos .....	165
<b>Gráfico 13:</b> Evolução do PMCMV (faixa 1) - UH contratadas desde o lançamento - todos os produtos .....	165
<b>Gráfico 14:</b> PMCMV – Comparativo de contratação mensal – faixa 1.....	166
<b>Gráfico 15:</b> PMCMV – Comparativo de contratação mensal – faixa 1 .....	167
<b>Gráfico 16:</b> Comparativo PMCMV 1 e 2 – Percentual contratação (UH por modalidade).....	168
<b>Gráfico 17:</b> Contratação FAR/Alienação .....	168
<b>Gráfico 18:</b> Contratação FAR/Urbanização.....	168
<b>Gráfico 19:</b> Contratação FDS.....	169
<b>Gráfico 20:</b> Contratação Imóvel Rural.....	169
<b>Gráfico 21:</b> Percentual de Agentes c/ Contratos no PMCMV – Faixa 1 (PNHR e PNHU) .....	170
<b>Gráfico 22:</b> PMCMV – Contratação por tipo de agente.....	171
<b>Gráfico 23:</b> Porcentagem de lançamentos por Produto/Ano .....	253

## Lista de Figuras

<b>Figura 1:</b> Mapa com localização do município de S. J. Rio Preto .....	175
<b>Figura 2:</b> Foto aérea de S. J. Rio Preto .....	176

<b>Figura 3:</b> Perímetro urbano aproximado de São José do Rio Preto em 1958 .....	179
<b>Figura 4:</b> “Mini-distrito Canal 8” - Imagem Satélite e respectiva planta de zoneamento.....	182
<b>Figura 5:</b> Mapa de loteamento e condomínios residenciais em S. J. Rio Preto - 2005 .....	185
<b>Figura 6:</b> Foto aérea de três grandes condomínios fechados de alto padrão no município	186
<b>Figura 7:</b> Mapa perímetro urbano e expansão urbana período 1986-1990 .....	187
<b>Figura 8:</b> Mapa perímetro urbano atual e localização dos distritos e mini-distritos .....	188
<b>Figura 9:</b> Vicente Falconi Campos e Prefeito Municipal assinam convênio .....	197
<b>Figura 10:</b> Palestra Vicente Falconi na sede da ACIRP após assinatura do convênio .....	197
<b>Figura 11:</b> Mapa do Zoneamento da cidade .....	203
<b>Figura 12:</b> Mapa das AEIS-1 e AEIS-2 da cidade.....	204
<b>Figura 13:</b> Mapa dos loteamentos clandestinos e ilegais de S. José do Rio Preto - 2011 .....	210
<b>Figura 14:</b> Mapa dos vazios urbanos e loteamentos precários.....	226
<b>Figura 15:</b> Presidente Dilma Rouseff Visitando casa no Residencial Nova Esperança.....	230
<b>Figura 16:</b> Presidente Dilma Rouseff durante cerimônia de inauguração do Residencial ...	230
<b>Figura 17:</b> Vista geral do Residencial .....	230
<b>Figura 18:</b> Vista aérea das casas.....	230
<b>Figura 19:</b> Imagem de satélite do conjunto Residencial Nova Esperança .....	231
<b>Figura 20:</b> Planta Tipologia A – Área: 36,72 m <sup>2</sup> .....	233
<b>Figura 21:</b> Planta Tipologia B – Área: 38,64 m <sup>2</sup> .....	233
<b>Figura 22:</b> Implantação do Residencial Nova Esperança.....	233
<b>Figura 23:</b> Casa Residencial Luz da Esperança .....	237
<b>Figura 24:</b> Vista Conjunto Luz da Esperança.....	237
<b>Figura 25:</b> Aspecto geral das casas.....	237
<b>Figura 26:</b> Foto de satélite .....	237
<b>Figura 27:</b> Imagem de satélite dos conjuntos da Lealdade e da Amizade. ....	239
<b>Figura 28:</b> Foto aérea dos conjuntos da Lealdade e da Amizade .....	239
<b>Figura 29:</b> Implantação dos conjuntos da Lealdade e da Amizade .....	239
<b>Figura 30:</b> Mapa de abrangência Empresa 1 .....	252
<b>Figura 31:</b> Imagem de Satélite de 4 Condomínios Segmento Popular 1 - Empresa 1 .....	255
<b>Figura 32:</b> Perspectiva Condomínio Segmento Popular 2.....	256
<b>Figura 33:</b> UH – Segmento Popular 2 .....	256
<b>Figura 34:</b> Playground.....	256
<b>Figura 35:</b> Foto condomínio vertical.....	256
<b>Figura 36:</b> Planta da unidade habitacional – Tipologia: casa térrea. ....	256
<b>Figura 37:</b> Imagem de Satélite de 3 Conjuntos Segmento Popular 1 e 2 - Empresa 1 .....	257
<b>Figura 38:</b> Perspectiva Edifício - Empreendimento 16.....	262
<b>Figura 39:</b> Perspectiva geral Empreendimento 17 .....	262
<b>Figura 40:</b> Perspectiva Churrasqueira – Empreend. 16 .....	262
<b>Figura 41:</b> Planta do apartamento – Empreend. 17.....	262
<b>Figura 42:</b> Perspectiva da piscina – Empreend. 16.....	262
<b>Figura 43:</b> Implantação do Empreendimento 17.....	262
<b>Figura 44:</b> Imagem de Satélite de Empreendimento nº 16 - Setor Econômico 2 .....	263
<b>Figura 45:</b> Imagem de Satélite de Empreendimento nº 17 - Setor Econômico 1 .....	263
<b>Figura 46:</b> Imagem de Satélite de Empreendimento nº 6 - Setor Econômico 1 .....	263
<b>Figura 47:</b> Imagem de Satélite de Empreendimento nº 7 - Setor Econômico 1.....	264
<b>Figura 48:</b> Mapa com Localização dos empreendimentos analisados na tese.....	265
<b>Figura 49:</b> Obras do Conjunto em Botucatu/SP. Fonte: Website da Empresa.....	275
<b>Figura 50:</b> Obras do Conjunto em Estiva Gerbi/SP. Fonte: Website da Empresa.....	275
<b>Figura 51:</b> Obras do Conjunto em Lins/SP. ....	275
<b>Figura 52:</b> Obras do Conjunto em Mirassol/SP. Fonte: Website da Empresa. ....	275
<b>Figura 53:</b> Obras do Conjunto Vertical em Taquaritinga/SP.....	275
<b>Figura 54:</b> Obras Conjunto Luz da Esperança – S. J. Rio Preto/SP.....	275

<b>Figura 55:</b> Planta de Madeiramento da Cobertura de U.H. do Nova Esperança.....	288
<b>Figura 56:</b> Esquema de pintura das fachadas das UHs Conj. Nova Esperança .....	289
<b>Figura 57:</b> Prefeito Municipal (camisa clara) na entrega das chaves do Luz da Esperança ..	314
<b>Figura 58:</b> Prefeito Municipal vistoriando obras dos conjuntos Amizade e Lealdade .....	314
<b>Figura 59:</b> Mapa de loteamentos aprovados entre 2007 a 2012 (em vermelho).....	315
<b>Figura 60:</b> Sorteio das casas – S.J. Rio Preto .....	319
<b>Figura 61:</b> Sorteio das casas – Barretos/SP .....	319

## **Listas de Siglas e abreviações**

**BNH:** Banco Nacional de Habitação

**CCFGTS:** Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

**CEF:** Caixa Econômica Federal

**CMH:** Conselho Municipal de Habitação

**Copeur:** Comissão Permanente de Urbanização e Legislação dos Loteamentos Irregulares e Clandestinos

**EMCOP:** Empresa Municipal de Construções Populares

**FAR:** Fundo de Arrendamento Residencial

**FGTS:** Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

**FHC:** Fernando Henrique Cardoso

**FJP:** Fundação João Pinheiro

**FMH:** Fundo Municipal de Habitação

**FNHIS:** Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

**LULA:** Luís Inácio da Silva

**OGU:** Orçamento Geral da União

**ONG:** Organização Não Governamental

**PAC:** Programa de Aceleração do Crescimento

**PAR:** Programa de Arrendamento Residencial

**PlanHab:** Plano Nacional de Habitação

**PMCMV:** Programa Minha Casa Minha Vida

**PMHIS:** Plano Municipal de Habitação de Interesse Social

**PSH:** Programa de Subsídio Habitacional

**PT:** Partido dos Trabalhadores

**SBPE:** Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo

**Seplan:** Secretaria Municipal de Planejamento Estratégico, Ciência, Tecnologia e Inovação

**SEMAE:** Serviço Municipal de Água e Esgoto

**SFH:** Sistema Financeiro de Habitação

**SFI:** Sistema Financeiro Imobiliário

**UH:** Unidade Habitacional



# SUMÁRIO

---

<b>APRESENTAÇÃO .....</b>	<b>19</b>
<b>CAPÍTULO 1: Antecedentes do Programa Minha Casa Minha Vida .....</b>	<b>30</b>
1.1. Uma falsa hegemonia: Neoliberalismo, Estado Gerencial e o pós-fordismo periférico .....	32
1.1.1. Articulação entre capital financeiro e capital imobiliário .....	45
1.2. Política Urbana, planejamento urbano e a questão da moradia no Brasil.....	50
1.2.1. Dilemas da democratização da cidade a partir de 1990.....	56
1.3. Políticas sociais e de habitação pós-BNH: a construção de um novo modelo privado/financeiro de provisão.....	63
1.3.1. Política habitacional do governo FHC .....	67
1.4. A Hegemonia às avessas: os governos de Luís Inácio Lula da Silva .....	80
1.4.1. O Programa de Aceleração do Crescimento e o PMCMV.....	87
1.4.2. Pilar social da hegemonia às avessas: políticas sociais e o Programa Bolsa Família ..	91
1.5. Política habitacional a partir do 1º governo Lula: inflexões e continuidades .....	95
1.5.1. O Plano Nacional de Habitação (PlanHab) .....	103
<b>CAPÍTULO 2: O Programa Minha Casa Minha Vida .....</b>	<b>114</b>
2.1. A Criação da Máquina de Produzir Moradias: o PMCMV .....	114
2.2. As engrenagens da máquina: desenho Institucional do PMCMV .....	120
2.2.1. Estrutura financeira .....	120
2.2.2. Legislação geral do PMCMV.....	123
2.2.3. Modalidades e Agentes do Programa Minha Casa Minha Vida .....	136
2.2.4. Valores de aquisição e subsídio.....	139
2.2.5. Especificações técnicas mínimas das unidades.....	151
2.2.6. Diretrizes urbanísticas, planejamento urbano e o PMCMV.....	152
2.3. O filão preferido: o PMCMV para as faixas 2 e 3 (acima de 3 salários mínimos).....	155
2.4. O novo filão: o PMCMV para a faixa 1 (até 3 salários mínimos).....	158
2.4.1. Evolução do PMCMV faixa 1 (PNHR e PNHU) .....	162
2.4.2. Principais agentes do PMCMV faixa 1 (PNHR e PNHU) .....	170
<b>CAPÍTULO 3: Objeto empírico: Produção habitacional do PMCMV em S. J. Rio Preto.174</b>	
3.1. O Desenvolvimento do município, segregação socioespacial e as primeiras políticas urbanas e habitacionais locais .....	175
3.2. Planos Diretores e o planejamento urbano recente do município .....	189
3.2.1. O Plano Diretor de 1992.....	189
3.2.2. A modernização da máquina pública do município e o Orçamento Participativo...	193
3.2.3. O Plano Diretor de 2006 .....	197
3.3. Política habitacional no município. ....	205
3.3.1. Plano Municipal de Habitação, déficit habitacional e PMCMV .....	211
3.3.2. O PMHIS e o espaço intra-urbano de São José do Rio Preto .....	223

3.4. A máquina local: o PMCMV na cidade de S. J. Rio Preto.....	227
3.5. Os produtos locais: conjuntos habitacionais do PMCMV .....	229
3.5.1. O Residencial Nova Esperança – 2009 a 2011 .....	229
3.5.2. O Residencial Luz da Esperança – 2011 a 2013.....	236
3.5.3. Os Residenciais Parque da Lealdade e Parque da Amizade – 2012 a 2014 .....	238
3.5.4. Considerações sobre a análise dos conjuntos habitacionais.....	239
3.6. Agentes do PMCMV .....	244
3.6.1. Agentes privados: breve panorama recente das empresas de construção civil.....	244
3.6.2. O mercado de habitação para as faixas acima de 3 salários – Empresas 1 e 2.....	251
3.6.3. O mercado de habitação para a faixa de até 3 salários – Empresa 3 .....	270
3.6.4. Comparativo da atuação dos 3 agentes privados analisados .....	289
3.6.5. O poder público.....	297
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>320</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>333</b>

## **APRESENTAÇÃO**

---

Esta tese configura-se a partir da criação do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), anunciada em 2009, pelo então presidente Luís Inácio da Silva (Lula) que prometia construir a audaciosa meta de 1 milhão de moradias.

Ainda em 2009, durante a elaboração do projeto de pesquisa, tomou-se conhecimento que no município de São José do Rio Preto, cidade que o autor residia na época, havia sido firmado um contrato e se encontrava em execução um dos maiores conjuntos habitacionais do PMCMV. Em 2011, quando foi concluído, a presidente da República, Dilma Roussef foi pessoalmente à cidade realizar a inauguração deste novo conjunto habitacional, fato que adquiriu grande notoriedade mobilizando toda a região, pois havia décadas um Presidente da República não ia à cidade.

Todos estes fatos convergiram para os interesses de pesquisa no Programa e compreender a sua forma de prover habitação, verificando quais seriam as novidades que ele trazia. No caso do referido conjunto habitacional, tratava-se de um conjunto habitacional com quase 2.500 moradias construído para famílias cuja renda era de até 3 salários mínimos. Este aspecto chamou mais a atenção porque esta é a faixa para qual, historicamente sempre foi muito difícil de prover habitação, não havendo até então,

nenhuma política habitacional capaz de reverter esta situação. Isto levou à seguinte questão inicial: a possibilidade aberta pelo PMCMV do acesso à habitação formal para a parcela mais pobre da população, observada no município em questão, significava uma mudança mais profunda na forma como as políticas públicas tem enfrentado o problema habitacional brasileiro ou não?

Na busca de uma resposta a esta questão, foi realizada a revisão bibliográfica que apontou para o fato de que a chave desta resposta estava na relação entre o PMCMV e o modelo político-econômico praticado pelo presidente Luís Inácio Lula da Silva e continuado por Dilma, ao qual Ruy Braga (BRAGA, 2012) atribuiu o nome de “hegemonia lulista” e André Singer (SINGER, 2012) de “lulismo”.

Outro fato importante é que este conjunto habitacional tinha sido construído pela iniciativa privada e não era o único produzido para esta faixa de renda. Ao contrário, a empresa que o construiu tem se tornado especialista neste tipo de produção. Ainda na revisão bibliográfica, um dos autores, Lúcia Shimbo (SHIMBO, 2010), apresentava uma explicação para esta questão que parecia servir para o fenômeno observado, apontando que os limites de distinção entre produção de mercado e produção social de moradias estavam se tornando cada vez mais porosos. O que surpreendeu foi verificar que, contrariando o histórico das políticas de habitação, houve uma expansão do mercado que ocorreu para a faixa de renda mais baixa, demandando, portanto, uma investigação que revelasse os motivos e como isso opera, acompanhando as ações locais do poder público municipal, federal e das empresas.

Foi desta forma que esta pesquisa começou a ser desenhada tal qual se apresenta nesta tese. Inicialmente, planejou-se tratar o mencionado conjunto Habitacional de S. J. Rio Preto como estudo de caso, composto pela análise da atuação da empresa, do poder público e das questões relacionadas ao conjunto habitacional. No entanto, no decorrer da pesquisa, esta abordagem mudou. Os dados que foram sendo obtidos nos meses seguintes de trabalho mostravam progressivamente que este conjunto habitacional não era uma exceção, tratava-se apenas de um dos maiores até então construídos pela empresa na vigência do PMCMV, seguido por outros. Diante disso, a mudança de abordagem foi necessária. Este conjunto passou a ser tratado como um exemplo que mostrava a regra e não um caso isolado. Sua análise significava a explicação do todo, o PMCMV, pela parte. Seria um objeto empírico da pesquisa cuja função era ajudar a esclarecer o significado político e econômico do PMCMV.

No momento que se operava esta mudança foi aprovada a construção de mais um conjunto habitacional do mesmo porte na cidade pela mesma empresa o que acabou



demandando sua inclusão nas análises deste trabalho. No entanto, o recorte para a faixa de renda de até 3 salários mínimos oferecia uma explicação muito parcial do Programa e, portanto, foram incluídos empreendimentos para as faixas de renda acima de três salários mínimos, também previstas no PMCMV, sob responsabilidade das maiores empresas atuantes na cidade. Isso permitiu ter uma visão um pouco mais ampla da atual política habitacional e verificar que ela está toda estruturada para a realização de produtos para consumo, compondo mais um item no portfólio das empresas de construção e incorporação.

O sucesso do Programa no atendimento a faixas de rendas diferenciadas se deve à articulação de mecanismos de financiamento público diferenciados a produtos também diferenciados no portfólio das empresas. Muito mais do que uma política habitacional pública, o significado do que se observava parecia muito mais com uma “mercadificação” da política social de habitação. Esta mercadificação revelou uma eficiência produtiva que salta aos olhos: o PMCMV contratou e executou, num curto espaço de tempo, um grande número de unidades habitacionais por meio da parceria com a iniciativa privada. Para tanto, a ação e a interação dos agentes públicos e privados foi fundamental para o sucesso político e econômico do Programa. Cada conjunto habitacional só sai do papel graças à relação – pode-se dizer – de confiança cotidiana entre os agentes, públicos e privados, e por este motivo, a explicação do funcionamento e dos interesses de cada um e também o relacionamento entre eles foi imprescindível para esta tese.

Em síntese, a pesquisa acompanharia a relação entre os agentes públicos e privados na execução da política habitacional do município de São José do Rio Preto, verificando também a produção habitacional gerada nesta relação e suas relações com o contexto urbano. Na análise da produção habitacional, seriam observados e comparados aspectos como a tipologia habitacional, localização dos empreendimentos, seu porte e número de unidades, o atendimento às exigências técnicas do PMCMV, valores financiados entre outros. Com relação à análise da atuação dos vários agentes envolvidos com a promoção de habitação, entende-se que é na mediação entre estes agentes que a política habitacional acontece, isto é, ela se faz presente nas decisões tomadas, nos interesses que se espera atender, nas concepções ou mesmo ideologias que são compartilhadas pelos agentes. Foram escolhidos representantes do poder público federal e municipal, respectivamente a Caixa Econômica Federal e os órgãos de planejamento da prefeitura do município em questão, e representantes do capital privado, especificamente três empresas construtoras de destaque na produção habitacional de baixa renda. Sem tais sujeitos “históricos” não haveria política habitacional, pois esta está imersa nas relações sociais. Por isso, procurou-

se acompanhar, em cada um, as ações que estavam mais atreladas à questão da habitação, recorrendo a entrevistas, solicitando e analisando documentos, projetos, planilhas, acompanhando o dia a dia de cada agente em suas sedes e escritórios, das equipes de projeto às equipes de obras, os eventos que participavam como inaugurações, sorteios, entregas de casas etc.

Para a análise da atuação de cada agente foi necessário recorrer a uma literatura específica. Para dar conta de compreender o significado da atuação do poder público e do planejamento urbano e de como estes contribuem para o que se está definindo como a mercadificação das políticas sociais, seja no âmbito federal ou municipal, foi necessário resgatar o percurso histórico recente do planejamento estatal, explicitando como a máquina pública opera atualmente, particularmente com relação ao planejamento urbano. No caso de São José do Rio Preto, há uma histórica segregação socioespacial que não tem sido combatida e que continua mesmo depois do início do PMCMV. Na verdade, as operações que envolvem o PMCMV neste município acabam se articulando com esta lógica local de segregação, ao contrário do que se esperaria de uma política habitacional com fins sociais.

A análise dos planos diretores e de habitação de São José do Rio Preto parece demonstrar tais modificações, revelando o enfraquecimento da “dimensão pública” contida nos movimentos pela Reforma Urbana e que levaram à criação do Estatuto da Cidade. Este último, a julgar pelo município analisado nesta tese, ainda não conseguiu ter o lugar que se pretendia na política urbana, isto é, de funcionar como instrumento de democratização do acesso à propriedade urbana, questão diretamente vinculada à habitação. Sua fraqueza não se revela por observar que os instrumentos nele previstos são ignorados, não regulamentados, nos planos urbanos pesquisados, mas exatamente por estarem inclusos em tais planos. Como é mostrado ao longo da tese, o atual plano diretor da cidade contém grande parte dos instrumentos exigidos pelo Estatuto da Cidade, mas uma parte deles continua propositalmente sem regulamentação, tornando-se, na prática, inoperante. A outra parte, já regulamentada, é tratada de forma a não atrapalhar o que hoje se entende em grande parte por desenvolvimento urbano, principalmente a lucrativa expansão urbana agora realizada por loteamentos habitacionais econômicos com recursos do PMCMV.

O trabalho mostra como é criada uma situação paradoxal na qual, sob a égide do Estatuto da Cidade, o plano diretor vigente possui instrumentos que se tornaram pouco efetivos na condução do PMCMV, favorecendo a valorização imobiliária e não a democratização do espaço urbano. Ou seja, as ações do Programa acabam sendo tratadas

pelo poder público de forma a não atrapalhar o mercado imobiliário, sugerindo a hipótese de que um aparato que deveria servir para democratizar a terra urbana tem servido, na verdade, para valorizá-la e reforçar a exclusão, numa clara demonstração de que o que não falta é regulação pública, mas que esta se volta a determinados interesses. Atribuir ao poder público, seja ele federal ou municipal, a figura de “refém” do mercado não parece ser o mais apropriado para ilustrar o fenômeno observado.

Para compreender o significado da atuação dos agentes privados foi examinada uma literatura capaz de explicitar os processos de mercadificação e financeirização da política habitacional e também das recentes formas de gestão e produção utilizadas pelas empresas, como os trabalhos de autores como ROYER (2009), SHIMBO (2010) e FIX (2011) procuram realizar. Com isso foi possível mostrar como as empresas operam com os recursos do Programa, quais produtos oferecem, e, ainda que sumariamente, por quais caminhos elas garantem seus lucros dentro desta lógica. A farta disponibilidade de crédito garante aquele fator que talvez seja o mais importante para a lucratividade com empreendimentos de baixa renda: a produção em escala. Tal fator é tão determinante que, no caso da habitação para as famílias mais pobres (que recebem até 3 salários mínimos) é quase que exclusivamente através dele que se obtém lucratividade. Para tanto é fundamental que esta produtividade faça um vasto uso da subcontratação, como a principal forma de contratação de mão de obra utilizada na construção.

A análise do contexto político e econômico brasileiro do período acabou também sendo fundamental, sem a qual ficaria muito difícil entender o funcionamento do PMCMV. Primeiramente porque o desafio da produção de moradia para a população mais pobre está atrelada a questões mais amplas, remetendo à forma que o capitalismo atual se organiza nacional e internacionalmente, e quais efeitos sociais ele gera em cada contexto. No caso brasileiro, o capitalismo periférico de industrialização com baixos salários, também conhecido como “fordismo periférico”, estabeleceu um regime despótico de acumulação que deixou o legado da enorme desigualdade social. Isso representou um desafio para as políticas de habitação, pois inviabilizou o acesso formal à moradia de enorme parcela da população, que precisou recorrer às alternativas conhecidas da autoconstrução nas periferias das cidades, muitas vezes em loteamentos ou porções de terra irregulares, produzindo as favelas. As políticas de habitação do fordismo periférico, sejam as do período populista (1930-1964), sejam as do período autoritário (1964-85), não foram capazes de apresentar uma solução ao problema. Até então, o foco da política de habitação não foi a solução habitacional, mas questões econômicas como a abertura de oportunidades de emprego para absorção de massas de trabalhadores semiespecializados e o impulso ao

setor da construção civil e à indústria de construção (sobretudo em momentos que tais setores se encontravam paralisados no conjunto da economia brasileira), além de questões ideológicas, como controlar a mobilização política das massas trabalhadoras frente às permanentes contradições do fordismo periférico.

O modelo econômico que se sucedeu no Brasil a partir da década de 1990, conforme sugerem autores como PAULANI (2008), OLIVEIRA, RIZEKI e BRAGA (2010) e BRAGA (2012), pode ser definido como “pós-fordismo financeirizado”, caracterizado como um regime que se assenta em outras bases de acumulação de capital voltadas ao capital financeiro ao invés do capital produtivo-industrial. Este modelo deu um novo impulso ao regime despótico de acumulação, ao invés de por um ponto final. Segundo Paulani, a estrutura econômica brasileira foi transformada em uma plataforma de valorização financeira internacional, para a qual as relações de trabalho, conforme Rizeki e Braga, não são menos heterônomas e degradantes, nem melhor remuneradas. A versão pós-fordista iniciada por Fernando Henrique Cardoso e continuada no governo de Luis Inácio Lula da Silva – ainda que com este último, em comparação com o primeiro, imprimiu um “acento social” que se manifesta na redução da pobreza e, em menor grau, da desigualdade – não apresenta rupturas com esta estrutura econômica. Um exemplo disso é que a maior parte dos empregos formais criados entre 2003 e 2010, conforme BRAGA (2012) possuem remunerações que atingem até um salário mínimo e meio, no máximo. Esta população é uma das principais beneficiárias do PMCMV e, por isso, é importante abordar, nesta tese, a configuração econômica atual.

A este trabalhador de baixíssima renda, isto é, o proletariado precarizado ou simplesmente “precariado” (BRAGA, 2012), as contradições do fordismo periférico levaram à moradia produzida com seu próprio esforço como a única solução possível, revelando o fracasso das políticas habitacionais. Agora, além desta solução, a política habitacional do governo Lula, especialmente o PMCMV, abre alternativas de acesso à moradia formal por meio do financiamento, sem promover uma mudança substancial no modelo econômico baseado no trabalho barato. Esta é a questão estrutural da moradia no Brasil.

Isso implica observar com maior atenção esta política habitacional e seus efeitos. E é aqui que se concretiza a principal formulação desta tese: **Qual o significado do PMCMV do ponto de vista do problema estrutural da moradia popular no Brasil, entendido como uma decorrência do processo de desenvolvimento econômico periférico, agora em sua fase mais recente caracterizada pelo regime pós-fordista financeirizado, vigente a partir da década de 1990? Isso é, em sua articulação com este processo de desenvolvimento, o PMCMV aponta ou não para a sua superação?**

A série de elementos analisados em todo o trabalho sugere que não, pois a forma mercadificada de solução habitacional que implica arranjos institucionais e privados (ou o binômio Estado-Mercado) em favor dos interesses da acumulação não representam um ponto de inflexão, ou uma mudança dos rumos do desenvolvimento gerador de desigualdades e dos problemas urbanos. Os conjuntos habitacionais analisados, que o digam: o modelo urbanístico observado em cerca de 5 anos de existência do PMCMV é inquietante. Para todas as faixas de renda ele vem sendo conduzido em favor dos interesses do mercado, favorecendo a especulação imobiliária e também a segregação socioespacial, não rompendo com os modelos estabelecidos de ocupação horizontal das periferias urbanas.

\* \* \* \* \*

Os capítulos propostos se estruturam da seguinte maneira: o primeiro capítulo apresenta o conjunto de mudanças que ocorreram na definição das atribuições do Estado brasileiro, do seu papel econômico e social e o espaço que tais mudanças reservaram às políticas sociais e de habitação. Primeiramente discutiu-se a formação de uma nova configuração político-econômica, acompanhando como a Reforma Gerencial remodelou a atuação do Estado, sob a égide da ideologia neoliberal, criando condições para que a máquina pública passasse a operar num novo contexto econômico caracterizado pela hegemonia do capital financeiro, alterando também a forma como trataria os direitos sociais dali para frente. Em seguida ateu-se às novas formas de pensar a cidade e o planejamento urbano, buscando subsídios para entender a recente atuação do poder público no âmbito urbano, ou mais especificamente, intra-urbano que surge neste novo contexto econômico. O planejamento urbano do período tem sido disputado, ainda que de forma desigual, por duas visões distintas: do lado conservador se apresentam forças políticas atreladas à noção de planejamento urbano que perpetua as desigualdades socioespaciais e que não mexe na estrutura fundiária brasileira. Do lado progressista, apresentaram-se forças políticas, a exemplo do Movimento pela Reforma Urbana, que pretenderam modificar os rumos do planejamento urbano como ferramenta de exclusão social, depositando suas expectativas numa regulamentação urbana de cunho mais democrático que teria levado à criação do Estatuto da Cidade.

Em seguida construiu-se um quadro das recentes políticas de habitação, na vigência dos presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva, acompanhando quais as tendências de cada um deles e seus conteúdos políticos, mapeando quais foram as principais alterações ocorridas no campo da habitação de interesse social e que embasaram a formulação do Programa Minha Casa Minha Vida. Toda a questão do desenvolvimento

brasileiro pós-fordista periférico aparece permeando estas análises, aparecendo por vezes em seções separadas, mostrando a construção das articulações que ele engendra entre Estado e Mercado, especificamente no delineamento das políticas habitacionais.

O segundo capítulo mostra o quadro atual do Programa Minha Casa Minha Vida, apresentando e discutindo seus instrumentos, dispositivos e mecanismos para revelar suas peculiaridades. É mostrado como a origem do Programa foi fortemente determinada pela crise econômica mundial, consolidando um conjunto de medidas de caráter anticíclico por parte do governo federal. Examina-se como se fizeram presentes os interesses do setor privado desde a composição da comissão que formulou as bases desta política, antes mesmo da criação do PMCMV. O capítulo segue construindo um balanço estatístico do Programa, especialmente no que se refere à produção para a faixa de renda mais pobre, desde 2009 até 2013. Este balanço revela como o PMCMV é um sucesso do ponto de vista do Capital, alimentando a expansão urbana das cidades brasileiras, pela promoção da iniciativa privada (empresas construtoras e incorporadoras), disparadamente os principais agentes do Programa. Um dos pontos fundamentais do capítulo, que aborda o ponto central deste trabalho – a questão estrutural da moradia no Brasil – é aquele que trata dos valores de aquisição e subsídio, revelando como o PMCMV incorpora a elevação do valor da moradia promovida pela especulação imobiliária, onerando ainda mais o seu custo em relação ao salário mínimo, que se elevou menos, comparativamente. Nem a complementação dos subsídios, proposta pelo PMCMV, é capaz de compensar esta elevação.

O terceiro capítulo mostra todo o levantamento e estudo realizado no município de S. J. do Rio Preto – SP, relacionado à forma como o PMCMV se desenvolve na cidade. Trata-se do objeto empírico da tese, onde é mostrado como o PMCMV ocorre na prática. Primeiramente é acompanhado o desenvolvimento histórico do município, mostrando como historicamente a cidade vai se definindo em termos de industrialização e da atividade econômica no setor comercial e de serviços, alimentando a expansão urbana com caráter sócio espacialmente segregador. O viés político altamente conservador marca as origens da cidade e acompanha o seu desenvolvimento até atualmente, exercendo forte influência na formulação da política urbana e no planejamento urbano da cidade, inclusive os planos diretores.

Na sequência acompanha-se o desenvolvimento destes últimos, verificando a presença dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade ao lado de outros que revelam uma visão de mercado, por vezes contraditórias à função social da propriedade urbana. Num contexto político local cuja mobilização (seja ela oriunda dos representantes eleitos,

seja da sociedade civil) por uma visão alternativa e democrática de desenvolvimento urbano é bastante frágil, as diretrizes conservadoras contidos nos planos que favorecem o mercado imobiliário tem prevalecido, contribuindo para o desenvolvimento da expansão imobiliária sem maiores resistências. Em seguida, concluindo a análise do planejamento urbano da cidade, examina-se a política de habitação, incluindo o Plano Municipal de Habitação, e qual a relação que mantem com o PMCMV.

Passa-se, então a dedicar atenção à atuação dos agentes, propriamente dita, começando pelo setor privado, a partir da produção de três empresas de construção atuantes na cidade. Investiga-se como se desenvolvem os trabalhos no canteiro de obras, que tipo de produtos realizam e para qual público se destinam. Todos estes aspectos revelam algum grau de vinculação com o regime pós-fordista, mencionado. Por fim, verifica-se a atuação dos agentes públicos e o que eles têm a dizer sobre o PMCMV e os seus desdobramentos na cidade.

Ao final da tese são elaboradas algumas considerações finais procurando resgatar o sentido principal do trabalho de compreender o significado do PMCMV do ponto de vista do problema estrutural da moradia popular no Brasil e sua articulação com o processo de desenvolvimento econômico periférico, sintetizando as considerações feitas ao longo do trabalho.

## **PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

O trabalho orienta-se pela pesquisa bibliográfica, pela análise da base documental, pesquisa de campo e, complementarmente, de depoimentos. A pesquisa bibliográfica contém a análise de fontes primárias como jornais, mapas e leis e de fontes secundárias como livros, teses, dissertações e artigos em periódicos relacionados à produção de habitação social, às políticas de habitação e a produções teóricas que tratam do desenvolvimento econômico e do planejamento urbano brasileiro, a partir dos anos de 1990. Os instrumentos de coleta das fontes primárias foram a legislação da Câmara Municipal, incluindo os planos municipais, e o principal arquivo consultado para os mapeamentos foi o existente no setor de georreferenciamento da Prefeitura Municipal. A pesquisa de notícias foi realizada nos principais Jornais da cidade, no período de 2000 até hoje.

Na pesquisa de campo, foram visitados vários conjuntos habitacionais mencionados na tese, dentre eles os conjuntos Parque Nova Esperança, Luz da Esperança, Parque da Lealdade e Parque da Amizade, realizados por uma das três empresas analisadas, além de alguns condomínios fechados de habitação econômica das outras duas empresas. A

primeira finalidade destas visitas foi tentar perceber as relações urbanas do bairro com a cidade, isto é, a sua localização. Partindo da região central, foram feitos deslocamentos até cada um dos bairros, verificando as dificuldades de acesso e tempo de deslocamento. Percebeu-se que os tempos de deslocamento eram consideráveis, para uma cidade deste porte, cerca de meia hora de carro, registrando a ocorrência de erros no caminho, pois as rotas deixam de ter vias arteriais, como avenidas, forçando à locomoção por vias coletoras e locais, com velocidade reduzida. Estas impressões foram interessantes para perceber as relações de distância, o movimento da cidade, as características dos bairros em que se transita até o conjunto habitacional. O segundo objetivo foi percorrer as ruas do bairro de carro e a pé para reconhecer a área e tirar fotografias, conversar com moradores, onde se pôde notar uma rápida transformação da paisagem em poucos meses de existência, sobretudo o fato de tais espaços não se configurarem como bairros dormitórios, mas sim espaços de atividade econômica também. Pôde-se notar, ainda, o funcionamento de alguns serviços públicos como a escola e a creche instaladas no bairro. Essa forma de investigação mostrou-se fundamental para tornar a percepção do objeto de estudo mais elaborada, pois, adiciona novas informações à reflexão do conjunto do trabalho.

Com o objetivo de complementar a pesquisa foram realizadas algumas entrevistas e reuniões com profissionais representantes dos agentes do Programa Minha Casa Minha Vida na região de S. J. Rio Preto – SP. Dentre eles foram entrevistados, no 1º semestre de 2012, representantes de autarquias municipais de S. J. Rio Preto, como o Superintendente da Empresa Municipal de Construções Populares – EMCOP, e Superintendente do Serviço Municipal de Água e Esgoto – SEMAE. Ainda no primeiro semestre foi realizada uma reunião e uma entrevista com os Gerentes Regionais da Caixa Econômica Federal – CEF, para esclarecimento de dúvidas. Em seguida, no segundo semestre, foram entrevistados o Secretário de Planejamento da Prefeitura municipal e o representante de uma das empresas construtoras pesquisadas. Em agosto de 2013, houve uma reunião com um Engenheiro da CEF, para entender a dinâmica dos contratos de financiamentos das construtoras e, em outubro, obteve-se o depoimento do mestre de obras de uma das empresas pesquisadas, que tratou sobre a dinâmica do canteiro de obras. As entrevistas se mostraram uma importante fonte complementar de dados, criando um contato com os “bastidores” da política habitacional regional.





## **CAPÍTULO 1:**

---

### **Antecedentes do Programa Minha Casa Minha Vida**

No Brasil, a provisão de habitação para baixa renda tem sido um problema de difícil solução e que tem trazido uma série de consequências para as cidades brasileiras. Desde que o Estado passou a abordar este problema, a partir do período do Estado Novo, foram criadas uma série de políticas públicas caracterizadas por diversas estratégias e instrumentos próprios que contaram com a participação de diversos agentes públicos ou privados. Tais políticas foram sempre marcadas pelos limites de um capitalismo periférico, que não estabeleceu propriamente uma esfera pública ou mesmo uma assistência social universal característica dos Estados de Bem Estar Social, dos países centrais.

O presente capítulo visa resgatar o conjunto de mudanças que ocorreram na definição das atribuições do Estado brasileiro, do seu papel econômico e social e o espaço que tais mudanças reservaram às políticas sociais e de habitação. Primeiramente foi discutida a Reforma Gerencial, acompanhando como ela remodelou a atuação do Estado, sob a égide da ideologia neoliberal, criando condições para que a máquina pública passasse a operar num novo contexto econômico caracterizado pela hegemonia do capital financeiro, alterando também a forma como trataria os direitos sociais dali para frente. Em

seguida ateve-se às novas formas de pensar a cidade e o planejamento urbano que surgem neste novo contexto econômico, buscando subsídios para entender a recente atuação do poder público no âmbito urbano. Na sequência procurou-se construir um quadro da produção recente de habitação social, desde o período do final da ditadura militar, 1985, momento no qual ocorreu a extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH) e de uma política que tinha no Estado o principal agente promotor até as políticas recentes de habitação que culminaram com o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) cujo principal agente é a iniciativa privada. Serão acompanhadas as tendências atuais e os conteúdos políticos desta produção, mapeando quais foram as principais alterações ocorridas no campo da habitação de interesse social e que embasaram a formulação do PMCMV.

O objetivo é mostrar que a partir do fim do BNH as políticas de habitação no país caminharam na direção do desmonte de uma estrutura política que tinha o Estado como o principal agente promotor, passando por um período de descentralização institucional, que acompanhou a reestruturação do Estado Brasileiro, até a consolidação de um novo modelo de política de habitação. Este “novo” modelo, que será discutido adiante, longe de representar uma mudança na direção da universalização do direito à moradia, acabou por realimentar a mercantilização desta, como se verá com o PMCMV. Mais do que o estabelecimento de uma política social com foco na questão dos direitos, que proponha o enfrentamento do quadro de exclusão socioespacial próprio do processo de modernização brasileiro (pelo menos desde a transformação de sua base econômica agrário-exportadora para a urbano-industrial, a partir dos anos 1930), o que se observa é um novo arranjo político e econômico que também se utiliza do setor imobiliário para perpetuar as formas de dominação e acumulação estabelecidas inicialmente com bases diferentes.

A questão da moradia continua sendo, como sempre foi, uma questão crucial para o Brasil, pela necessidade de enfrentar o problema habitacional próprio de um país que se modernizou por meio de um processo de industrialização e urbanização com baixos salários. No entanto, frequentemente as políticas habitacionais têm sido abordadas pelos blocos do poder com foco apenas nos efeitos econômicos que beneficiam o regime de acumulação periférico brasileiro, utilizando-as como aliadas do processo de modernização conservador e excludente. Frente à crise deste modelo de modernização, a partir da década de 1980, novos arranjos foram criados para dar lugar a um novo modelo, pautado pela hegemonia do capital financeiro e pela acumulação flexível, no qual a moradia continua tendo uma grande importância.

## 1.1. Uma falsa hegemonia: Neoliberalismo, Estado Gerencial e o pós-fordismo periférico

A primeira questão necessária de ser analisada para se compreender qual o contexto no qual o PMCMV está inserido é como foi se estruturando e se caracterizando o Estado Brasileiro e a intervenção pública neste período e, mais especificamente que lugar é reservado por eles à política urbana e de habitação, estes objetos de interesse desta tese.

Neste período entre o fim do BNH e a criação do PMCMV ocorreu uma série de mudanças econômicas que estiveram articuladas também a mudanças na estrutura estatal e nas concepções de gestão do Estado (ou Gestão Pública). Do ponto de vista econômico, é bastante conhecido que o período assinala a implantação do neoliberalismo no Brasil e a transformação da economia brasileira em plataforma de valorização do capital financeiro internacional (Paulani, 2008). Entendido como uma doutrina e uma coleção de práticas de política econômica, segundo David Harvey, o neoliberalismo representou, no âmbito mundial, um processo de “destruição criativa” que abrangeu não apenas os antigos poderes e estruturas institucionais (incluindo as formas tradicionais de soberania do Estado), como também as divisões do trabalho, as relações sociais, a promoção do bem-estar social, as combinações de tecnologias, os modos de vida e de pensamento, as atividades reprodutivas, entre outros (HARVEY, 2005). Como o neoliberalismo acaba enquadrando todas as ações humanas no domínio do mercado, isto é, “*o bem social é maximizado se também forem maximizados o alcance e a frequência das transações de mercado*” (Harvey, 2005; p. 2), a intervenção e mesmo a função do Estado passaram a ser questionadas pela doutrina neoliberal, defendendo que estas sejam voltadas à promoção do mercado, implicando um uso “parcimonioso” do recurso público e a diminuição das suas atribuições em termos de políticas sociais (HARVEY, 2012). Em outras palavras, ocorre a **mercadificação** do bem social, incluindo o recurso público e a política pública.

O projeto neoliberal articulou-se à transformação do regime de acumulação capitalista a partir da década de 1970, definido por Harvey como “regime de acumulação flexível”, que passou a ocupar o lugar do regime fordista-keynesiano, que vigorou entre 1945 a 1973. A acumulação tornou-se “flexível”, segundo este autor, porque implicou um confronto ou a negação direta da “rigidez” fordista, naquele momento associada às crises em escala global da década de 1970 (sendo a primeira delas em 1973) e se constituiu em uma nova arquitetura financeira montada para facilitar a circulação do fluxo internacional de capital financeiro para locais de maior rentabilidade. A flexibilidade é uma das características do capital financeiro. As crises surgidas na década de 1970 estiveram, segundo HARVEY (2012), relacionadas mais especificamente à incapacidade do fordismo e

do keynesianismo de conter as contradições inerentes ao capitalismo, isto é, o acordo entre capital e trabalho nos moldes rígidos fordistas-keynesianos não estavam mais garantindo a acumulação de capital. Naquele momento a política monetária inflacionária adotada pelas economias centrais como uma tentativa de manter a estabilidade econômica, associada ao choque do petróleo de 1973, constituiu o estopim que solapou o compromisso fordista e abriu espaço para a reestruturação econômica e reajustamento social e político. Tal reestruturação representou uma gradual retirada de apoio ao Estado de Bem-Estar Social e um ataque ao salário real e ao poder sindical organizado, ações que foram transformadas, pela doutrina neoliberal, em virtudes governamentais (HARVEY, 2012). Ainda conforme este autor (Harvey, 2005), este novo regime de acumulação, também denominado acumulação por espoliação, apresenta quatro características principais: a privatização e a mercadificação; a financeiraização (ou financeirização); a criação, administração e manipulação de crises econômicas; e as redistribuições via Estado, por meio de processos de focalização para as classes baixas, privatização ou revisões regressivas nos códigos tributários.

A financeirização, na verdade, tornou-se uma das principais marcas deste novo regime de acumulação e demandou uma reestruturação do sistema financeiro global. Basicamente, tal reestruturação foi marcada pela desregulamentação e pela inovação financeiras voltadas à formação de um mercado de ações, de futuros de mercadorias e dívidas globais, e foi motivada pelo excesso de liquidez verificado na década de 1970, isto é, uma grande massa de capital que precisou buscar novas formas de valorização. O capital financeiro e seu circuito próprio de valorização em escala mundial transformaram-se, na verdade, na matriz de organização da riqueza em todo o mundo no período. Este novo mercado global abriu espaço às maneiras alternativas de obtenção de lucro desvinculadas diretamente da produção de bens e serviços, uma vez que os lucros obtidos na produção sofreram redução. O redirecionamento dos fluxos de capitais para o setor financeiro na busca de formas mais rentáveis de aplicação do excedente, a partir da década de 1970, abrangeu uma série de operações financeiras dentre elas os empréstimos realizados para países “em desenvolvimento” como o Brasil, seguido pela exploração das empresas públicas e das previdências sociais recém-privatizadas nestes mesmos países (HARVEY, 2011).

Esta financeirização faz uso intensivo de processos financeiros como a securitização, isto é, um processo de conversão de um passivo em títulos padronizados negociáveis no mercado de capitais interno e externo, ou seja, a substituição da posse de bens tangíveis pela propriedade de ativos financeiros como ações, debêntures, títulos de

securitização, títulos de dívida pública e privada. Para tanto, foram criados novos agentes financeiros, como os fundos de pensão, fundos de investimento, as seguradoras e os fundos ligados às grandes corporações.

O abandono do pleno emprego como objetivo, característica do Estado fordista-keynesiano, gerou um estado “permanente de crise” que contribui para acentuar os processos de centralização do capital. A crise dificulta os processos de reprodução ampliada pelos pequenos capitais que tendem a ser absorvidos pelos capitais maiores que passaram a dominar setores econômicos inteiros mundialmente (PAULANI, 2008; P. 124).

Nesta nova “era financeira” o mercado imobiliário assume um papel bastante proeminente: a reprodução do espaço urbano é uma das formas pelas quais o capital financeiro se realiza, por meio da produção de um novo espaço sob a forma de produtos imobiliários. Para Cláudio César de Paiva (2007) a cidade torna-se cada vez mais um produto eminente da necessidade especulativa do capital imobiliário em seu processo de valorização. Conforme este autor, a securitização do setor imobiliário, isto é, a divisibilidade dos investimentos em títulos, foi um dos mecanismos que permitiram uma maior aproximação da produção imobiliária com o capital financeiro, uma vez que melhorou a liquidez dos negócios no setor, porque favorece a entrada tanto do capital de pequenos investidores individuais como de grandes conglomerados financeiros. Em suma, a securitização, que é um processo muito característico da acumulação financeira, amplia as possibilidades de captação de recursos e de acesso ao financiamento também no setor imobiliário (esta questão será mais bem discutida a seguir).

A conjuntura econômica internacional favorável ao neoliberalismo contribuiu para conduzir os governos, seja qual fosse a filiação ideológica, a adoção de medidas econômicas a ele alinhadas como a única saída possível, dentre elas uma política monetária hiperconservadora, reformas liberais e abertura financeira, sob pena de perda de “credibilidade” frente aos investidores externos e ao capital especulativo (PAULANI, 2008). A nova economia em ascensão, de cunho liberal, demandava a reestruturação dos Estados Nacionais para que estes passassem a favorecer e não mais “criar empecilhos” a esta nova economia. A característica fundamental, portanto, era a flexibilidade organizativa como uma das condições institucionais para a reestruturação capitalista. Desta forma, objetivava favorecer a transferência de diversas competências públicas ao setor privado, a formação das associações público-privadas, promovendo uma interpenetração entre Estado e Capital, reduzindo a autonomia do primeiro e obscurecendo as distinções entre a esfera pública e privada.

A substituição do modelo econômico implica, assim, a substituição das funções e responsabilidades, entregando ou dividindo com a iniciativa privada e com a “sociedade civil” a responsabilidade sobre as questões sociais. Durante a vigência do keynesianismo, particularmente depois da Segunda Guerra, com a luta política do proletariado nos países Europeus, ocorreu o desenvolvimento e a expansão das políticas sociais como a seguridade social, a habitação social entre outras, porque preconiza uma função-chave para o Estado no desenvolvimento da economia por meio da ampliação de políticas sociais. Assim, o gasto público passou a não ser visto como negativo e gerador de déficit, mas justamente o contrário, o gasto social teria a função de aumentar as demandas por bens e serviços de consumo e contribui para gerar o pleno emprego. A teoria keynesiana combate ou reduz a circulação especulativa de capital na medida em que defende a sua regulação pelo Estado, canalizando recursos para investimento no setor produtivo, e no que diz respeito aos salários, sustenta o seu incremento e a complementação por “salários sociais” com vistas a reduzir as desigualdades sociais.

Em termos de direitos sociais os ataques neoliberais atingiram o que Francisco de Oliveira (1988) denominou "modo de distribuição socialdemocrata", caracterizado por uma nova compreensão e um novo destino estratégico dado aos "fundos públicos", a partir dos anos 1930, e em particular depois da Segunda Guerra Mundial. Segundo ele:

“o fundo público, em suas diversas formas, passou a ser o pressuposto do financiamento da acumulação de capital, de um lado, e, de outro, do financiamento da reprodução da força de trabalho, atingindo globalmente toda a população por meio dos gastos sociais” (OLIVEIRA, 1988; P.08).

Seriam produtos da esfera pública criada durante o Estado de Bem Estar Social a medicina socializada, a educação universal gratuita e obrigatória, a previdência social, o seguro-desemprego, os subsídios para transporte e para o lazer, que teriam favorecido desde as classes médias até o assalariado de nível mais baixo. A estes, Oliveira denomina “direitos do antivalor”. As políticas neoliberais, ao proporem a mudança de destino dos fundos públicos, colocaram em xeque tais direitos, pois mexeram com o financiamento estatal, ou público, da reprodução da força de trabalho. Isto não quer dizer que sob a égide do que se está denominando aqui de neoliberalismo não haja políticas sociais, pelo contrário, estas sofrem, na verdade, uma mudança no seu teor.

Na América Latina e no Brasil, os efeitos das políticas neoliberais se fizeram mais presentes um pouco depois, após os anos 1980, sobretudo depois do conhecido “Consenso de Washington”. Apesar de na América Latina e no Brasil nunca ter propriamente existido um Estado de Bem Estar Social plenamente estabelecido como o de muitos países

européus, é fato que a adoção do receituário neoliberal também impactou o que havia de políticas sociais nestes países, depois dos anos 1980. Nos **Estados de Bem Estar Social** o **direito a moradia compunha os custos da reprodução da força de trabalho**, o que, conforme Oliveira, **não ocorreu no Brasil**, tornando o problema da habitação algo mais grave, de difícil solução. Enquanto no centro do sistema a expansão financeira mundial, a crise fiscal e a insuficiência dos fundos administrados pelo Estado esvaziaram a sustentação das políticas de bem estar deslocando para o mercado o atendimento das necessidades básicas da classe trabalhadora, no Brasil a crise de financiamento do Estado serviu de pretexto para conter as aspirações transformadoras de universalização dos direitos sociais, presentes no momento da Assembleia Nacional Constituinte, restringindo o projeto nacional-desenvolvimentista ao aperfeiçoamento das instituições de mercado e à inclusão seletiva de cidadãos no sistema de crédito direcionado.

No Brasil o que se verificou a partir da década de 1990 foi, conforme Paulani (2008), uma opção econômica que visou transformar a economia brasileira em plataforma de valorização do capital em prol da busca por credibilidade internacional. Esta opção de cunho macroeconômico foi adotada tendo como um dos principais argumentos a ideia de “falta de alternativas”, sendo a única “possível” e “plausível” para o país, constituindo-se naquilo que Paulani denominou de “morte da macroeconomia”, isto é, qualquer possibilidade de contestação macroeconômica do modelo neoliberal, como por exemplo, a distribuição de renda, a política de juro elevado, a política monetária contracionista ou a livre circulação de capitais, é tida como “errada”, “irresponsável” e “utópica” (PAULANI: 2008; p. 18), só sendo permitidos ajustes na esfera microeconômica<sup>1</sup>. Isto ocorreu num momento político muito importante do país, que foi a redemocratização, após duas décadas de Regime Militar. Verificavam-se ainda reflexos dos anos anteriores à Constituição, marcados pela grande mobilização popular, com inúmeros movimentos sociais organizados como o movimento de moradia, dos sem-teto e o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, que reivindicavam, entre outras questões, justamente a tão necessária reforma urbana no Brasil<sup>2</sup>.

Como um dos efeitos da adoção progressiva de novas políticas, houve mudanças no plano político, da participação dos movimentos organizados que passaram a sofrer

---

<sup>1</sup> Apesar da recente queda de juros e em que pese a existência de programas sociais que não se enquadram exatamente na política neoliberal, em linhas gerais a situação macroeconômica permanece inalterada.

<sup>2</sup> Este assunto da Reforma Urbana será tratado na seção 1.2.2. deste trabalho.



processos de instrumentação pelo governo, conforme mencionado acima<sup>3</sup>. Trata-se daquilo que Maria Célia Paoli<sup>4</sup> chama de “surdo conflito” que transformou os movimentos sociais ao longo da década de 1990, caracterizado pelo confronto entre o alargamento da participação política dos anos de 1980 e as “novas forças conservadoras”, “novos tipos de violência”, “novas torções da democracia” que produziu um contexto histórico de democracia “sem espaços públicos”, uma democracia despolitizada. Despolitizada porque conforme ainda Paoli, perde seu caráter universal, de ampliação de direitos, no sentido clássico discutido por Hanna Arendt<sup>5</sup> de liberdade de ação e participação nos assuntos da cidade e atuam no plano “salvacionista”, isto é, tratando as enormes desigualdades brasileiras em termos de problemas localizados que demandam “soluções” técnicas emergenciais. É este o teor que é dado às políticas sociais.

Em outras palavras, esta renúncia neoliberal da política, do universal e da democracia, e seus efeitos sobre os movimentos sociais revelam a sua face oculta: **ao invés de um projeto baseado numa suposta hegemonia**<sup>6</sup>, engendrado pelo governo FHC, baseado de um lado pela articulação dos blocos de poder e das elites no país – o amálgama do bloco burguês, a que se referiu certa ocasião OLIVEIRA (1998) – e, de outro, na adesão popular ao projeto neoliberal pela via da estabilidade econômica do Plano Real, o que se observa, na verdade, **seria a formação de uma política com contornos totalitários** (Oliveira, 1998). Esta questão será retomada adiante.

Neste período, a solução para as questões urbanas como a da habitação popular e mesmo do déficit habitacional encontraram-se bastante comprometidos, pois as mudanças promovidas no governo de Fernando Henrique Cardoso, estiveram longe de representar grandes rupturas políticas com o modelo do BNH e começaram a incorporar a visão de um problema “localizado”. Na verdade, o que ocorreu foi o aprofundamento das contradições daquele modelo, dentre elas a participação da iniciativa privada e a possibilidade de atender aos interesses do mercado imobiliário e do capital financeiro e, ao mesmo tempo, conseguiu conter o impulso participativo dos movimentos sociais.

---

<sup>3</sup> Muitos estudos procuram analisar este processo mais recente, dentre eles podem-se destacar: RIZEK, Cibele, 2002. “Os sentidos da cidade na sociologia brasileira”. Relatório parcial do subprojeto 8 da pesquisa *Cidadania e Democracia: O pensamento nas rupturas da política*. São Paulo, Fapesp.

<sup>4</sup> PAOLI, M. C. **O mundo do indistinto: sobre gestão, violência e política**. In: OLIVEIRA, Francisco de; RIZEK, Cibele Saliba (orgs.). **A Era da Indeterminação**. São Paulo: Boitempo, 2007.

<sup>5</sup> ARENDT, H. **O que é política**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

<sup>6</sup> O conceito de hegemonia discutido por Antonio Gramsci refere-se à forma como as classes dominantes exercem a direção moral e política da sociedade, articulando em torno de si um bloco de alianças para obter o “consenso passivo” das classes e camadas dirigidas, integrando-os ao campo semântico dos dominantes. Para uma melhor compreensão do conceito de Hegemonia em Antonio Gramsci, ver em: Luciano Gruppi **CONCEITO DE HEGEMONIA EM GRAMSCI**. Rio de Janeiro: Graal, 2003.

Em termos de gestão pública, a gestão neoliberal do Estado implica conduzi-lo como se fosse um negócio, porém com resultado inverso do que ocorre quando essa racionalidade é aplicada no setor privado, isto é, ao invés de acúmulo de recursos e da reprodução ampliada do capital público, tem-se a dilapidação dos recursos estatais, encolhimento do seu tamanho, atrofiamento do espaço econômico público, processo este conhecido como “espoliação” (PAULANI, 2008; P. 122). Assim, do ponto de vista da estrutura estatal e da concepção de gestão, foi estabelecida no Brasil uma gestão pública de *cunho gerencial*, envolvida na concepção da chamada Nova Gestão Pública, que passa a ser construída no Brasil a partir do início da década de 1990. A gestão gerencial promoveu uma série de transformações institucionais recentes no Estado Brasileiro que se perpetuaram até atualmente, ao qual se atrelam as políticas urbanas e as políticas de habitação, estas sim, objeto desta tese.

Segundo Junquillo (2010), o estabelecimento de um Estado Gerencial no Brasil, cuja origem remonta ao início da década de 1990, surgiu com o intuito de superar e/ou desmontar a concepção de gestão vigente até então, chamada “burocrática”, por sua vez atrelada a um contexto político e econômico do Estado desenvolvimentista que passou a vigorar a partir da Era Vargas, na década de 1930. O Estado desenvolvimentista, como é sabido, se caracterizou por uma intensa intervenção estatal na economia, de forma a estabelecer um processo de substituição de importações e de mudança da estrutura econômica agrário-exportadora, até então em vigor, para uma de cunho industrial e urbano. A Nova Gestão Pública de cunho gerencial acabou dando sua parcela de contribuição ao desmonte das medidas protecionistas e a ação forte do Estado na economia, características do Estado desenvolvimentista. A reforma gerencial acompanhou ativamente a transformação e o desmonte do regime fordista-periférico (que procurou atender ao mesmo tempo, às principais demandas da nova população urbana e garantir um padrão de acumulação capitalista no setor produtivo-industrial). A reforma gerencial implicou, portanto, o desmanche<sup>7</sup> da gestão burocrática que dava suporte ao novo perfil econômico de cunho industrial e urbano (o fordismo periférico) iniciado a partir de Vargas e perpetuado até o regime militar<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> A ideia de desmanche aqui é utilizada no sentido de Schwarz que criou a expressão, em 1993, em resenha ao livro **O colapso da modernização**, de Robert Kurz, para nomear a combinação de globalização e desregulamentação que marcou a chegada do neoliberalismo à América Latina na década de 1990. KURZ, Robert. **O colapso da modernização**. São Paulo: Paz e Terra, 1993.

<sup>8</sup> Cumpre esclarecer que o período militar já inicia um processo de desmonte do padrão populista ou getulista de desenvolvimento. No entanto, o desmonte não chegou a alterar o perfil econômico numa direção claramente neoliberal.

O Estado Gerencial foi implantado em vários cantos do globo, a princípio, nos países centrais como o Reino Unido, no governo de Margareth Thatcher (década de 1980), Estados Unidos, Austrália e Nova Zelândia, depois sendo assimilado em grande parte dos Estados do ocidente, especialmente América Latina, assumindo aspectos distintos em cada país dependendo das suas raízes históricas, culturais e políticas. Por esta razão é importante assinalar os diferentes alvos da reforma: nos países centrais em que estava vigente o Estado de Bem-Estar Social, o intuito desta “mudança de abordagem” sobre a gestão pública foi o de por um ponto final na concepção de estado “intervencionista”, keynesiano, considerado inadequado aos novos padrões econômicos da economia “globalizada”. No caso brasileiro, que não havia estabelecido um Estado de Bem-Estar Social, a mudança de perspectiva centrou sua crítica ao “intervencionismo estatal” e à “ineficiência administrativa”. Do ponto de vista econômico, tanto num caso quanto no outro, buscava-se abrir espaço para uma nova hegemonia e para um novo caminho para a acumulação de capital, a saber, a financeira.

Em linhas gerais, seja na periferia do sistema, seja no centro, a noção de Estado Gerencial propôs a adoção de princípios de gestão empresarial nas máquinas estatais, até então restritas ao setor privado, estabelecendo o que ficou conhecido posteriormente como Nova Gestão Pública<sup>9</sup>. Trata-se, portanto, de um tipo de Estado com importantes diferenças com relação ao chamado Estado de Bem-Estar Social e que teve matizes diferentes em cada país. O Estado Gerencial se fundou na ideologia neoliberal e apesar de não ser a única opção disponível de reforma do aparelho de Estado, o modelo gerencial foi o mais defendido pelas diversas empresas<sup>10</sup>, governos e instituições financeiras

---

<sup>9</sup> Pode-se elencar, segundo Junquillo (2000) como ideário geral da denominada Nova Gestão Pública: A noção do gasto público como custo improdutivo ao contrário de investimento coletivo e social, como eram vistos na “gestão burocrática” característica do Estado de Bem-Estar social; Identificação dos servidores públicos como hostis à sociedade, detentores de privilégios e defensores de interesses particulares; A crítica à interferência negativa do Estado nos mercados e a eleição da supremacia destes últimos como mecanismos mais apropriados de distribuição de bens e serviços à sociedade; A definição do Estado com o papel principal de promotor/empreendedor, em vez de provedor de bens e serviços sociais; A importação de práticas gerenciais comuns ao setor privado da economia, incluindo, nas agendas públicas, temas como: eficiência, eficácia, produtividade, avaliação e controle de resultados, governança, governabilidade, satisfação do consumidor, prevenção e controle de gastos; A ênfase na importância do poder e na mudança de papel dos chamados administradores públicos para gerentes ou gestores públicos profissionalizados, no sentido de que passa a ser desejado um perfil mais voltado à noção de orientador/integrador e empreendedor distinto do papel de supervisor ou administrador, típico do modelo burocrático de gestão; Privatização de setores econômicos produtivos estatais; Incentivo à gestão por contratos; A ênfase na desregulamentação dos mercados comerciais e de trabalho; e a marginalização das representações sindicais.

<sup>10</sup> Na evolução das Teorias Administrativas de empresas, é possível verificar uma série de novas abordagens sendo gestadas a partir da 2ª Guerra Mundial, dentre elas: a) Abordagem Contingencial, b) Abordagem por Objetivos; c) Abordagem Estratégica; d) Abordagem Participativa e; e) Abordagem Japonesa, esta última vinculada ao Sistema Toyota de Produção, que foi considerada um dos marcos nas Teorias Administrativas. Em parte ou no todo, tais abordagens viriam a favorecer, em algum grau, as novas formas de acumulação pós-fordistas. Para uma compreensão do conteúdo de cada uma destas abordagens, ver em: FERREIRA, A. **Gestão**

multilaterais na época, por ser o que melhor se “ajustava aos valores, ações e as prerrogativas pós-fordistas da reestruturação produtiva da economia mundializada” (PAULA, 2005, p.3).

No caso do Brasil, pode-se dizer que a Nova Gestão Pública começou a ser estruturada, timidamente a partir do governo de Fernando Collor de Mello, em 1990, e mais clara e objetivamente nos governos de Fernando Henrique Cardoso, entre 1995 a 2002<sup>11</sup>. Foram dados os primeiros passos de uma reforma estatal que trazia em seu bojo a ideia de redução da presença do Estado, tanto no plano econômico como indutor e executor de políticas de desenvolvimento, como no plano das políticas de cunho social. A crise fiscal brasileira da década de 1980, cujo ápice ocorreu no final da década com o desencadeamento do processo hiperinflacionário, foi o estopim que fortaleceu os argumentos utilizados pelos defensores da “nova gestão” para justificar a necessidade de sua implantação, alegando que o Estado Brasileiro dava sinais de incapacidade financeira para continuar financiando o desenvolvimento econômico nos moldes desenvolvimentistas<sup>12</sup>. Este período coincide com a eleição de Fernando Collor de Mello, cujo governo deu início à reforma estatal, tomando medidas concretas que contemplassem a extinção e fusão de entidades governamentais, incluindo Ministérios, afastamento e remanejamento de pessoal e o iniciando um vasto programa de privatização de empresas estatais.

No governo de Fernando Henrique Cardoso foi criado o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), nomeando como ministro Bresser-Pereira, que se torna o “artífice e defensor de um processo mais amplo de reestruturação do Estado” (Junquilha, 2010; p. 138). O MARE criou, em 1995, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado que continha os princípios gerais da Administração Pública Gerencial. Dentre os objetivos principais do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado constava a modernização e o aumento da eficiência dos governos da União, estados e municípios, contribuindo para o ajuste fiscal, incluindo “enxugamentos” de quadro de pessoal em “excesso”, a fixação de tetos de remuneração pra servidores públicos e mudanças nas regras do regime previdenciário.

---

**empresarial: De Taylor aos nossos dias: evolução e tendências da moderna administração de empresas.** São Paulo: Cengage Learning, 2008.

<sup>11</sup> Segundo Junquilha (2010), a transição da Administração Pública do tipo Burocrática para a Gerencial foi ancorada em três dimensões básicas: institucional-legal (repensando o papel do Estado e aspectos legais), cultural (agindo na transformação de valores) e gerencial (agindo na eficiência e qualidade).

<sup>12</sup> Como lembra Junquilha, tais medidas em prol de uma “pretensa racionalização da máquina estatal provocaram o desmantelamento desses aparelhos e, ainda, o desgaste da imagem do serviço público perante a sociedade” (JUNQUILHO, 2010; p. 136).

Na perspectiva da reforma gerencial, o Estado deveria agir como “promotor” e não “agente” econômico do desenvolvimento, assinalando o recuo do intervencionismo populista. Ou seja, conforme Harvey (2005), em lugar do poder do Estado socialdemocrata que era livremente distribuído ao lado dos processos de mercado, muitas vezes substituindo tais processos e sua liderança no processo de desenvolvimento (função de agente), sede lugar a um Estado cujo poder deveria ser subordinado aos mercados, sem substituí-los ou liderá-los (função de promotor). No plano social, o Estado agiria como protetor dos direitos sociais, capaz de realizar serviços sociais por meio de estruturas organizacionais flexíveis públicas, porém não estatais, o que assinalava uma “flexibilização” da responsabilidade do Estado na questão dos serviços sociais. Visava superar as disfunções e desajustes administrativos e estruturais na gestão pública brasileira que supostamente fortaleciam a crise do Estado, ao mesmo tempo em que abria espaço para uma maior participação do mercado e do mundo privado em geral, em assuntos que outrora eram de interesse público. Desenhava-se uma organização estatal mais enxuta, reduzindo as atividades consideradas não prioritárias, extinguindo as redundâncias e obsolescências e delegando ao mercado aquilo que pudesse ser feito por ele, como atividade empresarial de cunho competitivo (JUNQUILHO, 2010).

Esta foi a opção do governo de Fernando Henrique Cardoso frente à “crise do Estado”, ao mesmo tempo em que procurava sintonizar, progressivamente, o Estado Brasileiro com uma economia mundial em transformação voltada cada vez mais para os interesses da nova hegemonia financeira-especulativa em lugar da produtiva-industrial. Em outros termos, **a base produtivo-industrial brasileira, própria do fordismo periférico, cederia lugar a base financeira-especulativa, também denominada pós-fordista periférica.** No segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso a reforma gerencial teve continuidade, o que comprova a clara vontade política do governo em sua implantação<sup>13</sup>.

Em síntese, no governo Cardoso, a reforma articulou medidas legislativas, mudança regulatória e ações governamentais para uma reordenação estratégica do papel do Estado,

---

<sup>13</sup> Cabe assinalar que, conforme Souza e Carvalho (1999), no segundo governo FHC, esboçou-se uma suposta alternativa ao malogro das políticas neoliberais, empreendendo-se uma mudança parcial de orientação. Esta se deveu ao fato de que o corte nos gastos públicos agravou ainda mais o histórico problema da pobreza no Brasil e, por esta razão, reforçou-se a retórica da reforma como um caminho para a promoção das chamadas políticas sociais. Houve um ímpeto de voltar as atenções para o agravamento do problema do desemprego e da pobreza e para a necessidade de regular minimamente o movimento do capital, o que contribuiu para a criação de projetos voltados ao combate à pobreza (Carinhato, 2008). O então ministro do MARE, Bresser-Pereira, reafirmou ser contrário à ideia do Estado Mínimo neoliberal, e dizia buscar com a reforma não enfraquecer o Estado, mas sim fortalecê-lo (Bresser-Pereira, 1998) e procurava dar proeminência ao chamado “aspecto social” da reforma. Porém, essa mudança de rota não implicou uma crítica ao caráter neoliberal da política, ao contrário, avaliou-se que as políticas neoliberais foram insuficientes para abrir um novo ciclo de desenvolvimento econômico, sendo necessário aprimorá-las (Gomes Silva, 2001).

que deveria passar de impulsionador do desenvolvimento para o de impulsionador da competitividade da economia<sup>14</sup>. Na visão de Francisco de Oliveira (1998), FHC acabou por sinalizar a formação de uma **nova hegemonia no plano nacional**, especialmente em seu primeiro mandato, articulando os grupos políticos dominantes no Brasil que não se combinavam pelo menos desde a Revolução de 1930, agora em prol desta nova base financeira-especulativa, e obteve apoio das classes populares com a estabilidade proposta pelo Plano Real. No entanto, a forma como ocorreu e o resultado da implantação desta nova base, com efeitos tão desastrosos do ponto de vista social e para as classes populares, acabaram por fazer o próprio autor sugerir que a hegemonia que se anunciava no início do primeiro mandato **deslizou para um totalitarismo**, nos anos seguintes.

O governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, por sua vez, não rompeu com os princípios da proposta gerencial formulada na gestão anterior. Desde o seu primeiro mandato não houve iniciativas que pudessem indicar o restabelecimento de uma gestão nos moldes anteriores à reforma, muito pelo contrário, desenvolveu e aprimorou vários pontos da proposta gerencial e reconsiderou outros. No ano de 2005, foi criado o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GESPÚBLICA) com a finalidade de contribuir para a “melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos, bem como o aumento da competitividade do país”.

Entre as diferenças da gestão de FHC com relação à de Lula é que o segundo teria estabelecido, na visão de Ruy Braga (BRAGA, 2012), um regime próprio de regulação, chamada por este autor de “regulação lulista”. Esta regulação se assentaria nas características neoliberais implantadas por FHC (o pós-fordismo periférico), porém com a especificidade de apresentar uma versão que se relaciona dialeticamente com o populismo característico do período desenvolvimentista ou do “fordismo periférico”, anterior ao desmanche neoliberal de FHC. Isto é, o lulismo (ou a hegemonia lulista, como é mais claramente definida por Braga) representa uma nova forma de gestão e regulação do regime de acumulação brasileiro, que se difere das formas de gestão e regulação do regime de acumulação populista: em lugar do “pacto” nacional entre capital e trabalho em prol da

---

<sup>14</sup> Apesar de todo o fiel empenho de FHC, a reforma do Estado brasileiro foi incompleta e marcada por inúmeras contradições. A reforma não conseguiu alterar o perfil do “típico presidencialismo imperial” brasileiro, conforme a expressão de Oliveira (OLIVEIRA & RIZEK, 2007. **Op Cit.** p. 37). Não promoveu uma reforma no sistema político, pauta que inclusive tem sido levantada mais recentemente, no governo de Dilma Roussef, mas que permanece ainda à espera de medidas concretas. O que se observa ainda é que dos anos que se seguiram à reforma até atualmente, o Congresso Nacional leva meses para, com grande custo e fazendo uso de inúmeros recursos políticos, votar o orçamento do ano seguinte. Como se verá no capítulo 2, políticas significativas tem sido aprovadas e reguladas por medidas provisórias ou decretos, ao invés de leis. As práticas clientelistas ainda se fazem bastante presentes na cultura política do Congresso e não sofreram nenhum grande abalo com a reforma gerencial.

industrialização periférica que marcou o regime populista, assume um novo “pacto” em prol da acumulação flexível, centrado não mais no capital industrial, mas sim no capital especulativo-financeiro. A relação entre a burocracia sindical e o Estado, construída durante o período do populismo em prol da industrialização, transforma-se numa nova relação, agora entre governo, burocracia sindical e precariado<sup>15</sup> em prol do regime de acumulação financeira globalizado. Esta transformação é denominada por Braga como “*financeirização da burocracia sindical*” (p.141).

A hegemonia lulista, por sua vez, não rompe com a reestruturação produtiva neoliberal iniciada por FHC, a começar pelo problemático quadro da estrutura salarial e do emprego: apesar das políticas sociais voltadas ao precariado e de uma relativa reversão da informalidade do emprego em alguns setores, acompanhada pela desregulamentação em outros, a maior parte dos empregos formais criados entre 2003 e 2010, conforme BRAGA (2012) possuem remunerações que atingem até um salário mínimo e meio, no máximo. Para este autor, o lulismo representa, portanto, uma “revolução passiva à brasileira<sup>16</sup>” que se apoia na unidade entre duas formas de consentimento popular:

“por um lado, o *consentimento passivo* das classes subalternas que, atraídas pelas políticas públicas redistributivas e pelos modestos ganhos salariais advindos do crescimento econômico, aderiram momentaneamente ao programa governista; por outro, o *consentimento ativo* das direções sindicais, seduzidas por posições no aparato estatal, além das incontáveis vantagens materiais proporcionadas pelo controle dos fundos de pensão” (BRAGA, 2012; p. 141).

Portanto, a diferença de FHC em relação a Lula e ao lulismo é que o primeiro não se assentou neste duplo consentimento para a formação de uma hegemonia, o que explica,

---

<sup>15</sup> O conceito de precariado, isto é, o proletariado precarizado, foi criado por Ruy Braga, a partir de Karl Marx, para denominar aquela parcela da população trabalhadora que é excedente e necessária ao modo de produção capitalista, a superpopulação relativa, aglutinada em 3 frações distintas, porém mutuamente permeáveis: a **população flutuante** que seria formada por aqueles trabalhadores ora atraídos, ora repelidos pelas empresas; a **população latente**, formada por jovens e trabalhadores não industriais à espera de uma oportunidade para deixar os setores tradicionais e trabalharem na indústria; a **população estagnada**, formada por trabalhadores que ocupam funções tão deterioradas e mal pagas que sua condição de vida cairia para níveis subnormais de existência. O Precariado, portanto, é a fração mais mal paga e explorada do proletariado urbano e dos trabalhadores agrícolas, cuja renda é situada por Braga entre 1 e 2 Salários Mínimos.

<sup>16</sup> O termo Revolução Passiva foi cunhado pelo historiador napolitano Vincenzo Cuoco e ganhou um novo conteúdo com Antonio Gramsci, ao analisar os eventos do *Risorgimento*, isto é, da formação do Estado burguês moderno na Itália. Utilizado como critério de interpretação de fatos sociais complexos, este conceito traz como traços principais a ideia de “restauração” e “renovação”. Isto é, ao contrário de uma revolução popular realizada a partir de baixo que rompe radicalmente com uma determinada ordem política e social, a revolução passiva traz, ao mesmo tempo, elementos de conservação da ordem que impedem uma ruptura radical (restauração) associados à satisfação de algumas demandas populares, por meio de concessões das camadas dominantes (renovação). Ver em: COUTINHO, Carlos Nelson. **A Hegemonia da pequena política**. In: OLIVEIRA, Francisco de; RIZEK, Cibele Saliba (Orgs.). **Op. Cit.**

em parte, as diferenças de acento social entre ambos os governos, como o representado pelas políticas de transferência de renda do Programa Bolsa Família. A adesão inicial das classes populares à política de estabilidade, que garantiu a vitória de FHC sobre Lula, foi sucedida, após esta vitória, por um conjunto de medidas de conteúdo socialmente regressivo (o desmanche, mencionado), desmontando qualquer possibilidade de hegemonia, de integração dos dominados ao campo semântico dos dominantes (OLIVEIRA, 1998). O que ocorreu com Lula foi diverso e será tratado a seguir.

Por ora o que se pode dizer é que com relação ao PMCMV, constituído durante a segunda gestão do presidente Lula, este trabalho revela uma relação de mercado pautando a política habitacional. Isto se revela de várias maneiras dentre elas:

a) Na análise das empresas de construção civil é possível perceber como estas possuem um papel central no PMCMV, exercendo forte poder de determinação na utilização dos fundos públicos e na ocupação territorial urbana. Isto revela o quanto a política de habitação é conduzida em favor dos interesses de mercado, ou seja, a política é estruturada de forma a promover o mercado, colocando-o no papel de distribuição de bens e serviços à sociedade (ver nos capítulos 2 e 3);

b) A aplicação do fundo público nos serviços e políticas sociais durante o 2º governo Lula, com a criação do PMCMV, é feita de forma a promover o desenvolvimento dos negócios das empresas de construção. Há uma “mercadificação” da política social. Isto fica evidente também na análise da produção habitacional para a faixa de renda 1 (para famílias que recebem até 3 salários mínimos), considerada na teoria como provisão pública, mas na prática livremente operada por empresas privadas, inclusive muitas de capital aberto.

Como será analisado a seguir, em termos de política urbana no Brasil, o período coincide com a disputa de duas forças sociais, a princípio antagônicas: de um lado, a proposta da reforma urbana que objetivava democratizar as cidades brasileiras como resposta à segregação socioespacial produzida pelo regime de acumulação fordista-periférico. De outro, a modernização conservadora alinhada à proposta neoliberal que objetivava superar o modelo de gestão das cidades construído durante o regime fordista-periférico de acumulação, não na direção da superação das condições históricas que produziram a segregação, mas atualizando estas condições na direção do novo regime financeirizado de acumulação. Antes, porém, esta seção será finalizada com a análise da articulação entre capital financeiro e o capital imobiliário, neste novo cenário econômico e político, por entender que esta articulação gera duas questões importantes para esta tese, a saber, impacta as formas de regulação urbana e contribuem para explicar a atuação dos agentes privados, no capítulo 3.



### 1.1.1. **Articulação entre capital financeiro e capital imobiliário**

Neste cenário descrito acima, no qual o capital encontra formas e oportunidades globais de valorização, ao mesmo tempo em que a esfera financeira alcança relativa autonomização em relação à produção, verifica-se uma **estreita interação entre o processo imobiliário e o capital financeiro**. Esta interação, conforme PAIVA (2007), ocorre de maneira sistêmica visando a potencialização da reprodução do capital. Segundo este autor, as principais instituições financeiras e as corporações produtivas, dentro de suas estratégias de diversificação do portfólio em busca de liquidez, passaram a ampliar de forma crescente os investimentos no mercado imobiliário como forma de reforçar sua área ou centro de negócios (*core business*), tornando cada vez mais evidente a imbricação entre o capital imobiliário e o capital financeiro. Em suma, o aumento dos nexos entre imobiliário e financeiro acabaram por dar novo impulso à acumulação capitalista.

Partindo das formulações de David Harvey (1982)<sup>17</sup> a respeito dos três circuitos de valorização do capital – primário, onde se concentrariam os meios de produção e de consumo, o secundário, onde estaria o ambiente construído, construções, estruturas e formas fundiárias e o terciário, que abrange os investimentos sociais, em ciência e tecnologia – Paiva desenvolve a ideia de que as relações entre o capital imobiliário e financeiro não se resumem a momentos de crises ou de sobreacumulação do setor produtivo, nos quais o circuito secundário teria a função de absorver o capital sobreacumulado, excedente. Na verdade, o que ocorreria é uma relação imbricada entre duas frações do capital, o mercantil e o financeiro, “*que se aprofunda quando se colocam como um capital único para atingir uma autonomia relativa no processo de valorização*” (Paiva, 2007, p. 03).

Em outras palavras, a nova fase financeira de acumulação teria produzido formas de aproximação definitivas e estruturais entre estas duas frações do capital, e não mais momentâneas, ou cíclicas, como nas fases anteriores do capitalismo. Ou seja, a natureza dessa imbricação contemporânea entre o capital financeiro e o capital imobiliário, é muito diferente do que se pode encontrar nas relações históricas precedentes. Conforme Paiva, o marco histórico dessa transformação ocorreu na década de 1980, a partir da confluência de alguns fatores que já se encontravam em processo de mutação desde o final dos anos 1960, dentre eles a consolidação de um padrão de acumulação financeirizado, o desenvolvimento de novos instrumentos financeiros, já mencionados anteriormente, e a formação de um circuito mundial de valorização patrimonial. Assim, em termos mundiais, o mercado de

---

<sup>17</sup> HARVEY, David. **The Limits of capital**. Oxford: Basil Blackwell, 1982. No Brasil este livro foi traduzido pela editora Boitempo, em 2013, sob o título de **Os limites do capital**.

propriedade de imóveis ganhou uma maior centralidade na condução da política macroeconômica.

Esta imbricação entre capital mercantil imobiliário e capital financeiro produz uma forma nova específica, denominada por Paiva como “**capital financeiro imobiliário**”. Este capital teria o intuito de criar e ampliar, sob condições de maior liquidez, as bases sobre as quais serão apropriadas as rendas imobiliárias. Para tanto, faz uso da articulação orgânica entre o sistema financeiro (acesso a recursos financeiros e instrumentos de liquidez), dos grandes investidores institucionais, o setor imobiliário (especialmente o incorporador imobiliário) e o Estado. Este último assume um papel fundamental neste processo de acumulação porque é peça indispensável na gestão do território urbano, isto é, é o agente que possui a autoridade para promover, no âmbito municipal, a flexibilização da legislação urbana, maximizadora da atratividade local para o investimento capitalista, que transformaria áreas urbanas num espaço de empreendedores e a cidade numa “máquina de crescimento”<sup>18</sup>. No âmbito geral ou nacional, é ele que possui a autoridade para manter a estabilidade macroeconômica, de modo que não ocorram grandes flutuações na taxa de câmbio e na taxa de juros. Conforme Paiva, o Estado assume, então, o papel de viabilizador de interesses privados sobre os ativos imobiliários e de sancionador de lucros no circuito imobiliário.

Esta especificidade do capital financeiro imobiliário também é defendida por outros autores. Para Mariana Fix (2011), a maior liquidez conferida aos imóveis promoveu mudanças na estrutura de oferta e demanda, na concepção, produção e circulação. Modificou também a estrutura do conflito e os termos da disputa pela riqueza social. A aproximação do capital imobiliário com o mercado de capitais eleva o patamar de especulação e modifica a temporalidade das operações e da acumulação. No geral, o incremento no preço dos ativos imobiliários passa a ser obrigatório, como aconteceu, segundo a autora, com os imóveis nos EUA, porque se evita o máximo possível a reversão do ciclo especulativo e, conseqüentemente, uma explosão de bolha especulativa<sup>19</sup>. A

---

<sup>18</sup> O termo foi utilizado por dois sociólogos norte-americanos, Harvey L. Molotch e John R. Logan para se referir a uma organização de tipo empresarial voltada a aumentar o volume de renda agregada por meio da intensificação da utilização da terra. Cf. MOLTCH, H. e LOGAN, J. **Urban fortunes: The Political Economy of Place**. Berkeley: University of California Press, 1987.

<sup>19</sup> O conceito de bolha especulativa refere-se à constituição de um mercado caracterizado pelas discrepâncias entre o valor de mercado de um ativo (valor fictício, especulativo) e seu valor “real”. Ou seja, trata-se de uma supervalorização dos ativos, uma inflação artificial de seu valor. O estouro de uma bolha especulativa representa aquele momento no qual ocorre a depreciação dos ativos, isto é, este acerto de contas entre a discrepância dos valores mencionados. Conforme Paiva (2007), no geral, os efeitos decorrentes do estouro da bolha especulativa têm sido associados a fortes declínios na atividade econômica, à instabilidade financeira e, às vezes, a um elevado custo orçamentário para a recapitalização do sistema bancário.

financeirização do setor imobiliário favorece a ocorrência de *booms* imobiliários, justamente pela dimensão especulativa que passa a ganhar força, pressionando os preços dos imóveis para cima. Isto também torna o sistema mais vulnerável à ocorrência de crises econômicas, como os conhecidos estouros de bolhas especulativas. Em suma, se por um lado o aumento dos nexos entre imobiliário e financeiro prolongam a vida do capitalismo, por outro, como não poderia deixar de ser, pelas características inerentes a este sistema de produção, são geradas novas contradições.

O circuito imobiliário de valorização do capital ocorre através da apropriação de diversos tipos de renda urbana, derivados da produção e da circulação do ativo imobiliário (exploração via venda, locação ou arrendamento) e engloba qualquer agente econômico que exerça a função especulativa com a propriedade fundiária e imobiliária, como as grandes construtoras, as empresas proprietárias de grandes áreas comerciais, os loteadores, as incorporadoras, os bancos, as instituições de crédito, o grande empreiteiro de obras públicas, os proprietários rentistas, o corretor de barracos nas favelas etc.

Um dos principais mecanismos financeiros que favoreceu esta apropriação dos diversos tipos de renda urbana foi a securitização, isto é, a divisibilidade dos investimentos em títulos. Este mecanismo permite uma maior aproximação da produção imobiliária com o capital financeiro porque promove maior liquidez. Como se sabe, os negócios imobiliários têm como uma de suas características o longo prazo de maturação e o alto custo dos produtos, que demandam investimentos vultosos, muitas vezes de agentes diferentes, esparsos. Isto representa, em muitos casos, verdadeiras “barreiras” de negócio. A securitização favorece a transposição destas barreiras, porque realiza, ao mesmo tempo, a repartição dos custos e a captação de recursos (capital) tanto de pequenos investidores individuais como de grandes conglomerados financeiros. O processo de securitização confere liquidez não apenas à propriedade em si dos imóveis (capital físico), mas aos direitos de propriedade destes, o que acaba por amplificar as oportunidades para os investidores do mercado imobiliário, uma vez que os mesmos poderão exercer sua função especulativa não somente com a propriedade fundiária e imobiliária, mas também com os direitos de propriedade (Paiva, 2007). Ou seja, a securitização não apenas transforma o mercado imobiliário em termos “quantitativos” (aumento de liquidez), mas também “qualitativos” (direitos de propriedade).

Entretanto, este não é o único efeito da securitização: ela também contribui para aumentar a volatilidade dos preços dos imóveis, devido ao movimento especulativo de uma grande massa de capitais que procura se valorizar por meio de uma intensa atividade especulativa, fazendo com que o valor de troca dos bens imobiliários predomine

frequentemente sobre o valor de uso (Paiva, 2007). Este caráter especulativo tem exercido crescente determinação sobre os destinos das cidades, especialmente as grandes e atraentes ao grande capital, resultando numa grande valorização da terra urbana e também está diretamente associado às “bolhas” mencionadas acima.

O processo de securitização de ativos imobiliários é mais profundo em países com mercados secundários<sup>20</sup> organizados, mas não se resume a isso. Outros fatores são responsáveis pela delimitação de certas áreas geográficas como receptoras ou não de investimentos imobiliários: estabilidade política e econômica; sistema legal e estabilidade das leis; meio regulatório no qual se incluem o perfil de restrições ambientais, controles do planejamento urbano (leis restritivas de uso e ocupação do solo) e imposições ao direito de propriedade por parte de estrangeiros. Segundo Paiva, os investidores estrangeiros seriam atraídos ou dariam preferência na realização dos investimentos em regiões que transformam sua área urbana num espaço de empreendedores, fornecendo aos rentistas um imenso potencial para a acumulação de capital, o que ocorreria, muitas vezes, por meio de coalizões com as elites locais e com o poder público.

Nos países “emergentes”, como o Brasil, tem havido um esforço importante, desde meados da década de 1990, pelas associações envolvidas com o mercado imobiliário, no sentido de reduzir as barreiras e riscos que dificultam o investimento imobiliário em muitos mercados emergentes, bem como reduzir a precariedade das informações disponíveis<sup>21</sup>. No Brasil, o sistema norte-americano de securitização imobiliária vinha sendo apresentado como modelo desde os anos 1990, resultando na comercialização de imóveis para fins comerciais (não residenciais) com ativos securitizados e implantação de um novo marco regulatório capaz de introduzir a lógica financeirizada nas políticas habitacionais (FIX, 2011). Até então o setor imobiliário brasileiro era comandado pelo capital nacional mercantil.

Esta autora aponta também que os fluxos de capitais, alterados pela lógica financeirizada, impulsionaram também **transformações na concorrência e na estrutura de propriedade das empresas, em suas estratégias territoriais e de mercado, canteiro de obras e na forma imobiliária**. Estas transformações foram também bem descritas no

---

<sup>20</sup> Mercado secundário é uma parte do mercado financeiro de capitais dedicada à compra e venda de valores (tais como as ações de empresas) lançados anteriormente em uma primeira oferta pública ou privada (mercado primário). Ou seja, o mercado secundário começa a operar depois que os títulos de uma oferta pública são emitidos pelas empresas no mercado primário. Funcionando como um mercado de revendas que contribuiria para a liquidez aos títulos. O mercado secundário está composto por três submercados: as bolsas de valores, o mercado de Dívida Pública e os mercados oficiais de futuros e opções.

<sup>21</sup> Conforme PAIVA (2007), algumas empresas envolvidas com o setor imobiliário passaram a realizar um acompanhamento mais sistemático do desempenho do mercado imobiliário em diversos países, inclusive com publicações periódicas de relatórios, para identificar oportunidades globais de investimento no setor imobiliário. Dentre essas empresas destacam-se: Jones Lang LaSalle Research, CB Richard Ellis Research, Prudential Realty Group, Jones Lang Wootton, International Property Bulletin, PricewaterhouseCoopers.

trabalho de Lúcia Shimbo (2010). No Brasil, assim como em muitos outros países como os EUA, muitas das atuais grandes empresas começaram como construtoras locais, que se expandiram crescentemente, passando à escala regional e, mais recentemente abriram capitais na bolsa. A financeirização promoveu um maior impulso a esta centralização de capital, repercutindo num crescente poder na definição da paisagem urbana, em função da maior capitalização e melhoria de acesso para os financiamentos imobiliários. Em contrapartida, a subcontratação também evoluiu enormemente, com altos percentuais entre construtores imobiliários, nos dois países<sup>22</sup>.

A expansão do capital financeiro imobiliário no Brasil ocorreu e tem ocorrido de forma diferenciada e limitada, em relação a outros países como os EUA, dada a diferença da formação social brasileira, como o padrão de acumulação mais baixo e as enormes disparidades sociais e regionais, que dificultam, por exemplo, a ocorrência de um processo avançado de securitização (por esta razão o termo pós-fordismo periférico é mais apropriado). De uma forma sintética, esta expansão ocorreu a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso, que criou o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI) e outras medidas que, apesar de perseguirem o modelo norte-americano de securitização, não conseguiram obter êxito significativo. Posteriormente, já na gestão de Lula, uma série de novas iniciativas contribuiu para a expansão deste capital, porém o processo de securitização continuou limitado.

A política habitacional de Lula e o PMCMV, associadas às políticas salariais e de redistribuição de renda propiciaram uma forte elevação das atividades econômicas do setor imobiliário, mediante a **injeção de dinheiro público no sistema**, grande parte dele sem regulamentação ou com regulamentação mais branda, como é o caso de muitas operações ocorridas no âmbito do PMCMV. Além disso, mais recentemente, este Programa destina uma parcela significativa da produção habitacional para operações de Oferta Pública (conforme tratado na seção 2.2.1. e mostrado no quadro 4). O fundo público, que entra na forma de subsídios habitacionais, por exemplo, passou a incluir uma boa parcela da população brasileira que não possuía acesso ao mercado imobiliário formal. Isto acabou derrubando uma das barreiras que impediam a expansão do mercado imobiliário e ajudou a atrair mais capitais, inclusive os de natureza financeira.

Porém, as contribuições das políticas de Lula à financeirização do mercado imobiliário acabaram obtendo mais êxito e intensidade pela via das empresas, que abriram

---

<sup>22</sup> Segundo FIX (2011), em 2007, 40% dos construtores de habitação unifamiliar subcontratavam 100% dos trabalhos e 39% subcontratavam 76% a 99% da construção.

seu capital desde meados da década passada (2004), do que pela via do mercado de propriedade de imóveis, como descrito por Paiva nos contextos das economias centrais como EUA e Japão. Assim, no contexto específico brasileiro, a circulação do capital financeiro tem encontrado nas ações das empresas construtoras e incorporadoras sediadas no Brasil uma excelente forma de valorização, como atestam os trabalhos dos autores mencionados (SHIMBO, 2010 e FIX, 2011). Em duas das três empresas analisadas nesta tese, o capital financeiro captado na Bolsa de Valores tem sido utilizado principalmente para o financiamento à produção de Unidades Habitacionais (UH). Além disso, no que diz respeito ao setor da habitação popular ou econômica, aqui analisados, esta forma de articulação entre as empresas construtoras e o capital financeiro está diretamente articulada e associada aos programas de financiamento habitacional, propostos e implementados pelo poder público, como o PMCMV.

Esta relação entre o capital financeiro e o capital imobiliário no Brasil será retomada em outros momentos deste trabalho.

## **1.2. Política Urbana, planejamento urbano e a questão da moradia no Brasil**

O contexto de alterações institucionais discutido acima ocorreu de forma concomitante e articulada com algumas alterações no âmbito do planejamento urbano das cidades brasileiras. A análise desta questão é fundamental para verificar, nos próximos capítulos, qual relação isto tem com o PMCMV e com o objeto empírico da tese.

Primeiramente é importante definir o que se entende por “planejamento urbano”. Utiliza-se aqui a definição de Villaça (1999)<sup>23</sup> como “ação do estado sobre a organização do espaço intra-urbano”, isto é, o planejamento urbano *lato sensu* contemplaria desde os discursos até as práticas estatais, ou públicas, sobre a organização espacial intra-urbana. Este conceito de “intra-urbano” traz em si uma proposital redundância por parte deste autor para determinar a sua abrangência, mais restrita, pois diz respeito somente ao espaço da cidade, interno a ela, evitando confundir os fenômenos específicos que nela ocorrem com fenômenos mais abrangentes como os relativos às redes urbanas, estruturas urbanas das regiões e à urbanização. Segundo este autor, na história brasileira o planejamento urbano *lato sensu* englobou o planejamento de cidades novas, o urbanismo sanitário, o zoneamento e o planejamento urbano “*stricto sensu*”, este último foi o que desembocou nos atuais planos diretores. Nesta tese, as duas dimensões *lato* e *stricto sensu* aparecem,

---

<sup>23</sup> VILLAÇA, Flávio. **Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil**. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Terezinha Ramos. **O Processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Edusp, 1999.

sendo que na análise realizada no capítulo 3, será dada especial atenção à questão do zoneamento e do plano diretor.

Estas teriam sido as formas históricas assumidas pelo planejamento urbano no Brasil, cujo estudo e compreensão ampla ainda estão por serem feitos pela historiografia, o que dificulta uma análise mais precisa quanto às transformações recentes, a partir de 1990, pelas quais o planejamento urbano *lato e stricto sensu* passaram. Apesar desta dificuldade pode-se dizer que as alterações institucionais mobilizadas pela ideologia neoliberal estiveram relacionadas, senão na prática, ao menos no discurso estatal com relação à organização do espaço urbano.

O que parece ser certo é que as transformações recentes em relação aos padrões de acumulação capitalista, associados com a ideologia neoliberal e as alterações institucionais estimuladas por ela contribuíram para impactar o modelo funcionalista de planejamento urbano que teria se estabelecido nos países em que ocorreu o Estado de Bem Estar Social. Tal modelo, ainda que não tenha sido uniforme em todo o mundo, estava de algum modo impregnado pelo pensamento moderno, racionalista, pautado pela crença de que a ciência (no caso o diagnóstico e prognóstico sobre a cidade), e a técnica (os planos urbanos) seriam a chave de solução dos problemas das cidades.

Conforme Ferreira e Motisuke (2007)<sup>24</sup> durante a vigência do Estado de Bem Estar Social o poder público lançava mão de instrumentos urbanísticos para controlar a produção do espaço urbano tais como a regulação do direito de construir, do uso e ocupação do solo, da valorização imobiliária, entre outros. Se na dinâmica do modo de produção fordista-taylorista era necessário dar condições de vida e de consumo à população, conseqüentemente era importante garantir moradia digna num ambiente urbano adequado e, para tanto, tais instrumentos de gestão urbana deveriam colaborar para assegurar o acesso à moradia e à ordenação socialmente equilibrada do território, dentro dos limites impostos pela natureza desequilibrada do capitalismo.

No caso do Brasil também houve interferência do pensamento moderno racionalista em relação ao planejamento urbano, porém, devido às diferenças de desenvolvimento histórico, caracterizado pela dependência externa e pelo não estabelecimento de um Estado de Bem Estar Social, o uso de instrumentos urbanísticos não atendeu aos mesmos propósitos de assegurar, entre outras coisas, moradia digna num

---

<sup>24</sup> Cf. FERREIRA, João Sette Whitaker; Mitsuke, Daniela. **A Efetividade da implementação de ZEIS no quadro habitacional brasileiro: uma avaliação inicial.** In: BUENO, Laura Machado de Mello (org.); CYMBALISTA, Renato (org.). **Planos diretores municipais: Novos conceitos de Planejamento Territorial.** São Paulo: Annablume, 2007.

ambiente urbano adequado. Enquanto nos países centrais a socialdemocracia avançava, as burguesias nacionais do Brasil, conforme Florestan Fernandes (2006), reiteraram sua opção pela associação com os interesses de expansão do capitalismo internacional, em detrimento da construção de uma socialdemocracia nos moldes europeus, garantindo-lhes a manutenção de sua hegemonia interna, baseada num modelo econômico essencialmente concentrador de renda. No Brasil, a industrialização dos anos 1950 em diante se dá condicionada à manutenção dos baixos salários, seguindo um processo de “subdesenvolvimento” amplamente discutido por muitos intérpretes da formação nacional, como Florestan Fernandes (2006), Maria da Conceição Tavares (1996), Rui Mauro Marini (1973) entre outros. Conforme Francisco de Oliveira (2003), no Brasil a questão da moradia foi tratada como uma “não-política” habitacional, pois **o modelo econômico de industrialização brasileira não incorporou os custos de moradia nos salários**, o que levou à generalização da autoconstrução, consolidando um modelo de “urbanização com baixos salários”.

Tal modelo de urbanização foi alvo de pesquisas de especialistas, porém com diferentes posições e formas de abordagens. Dentre aqueles pesquisadores que consideramos mais céticos quanto à função desempenhada pelo planejamento urbano brasileiro e, mais especificamente, pelos planos diretores, podemos situar o próprio Flávio Villaça, já mencionado<sup>25</sup>. Este autor questiona o papel desempenhado pelos planos no país, afirmando funcionarem muito mais como instrumentos “ideológicos” em prol da manutenção da hegemonia das classes dominantes (1999). Segundo ele, não se constituíram propriamente como instrumentos técnicos reais que contribuíssem para a intervenção organizada na cidade. Se a crença na ciência e na razão como chaves para a solução dos problemas urbanos desempenhou um papel ideológico em todos os cantos do mundo mascarando as reais causas dos problemas urbanos (naturalizando os problemas sociais) a diferença é que no Brasil, não bastasse isso, os planos raras vezes foram aplicados e quando foram era apenas parcialmente. Nos países centrais esta ideologia também se fez presente, e também atenderam a interesses das classes dominantes, mas apesar disso, frequentemente os planos se revertiam em ações sobre o urbano e contribuíram para promover um nível mínimo de equidade. No Brasil esta ideologia contida nos planos diretores, tinha sua função apenas no papel, isto é, as ações do Estado sobre a organização espacial das cidades, sobre o espaço intra-urbano não seguiam, ou seguiam muito pouco, aquilo que estava diagnosticado e preconizado nos planos. Conforme Villaça:

---

<sup>25</sup> Os demais autores que apresentam posicionamentos diferentes serão apresentados na seção a seguir.



“O planejamento urbano (...) não tem sido no Brasil, como diz seu discurso, uma atividade orientadora ou guia da ação do Estado, no nível local, metropolitano ou em qualquer outro. Nesse sentido, é ilusório, por exemplo, pretender-se fazer uma história do planejamento no Brasil como se faz nos Estados Unidos ou na Europa, onde planos refletem as políticas públicas” (Idem, p.223).

Este autor mostra, no mesmo trabalho, muitos exemplos de planos brasileiros (no sentido de “plano diretor”, planejamento *stricto sensu*) que foram encomendados por administrações municipais e só concluídos no final da gestão do prefeito que o encomendou, outros tantos que foram engavetados, um grande número de planos produzidos tão generalistas e abrangentes que sequer eram exequíveis (contemplando medidas que fugiam a alçada municipal e à questão espacial) e, finalmente, muitos municípios que sequer tiveram planos realizados e isso nunca foi motivo para que deixassem de realizar algum nível de intervenção sobre seus territórios urbanos. O mesmo não ocorreu com outras formas de planejamento como o zoneamento ou as leis de uso e ocupação do solo – existentes já desde antes dos planos diretores e que de fato orientavam a organização do espaço – e aquelas formas que extrapolavam o âmbito municipal e intra-urbano como os planos nacionais, setoriais e alguns regionais que foram levados mais a sério pelo poder público como o Plano de Metas de Juscelino Kubistchek e o Planasa (VILLAÇA, 1999).

Na estrutura do argumento de Villaça (pelo menos aquele que se apresenta na obra mencionada), está a ideia de que no Brasil, quando a figura do plano diretor surgiu na década de 1940, ela já carregava em si a crença moderna de que contribuiria tecnicamente para a solução dos problemas urbanos,  **mascarando as reais causas destes**. A partir deste momento a burguesia urbano-industrial teria assumido cada vez mais o domínio da sociedade brasileira, mas este domínio político no mundo urbano não foi tão tranquilo, demandando sempre  **produzir e reproduzir os mecanismos necessários à manutenção de sua dominação**. Na esfera do urbano procurou legitimar-se por meio das políticas habitacionais e do uso ideológico do planejamento urbano. Desde então, os planos diretores assumiram conteúdos diversos ganhando inclusive outras denominações a partir da década de 1960, que nem por isso fizeram deles instrumentos fundamentais para a intervenção urbana (VILLAÇA, 1999). Não se constituíram como ferramentas indispensáveis para o planejamento, justamente por atenderem à necessidade da dominação política das classes dominantes, e porque os problemas urbanos estavam diretamente vinculados à forma como a produção industrial se desenvolveu no país. Concluindo o raciocínio do autor, em nossa versão do capitalismo baseada na industrialização com baixos salários e a

decorrente segregação socioespacial gerada no espaço urbano, qualquer diagnóstico sério sobre nossas cidades apontaria para problemas vinculados à distribuição da riqueza, e, portanto, fazer dos planos diretores e do planejamento urbano ferramentas para a intervenção urbana “corretiva” significava comprometer a hegemonia das classes dominantes, posto que teriam que enfrentar o caráter excludente e socialmente regressivo de nossa industrialização.

Uma das implicações da interpretação deste autor, nos termos aqui apresentados, é que sob o ângulo da totalidade, isto é, em termos nacionais, os planos diretores foram e tem sido ineficientes e dispensáveis para o planejamento das cidades brasileiras. Apesar da validade destas considerações, se a questão do planejamento urbano for observada apenas por este ângulo, não é possível perceber a parcela de contribuição que algumas iniciativas tiveram em alguns contextos locais, ou mesmo o potencial que os planos diretores podem ter como instrumento de luta para iniciativas populares e movimentos sociais, sobretudo a partir da década de 1980, por um espaço urbano menos desigual. A título de exemplo, podem-se citar aqui as iniciativas que surgiram no momento seguinte à aprovação da Nova Constituição, mencionadas pelo próprio Villaça (1999), em cidades como São Paulo, Rio de Janeiro, Porto Alegre e Belo Horizonte:

a) Proposta de plano diretor de São Paulo, encaminhada à Câmara dos Vereadores em fevereiro de 1991, mas que encontrou muita resistência do empresariado e de grupos a ele ligados que pressionaram o legislativo a não aprova-lo;

b) Plano Diretor Decenal do Rio de Janeiro, aprovado em Lei em 04 de julho de 1992;

c) O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA), de 1999, em Porto Alegre, fruto de uma ampla discussão desencadeada a partir de 1993, com participação da população, ocorrendo em paralelo ao Orçamento Participativo;

d) Plano Diretor do Município de Belo Horizonte, aprovado em 1996.

Tais iniciativas tentaram politizar o plano diretor em projetos de lei que introduziam temas da reforma urbana e previam dispositivos que atendiam o princípio de justiça social no âmbito urbano.

Cabe assinalar que tais iniciativas surgiram num cenário internacional no qual se combatia o planejamento urbano moderno, racionalista e normativo, propondo a sua substituição pelo que ficou conhecido por planejamento estratégico aplicado ao setor público (COMPANS, 2004). Segundo esta autora, o planejamento estratégico foi o principal instrumento de adaptação das formas institucionais locais aos objetivos da inserção competitiva das cidades na nova fase pós-fordista de acumulação, ao referendar uma agenda de intervenções físicas e de modificações na estrutura legal e administrativa a

tendências mercadológicas observadas na dinâmica da economia global. Ainda segundo esta autora, o planejamento estratégico foi adaptado para o setor público durante a década de 1980, nos Estados Unidos, quando paralelamente à reforma política do governo Reagan, diversas cidades e estados americanos elaboraram planos estratégicos com forte enfoque no desenvolvimento econômico. A apropriação de um método de gestão empresarial por governos provavelmente esteve articulada à percepção da instabilidade como uma realidade não conjuntural, mas sistêmica, que demandava um processo mais “operacional” de tomada de decisão pública, diferente do que era oferecido pelo planejamento moderno, racionalista e normativo, considerado ineficaz.

Entre as características que distinguiriam o planejamento estratégico do planejamento moderno estavam a *“ênfase na ação; o caráter participativo e incremental; a análise da posição da organização em face do contexto no qual está inserida; a alocação de recursos vinculada a projetos específicos; e a avaliação permanente dos resultados obtidos”*. (Compans, 2004. P. 110 e 11). Apesar de possuir uma abordagem que se propunha diferente do planejamento urbano moderno, o planejamento estratégico não “inovou” a estrutura dos planos diretores, obedecendo ainda a sequencia diagnóstico-prognóstico-proposição tão características dos planos modernos. Ou seja, operou-se uma mudança no conteúdo, mas preservaram-se, ao menos inicialmente, alguns resquícios formais, ou estruturais. Salvo em contextos muito específicos como na cidade do Rio de Janeiro em que se experimentou por um curto espaço de tempo esta nova abordagem conservadora do planejamento urbano, tais ideias não frutificaram em terras brasileiras, sobretudo em cidades do porte de São José do Rio Preto.

No Brasil é mais certo dizer que as reformas neoliberais tiveram um impacto negativo com relação ao ímpeto democratizante e de invenção política da década de 1980 que ajudam a explicar também porque após a exigência constitucional dos planos diretores, estes não se generalizaram e não contribuíram para mudanças mais significativas. Conjugaram-se as forças do atraso com o desmanche neoliberal ocorrido em todo o mundo e ambos contribuíram para neutralizar ou enfraquecer a questão da reforma urbana, a qual se inclui a questão da habitação social.

Francisco de Oliveira (1998)<sup>26</sup> explora bem esta questão da dialética entre conservadorismo e mudança social no período FHC, mostrando como a política da estabilidade monetária do Plano Real acabou contribuindo para minar a base social que apoiava as mudanças sociais progressistas. Mas não apenas isso: a partir de Collor, o novo

---

<sup>26</sup> Originalmente o assunto foi tratado em artigo à Revista Novos Estudos Cebrap, n. 41, março 1995, p. 61-77. In: OLIVEIRA, Francisco. **Op. Cit.** 1998.

arranjo político das classes dominantes (ou a formação de uma nova hegemonia) combateram as centrais sindicais, sindicatos, movimentos trabalhistas e sociais, criando um ambiente social “antiprogressista, medroso e anti-reformista” (OLIVEIRA, P. 176), minando junto a base social da reforma urbana.

### **1.2.1. Dilemas da democratização da cidade a partir de 1990**

A grande questão que se coloca para os planos diretores e o planejamento urbano após os anos de 1980, em função de terem se tornado uma exigência constitucional a partir de 1988, é como estes podem contribuir para a democratização do espaço urbano. Até 2001, ano em que o Estatuto da Cidade foi aprovado finalmente regulando o que estava previsto de forma genérica na Constituição de 1988, as “forças do atraso” do país (as elites nacionais em articulação com capital estrangeiro) conseguiram amenizar, para não dizer desmontar, a força política que impulsionava o desenvolvimento histórico na direção da reforma urbana, isto é os movimentos sociais organizados que se manifestaram ao longo da década de 1980.

O que ocorreu neste intervalo de pouco mais de 10 anos foi significativo para a compreensão da situação atual. De certo modo este período pode ser resumido como uma tensão política entre o forças do campo conservador (ou reacionário) e o campo progressista. No lado conservador, conforme já comentado na seção acima, em terras brasileiras o impacto das novas formas de gestão como a representada pelo planejamento estratégico foram muito pouco expressivos em termos nacionais. Grosso modo, o pensamento conservador acabou se envolvendo mais diretamente com as políticas de desmanche neoliberal do Estado e o cumprimento de sua agenda de uma forma mais geral, não articulando um projeto urbano coeso próprio. Apesar do caso emblemático e isolado do Rio de Janeiro assinalado por Rose Compans, não houve um claro ataque às formas e métodos de planejamento urbano já existentes no país antes da década de 1980, que impusesse também de forma clara e coesa um novo método ou técnica de planejamento urbano. A realidade urbana verificada durante as décadas de 1980 e 1990, na verdade, foi impactada pela “instabilidade” econômica, seguida pela flexibilização neoliberal que contribuíram decisivamente para um forte arrefecimento da atividade de planejamento urbano, criando certo vazio institucional marcado por um quadro legislativo fragmentado e incompleto, também nesta área. Este vazio não contribuiu para enfrentar os problemas urbanos (violência, falta de emprego e moradia etc.) que se agravavam com a situação econômica e com as políticas de ajuste, mas contribuiu para que o desenvolvimento urbano

das cidades brasileiras caminhasse na contramão da democratização e do que preconizava o movimento pela reforma urbana.

Durante a década de 1990, ocorreu no Brasil um processo de descentralização na direção do poder local, isto é, do ponto de vista federativo, seguindo a Constituição Federal de 1988, os municípios passaram a serem considerados como entes federados, integrantes autônomos da federação ao lado da União e dos estados. Desta forma, o arranjo institucional e tributário decorrente da Constituição significou uma transferência de renda e poder para os municípios. Entretanto, para a maior parte dos municípios brasileiros, especialmente os menores, a capacidade financeira e de gestão foi e tem sido ainda bastante limitadas para enfrentar os problemas urbanos, aspecto que se agravou com a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei complementar nº 101 de 4 de maio de 2000). Conforme Rolnik (2007)<sup>27</sup>, a Constituição de 1988 facilitou também a criação de novos municípios, promovendo importantes transformações na geografia político-administrativa brasileira, sendo que a maior parte dos municípios criados passou a viver basicamente de transferências, seja de fundos de participação, seja das transferências obrigatórias, existentes nos campos da Educação, Saúde e Assistência Social, seja através das transferências voluntárias, como os repasses de recursos do Orçamento da União através de convênios.

No campo do desenvolvimento urbano, as transferências voluntárias durante a década de 1990 ocorreram por meio de emendas parlamentares, que apesar de significativas financeiramente, tiveram pouco ou nenhum impacto em estratégias de desenvolvimento local, em função da inexistência de qualquer marco de planejamento territorial municipal e em função do caráter episódico, pontual e fragmentado destas transferências. Além disso, a falta de coordenação interinstitucional contribuiu para exacerbar muitos problemas, gerando dificuldades de ação coletiva entre os municípios e entre estes e os estados.

Neste contexto, a estratégia municipal que predominou foi uma política de atração de investimentos e investidores, denominada por Rolnik de “política de salve-se quem puder” e descrita por ela da seguinte maneira:

“Neste sentido o paradigma da ‘cidade eficiente e competitiva nos mercados globalizados’, dominante na política urbana internacional contribuiu também para fomentar uma guerra fiscal perversa e predatória entre cidades, na prática inviabilizando projetos regionais e estruturas de

---

<sup>27</sup> ROLNIK, Raquel. **A construção de uma política imobiliária e de planejamento urbano para o país: avanços e desafios**. In: BUENO, Laura Machado de Mello; CYMBALISTA, Renato (org.). **Planos diretores municipais: Novos conceitos de Planejamento Territorial**. São Paulo: Annablume, 2007.

cooperação e sistematicamente fazendo com que cidades abrissem mão de receitas próprias. Neste sentido a equação da descentralização, aliada à competição entre cidades, na prática enfraqueceu poderes locais e reforçou o poder de grandes corporações.

Desta forma, enquanto os déficits de habitabilidade se avolumavam nas metrópoles e centros regionais, a distribuição do financiamento público penalizou claramente os municípios médios e grandes, ao mesmo tempo em que potencializou a dependência política dos menores, que embora representem 25% da população, constituem a maioria (70%) dos municípios e, portanto, tem peso significativo no desenho da máquina político-eleitoral do país” (ROLNIK, 2007, P. 277).

No lado progressista, o contraponto ocorreu em torno da ideia da necessária “reforma urbana” no país. O termo reforma urbana surgiu na década de 1960 no contexto das reformas de base do governo do Presidente João Goulart, em 1963<sup>28</sup>, e o seu mote era propor o enfrentamento das questões habitacional e urbana entendendo-as como direitos fundamentais para a democracia. Com o Golpe Militar de 1964, houve uma desestruturação desta articulação e o silenciamento desta questão por pelo menos 10 anos, só voltando à tona entre o final da década de 1970 e início de 1980, momento de intensas mobilizações sociais. Conforme CYMBALISTA (2007), em meados de 1980 houve a articulação do Movimento Nacional pela Reforma Urbana, que resgatou propostas levantadas anteriormente como a separação entre o direito de propriedade e o direito de construir, o combate à retenção especulativa de imóveis urbanos e a função social da propriedade urbana sob esta nova correlação de forças políticas representadas não só pelo Movimento, mas pelas mobilizações em torno da redemocratização do país, que colocou lado-a-lado movimentos sociais e populares e setores técnicos e acadêmicos da área de políticas urbanas.

Este autor assinala ainda que, além da iniciativa em âmbito nacional, por parte do Movimento, de criação de um novo marco regulatório para a política urbana, expressa na Emenda Popular da Reforma Urbana encaminhada ao Congresso Constituinte de 1988, houve também uma intervenção em nível local que propôs a superação da legislação como objeto puramente técnico, dando um enfoque mais político, que contribuísse para a democratização do espaço da cidade, como pode ser atestado nas experiências do Plano de

---

<sup>28</sup> Mais especificamente, o termo teria sido criado num evento promovido pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) e o IBASE, em 1963. Este seminário interdisciplinar resultou num documento síntese que teve como foco principal as questões habitacional e urbana, propondo que tais questões fossem enfrentadas como direitos fundamentais. Fonte: CYMBALISTA, Renato. **Instrumentos de planejamento e gestão da política urbana: um bom momento para uma avaliação.** In: BUENO, Laura Machado de Mello (org.); CYMBALISTA, Renato (org.). **Planos diretores municipais: Novos conceitos de Planejamento Territorial.** São Paulo: Annablume, 2007.

Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS) em Recife e o Programa Municipal de Regularização de Favelas (PROFAVELA), de Belo Horizonte, em 1983. Segundo Ferreira e Motisuke (2007), a Zona Especial de Interesse Social, já existente antes mesmo da Constituição de 1988, marcou, portanto, uma perspectiva inovadora ao reconhecer uma grande parcela da população urbana como cidadãos e seus locais de moradia como parte da cidade. Outro importante objetivo do instrumento é o de garantir a reversão de áreas urbanas vazias para a provisão de Habitação de Interesse Social, sobretudo na cidade formal e nas áreas de mananciais. Este outro objetivo, em tese, poderia conter a especulação imobiliária, restringindo o direito à propriedade por meio da instituição legal de sua função social, e a valorização imobiliária, quando aplicado às áreas centrais e ou dotadas de infraestrutura.

Como é sabido, a Constituição de 1988 englobou, nos artigos 182 e 183, as reivindicações do Movimento num capítulo que trata sobre a política urbana, mas que levou mais de uma década para ser regulamentado, no Estatuto da Cidade, aprovado somente em 2001. Enquanto isso, durante a década de 1990, conforme Raquel Rolnik (2007), verificou-se um período de intenso debate, no seio da sociedade civil, dos partidos e governos acerca do papel dos cidadãos e suas organizações na gestão da cidade, atingindo avanços institucionais no campo do Direito à Moradia e à Cidade, do fortalecimento jurídico da noção de função social da propriedade e do reconhecimento dos direitos de posse. Práticas de participação popular e controle social das políticas e do orçamento público foram verificadas em várias cidades do país, tais como as experiências de orçamento participativo, os conselhos gestores e programas autogestionários, suplantando a noção de que as políticas públicas são restritas ao campo da representação parlamentar.

Esta autora identifica dois aspectos importantes, naquele momento, que visaram à garantia da função social da propriedade urbana, a saber, o reconhecimento dos direitos dos ocupantes de áreas informais ou irregulares, conquistado na legislação e em programas governamentais locais de regularização (como o usucapião urbano e a concessão especial para fins de moradia) e a conquista de instrumentos para melhorar o acesso à terra urbanizada para a população de baixa renda, depois regulados pelo Estatuto da Cidade, como as Zonas Especiais de Interesse Social, Plano Diretor e novos instrumentos de gestão do solo urbano. O direito constitucional à moradia foi aprovado através da Emenda Constitucional nº 26, de 02/2000 e no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001) que, além disso, estabeleceu uma nova ordem jurídico-urbanística no país baseada também na função social da cidade e propriedade, no planejamento de gestão do solo urbano como instrumento de estratégias de inclusão territorial. Em termos de realizações

práticas, em relação aos assentamentos informais populares, a autora afirma que houve um aumento do número de projetos de urbanização e melhorias habitacionais em várias cidades. Entretanto, foram em geral bastante pontuais, fragmentados e quase nunca "completos", no sentido da remoção das diferenças físicas.

O Estatuto da Cidade, aprovado em 2001 (Lei nº 10.257, de 10/07/2001), trouxe em seu bojo uma série de instrumentos urbanísticos, que visavam, finalmente, atender a necessidade de criação de um novo marco regulatório para a política urbana, batalhada pelo Movimento pela Reforma Urbana. Podem-se citar a Zona Especial de Interesse Social, a Regularização Fundiária, o plano diretor, imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana – IPTU Progressivo, parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, contribuição de melhoria, desapropriação, concessão de uso especial para fins de moradia, usucapião especial de imóvel urbano, outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, operações urbanas consorciadas entre outros. Foi definida mais claramente a função do plano diretor municipal, como uma peça básica da política urbana municipal, de caráter participativo, com prerrogativas de estabelecer os conteúdos para definição dos direitos de propriedade no município.

Outro avanço institucional, ocorrido em seguida à aprovação do Estatuto da Cidade foi a criação do Ministério das Cidades, também uma antiga demanda da articulação pela reforma urbana, que junto com o Conselho Nacional das Cidades, criado no mesmo ano, iniciaram uma campanha Nacional do Plano Diretor Participativo, destinada a viabilizar a construção de mais de 1700 planos diretores nos municípios brasileiros, em 2004 (CYMBALISTA, 2007).

Estes seriam alguns dos pontos-chaves para a compreensão do percurso histórico da luta de setores sociais engajados com a transformação das condições que sempre geraram as desigualdades urbanas no Brasil. Ou seja, foram estas as bases legais nas quais se procurou estabelecer um contraponto à articulação “das forças do atraso” em torno do projeto neoliberal.

A grande questão que se colocou e ainda se coloca para este contraponto é a capacidade dos instrumentos urbanísticos enfrentarem por si só a realidade urbana brasileira. Conforme FERREIRA e MOTISUKE (2007), o sucesso dos novos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade depende de um forte embate político local que envolva o enfrentamento da estrutura de poder brasileira, estabelecida desde os tempos de colonização. Implica uma vontade política consistente que abarque desde políticas de governo, inclusive macroeconômicas, dispostas a enfrentar os privilégios das classes dominantes, inverter as prioridades dos investimentos públicos e somar esforços



prioritariamente na cidade informal. Ao mesmo tempo, os autores reconhecem que a questão estrutural do problema não deve diminuir a importância da implementação de políticas públicas que se proponham inverter a lógica da prioridade dada às elites e promovam a distribuição de renda, entendendo que o novo marco regulatório das cidades pode representar muito mais do que um simples reformismo, mas pode abranger ações bastante transformadoras.

Neste sentido, as ZEIS são tratadas pelos autores como um dos mais interessantes instrumentos urbanísticos a serem utilizados para viabilizar a regularização fundiária e urbanística de assentamentos precários e facilitar a produção de novas moradias. Além do reconhecimento dos direitos dos moradores dos assentamentos precários, as ZEIS tem potencial para contribuir no combate às áreas urbanas vazias (provendo-as de Habitação de Interesse Social e contribuindo para conter a especulação fundiária), e em áreas centrais e/ou dotadas de infraestrutura pode conter a especulação imobiliária. Este seria um dos principais pontos de disputa, no âmbito da regulamentação nos Planos Diretores Municipais, porque encontra resistência dos empreendedores imobiliários e proprietários de terras, visando garantir taxas de lucratividade de seus empreendimentos. Conforme apontam estes autores, salvo algumas raras exceções, a maioria das cidades, inclusive nos casos exemplares como o de Recife na década de 1980, não foram instituídas ZEIS em áreas vazias e, quando isto ocorreu, não foram regulamentados os parâmetros urbanísticos necessários, dificultando sua aplicabilidade. Em síntese, a análise de FERREIRA e MOTISUKE (2007) sobre as dificuldades de aplicação de ZEIS, desde a sua primeira implementação na década de 1980 até o ano de 2006, estabeleceu pelo menos oito limites principais que tem desafiado o uso verdadeiramente democrático deste instrumento: ineditismo e dificuldade de sistematização das experiências; competência dos Municípios; qualidade arquitetônica e urbanística; adequação e coerência de conceitos e parâmetros técnicos e jurídicos; descontinuidade de gestão; ausência de prioridade política; gestão participativa na implementação das ZEIS; e disputa na aplicação das ZEIS.

Um autor que tem apontado muito criticamente os limites deste novo marco regulatório, em especial o Plano Diretor, é mais uma vez Flávio Villaça. Em um de suas mais recentes publicações<sup>29</sup>, este autor procura problematizar a possibilidade do uso do Plano Diretor pelos municípios brasileiros como uma efetiva ferramenta de planejamento, sobretudo, de planejamento democrático. A partir da observação de que grande parte dos planos diretores recentes, isto é, depois da década de 1990, não têm sido levados em

---

<sup>29</sup> VILLAÇA, Flávio. *As Ilusões do Plano Diretor*. 2005.

consideração pelas sucessivas administrações públicas, inclusive as de caráter progressista, e que muitos destes planos contêm uma infinidade de ações estratégicas muitas vezes fora de sua alçada e que extrapolam o período de uma gestão, o autor verifica que há uma grande distância entre o discurso dos planos e as práticas das administrações municipais. Em resumo, sua opinião é a de que ainda se perpetuariam as práticas verificadas em relação aos planos diretores brasileiros anteriores aos anos de 1990, isto é, de funcionar mais como ferramenta ideológica do que prática, discutidas na seção anterior desta tese.

Outra constatação importante é que as ações previstas nos planos que são levadas a sério, a exemplo do Plano Diretor Estratégico do município de São Paulo, em 2004, têm muito mais a ver com o zoneamento, em especial no que diz respeito aos setores e bairros da cidade de interesse das classes dominantes. Villaça chega a duvidar da validade ou da credibilidade dos planos diretores brasileiros recentes, uma vez que além da existência de propostas “estapafúrdias”, não há qualquer mecanismo que obrigue os gestores a cumprir as determinações e previsões neles contidas. A pouca participação popular, o baixo interesse por parte da maioria da população também é um argumento que é utilizado para questionar a real validade do plano diretor. Ou seja, o autor questiona o que os planos teriam a dizer às classes populares. Em conclusão, diz que o planejamento urbano no Brasil, representado pelo plano diretor precisa de uma revisão radical, na qual todos os seus pressupostos precisam ser questionados, pois a despeito da boa vontade de seus formuladores e defensores, o plano diretor não está isento de um caráter “alienado e alienante, perverso e eminentemente anti-social”, uma vez que ele funciona no sentido de “ocultar as reais causas dos problemas urbanos” (VILLAÇA, 2005, P. 92).

Mariana Fix (FIX, 2011) também aponta que o próprio Estatuto da Cidade tem sido utilizado mais em favor da “máquina imobiliária de crescimento” (no sentido dado por MOLOTCH e LOGAN, 1987) do que dos princípios da função social da propriedade. Segundo ela, dos instrumentos previstos no Estatuto, as recentes administrações municipais têm escolhido aqueles que mais favorecem a expansão da base de circulação do capital no meio ambiente construído, como as operações urbanas consorciadas, em detrimento daqueles que poderiam eventualmente interferir nos interesses imobiliários, como as Zonas Especiais de Interesse Social.

O interessante destes apontamentos críticos é que eles ajudam a revelar que os setores sociais engajados na transformação das condições que sempre geraram as desigualdades urbanas no Brasil, como o Movimento pela Reforma Urbana, acabaram depositando uma boa dose de suas energias na regulamentação urbana como a principal estratégia política, a partir de 1990. Independente se esta tenha sido ou não a melhor

estratégia por parte destes setores, o fato é que isso ocorreu. A luta pela reforma urbana no Brasil passa, portanto, pela criação de um aparato legal que promete dar uma resposta ao problema, ainda que o avanço seja parcial e limitado. Nestes moldes, a crítica de Villaça é pertinente: a necessária revisão dos pressupostos do plano diretor é fundamental, visto que ele é um dos principais instrumentos escolhidos na busca por uma cidade mais justa.

De todo o modo, independente da forma como se aborda a efetividade dos planos diretores e outros instrumentos urbanísticos, o fato é que o PMCMV, como será discutido, não foi pensado nem tem sido executado na direção da democratização do espaço urbano. Nem sob o ponto de vista daqueles que tem apostado no novo marco legal como um caminho (fazendo uso do plano diretor e dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade) e muito menos daqueles que apostam em mudanças estruturais e radicais na sociedade.

### **1.3. Políticas sociais e de habitação pós-BNH: a construção de um novo modelo privado/financeiro de provisão**

Neste tópico serão discutidas as linhas gerais acerca da política habitacional depois do BNH, especialmente a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso no qual algumas das principais concepções no campo das políticas habitacionais foram traçadas e se perpetuaram no governo de Luís Inácio Lula da Silva e de Dilma Rousseff.

Utilizando a periodização das políticas habitacionais federais proposta por Barbosa (2008), a partir da periodização de Cardoso Jr. e Jaccoud (2005), é possível perceber a formação de três modelos de gestão adotados pelo Estado, antes do Governo de Fernando Henrique Cardoso, que implicaram conseqüentemente na participação de diferentes agentes e diferentes sistemas de financiamento, conforme segue:

- Modelo corporativista (1930 a 1964) – caracterizado pela aliança entre o Estado e a representação dos trabalhadores (sindicatos) na realização da política e da produção habitacional. Eram utilizados os Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs) e depois a Fundação da Casa Popular; Foi o primeiro momento da produção pública de habitação social. Possuía uma variedade de programas habitacionais que iam desde o aluguel, financiamento para compra e construção de imóvel e financiamento de produção de imóveis, todos eles baseados no princípio da auto-sustentação financeira;
- Modelo do SFH (1964 a 1984) – caracterizado pela administração indireta estatal da política e da produção habitacional por meio de um banco, o Banco Nacional de Habitação (BNH), que substituiu a parceria anteriormente estabelecida entre Estado

e sindicatos pela parceria entre Estado e iniciativa privada. Utilizou-se do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), uma espécie de poupança compulsória obtida a partir do setor privado. Em relação ao modelo anterior focou a atuação na produção de novas habitações;

- Modelo de transição (1985 a 1994) – caracterizado pelo desmonte ou desarticulação da estrutura federal estabelecida nos períodos anteriores, um “vazio institucional”, que foi acompanhado pelo desenvolvimento de novas abordagens que questionam a exclusividade do princípio da auto-sustentação financeira e introduziram novos atores na implementação da política de habitação em âmbito federal, oriundos da “sociedade civil” como ONGs e Movimentos Urbanos e de Moradia.

Esta periodização proposta por Barbosa (2008) traz um interessante quadro de análise para situar o desenvolvimento das políticas de habitação no país. Apesar de muitas mudanças, é verdade também que algumas constantes ou bases comuns também foram sendo estabelecidas ao longo dos anos e se perpetuaram ou repercutiram em todos estes períodos e nos permitem construir chaves de leitura importantes para as políticas atuais de habitação em âmbito federal como o Programa Habitacional Minha Casa Minha Vida (PMCMV). A título de exemplo, atualmente a política habitacional materializada neste Programa existente desde 2009, atende a um interesse econômico de combater os efeitos internos da crise internacional que se estabeleceu a partir de 2008, incentivando o desenvolvimento da construção civil nacional com a pretensão de produzir impactos positivos na Economia brasileira. É a chamada política anticíclica de inspiração keynesiana. Esta propensão a atender a uma série de interesses econômicos que não os diretamente relacionados à habitação não é uma novidade: durante o período de existência do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e do Banco Nacional de Habitação (BNH), por exemplo, o problema da habitação social era encarado pelo Estado Brasileiro como algo a ser enfrentado de uma forma centralizada e articulada diretamente com outros ramos da economia. Na verdade esta articulação econômica com outros setores distintos passou a ser o grande mote do BNH, no qual as políticas de habitação acabariam funcionando muito mais como políticas econômicas para tentar reaquecer a economia brasileira, que passou antes da criação do BNH por um período de crise (BOLAFFI, 1977), do que propriamente para de fato resolver o problema da habitação<sup>30</sup>. O SFH esteve muito mais voltado ao

---

<sup>30</sup> Não se está ignorando aqui todos os objetivos expressos na política do BNH em vários documentos oficiais desde a sua criação, dentre eles a melhoria sanitária, estímulo à poupança privada, aumento na eficiência na aplicação de recursos públicos, aumento nos investimentos na indústria da construção civil, materiais de construção e bens de consumo duráveis, aumento da oferta de emprego e criação de pólos de desenvolvimento.

desenvolvimento de vários setores da economia do que especificamente aquele para o qual se esperaria ser seu foco.

Pode-se dizer, portanto, que a primeira constante foi justamente esta, isto é, das políticas habitacionais, a exceção do período do governo de FHC, terem sido utilizadas como um instrumento econômico para lidar com situações de crise: no caso do BNH, como se sabe, este teve papel fundamental na sustentação do “milagre brasileiro” e no caso do PMCMV o intento é enfrentar a crise internacional cujo início pode ser datado em 2007. Esta função econômica é tributária das teorias keynesianas sobre o controle das crises conjunturais. Como bem lembrou Bolaffi, *“a história econômica do século XX apresenta inúmeros exemplos de governos que se socorreram de grandes investimentos em obras públicas para estimular economias deprimidas”* (BOLAFFI, 1977; 49). Assim, segundo ele:

“(…) a saída mais eficaz para as crises conjunturais, digamos ‘clássicas’, ao contrário do corte das despesas governamentais, é o seu aumento, para criar emprego e demanda a partir do investimento em obras de longa maturação e, preferivelmente de prioridade secundária durante os períodos de expansão econômica” (p. 49).

Desta forma, uma vez cumprida a função de desencadear o desenvolvimento econômico, outros setores da economia se articulariam e se desenvolveriam perpetuando o ciclo de desenvolvimento, como foi o caso da indústria de bens de consumo durável, especialmente a automobilística, que acelerou a economia do “milagre”, a partir do final da década de 1960. Ainda que o Estado Brasileiro em determinados momentos não tenha feito o uso da política habitacional como aliada de uma política anticíclica não se pode negar o quanto os investimentos no setor geram efeitos de aquecimento econômico, também, se articulando com outros ramos da construção civil.

A segunda constante, que perpassa a todos os períodos nos quais a política habitacional foi utilizada com uma dimensão anticíclica, foi o de atribuir grande importância à aquisição da casa própria como a forma mais vantajosa para o trabalhador satisfazer sua necessidade de moradia. Esta forma foi bastante difundida durante a Era Vargas, com os Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs) e a Fundação da Casa Popular (FCP) e depois durante o período do Regime Militar com o BNH, contribuindo para a construção de uma verdadeira ideologia bastante eficiente e duradoura. Por meio dela conseguiu-se justificar ao trabalhador a necessidade do esforço compulsório ou voluntário da poupança que subsidiou a produção de moradias, seja nas carteiras prediais dos IAPs, seja posteriormente com o FGTS e o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) chegando até os dias de hoje com o Programa Minha Casa Minha Vida.

A terceira constante foi o princípio da auto-sustentação financeira, mencionado na periodização de Barbosa (2008), que basicamente significa a necessidade de retorno financeiro dos investimentos, o contrário da ideia de fundo perdido, ou de uma política compensatória que tenha como parâmetro, por conta das desigualdades sociais, a falta de capacidade financeira de parte significativa da população de arcar com os custos da sua moradia (não se discute aqui as razões da falta de capacidade, em grande parte decorrente da superexploração, conforme formulou Francisco de Oliveira<sup>31</sup>). O princípio da auto-sustentação financeira originou-se no período dos IAPs conforme mostra o trabalho de Bonduki (1998) e se perpetuou durante décadas, só deixando de ter a exclusividade a partir de 2002. A explicação para o estabelecimento do princípio da auto-sustentação financeira logo nos primeiros momentos da produção pública de habitação social no Brasil se deve ao fato dos IAPs terem como função principal a preservação atuarial dos fundos previdenciários, ficando os financiamentos habitacionais em segundo plano. Assim, aquilo que era secundário, a habitação, não poderia colocar em risco o que era prioritário, a garantia das aposentadorias e pensões. No período do BNH, o princípio permaneceu inalterado. O SFH obtinha recursos de fontes mais diversificadas como o FGTS, as Associações de Poupança e Empréstimo (APE) e Sociedades de Crédito Imobiliário (SCI), mas, independentemente da fonte, o SHF se propunha a ser auto-financeável e auto-sustentável (BARBOSA: 2008).

A grande implicação deste terceiro paradigma da auto-sustentação financeira foi que este não favoreceu o acesso aos financiamentos por parte da população de mais baixa renda, sobretudo a faixa mais vulnerável que está abaixo de 3 salários mínimos, o que contribuiu para alimentar o processo de formação das periferias pobres autoconstruídas, e das favelas. Ao longo de décadas de política habitacional é curioso observar que as faixas de renda que predominavam nos financiamentos habitacionais sempre estiveram acima desta faixa mais vulnerável.

Barbosa define que a partir de 1994, com o presidente Fernando Henrique Cardoso, surge um “novo modelo”, que perdura até 2002, consolidando as mudanças iniciadas no período anterior o qual predomina a parceria entre o Estado e a iniciativa privada, o uso do FGTS como fonte de recursos e é revista a exclusividade do princípio da auto-sustentação financeira.

Conforme se verá a seguir, tais modelos de gestão da política habitacional de alguma maneira deixaram suas marcas às atuais políticas de habitação como o PMCMV:

---

<sup>31</sup> OLIVEIRA, Francisco. *Crítica à Razão Dualista*. São Paulo: 1972 e OLIVEIRA, Francisco. *O vício da virtude Autoconstrução e acumulação capitalista no Brasil*. São Paulo: Novos Estudos – CEBRAP, março de 2006.

este foi lançado em 2009 como um setor específico do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em 2007 com a clara intenção de combater os efeitos da crise econômica internacional e utilizando, como o próprio nome do programa habitacional sugere, a ideologia da casa própria para se justificar socialmente. O fim da exclusividade da auto-sustentação financeira também mantido pelo PMCMV, o que não significa que ele tenha sido abolido, abrindo a possibilidade para o subsídio público da produção de habitação de interesse social, ainda que setorizada proporcionalmente para as famílias com rendas mais baixas.

Passemos agora à análise mais detida deste “novo modelo” federal mencionado, para entender a construção das novas bases que fundamentam as atuais políticas de habitação.

### **1.3.1. Política habitacional do governo FHC**

No início dos anos 1980, o clima de luta pelas eleições diretas para Presidente e pela Constituinte, com grande mobilização popular marcou a agenda política até pelo menos o início da década de 1990. Neste cenário, a crítica ao modelo do BNH se inseria no combate à ditadura e encontravam-se bastante organizados, por um lado, o movimento de moradia e dos sem-teto, que reunia os que não conseguiam ter acesso a um financiamento da casa própria e, por outro, o Movimento Nacional dos Mutuários que agregava mutuários de baixa renda e classe média, incapacitados de pagar a prestação da casa própria. Ambos criticavam o caráter financeiro do SFH e pediam mudanças. A conjuntura criou um clima favorável para o acirramento das críticas ao BNH, que se articulou com a luta pela democracia contra o regime autoritário, ao qual a instituição estava profundamente associada. Uma redução drástica do valor das prestações, adotado pelo regime para fazer frente às críticas, gerou um enorme déficit no Sistema Financeiro, com graves consequências futuras (BONDUKI, 2008).

Com o fim do regime militar, em 1985, esperava-se que todo o SFH, incluindo o BNH e seus agentes promotores públicos, as Companhias de Habitação (Cohab's), passassem por uma profunda reestruturação, na perspectiva da formulação de uma nova política habitacional para o país. No entanto, por conveniência política do novo governo, o BNH foi extinto em 1986 sem encontrar resistências: ele havia se tornando uma das instituições mais “odiadas do país” (BONDUKI, 2008). Em seu lugar nada é colocado em termos de política centralizada. As iniciativas e alternativas que surgiram foram todas esparsas, faltando no período um mecanismo centralizador, aglutinador e coordenado. Como bem mostrou Bonduki (2008, p. 75), com o fim do BNH, perdeu-se uma “*estrutura de caráter*

*nacional que, mal ou bem, tinha acumulado enorme experiência na área, formado técnicos e financiado a maior produção habitacional da história do país*". Para além do fracasso das políticas do regime militar com relação à superação do déficit habitacional, havia uma articulação e coerência, a qual, na redemocratização, esvaziou-se, deixando de existir propriamente uma política nacional de habitação, ao invés de reestruturá-la. Conforme ainda Bonduki, entre a extinção do BNH (1986) e a criação do Ministério das Cidades (2003), o setor do governo federal responsável pela gestão da política habitacional esteve subordinado a sete ministérios ou estruturas administrativas diferentes.

Os governos de José Sarney, Fernando Collor e Itamar Franco não foram capazes de concretizar uma reformulação do SFH após a extinção do BNH. Segundo Castro (1999; p. 44), o papel assumido pela Caixa Econômica Federal (CEF) a partir do governo de José Sarney, não foi comparável e compatível com o papel e as atividades do extinto BNH, e o financiamento habitacional acabou sendo tratado pela CEF segundo os princípios de um banco comercial, fragilizando ainda mais a já problemática "vocalização social" anterior do BNH. Estes três governos acabaram propiciando, de um lado, as mudanças que se operariam no FGTS e de outro algumas mudanças que se completariam no governo de FHC: Collor promove mudanças na estrutura de gestão do FGTS, atribuindo ao Conselho Curador do Fundo (CCFGTS) a responsabilidade em fixar regras e critérios por unidade da federação para a aplicação de recursos financeiros e de estabelecer parâmetros para os Planos Plurianuais do Fundo (ARAÚJO: 2007). Desta forma, as resoluções do CCFGTS estabeleceram a distribuição de recursos por área de aplicação (habitação, saneamento e infraestrutura urbana) e taxas de juros diferenciadas. Em que pese esta formulação, na prática o uso indevido dos recursos por parte do governo Collor levou o fundo a uma situação financeira crítica. Itamar Franco, por sua vez, inicia de forma parcial o processo de aumento do controle social e transparência quanto à utilização de recursos, por meio do redesenho de programas habitacionais que passaram a contar com conselhos de participação comunitária (BARBOSA, 2008).

Estas ações, na prática tiveram poucos resultados, e este contexto de esvaziamento da política habitacional contribuiu para que se agravassem os problemas da habitação popular e, conseqüentemente das cidades brasileiras, com o crescimento das favelas e a autoconstrução em loteamentos populares implantados nas periferias das cidades quase sempre irregulares e com ausência de infraestrutura (ARAÚJO, 2007). Articulados a tais problemas, entre a década de 1980 e início da década de 1990 tomou força a autoconstrução como política pública. Esta prática até então desregulamentada e espontânea passou a ser recomendada por organismos internacionais como o Banco



Mundial. Um dos casos mais significativos foi o Programa de Construção de Unidades Habitacionais em Mutirão e Autogestão, realizado na gestão da prefeita Luiz Erundina (1989-92), pelo Partido dos Trabalhadores (PT). Este programa, fruto de uma iniciativa do governo municipal com os movimentos de luta por moradia, consistiu na realização de convênios para construção de milhares de unidades habitacionais em terrenos de propriedade da prefeitura, outros objeto de desapropriação e até mesmo áreas pertencentes a associações dos movimentos de moradia, com a utilização da força de trabalho dos mutirantes, futuros moradores. A construção das casas ficaram sob responsabilidade das associações comunitárias, que participavam desde o início do processo, da escolha do terreno ao projeto. O Programa, em regime de autogestão, tinha como meta produzir habitações a um menor preço do que as promovidas por empresas de construção, mas seu alcance e significado foram maiores, oferecendo condições para a construção de cidadania através da moradia<sup>32</sup>.

O clima de mobilização político característico do período, com a ascensão do Partido dos Trabalhadores, e o ambiente de discussão das atribuições do Estado, sobretudo por conta da Nova Constituição, favoreceram e incentivaram que municípios, governados pelo PT, estabelecessem o Orçamento Participativo – OP em suas prefeituras.

É necessário dizer que as formas de participação política, que desde o contexto do fim da ditadura foram sendo construídas no Brasil, a exemplo dos mutirões autogeridos e dos OPs, foram marcadas pela ambiguidade entre se constituir de fato como experiências de reinvenção da igualdade e da universalização dos direitos, ou gestão da desigualdade e das carências. Ou seja, possuíram inter-relações entre o impulso participativo legítimo e o “desmanche” do Estado, como seu componente fundamental. Evidentemente que estas inter-relações tomaram força nos anos 1990, isto é, na década em que se acelera a implantação da reestruturação do Estado brasileiro. Neste período, segundo RIZEK (2004), as experiências de Orçamento Participativo como instrumento de democratização e politização da gestão urbana se desenvolveram intensamente: das primeiras experiências, datadas da década de 1970, houve um desenvolvimento e crescimento significativo dos OPs durante as lutas de redemocratização do país, ao longo da década de 1980, mas foi,

---

<sup>32</sup> Esta experiência, embora de grande relevância para a habitação social, não tem uma articulação direta com os objetivos desta tese, e por isso não será explorada com mais detalhes. Para um maior conhecimento sobre a questão ver em: BONDUKI, Nabil. **Habitação, mutirão e autogestão: a experiência da administração Luiza Erundina em São Paulo**. São Paulo, SP, Studio Nobel, 1997. p. 180-196. In: **Habitat: As práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras**. São Paulo, SP: Studio Nobel, 1997.

sobretudo entre 1989-2000 que estes verificam sua maior expansão, passando de 12 municípios para 140.

O crescimento dos OPs foi ocorrendo num período marcado pela:

“(...) hegemonia do capital financeiro, pelo declínio da produção industrial com o eixo de estruturação das relações de trabalho, por uma forte alteração nas formas do assalariamento, crescentemente desinvestidas das formas contratuais clássicas, por um contínuo deslizamento dos direitos sociais crescentemente mercantilizados (...)” (RIZEK, 2004; p. 3-4).

Estas características presentes no período interferiam na direção em que as lutas sociais deveriam se encaminhar. A título de exemplo, veja-se a comparação realizada por RIZEK (2004) entre a experiência do OP de Porto Alegre, que ocorreu entre o final dos anos 1980 e início dos anos 1990 no Brasil, e o OP de São Paulo, que apesar de iniciado na mesma época, na gestão Luiza Erundina (1989-93), só foi de fato desenvolvido e consolidado na gestão Marta Suplicy (2001-2004). As diferenças assinaladas passam pela existência de um vínculo mais orgânico entre os movimentos sociais organizados (enraizados na conjuntura dos anos 1980) e os representantes que faziam parte do OP em Porto Alegre, fato este que não se repetiu na capital paulistana; na capital gaúcha, o OP conseguiu assumir uma posição mais central na gestão pública do que em S. Paulo; O OP em S. Paulo possuiu limitações de ordem orçamentária, uma vez que o percentual de recursos cujas decisões contaram com a participação das assembleias nas decisões é mínimo, sobretudo quando comparado com a dotação orçamentária do município; Em São Paulo ocorreu a falta de interlocução privilegiada dos movimentos organizados, a ausência ou pouco espaço para questões mais candentes e divergência entre o que é considerado prioridade pela população versus o quadro de viabilidades e inviabilidades utilizada como crivo pelos técnicos da Prefeitura. Tais limitações da experiência do Orçamento Participativo de São Paulo comprometeram a disputa política de fato, quase neutralizando sua capacidade de oferecer resistência e mudar o rumo das decisões municipais, sobretudo, quando comparado com o a experiência de Porto Alegre. RIZEK (2004) assim resume o papel do OP paulistano:

“Deste ponto de vista, sem descartar suas possibilidades como experiência, é possível pensar o OP, em São Paulo, ao mesmo tempo como contraponto e como **mecanismo que acaba por incorporar as transformações cruciais que tiveram lugar nos anos noventa**, tanto no âmbito do desmanche de um horizonte e de uma ordem entrevista e legitimada como universal e integradora, quanto no enquadramento e transformação das condições que adaptaram movimentos, sindicatos e partidos políticos a uma nova ordem em constituição, ao longo do período que separa a implantação do Orçamento Participativo de Porto Alegre e o início desta mesma experiência na cidade que dá **clara visibilidade aos resultados dos processos econômicos e sócio-políticos da década neoliberal** (p. 15)”. (Grifos nossos)

Ou seja, no período que separa as experiências dos OPs do final da década de 1980 com os do final da década de 1990 e início de 2000, ocorreram mudanças significativas caracterizadas pela incorporação e aceitação de um contexto político e social marcado pela reestruturação do Estado, das relações de trabalho com uma forte alteração nas formas do assalariamento e pela mercantilização dos direitos sociais, que de certa forma impactaram o poder político dos movimentos sociais, desmobilizando-os<sup>33</sup>.

Em síntese, o aumento da participação política, expresso na intensificação dos OPs, não foi acompanhado pelo avanço imediato das políticas sociais, incluindo o das políticas de habitação. Ou seja, o período foi marcado de um lado pela intensificação da participação política (acompanhada progressivamente pela sua desmobilização e por sua institucionalização) e, de outro, pela mudança do papel do Estado, principalmente no plano Federal, entendida aqui como uma redução de sua participação no âmbito das políticas sociais com consequências diretas no campo das políticas de habitação, sobretudo quando comparadas às existentes no período do BNH.

A explicação para essa reestruturação do papel do Estado, sobretudo, no campo das políticas sociais certamente foi a mudança na conjuntura macro-econômica e política ocorrida entre o final da década de 1980 e início de 1990, tratadas na primeira seção desta tese, na qual tomam força as políticas neoliberais e que passaram a ser amplamente difundidas dali em diante, sobretudo a partir dos dois governos do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), que diminuiu as atribuições e gastos nas políticas sociais, em nome de outros interesses, como o ajuste fiscal (HARVEY, 2001), que implica um uso “parcimonioso” do recurso público e sua decorrente substituição pelo gasto privado.

Neste momento verifica-se aquilo que Dagnino (2002) chamou de confluência perversa entre:

“um projeto participatório, construído, a partir dos anos 80, ao redor da extensão da cidadania e do aprofundamento da democracia, e o projeto de um Estado mínimo que se isenta progressivamente do papel de garantidor dos direitos. A perversidade está colocada no fato de que, apontando para direções opostas e até antagônicas, ambos os projetos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva. Essa confluência perversa faz com que a participação da sociedade civil se dê hoje em terreno minado, onde o que está em jogo é o avanço ou o recuo de cada um destes projetos”. (p. 289).

---

<sup>33</sup> É oportuno registrar a continuidade deste processo de desmobilização inclusive nos governos de Lula, discutidos com mais afinco nas análises de Francisco Oliveira. Cf. **Hegemonia às Avessas**. In: OLIVEIRA, F.; BRAGA, R.; RIZEK, C. **Hegemonia às avessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira**. São Paulo: Boitempo, 2010.

No campo da política habitacional, o processo de formação de um novo modelo durante os governos de FHC, teve as seguintes características fundamentais, segundo explicitado nos documentos oficiais<sup>34</sup> e discutido por SANTOS (1999): a) a focalização das políticas públicas voltadas para a área habitacional no atendimento das camadas populacionais de baixa renda; b) a necessidade de descentralizar e aumentar o controle social sobre a gestão dos programas federais de habitação; c) o reconhecimento, por parte do governo, de sua incapacidade de resolver sozinho o problema habitacional do país e da necessidade de tentar melhorar o funcionamento do mercado de moradias no Brasil; e d) o reconhecimento de que as políticas públicas não devem negligenciar a grande parcela da população de baixa renda do país que trabalha no setor informal da economia e/ou habita moradias informais.

No que diz respeito à primeira característica, isto é, a focalização do gasto público orçamentário, ela é entendida aqui como vinculada à destituição do caráter universal do direito social, característica do Estado de Bem Estar Social e que implica um sistema amplo de proteção social. Na visão neoconservadora ou neoliberal, como foi visto, entende-se que o bem social será maximizado se também forem maximizados o alcance e a frequência das transações de mercado (HARVEY, 2005).

Isto quer dizer que o mercado por si só regularia a sociedade, inclusive os problemas sociais, e a pobreza é considerada um “subproduto” do mercado, fruto de suas imprecisões. Nesta perspectiva, não faz sentido falar em universalização da política social (acesso aos serviços públicos nas áreas de educação, seguridade social e mercado de trabalho) porque a pobreza seria uma exceção, para a qual o direcionamento (focalização) dos gastos públicos seria suficiente. Ocorre uma inversão do papel do Estado e da Regulação Pública: na perspectiva universalista o mercado não está imune à ação regulatória do Estado, enquanto na perspectiva focalista, a política social deve atuar após o mercado como forma de oferecer paliativo para suas imprecisões, dispensando a ação regulatória<sup>35</sup>.

No caso específico da habitação social, esta focalização se daria por faixa salarial, dividindo a pobreza em escalas de atendimento. Na base desta escala, isto é, a parcela da população que recebe até três salários mínimos, houve a revisão do imperativo da auto-

---

<sup>34</sup> Política Nacional de Habitação (1996) e Política de Habitação: Ações do Governo Federal de Jan./95 a Jun./98 (1998), da Secretaria de Política Urbana do Ministério do Planejamento e Orçamento do Brasil.

<sup>35</sup> A este respeito ver em THEODORO, Mário; DELGADO, Guilherme. **Política social: universalização ou focalização – subsídios para o debate**. IPEA, 7 de agosto de 2003.

Disponível em: [http://www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas\\_sociais/ensaio3\\_Mario7.pdf](http://www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas_sociais/ensaio3_Mario7.pdf). Acesso em 08/05/2014.

sustentação financeira, uma vez que possibilitou o subsídio a fundo perdido para esta faixa salarial. Foi fundamental para o estabelecimento desta focalização o conhecimento sistemático sobre o déficit habitacional brasileiro, a partir dos estudos da Fundação João Pinheiro, operando uma mudança significativa de tratamento da questão da habitação.

Compondo o conjunto da política do governo houve programas voltados para a melhoria da produção de habitações, como o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade Nacional (PBQP-H). O PBQP-H, juntamente com Sistema Nacional de Certificação (SNC), teve como principal função aumentar o grau de padronização dos materiais de construção brasileiros, tendo em vista contribuir para o aumento da escala de produção das empresas de construção, para a diminuição dos custos de construção e aumento da qualidade uma vez que o previa iniciativas na área de treinamento de pessoal e apoio à autoconstrução.

O governo federal criou o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), em 1997 (Lei nº 9.514, de 20/11/1997) que teve como objetivo securitizar o setor e ampliar a oferta de recursos de longo prazo procurando garantir a existência de mecanismos de captação de poupança de longo prazo para o setor imobiliário. O SFI se desenvolveu paralelamente ao SFH que até então havia paralisado seus financiamentos como consequência do “rombo” do Fundo de Compensação pelas Variações Salariais (FCVS) e a implantação do Plano Cruzado anos antes, durante o governo do presidente José Sarney. Isto é, a princípio o SFI não veio substituir o SFH, mas com a sua criação, houve uma pressão para que isto acontecesse. Conforme Royer (2008):

“Apesar do foco mais expressivo no financiamento de imóveis não residenciais, a habitação acabou virando um excelente pretexto para o discurso da alocação de recursos do SFH na promoção de produtos imobiliários em geral, por meio do ambiente financeiro do SFI. Na ocasião da criação deste sistema, não faltaram os que criticassem o SFH, como ultrapassado, defendendo a sua substituição, para que finalmente a questão habitacional fosse resolvida. (...) O SFI não substituiu o SFH. O SFI também não se limitou a ampliar as condições para o financiamento de imóveis não-residenciais, não contemplados no modelo anterior. No final das contas o SFI tencionou criar um ambiente de negócios capaz de atender todo tipo de demanda imobiliária, disseminando uma nova forma de riqueza imobiliária”. (p. 43-4).

O próprio governo federal, na época, por meio de dois documentos oficiais<sup>36</sup> tratou o SFH como “esgotado”, “regressivo” e “insuficiente” e criticava a excessiva centralização da gestão e a falta de controle social, como aspectos que justificavam um “fracasso” do SFH. Esta foi a retórica que levou às mudanças do novo modelo de políticas habitacionais

---

<sup>36</sup> Política Nacional de Habitação (1996) e Política de Habitação: Ações do governo Federal de Jan/95 a Jun/98 (2008).

do período e à implantação do SFI. A formatação deste, realizada em pleno período de ajustes neoliberais no Brasil é bem diferente da formatação do SFH, criado no período de intervencionismo, à brasileira, durante a ditadura militar. Conforme Royer, a política do SFI pressupõe a livre negociação entre as partes, ao invés do controle político dos recursos onerosos, e o Estado age de forma limitada à correção das falhas do mercado.

O SFI surge num contexto institucional da Reforma Gerencial com adoção da estratégia de descentralização das políticas habitacionais para as esferas estaduais e municipais, seguida pela sofisticação dos mecanismos de participação, deliberação e controle social sobre a alocação de recursos e definição de prioridades (ARRETCHE, 1999). Estas estratégias no campo da habitação procuravam seguir a linha dominante da Reforma Gerencial, com uma maior federalização, o que implica a autonomia dos âmbitos subnacionais, isto é, a descentralização e maior participação dos estados e municípios, bem como da “sociedade civil”. O mecanismo geral utilizado pelo governo federal para promover a descentralização foi criar uma estrutura de incentivos, isto é, um conjunto de ações cujo intuito era impulsionar e fortalecer o processo de descentralização. Dentre elas podem-se citar, conforme ARRETCHE (1999), a redução dos custos financeiros envolvidos na execução das funções de gestão; minimização dos custos de instalação da infraestrutura necessária ao exercício das funções a serem descentralizadas; elevação do volume da receita disponível; transferência de recursos em uma escala em que a adesão se torne atraente; reversão das condições adversas derivadas da natureza das políticas, do legado das políticas prévias e dos atributos estruturais de estados e municípios.

Especificamente com relação à habitação, o governo federal buscou a descentralização e a ampliação do controle social dos recursos para a habitação por meio do “Programa de criação de instâncias colegiadas estaduais para a distribuição dos recursos do FGTS” na área de habitação e saneamento, que teve a adesão formal de todos os governos estaduais até dezembro de 1995 (ARRETCHE, 1999). Além deste programa federal, houve a criação de alguns sistemas estaduais de habitação em S. Paulo e Ceará, no final de 1994. A criação dos conselhos se tornou pré-requisito para o repasse integral dos recursos federais aos estados e estas instâncias colegiadas eram responsáveis pela seleção, hierarquização e acompanhamento dos projetos a serem executados.

Quanto ao financiamento, ocorreu uma abertura aos investimentos privados com a participação de recursos externos e também a exigência de uma contrapartida por parte dos municípios e estados (ARRETCHE e RODRIGUEZ, 1999), prometendo estabelecer o co-financiamento da política habitacional e transformar o papel do governo ou da esfera

federal, voltando-se mais à normatização e ao fomento do que à produção direta de moradias (BARBOSA, 2008).

Apesar de formalmente os documentos indicarem as instâncias colegiadas como exemplo de descentralização, na prática, no caso da habitação, houve sim uma grande centralização através da CEF.

Com relação aos Programas Habitacionais, estes seguiram o princípio da focalização e se organizaram a partir de dois grupos: um primeiro voltado para a recuperação de áreas degradadas e, no que diz respeito à renda, focalizada para a faixa abaixo de 3 salários mínimos. O segundo grupo com financiamentos variados destinados à faixa de 3 a 12 salários mínimos<sup>37</sup>.

No primeiro grupo, os principais programas foram o Pró-Moradia e o Habitar-Brasil, este último criado na gestão do Presidente Itamar Franco. Neles, os estados e municípios solicitavam recursos ao governo federal mediante a apresentação de projetos. Os municípios contemplados com recursos realizavam as ações previstas no projeto sem que houvesse a necessidade de contrapartida financeira por parte dos beneficiários. No que diz respeito às diferenças entre ambos os programas, enquanto o Habitar-Brasil é financiado com recursos do Orçamento Geral da União (OGU) a fundo perdido, o Pró-Moradia é financiado pelo Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), que precisa necessariamente ser ressarcido a fim de evitar o seu esgotamento. Segundo Santos (1999), essa foi a principal razão, apontada pelo próprio governo federal, para a diferença de desempenho dos dois programas: o desempenho do Pró-Moradia ficou abaixo do esperado, inclusive houve sobra de recursos devido ao fato de que grande parte dos municípios brasileiros (notadamente nas regiões mais pobres do país) não tinha condições de atender às exigências financeiras para a participação no programa, ou seja, as municipalidades não tinham condições fiscais de contrair empréstimos (cabe ressaltar que o financiamento pelo FGTS era parcial e as municipalidades arcavam com a sua complementação, além disso, por vezes, a remuneração do agente financeiro ficava por conta da própria municipalidade).

No segundo grupo, isto é, aquele que se caracteriza pela concessão de financiamentos diretamente a pessoas físicas com renda mensal de até doze salários-mínimos, o principal Programa foi o denominado Carta de Crédito, com recursos provenientes também do FGTS, que financiou cerca de US\$ 5 bilhões no período de janeiro

---

<sup>37</sup> Discorda-se aqui de Barbosa (2007) que inclui um terceiro grupo, destinado às melhorias na produção de habitação de uma forma geral, inclusive para o mercado acima de 12 salários mínimos. Ele inclui o PBPQ-H e o SFI num mesmo grupo de programas, apesar de serem bastante distintos, e, acima de tudo, não são programas de provimento habitacional.

de 1995 até junho de 1998, beneficiou aproximadamente 265 mil famílias e gerou cerca de 145 mil empregos (SEPURB: 1998). Fornecendo crédito direto ao consumidor ou a entidades – respectivamente nas modalidades Carta de Crédito Individual e Carta de Crédito Associativo – o Programa acabou alterando a forma como os financiamentos vinham sendo realizados no país, em sua grande maioria destinada a empresas construtoras, pois abriu a possibilidade de opção por uma série de alternativas, dentre elas compra de imóveis prontos ou usados, até terrenos e materiais de construção, para reforma ou ampliação, no caso do Carta de Crédito Individual. No Programa Carta de Crédito Associativo, apesar do financiamento ser individual (grupos de pessoas físicas), era estabelecido a partir da associação de moradores, e promovia habitação junto com associações de moradores, inclusive aquelas que participavam ativamente dos movimentos de moradia. Havia um outro programa o Programa de Apoio à Produção de Habitações que era destinado a Pessoas Jurídicas voltadas para a produção habitacional, como as construtoras, que acabou tendo pouca adesão. Outro Programa que se insere neste segundo grupo foi o Programa de Arrendamento Residencial – PAR (instituído pela Medida Provisória 1823/99 - 29.04.99 e pela Lei 10.188, de 12/02/2001) que, em linhas gerais, consiste num financiamento com opção de compra no final do período contratado de 180 meses (15 anos). Em tese abria a possibilidade futura de outros programas de aluguel social, que não se realizou. Foi um Programa que chegou a ter, entre os anos de 2003 a 2006, um volume muito grande de financiamentos com recursos do FGTS, mas foi extinto em 2008.

Foi neste contexto que ocorreu o aprofundamento da parceria com a iniciativa privada na produção de habitações, por meio da introdução de programas de apoio e desenvolvimento do setor privado. Sob está lógica que se implementaram uma série de políticas habitacionais distintas dos períodos anteriores que acompanharam este contexto de descentralização institucional. Um exemplo foi o Programa “Empreitada Integral” da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU) de S. Paulo, durante a gestão do governador Mário Covas (1995-1998). Tal programa tinha como modelo o empreendedor privado como protagonista da política pública, na medida em que atribuía mais funções à iniciativa privada que até então pertenciam ao agente promotor, dentre elas a escolha do terreno. Segundo Barbosa (2010) esta modalidade de *“execução consolidou a ampliação da interação do poder público estadual de São Paulo, na área habitacional, com a incorporação imobiliária, que podia valorizar-se dentro desta modalidade de execução”* (p.1555). A partir de 1990, passou a prevalecer na produção da CDHU as modalidades de execução que realizam interesses da iniciativa privada (Empreitada Global e Empreitada Integral), corresponde a aproximadamente 75% do total, números bem superiores aos 56,8%



do período anterior, porém sem chegar à situação de quase exclusividade que ela teve nos tempos da Ditadura, quando esse percentual chegava aos 93,7%. A diferença dos novos modelos da CDHU como a Empreitada Integral com relação à ditadura é que:

“Essa forma possibilita que a iniciativa privada realize seu interesse, a ampliação do capital, na produção de habitações de interesse social, não só como indústria da construção civil, mas também como incorporação imobiliária. Isto é uma inovação institucional: permitir que a incorporação imobiliária persiga seus lucros extraordinários na produção de habitações sociais, algo que nem na época dos militares aventou-se seriamente” (BARBOSA, 2010; p. 1559-60).

O próprio PAR pode ser entendido, pelo sucesso que teve, como um programa adequado à parceria com a iniciativa privada. Pois se por um lado, o Estado apoia a produção, por meio da regulação, fiscalização, operações de compra e repasse e subsidiando, com juros zero, o que caracterizava um “aluguel social”, abaixo do valor de mercado, por outro lado, ele se assemelha também a um *leasing*, que aprofunda a mercantilização da moradia e da absolutização da propriedade, uma forma jurídica adotada visando não só a redução da inadimplência dos mutuários, como também favorecendo a retomada por alienação fiduciária dos imóveis, no caso de não-pagamento das prestações. Ou seja, a propriedade continua preservada, mas não nas mãos do morador, e sim do agente financeiro – cujos interesses se tornam dominantes no modelo da política. Por esse ângulo, o programa estava afinado com a agenda neoliberal de políticas sociais (BONATES, 2009). Traz em seu bojo três aspectos interessantes para a iniciativa privada: um modelo de oferta privada que torna dispensável projetos e licitações públicas, permitindo às construtoras a definição do local e do tipo da construção; a compra fechada de todas as unidades pelo FAR, enquanto os municípios proveem a demanda; e a utilização de um fundo sem controle social, com menor burocracia e com várias fontes de recursos onerosos e não-onerosos, incluindo o FGTS e o orçamento da União (ARANTES, 2010).

Do ponto de vista institucional, uma série de medidas foi tomada nos anos 1990 para criar um ambiente favorável ao setor privado. Em 1997 houve a aprovação da lei 9.514 que trata do sistema de financiamento imobiliário que criou, em âmbito nacional, a Alienação Fiduciária que é a cessão do direito creditório decorrente de contratos de alienação de imóveis financiados. Nesta modalidade de direito creditório, o credor toma o próprio bem como garantia, ficando com o direito de propriedade, e o comprador (ou devedor) só conquistará este direito no momento em que quitar o financiamento, ficando impedido de financiar este bem a terceiros, neste período. A importância deste recurso para os financiamentos de habitação, sobretudo para o setor privado, é que reduz os problemas até então existentes relacionados à inadimplência, quando comparado com o

sistema de hipoteca, por exemplo. Até a aprovação da lei 9.514, os bens inadimplentes demoravam muitos anos para serem retomados pelo credor e muitas vezes, quando isso ocorria, a retomada vinha acompanhada de outras dívidas como o IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano) e/ou condomínios, gerando prejuízos àqueles que investiam, muitas vezes empreendedores e investidores privados. Com a alienação fiduciária o imóvel é recolocado no mercado de forma mais rápida.

A outra medida tomada foi a criação do Patrimônio de Afetação (Medida Provisória nº. 2221 de 04/09/2001) que garante que, nas incorporações imobiliárias, as dívidas de natureza tributária e trabalhista fiquem restritas ao empreendimento, sem qualquer relação com outros compromissos e dívidas da empresa, melhorando as garantias de entrega do imóvel para os compradores de unidades habitacionais.

Estes aspectos mostram que a crescente parceria com a iniciativa privada não foi um aspecto circunscrito a um ou outro estado da federação. Pelo contrário, foi uma política em âmbito nacional duradoura que acabou se perpetuando nos governos do presidente Luis Inácio Lula da Silva e, mais recentemente no de Dilma Roussef, como será visto a seguir. A rigor, as origens da canalização de recursos públicos de habitação para promotores e agentes financeiros privados, foi favorecida pelo vazio institucional deixado pelo fim do BNH (SHIMBO, 2010), mas este vazio está longe de ser a causa deste processo. O fato é que, ao longo dos anos 1990, o que ocorre é uma mobilização para financeirização da política habitacional (ROYER, 2008) na qual o governo FHC teve papel fundamental. Esta financeirização foi continuada ao longo dos anos 2000 e não se constitui como um fenômeno exclusivamente brasileiro, mas encontra lastro em âmbito internacional, a exemplo dos Estados Unidos da América, e nas já mencionadas políticas neoliberais. Conforme ainda Royer, a racionalidade das arquiteturas dos financiamentos imobiliários no Brasil reproduziu um quadro marcado pela manipulação do sistema de crédito a serviço da acumulação de capital e da concentração de riqueza e renda expressando a tendência à “mercadificação” típica das políticas neoliberais analisadas por David Harvey<sup>38</sup>, que elegem o mercado como o grande protagonista na promoção das políticas do setor. Segundo Royer, neste novo cenário a política de habitação funciona como suporte à acumulação por espoliação, por englobar as quatro características fundamentais atribuídas por Harvey ao conceito: privatização e mercadificação, financialização, administração e manipulação das crises e redistribuição via Estado (Royer, 2008, p. 24 a 28).

---

<sup>38</sup> Cf. HARVEY, David. **A Condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 2012 e HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

Este é o outro viés da descentralização das políticas sociais, incluindo as de habitação cujo início se deu nos anos 1990 e tem marcado até recentemente os rumos tomados pelos últimos governos.

A financeirização, por sua vez, teve muitas dificuldades de se implantar no Brasil da mesma forma como em outros sistemas de crédito, como o norte-americano. Em primeiro lugar ela incidiu sobre um circuito imobiliário ainda sob os efeitos da interrupção no desenvolvimento do sistema de crédito, com a extinção do BNH. Foi neste ambiente que o SFI foi criado. Na opinião de Fix (2011), na verdade o governo de FHC utilizou o crédito em favor da tentativa de estabelecer um mercado imobiliário nos moldes americanos. A autora sugere que o governo teria como objetivo central introduzir mecanismos de mercado na gestão das políticas de desenvolvimento urbano, fazendo uso da contenção do crédito de origem estatal. A esta política a autora denominou “desfinanciamento”.

De fato, as “dificuldades” de crédito brasileiras associadas ao colapso do BNH e o controle sobre o FGTS fizeram com que os capitais que permaneceram no setor da habitação procurassem desenvolver novas formas de atuar. Uma das alternativas foi o investimento privado. Conforme Fix, as empresas do setor imobiliário passaram a lançar planos de autofinanciamento por meio dos quais o promotor centralizava e integrava os recursos financeiros dos usuários antecipados à produção, independentes do SFH.

Ainda conforme esta autora, o governo FHC deu impulso à aproximação do mercado imobiliário com o mercado de capitais por meio de uma série de medidas, dentre elas os Fundos de Investimento Imobiliário (FII), legalmente instituídos desde a aprovação da lei 8.668, de 25/06/1993. Estes Fundos tinham a vantagem de permitir reunir recursos para investimentos, sem fragmentar a propriedade do imóvel. Algo particularmente vantajoso para torres de escritório que, no padrão anterior, exigiam a reunião de um número grande de investidores, que repartiriam as salas ou andares do edifício. O FII permite que cada um dos investidores se torne proprietário de certo número de cotas, e também atrair investidores que não tinham necessariamente interesse em utilizar o imóvel. Em suma, facilitavam a desvinculação entre uso e propriedade, permitindo que o empreendimento fosse tratado como um ativo financeiro com maior liquidez, compondo o portfólio de um investidor.

Estes mecanismos tentavam driblar também a característica do sistema de crédito imobiliário brasileiro que dificultava uma maior aproximação com o modelo norte-americano, isto é, as maiores fontes de recursos assentadas na caderneta de poupança e no FGTS, procurando um espaço para fontes privadas de capital.

No entanto, o fundo público sempre foi o grande motor do desenvolvimento no país e era muito difícil desvinculá-lo das operações imobiliárias. **Os investidores e o capital financeiro no Brasil preferiam títulos públicos, que fixavam os parâmetros de rentabilidade mais vantajosos do que os investimentos imobiliários** (FIX, 2011, p. 98). Além disso, tradicionalmente no Brasil, o capital internacional teria maior interesse nos ramos com maior grau de concentração de capital, como a indústria de materiais e componentes.

Como os recursos do SBPE e do FGTS eram regulados pelo Estado, tendo em vista interesses sociais do SFH, uma das alternativas disputadas pelos incorporadores foram os fundos de pensão, como os das empresas estatais: o “Valia”, da Vale do Rio Doce, “Previ”, do Banco do Brasil e “Petros”, da Petrobras. Eram interessantes para os incorporadores por conta dos enormes recursos que mobilizavam. Para os operadores dos fundos, o investimento no mercado imobiliário, em especial em grandes operações imobiliárias era uma forma vantajosa de cumprir metas atuariais para garantir a aposentaria de seus mutuários (FIX, 2011). Não por acaso os fundos davam preferência aos edifícios comerciais de alto padrão, como os grandes resorts e os shoppings centers, implantados em um eixo de valorização imobiliária. Por estas razões o SFI acabou avançando mais no financiamento de edificações comerciais do que no segmento residencial, cujas operações vantajosas eram restritas ao mercado de luxo. Esta questão será também tratada no item 3.6.1.

Em suma, estas foram as formas como ocorreu a financeirização do mercado imobiliário no Brasil durante a gestão de FHC. A despeito de todas as medidas adotadas no sentido do ajuste do Estado e da economia brasileira ao receituário neoliberal, no campo da construção e, especialmente da habitação, a financeirização proposta pelo SFI foi limitada, com poucos avanços no setor habitacional. Passemos agora a análise do desenho institucional a partir do primeiro governo de Luís Inácio Lula da Silva (Lula) no campo da habitação.

#### **1.4. A Hegemonia às avessas: os governos de Luís Inácio Lula da Silva**

A formação de quadro político-econômico brasileiro recente, sobretudo a partir do primeiro governo Lula tem sido alvo de controvérsias. Para muitos autores, este quadro é, via de regra, a continuação da adoção do receituário neoliberal realizada no primeiro governo de FHC, mantido pelo governo Lula, de 2003 em diante especialmente no que tange à política macroeconômica. Desta forma, conforme Paulani (2008), a opção econômica que foi construída pelo primeiro presidente e continuada pelo segundo, visou transformar a economia brasileira em plataforma de valorização do capital em prol da

busca por credibilidade internacional. Esta opção de cunho macroeconômico foi adotada tendo como um dos principais argumentos a ideia de “falta de alternativas”, sendo a única “possível” e “plausível” para o país, constituindo-se naquilo que Paulani (2008) denominou de “morte da macroeconomia”, isto é, qualquer possibilidade atual de contestação macroeconômica do modelo neoliberal, como por exemplo, a distribuição de renda, a política de juro elevado, a política monetária contracionista ou a livre circulação de capitais, é tida como “errada”, “irresponsável” e “utópica” (PAULANI: 2008; p. 18), só sendo permitidos ajustes na esfera microeconômica<sup>39</sup>.

A conjuntura econômica internacional favorável ao neoliberalismo contribuiu para conduzir os governos, seja qual fosse a filiação ideológica, a adoção de medidas econômicas como a única saída possível, dentre elas uma política monetária hiperconservadora, reformas liberais e abertura financeira, sob pena de perda de “credibilidade” frente aos investidores externos e ao capital especulativo.

Na visão de Paulani (2008), a adoção deste caminho também por parte do governo Lula ocorreu logo no início do primeiro mandato como presidente, sem que houvesse grandes constrangimentos ideológicos ou mesmo qualquer indício de que fosse algo passageiro, transitório:

“As autoridades econômicas deixaram muito claro, desde o início da gestão Lula, que seria esse o modelo a ser seguido e que, portanto, a recuperação da economia do país, a retomada do crescimento e a redução do desemprego teriam de se encaixar dentro dessas regras ou então não se efetivariam” (p.18).

Uma das implicações desta opção são os limites dados ao crescimento econômico e geração de emprego. A este respeito, a autora afirma que:

“Crescimento econômico e redução do desemprego serão aqueles que o modelo permitir. Nestes marcos eles nunca poderão ter primazia, ou seja, nunca passarão a ser o objetivo número 1 da política econômica, simplesmente porque isso é incompatível com os princípios básicos do modelo adotado”. Em outras palavras, se for possível obter também esses resultados, por pífios que sejam, ótimo. Se não... paciência” (p.18).

Em termos políticos, Singer (2012) define esta característica contraditória da opção política do governo Lula (isto é, um presidente que oriundo de um partido de esquerda, ao chegar ao poder não enfrenta diretamente o modelo econômico vigente), como um “pacto conservador”, ou um “governo de coalisão”, estabelecido para conseguir a chegada ao poder, após sucessivas derrotas eleitorais. A este modelo político, Singer atribuiu também a

---

<sup>39</sup> Apesar da recente queda de juros e em que pese a existência de programas sociais que não se enquadram exatamente na política neoliberal, em linhas gerais a situação macroeconômica permanece inalterada.

denominação de “lulismo”, em clara referência a este presidente, sobretudo no momento de sua reeleição, em 2006, quando ocorre um realinhamento da sua base eleitoral, marcado pela aproximação com o eleitorado mais pobre e um distanciamento de setores da classe média. Para este autor, o lulismo existe sob o signo da contradição, da ambiguidade entre a “*contradição e a mudança, reprodução e superação, decepção e esperança num mesmo movimento*” (SINGER, 2012; p. 9), o que torna difícil a sua interpretação. Em sua opinião, o primeiro governo Lula teria tido este caráter mais neoliberal defendido por Paulani, mas teria se tornado mais “reformista” no segundo mandato, caracterizado pela diminuição da pobreza, porém com manutenção da ordem estabelecida. Para isso são fundamentais as políticas de redistribuição de renda como o Programa Bolsa Família. Este caráter reformista do governo Lula, entretanto, conforme reconhece o próprio Singer, é de caráter “fraco”, sem o enfrentamento com o Capital, diferente do “reformismo forte” estampado nos programas petistas das disputas presidenciais de 1989, 1994, 1998. Ele opera sob o pano de fundo da ortodoxia econômica salientada por Paulani.

Outros autores apontam certa inflexão entre o primeiro e o segundo mandato de Lula. Barbosa e Souza (2010)<sup>40</sup>, por exemplo, ressaltaram que existiu, durante o governo Lula, uma disputa de opiniões a respeito das ações da política econômica. Para eles, entre 2003 e 2005, predominou a visão neoliberal na qual o crescimento econômico independeria das condições de curto prazo. A partir de 2006, ter-se-ia consolidado na gestão macroeconômica do governo uma visão de que o Estado deve desempenhar um papel mais ativo no desenvolvimento econômico e social. Rodrigo Alves Teixeira e Eduardo Costa Pinto (TEIXEIRA e PINTO, 2012) também concordam que, no âmbito da política fiscal, o governo Lula, em seu primeiro mandato, manteve o crescimento sustentável por meio do ajuste definitivo das contas públicas, o que significa medidas destinadas à geração de superávits primários suficientes para reduzir a relação dívida/PIB. Tal reducionismo da política fiscal implica a preservação da riqueza financeira e a limitação da capacidade do Estado em ampliar os investimentos públicos. No segundo governo, verificou-se certa flexibilização da política econômica por meio da adoção de medidas voltadas à ampliação do crédito ao consumidor e ao mutuário; do aumento real no salário mínimo; da adoção de programas de transferência de renda direta; da criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e da ampliação da atuação do BNDES para estimular o investimento público e privado; e das medidas anticíclicas de combate à crise internacional a partir de 2009.

---

<sup>40</sup> BARBOSA, N.; SOUZA, J. A. P. **A inflexão do governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição.** In: SADER, Emir.; GARCIA, Marco Aurélio. **Brasil: entre passado e o futuro.** São Paulo: Fundação Perseu Abramo/Boitempo, 2010.

O significado do governo Lula também é intensamente debatido no livro *Hegemonia às Avessas*<sup>41</sup>. Nele, Francisco de Oliveira (2010) observa que o governo Lula constitui a formação de uma “hegemonia às avessas”. Esta conceituação foi criada com o objetivo de tentar descrever a inversão que este autor verificou quanto ao conceito de hegemonia discutido por Antonio Gramsci, que originalmente explica a forma como as classes dominantes exercem a direção moral e política da sociedade, articulando em torno de si um bloco de alianças para obter o “consenso passivo” das classes e camadas dirigidas. A hegemonia às avessas, por sua vez, se caracteriza pela vitória política intelectual e moral dos extratos pobres e tradicionalmente alijados do poder, fortalecendo dialeticamente as relações sociais de exploração em benefício, não de si próprio, mas dos extratos sociais dominantes. Ou seja, com a vitória de Lula, a “*direção intelectual e moral da sociedade brasileira*” parecia deslocar-se “*no sentido das classes subalternas*”, mas o que se observou foi que a ordem burguesa mostrou-se “*mais robusta do que nunca*”.

Oliveira afirma ainda que as forças políticas da “era da invenção” que forneceram a “*direção moral da sociedade brasileira na resistência à ditadura e a alçou a questão da pobreza e da desigualdade ao primeiro plano da política*”, criando o próprio PT e o Lula, teriam sido despolitizadas, pois ao chegar ao poder, Lula passou a tratar estas questões como uma mera “questão administrativa” (p. 25). Ainda como parte dos efeitos políticos da vitória de Lula, Oliveira destaca o sequestro dos movimentos sociais e da organização da sociedade civil, e também a anulação das esquerdas no Brasil, uma vez que estas estariam impossibilitadas da crítica, entre outros motivos, por acabar criando uma identificação com a “direita” que se coloca também como oposição ao governo. Esta hegemonia às avessas, estaria se consolidando com a ampliação do programa de transferência de renda, o Bolsa Família, e se difere de outras formas de exercício de poder bastantes conhecidas no Brasil, tais como o patrimonialismo, o patriarcalismo ou o populismo.

Discordando desta visão que inverte a proposição de hegemonia de Gramsci, neste mesmo livro, Coutinho<sup>42</sup> defende que o que se observa no Brasil é, na verdade, a hegemonia da pequena política<sup>43</sup>, porque se vive sob a égide da “morte da

---

<sup>41</sup> OLIVEIRA, F.; BRAGA, R.; RIZEK, C. **Op. Cit.**, 2010.

<sup>42</sup> COUTINHO, Carlos Nelson. **A Hegemonia da pequena política**. In: OLIVEIRA, Francisco de; BRAGA, Ruy.; RIZEK, Cibele Saliba. **Op. Cit.**, 2010.

<sup>43</sup> Os termos grande política e pequena política foram utilizados por Antonio Gramsci nos seus *Cadernos do cárcere* para descrever duas formas distintas de ações políticas observadas na história. A grande política compreende as questões ligadas à fundação de novos Estados, à luta pela destruição, pela defesa, pela conservação de determinadas estruturas orgânicas econômico-sociais, enquanto a pequena política compreende as questões parciais e cotidianas que se apresentam no interior de uma estrutura já estabelecida em decorrência de lutas pela predominância entre as diversas frações

macroeconomia” (na qual supostamente não há alternativas à política neoliberal) e porque não se verifica o acolhimento de “certa parte das exigências dos que vem de baixo”, como na ideia de Revolução Passiva. Segundo Coutinho, na época neoliberal, não há espaço para o “*aprofundamento dos direitos sociais*”, ainda que limitados, mas sim a “*tentativa de eliminar tais direitos*” (p. 37).

Numa linha semelhante à de Francisco de Oliveira, Ruy Braga (OLIVEIRA, F.; BRAGA, R.; RIZEK, C. 2010) afirma que o governo Lula não seria exatamente um exemplo neoliberal ao pé da letra como o de FHC, em especial em seu segundo mandato, porque de alguma maneira ele parece responder a determinadas demandas represadas dos movimentos sociais. Este autor emprega, inclusive, a noção de “social-liberalismo” para tentar dar conta da ênfase nas políticas de distribuição de renda, ainda que “*plasmadas pela reprodução da ortodoxia rentista*” (p.10).

Em outro trabalho (BRAGA, 2012), sem negar a ideia de uma hegemonia às avessas, este autor dedica maior atenção e amplitude ao significado da política de Lula, sugerindo uma nova denominação: a “**hegemonia lulista**”. Conforme mencionado no início deste capítulo, este conceito se utiliza da sociologia do trabalho e se fundamenta na ideia de que o governo Lula não pode ser confundido com o populismo. Ao contrário, ele representa a superação dialética deste. Desta forma, tendo em vista a análise minuciosa da relação das classes subalternas com os sindicatos, Braga descarta que a dominação de Lula seja exercida apenas como mera manipulação das massas pelo líder carismático e nos mesmos moldes do período populista. O populismo, segundo Braga, exerceu sua hegemonia baseando-se numa relação direta do líder carismático com a estrutura sindical em favor do desenvolvimento capitalista, em especial do capital industrial. Para o autor, esta hegemonia, ao contrário do que ocorreu nos países centrais, foi precária, pois se assentou num regime despótico de acumulação e na constante ameaça da substituição de eleições pela repressão mais aberta e direta. O Golpe Militar de 1964 seria a representação desta substituição, no momento em que a regulação populista não se mostrava mais capaz de controlar os trabalhadores e as contradições que lhe eram próprias. Neste momento a aliança empresários-polícia foi substituída pela aliança empresários-militares. No bojo do período militar a mobilização e a inquietação operária conseguem romper momentaneamente o controle sindical pelo Estado, com o ciclo de grevista de 1978-80.

---

de uma mesma classe política, como a política parlamentar, de corredor, ou de intrigas. Assim, hegemonia da pequena política seria quando a política deixa de ser pensada como arena de luta por diferentes propostas de sociedade e passa a ser vista como simples administração do existente. Ver em: COUTINHO, Carlos Nelson. **Op. Cit.**



É a partir deste o momento que tem origem a hegemonia lulista. Suas origens estão vinculadas à reconciliação da burocracia sindical, a partir da década de 1980, com a estrutura sindical oficial e com o Estado capitalista, após o distanciamento entre ambos, ocorrido no ciclo grevista de 1978-80. Esta “nova” burocracia sindical, com a conquista de Lula do governo federal em 2002, converteu-se na gestora da poupança dos trabalhadores que financiou o desenvolvimento capitalista dos últimos anos. Também levou para o âmbito nacional a pacificação reformista dos conflitos trabalhistas, em lugar da forma autoritária policial, como no populismo, ou autoritária militar, como no Regime Militar. Em conclusão, a hegemonia lulista é quem permite “*pilotar o modelo de desenvolvimento pós-fordista no país sem romper com o ciclo de valorização financeira*” à custa da pacificação das fontes do trabalho barato, do precariado.

Pode-se compreender, portanto, que a noção de “lulismo” de André Singer oferece uma explicação do significado político do Governo deste presidente com o foco na participação eleitoral de parcelas do subproletariado<sup>44</sup> brasileiro. Já a noção de “hegemonia lulista” formulada por Braga baseia-se na dinâmica do mundo do trabalho e da luta de classes entre o fim do populismo e a ascensão de Lula ao poder, oferecendo uma explicação mais ampla para o significado histórico do governo deste presidente, inclusive quanto às decisões eleitorais do precariado. A hegemonia lulista não coloca um ponto final à reprodução das condições de produção do trabalho barato, ao contrário, Braga afirma que 94% dos empregos formais criados entre 2003 e 2010 possuem remunerações que atingem até um salário mínimo e meio, no máximo. O conceito de Braga revela a continuidade do governo Lula em relação aos anteriores, a saber, a reprodução das condições de produção do trabalho barato, isto é, precarizado. O trabalho barato é a linha de continuidade do processo de modernização periférica, que inibe ou limita a renovação permanente da base técnica do capital, retroalimentando o ciclo do subdesenvolvimento. No caso do lulismo, este favorece que a extração do mais-valor encontre “*menos resistência entre os subalternos*” (p. 226).

---

<sup>44</sup> A noção de Subproletariado aqui apresentada é a utilizada por Paul Singer (Singer, Paul Israel. **Dominacao e desigualdade: estrutura de classes e reparticao da renda no Brasil**. Rio de Janeiro. Paz e Terra, 1981), para denominar uma parcela da população trabalhadora composta por aqueles indivíduos que do ponto de vista qualitativo “*oferecem a sua força de trabalho no mercado sem encontrar quem esteja disposto a adquiri-la por um preço que assegure sua reprodução em condições normais*” (SINGER, 1981). O subproletariado e sua pobreza material lhe confeririam um caráter específico, pois, apesar dele estar inserido na produção, ou seja, trabalhar, é justamente por sua miséria que fica desprovido de meios de organização e capacidade de se impor politicamente. É Enquadrar-se-iam nessa categoria empregados domésticos, assalariados de pequenos produtores diretos entre outros. Do ponto de vista quantitativo se caracterizariam como “subproletários” os que têm renda de até um salário mínimo per capita e metade dos que tinham renda de até dois salários mínimos per capita.

Esta explicação de Braga para o lulismo, em grande parte fundamentada nas hipóteses levantadas por Francisco de Oliveira é bastante pertinente para esta tese por entender que os problemas habitacionais e urbanos brasileiros estão fortemente atrelados a esta dinâmica do trabalho. O precariado é um dos grandes públicos-alvo do PMCMV, e compreender a dinâmica que produz estas relações sociais é fundamental para entender a o desenho institucional, os limites e a funcionalidade deste Programa para esta dinâmica.

Para concluir, como se pode perceber, as divergências entre os autores apresentados não está relacionada à existência de um enfrentamento do governo Lula ao Capital. As diferenças de opiniões aqui apresentadas residem na possibilidade do acolhimento das “exigências dos que vêm de baixo”. Compõe-se um diapasão no qual, em uma das pontas, tem-se Coutinho que alimenta a mais profunda desconfiança e ceticismo não acreditando haver exatamente este acolhimento. Na outra ponta, Singer aposta neste acolhimento, porém sob a forma de um reformismo fraco, que está ocorrendo de uma forma lenta, mas que incorpora aspectos de uma agenda progressista.

O que se deve reconhecer é que há mesmo um movimento marcado por muitas continuidades e algumas rupturas por parte das gestões de Lula, dentre elas uma inflexão importante em seu segundo mandato e continuada por Dilma Roussef, de uma maior presença do Estado na economia. Esta maior presença, que justificou a criação do PAC, contém certa inspiração keynesiana, porém aplicada num contexto político e econômico bem diferente.

Com relação ao governo de Dilma Roussef, as análises de seus rumos ainda estão em curso. Destaca-se aqui, entretanto, a visão de Teixeira e Pinto (2012) de que a presidenta Dilma deparou-se com uma situação política bastante diferente daquela com a qual se deparou o presidente Lula em 2003. Estes autores chamam a atenção ao fato de que houve um **realinhamento do bloco no poder** ao longo das gestões de Lula, não apenas no sentido apontado por Singer, relativo às classes subalternas, mas também dos setores dominantes. Os setores dominantes estariam compostos, durante o governo Lula, por três grandes blocos: os segmentos exportadores de *commodities*, os segmentos da indústria nacional e o setor bancário-financeiro, este último dominante. Assim, houve a redução da influência da fração bancário-financeira, hegemônica nos governos de Lula, em função da situação externa mais favorável às *commodities* no período de 2003 a 2007 e os desdobramentos da crise de 2008 que atingiu a fração hegemônica. Somados, tais fatores acabaram por criar um cenário de redução da dependência financeira externa que alterou, conseqüentemente, o poder de influência da fração bancário-financeira.

Conforme Teixeira e Pinto (2012), desde 2006 a economia brasileira entrou em um novo regime de crescimento, puxado pela demanda, no qual as políticas de distribuição de renda e o crescimento do mercado interno, com a incorporação de ampla parcela da população antes excluída do consumo de massas, tiveram papel fundamental. Isto acabou contribuindo para o fortalecimento de outras frações dominantes como parte da indústria nacional que passou a recuperar-se em termos absolutos. A situação chinesa contribuiu também para o crescimento dos segmentos exportadores de *commodities*. Isto fortaleceu ambas as frações dominantes, isto é, parte do setor industrial e os segmentos das *commodities*. Acrescem a estes fatores, os efeitos econômicos e ideológicos da crise financeira internacional que forçaram o setor bancário-financeiro a perder força política. Este seria, portanto, o realinhamento “por cima”, que caracterizaria o novo cenário encontrado pela presidenta Dilma Rouseff.

Serão analisados agora dois temas relevantes para a compreensão do PMCMV que se articulam ao cenário econômico discutido acima, a saber, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e a questão social, a qual se insere o Programa Bolsa Família (PBF).

#### **1.4.1. O Programa de Aceleração do Crescimento e o PMCMV**

Criado em 2007, no segundo mandato do presidente Lula (2007-2010), o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) teve como objetivo inicial “*promover a retomada do planejamento e execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética do país, contribuindo para o seu desenvolvimento acelerado e sustentável*”<sup>45</sup>. Foi pensado como um plano estratégico de resgate do planejamento e de retomada dos investimentos em setores estruturantes do país, elevando o investimento público e privado em obras fundamentais e contribuindo com o aumento da oferta de empregos e com a geração de renda. O PAC assumiu importância estratégica para o 2º governo de Lula, pois foi o mecanismo pelo qual seu governo materializou a promessa de seu discurso de campanha. Além disso, o programa acabou contribuindo para combater os efeitos da crise internacional no país. No ano de 2009, no âmbito do PAC é criado o PMCMV e, por este motivo, o entendimento do funcionamento do PMCMV passa pela compreensão do significado do PAC.

A fonte orçamentária que alimenta o PAC consiste no abatimento de um percentual do superávit primário (que no início girou em torno de 0,5%) junto com investimentos de empresas estatais, especialmente da PETROBRÁS – Petróleo Brasileiro S/A. O PAC divide, atualmente, seus investimentos em três eixos de infraestrutura: logística (investimentos em

---

<sup>45</sup> Fonte: Ministério do Planejamento. <http://www.pac.gov.br/>

rodovias, ferrovias, portos, aeroportos e hidrovias), energética (geração e transmissão de energia elétrica e combustíveis), social e urbana (habitação, saneamento, recursos hídricos, metrô). Os recursos para habitação do PAC, incluindo obras do Programa Minha Casa Minha Vida e de Urbanização de Assentamentos Precários são oriundos do Orçamento Geral da União – OGU, do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo – SBPE.

Segundo dados do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), nos seus primeiros quatro anos, o PAC ajudou a dobrar os investimentos públicos brasileiros (de 1,62% do PIB em 2006 para 3,27% em 2010), ajudou o Brasil a gerar um “volume recorde de empregos” (8,2 milhões de postos de trabalho criados no período) e teve importância fundamental para o país durante a crise financeira mundial entre 2008 e 2009, “garantindo emprego e renda aos brasileiros, o que por sua vez garantiu a continuidade do consumo de bens e serviços, mantendo ativa a economia e aliviando os efeitos da crise sobre as empresas nacionais”<sup>46</sup>. Segundo ainda informações do MPOG, o PAC 2 manteve, em sua estrutura, o mesmo pensamento estratégico, contemplando agora algumas importantes diferenças, dentre elas, o de contar com os aprimoramentos institucionais conquistados pelos anos de experiência da fase anterior, recebendo mais recursos e estabelecendo mais parcerias com Estados e Municípios, para a execução de obras estruturantes<sup>47</sup>.

O discurso oficial deixa claro, portanto, o interesse em criar um mecanismo, em âmbito nacional, que funcione como elemento de dinamização econômica que possibilite enfrentar a crise econômica internacional que havia se iniciado em 2007. Mas sua pretensão não se resumiu a isso: o PAC também se propôs a combater os resultados desastrosos no que se refere a crescimento econômico e geração de emprego, que estiveram longe do prometido no primeiro governo do presidente Lula. O PAC está atrelado e amarrado ao “regime de servidão financeira” acima descrito, isto é, ele não foi criado com o intuito de alterar o modelo rentista e financeiro que predomina na economia brasileira, a quem se subordinam o crescimento econômico e a redução de desemprego. A análise de Paulani (2008) com relação ao PAC também merece ser citada, por questionar o caráter tecnicista e o peso limitado do PAC na economia nacional:

“Ao contrário do que imaginam os ideólogos do governo, mesmo considerando o PAC em conjunto com as políticas sociais, meia dúzia de intenções, com atuações dispersas do Estado em áreas específicas, não

---

<sup>46</sup> Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

<sup>47</sup> Site do Ministério do Planejamento. <http://www.pac.gov.br/>

se confunde com um plano integrado de desenvolvimento. Ao contrário, revela dele uma visão rasa e tecnicista” (p.144).

Para ela, não existe, no PAC, qualquer vontade política de alterar o modelo econômico de financeirização engendrado nos governos de FHC e aprofundado nos governos de Lula, que coloca um grande empecilho econômico às possibilidades concretas de crescimento:

“O PAC não traz nenhuma medida que seja capaz de minorar a força desse empecilho estrutural ao desenvolvimento econômico. Esse entrave está engastado na atual configuração do poder, a qual encontra num governo tímido perante o vigor da dominância financeira um aliado de extrema importância. A manutenção de um modelo econômico em que o país, mesmo nos períodos de calma, como o atual, cresce menos que os demais, enquanto a reversão está sempre à espreita se os ventos mudam, é a expressão clara dessa timidez e dessa subserviência a interesses alheios aos da imensa maioria da população” (p.145).

O que se pode entender destas afirmações é que o PAC, com seu conjunto de ações esparsas e desarticuladas e que não rompem com os ditames neoliberais que controlam nossa economia, não deve ser entendido como um programa integrado de desenvolvimento. Ele remete, é verdade, a um ideário do tipo “neo-desenvolvimentista” baseado em estratégias de desenvolvimento que visam fortalecer o Mercado e o Estado, este último como um indutor do investimento e condutor da política industrial. Diferentemente do que se entendeu por “desenvolvimentismo” no século XX, o “neo-desenvolvimentismo” possui caráter “privatista” que prioriza estratégias de desenvolvimento competitivas, prioritariamente voltadas para um modelo de economia exportadora e de inserção passiva do capitalismo nacional (KATZ, 2006 apud LEITÃO, 2011). Conforme a opinião de Paulani<sup>48</sup>, desde a deflagração da crise financeira, o governo federal inevitavelmente acabou abrindo espaço para políticas mais desenvolvimentistas, isto é, a crise, de certa forma, acabou “exigindo” uma mudança de postura do governo, que caso não a adotasse poderia gerar efeitos mais profundos à economia interna. Entretanto, a abertura desenvolvimentista não deve ser entendida como mudança estrutural: segundo esta mesma autora, o 2º governo Lula foi mais “desenvolvimentista”, mas não menos “monetarista” que o primeiro governo, mantendo uma postura muito conservadora, com taxas de juros ainda muito elevadas e extremamente atrativas para o capital estrangeiro.

Discordando um pouco desta leitura, André Singer (2012), encara a política econômica de Lula em outros termos. Segundo ele, o “reformismo fraco” de Lula é lento se

---

<sup>48</sup> Leda Paulani, em entrevista para a Fundação Lauro Campos intitulada **O projeto econômico de Dilma e Serra é o mesmo**. Fonte: <http://solidariedadesocialista.wordpress.com/2010/01/02/leda-paulani-o-projeto-economico-de-dilma-e-serra-o-mesmo/>> acesso em 18 de outubro de 2012.

observado desde o ângulo da totalidade, mas rápido se observado desde o ângulo do subproletariado. A política econômica de Lula, sobretudo a partir do seu segundo mandato, na verdade teria favorecido uma melhoria de vida das populações mais pobres, especialmente do nordeste brasileiro. Esta melhoria de vida é contraditória, reconhece ele, porque está baseada na precariedade do trabalho agora com carteira assinada e no estímulo econômico de setores orientados pela lógica da superexploração, como é o caso da construção civil. Representam um avanço frente ao desemprego propriamente dito, mas cheio de antigas e novas contradições como as revoltas nas obras das grandes hidrelétricas Jirau, Santo Antonio e Belo Monte (Singer, 2012; p. 199). No caso do PMCMV, em sua opinião, adota-se um **modelo privatista de habitação**, ao mesmo tempo em que se estimula a **contratação de mão-de-obra em tempos de crise**. Poderia ser acrescentado às suas colocações o fato do PMCMV ter um impacto positivo na economia, ao mesmo tempo em que vai na contramão dos objetivos da reforma urbana, conforme será mostrado no capítulo 3.

Apesar desta divergência sobre a real extensão deste caráter “neo-desenvolvimentista” e de suas limitações, Singer também não reconhece na política econômica, incluso o PAC, uma ruptura, nem mesmo no primeiro ano do governo Dilma Rousseff. Reconhece que o PAC é uma espécie de resgate do Estado indutor, que atua em favor do trabalho (Singer, 2012, p. 193), e não apenas do capital, mas ainda assim sem romper com a estrutura precarizada de trabalho própria da atualidade.

Desta forma, é dentro destes limites que condicionam o PAC que o PMCMV foi formulado. As fontes de recursos para o setor habitacional de baixa renda estão limitadas àquelas que a estrutura econômica adotada permite. Assim como o desenvolvimento econômico e a redução do desemprego se tornaram as metas do segundo governo Lula, a questão habitacional também surgiu como uma de suas prioridades. A princípio, a previsão de investimento no setor era de 106,3 bilhões de Reais, no período entre 2007 e 2010, e os recursos estavam diretamente vinculados ao PAC. No entanto, conforme SHIMBO (2010), devido à lentidão na execução do Programa em todas as áreas de atuação previstas, favoreceu-se a idealização de um programa específico, a partir de 2009, que ficou conhecido pelo nome de Minha Casa Minha Vida e que será analisado no capítulo 2.

Portanto, por trás das eventuais contribuições do PAC, a leitura que Paulani faz dele traz uma questão crucial: o caráter tecnicista das decisões político-econômicas. A questão do desenvolvimento é, na maior parte do tempo, tratada não como uma questão política, mas como uma questão econômica. Opera-se o fenômeno vinculado ao que Oliveira

denominou “absolutização” ou “autonomização” do mercado<sup>49</sup>, onde a economia domina inteiramente a política. Esta forma de abordar a política tem efeitos diretos na formulação das políticas públicas, como a de habitação e o planejamento urbano. Tudo ocorre como se o único modelo possível de ação estatal seja aquele no qual o modelo econômico não é posto em xeque, é um dado naturalizado. Não à toa a forma mais adaptada a este modelo de política, no âmbito do planejamento urbano, seja aquela vinculada ao planejamento estratégico, discutido anteriormente (tópico 1.2). No caso da habitação, o paralelo é a produção mercadificada e financeirizada de habitação (discutida no tópico 1.3). Esta mercadificação apareceu a partir do governo FHC por meio de uma série de medidas como a criação do SFI, que objetivou dinamizar a construção civil e estabelecer um modelo securitizado de financiamento (ainda que sem grandes avanços reais), e por meio da focalização dos gastos sociais em habitação.

Por fim, é importante destacar que, em tais moldes, dificilmente a política habitacional terá um caráter anti-cíclico na perspectiva mais estritamente keynesianas, pois a base desta perspectiva é a criação de déficit público o que não ocorre aqui, pois o Governo mantém o superávit primário, mesmo que em menor proporção. Além disso, conforme lembra ARANTES & FIX (2009), na definição de Keynes, a política anti-cíclica requer “*agilidade e absoluta desconsideração pela rentabilidade do negócio e, por isso, deve ser feita diretamente pelo poder público*” (p.14). Como se verá a seguir, o objetivo imediato do PMCMV é recompor a rentabilidade do mercado e a criação de novos negócios para a iniciativa privada, e, por esta razão, não pode ser considerado anti-cíclico no sentido keynesiano, embora haja uma aproximação com a ideia de um Estado indutor do crescimento. Trata-se de uma política imobiliária que terá efeitos de médio prazo sobre o mercado de trabalho.

#### **1.4.2. Pilar social da hegemonia às avessas: políticas sociais e o Programa Bolsa Família**

O segundo aspecto abordado a respeito da dinâmica do governo Lula é a questão do conjunto de políticas focadas a faixa de renda mais pobre, posto que há uma articulação e uma interdependência entre tais políticas e a habitação. Esta articulação é fundamental porque no âmbito do governo Lula e também no de Dilma Roussef, as políticas sociais estão articuladas no campo das políticas de combate à pobreza. Assim, os moradores dos atuais conjuntos habitacionais destinados à faixa de até 3 salários, no geral, não receberam do Estado apenas o subsídio à moradia, mas também outros benefícios por meio de outros

---

<sup>49</sup> OLIVEIRA, Francisco. **Resistirão a república e a democracia?** REVISTA USP, São Paulo, n.59, p. 164-171, setembro/novembro 2003.

mecanismos, sendo também “contemplados” em outros programas sociais de transferência de renda. Mas o que vem a ser de fato os programas de transferência de renda, a exemplo do Programa Bolsa Família (PBF)? Ele foi a única ação com impactos significativos na renda da população mais pobre?

O PBF foi criado pela Medida Provisória n. 132, de 20 de outubro de 2004 e sancionado pela Lei n. 10.836 de 9 de janeiro de 2004, que unifica os programas nacionais de Renda Mínima existentes desde o final da década de 1990 e integra a estratégia de combate à pobreza denominada “Fome Zero”. Originados nos países do capitalismo central europeu e como parte dos respectivos processos de amadurecimento dos Estados de Bem-Estar destes países, os programas de transferência de renda surgiram como a última rede de segurança econômica ou de assistência social e consistiriam em transferências monetárias do Estado às famílias. Possuem, conforme Rosa Helena Stein (STEIN, 2009)<sup>50</sup>, natureza diferencial e estão sujeitas à comprovação de recursos, sendo garantidas quando cumpridas certas condições vinculadas à situação de renda do beneficiado (daí a ideia de condicionalidade) e o não-recebimento de outras prestações sociais como pensões ou subsídios ao desemprego.

Nos países latino-americanos, por sua vez, as recentes estratégias de proteção social revelam-se como a primeira e única possibilidade de acesso a qualquer tipo de recurso, em espécie ou efetivo. No caso brasileiro do PBF, conforme Stein (2009), trata-se de transferência direta de renda com condicionalidades (ou compromissos assumidos), nas áreas da saúde e educação, dirigido às famílias em situação de pobreza (renda mensal per capita de R\$ 60,01 a R\$ 120,00) e extrema pobreza (renda de até R\$ 60,01).

Como se pode perceber, há uma semelhança entre os mecanismos e regras de financiamento habitacionais atuais e o PBF, caracterizada pela presença do mesmo caráter condicional e focalizado em ambos. A focalização, discutida anteriormente, implica uma redefinição da política social no sentido de atuar após o mercado como forma de oferecer paliativo para suas imprecisões, dispensando a ação regulatória. Se de fato há uma semelhança entre ambos os programas, o que só revelaria a óbvia e coerente complementaridade das políticas federais brasileiras em consonância com as recomendações do Banco Mundial e do BID, é possível que haja também desafios semelhantes: se no caso dos programas de transferência de renda latino-americanos o que se observa é a **destituição do caráter de direito social universal** em prol de um atendimento

---

<sup>50</sup> STEIN, Rosa Helena. **Configuração recente dos programas de transferência de renda na América Latina: focalização e condicionalidade.** In: BOSCHETTI, Ivanete; et. al. (Orgs.). **Política Social no Capitalismo, Tendências Contemporâneas.** São Paulo: Cortez Editora, 2009.



circunscrito à sobrevivência dos atendidos. O PBF não foi capaz de universalizar o atendimento à demanda, assim como nenhuma outra política de transferência de renda dos países latino-americanos (STEIN, 2009). O que se observa é uma seletividade que não está calcada na equidade, procurando identificar necessidades particulares para melhor atendê-las, mas na defesa dos gastos sociais, que exige das políticas sociais “*a criação de estratégias de rebaixamento das necessidades humanas à sua expressão emergencial, visando assim diminuir as despesas do Estado*” (STEIN, 2009, p. 215). Assim, por trás da aparente seletividade e universalidade, passa-se à “focalização” que concorre com a universalização.

A grande importância política dos Programas de Transferência de Renda para o governo do presidente Lula e também de Dilma Roussef, se deve ao fato de representarem um dos componentes importantes para a base social que sustenta, politicamente, o “lulismo”. Resgatando as considerações constantes no livro de SINGER (2012), esta sustentação política é dada por um amplo setor da sociedade, com renda baixa ou muito baixa, denominado por este autor como “subproletariado”, em referência à denominação criada por Paul Singer. Segundo esta denominação, subproletários são aqueles que do ponto de vista qualitativo “*oferecem a sua força de trabalho no mercado sem encontrar quem esteja disposto a adquiri-la por um preço que assegure sua reprodução em condições normais*”. Enquadrar-se-iam nessa categoria empregados domésticos, assalariados de pequenos produtores diretos e trabalhadores destituídos das condições mínimas de participação na luta de classes. Do ponto de vista quantitativo se caracterizariam como “subproletários” os que tinham renda de até um salário mínimo per capita e metade dos que tinham renda de até dois salários mínimos *per capita*.

Analisando a intenção de voto por renda familiar mensal na eleição presidencial de 2006, Singer conclui que os votos de Lula foram, em grande parte, sustentados pelos eleitores de baixíssima renda. Observa, portanto, uma polarização dos votos, que só foi comparável à eleição de 1989, porém oposta: naquela ocasião era Collor o favorito dos eleitores de baixíssima renda, e não Lula, fato que acabou se repetindo nas disputas eleitorais seguintes. Em 2006, ocorre este realinhamento eleitoral, no qual a sustentação política do 2º mandato de Lula foi calcada, portanto, no subproletariado, dentre eles os beneficiários do PBF e, mais recentemente, no governo Dilma, também de habitações subsidiadas pelo PMCMV.

Porém, segundo Singer, o PBF não foi o único ou o mais expressivo fator que teria levado a este realinhamento eleitoral. Ele cita outros aspectos das políticas do governo Lula que teriam impactado o “subproletariado” e mesmo outras camadas da população de baixa renda. Citam-se aqueles de cunho geral, como a elevação real do salário mínimo brasileiro –

24,25% durante o 1º mandato de Lula (SINGER, 2012, P. 66) – e o aumento sensível do poder de compra verificado em muitas famílias, em especial as da região nordeste do país. Também os de caráter focalizados como o Programa Luz para Todos (eletrificação rural), regularização de propriedades quilombolas e construção de cisternas no semiárido. Trata-se, portanto, da somatória deste conjunto de fatores. Conforme suas próprias palavras:

“O pulo do gato de Lula foi, sobre o pano de fundo da ortodoxia econômica, construir uma substantiva política de promoção do mercado interno voltado aos menos favorecidos, a qual, somada à manutenção da estabilidade, corresponde nada mais nada menos que à realização de um completo programa de classe (ou fração de classe, para ser exato)”. (SINGER, 2012; p. 76).

Esta substantiva política de promoção do mercado interno voltado aos menos favorecidos teria conduzido a uma elevação do poder de compra desta população. Frisa-se: “elevação do poder de compra” e não a elevação dos direitos, por exemplo. Esta tendência de crescimento de poder de compra e também o aumento do salário mínimo, associada ao PMCMV vêm contribuindo para a redução do déficit habitacional, como veremos no próximo capítulo.

De todo o modo, o alcance social das políticas de assistência social como o PBF, ou mesmo a política do salário mínimo dos últimos dois presidentes está limitado ao estado de servidão financeira da política macroeconômica analisada por Paulani, e está longe do que foram as políticas sociais do Estado de Bem Estar Social. Talvez, a novidade brasileira seja que, diante da enorme desigualdade social e da parca e incompleta assistência social estabelecida durante o período nacional-desenvolvimentista, as atuais políticas de transferência de renda possuem um significado positivo para a população, um avanço, com repercussões no voto, inclusive.

O fato de contribuir para elevação do nível de consumo e de vida, isso não faz com que necessariamente o que se tenha em discussão é o caráter universal dos direitos como o da moradia. Não implica *a priori*, como é característico do “subproletariado”, uma revisão do conteúdo ideológico das políticas atuais e do atual governo, no sentido de uma transformação mais radical das estruturas da sociedade e da economia brasileiras (como propunha o “reformismo forte”, do PT, antes da chegada de Lula à presidência). Pelo contrário, todos estes processos parecem ocorrer sob a égide da continuidade das premissas neoliberais e, por este motivo, é possível que se compatibilizem, no mesmo governo, uma política social “setorizada” ou “focalizada” para a baixa renda com os interesses do mercado imobiliário. O modelo é interessante para a sustentação política do reformismo fraco porque não confronta diretamente o Capital e, ao mesmo tempo, aborda os problemas que afligem o subproletariado.

Desta forma, a recente política de “habitação social”, por criar nichos por faixa de renda e não por necessidades diferenciadas para cada população, por exemplo, setoriza suas ações e conseqüentemente a dotação orçamentária. Uma vez classificada uma população como de maior vulnerabilidade social, por conta da renda ser mais “baixa”, estabelecem-se seletividades e definem-se as condicionalidades, como a proibição de venda da casa financiada, por exemplo, tudo isso associado ao financiamento à construção pela via do mercado.

Além disso, se o que a análise do PBF revela como pano de fundo das políticas brasileiras recentes com relação à pobreza é a diminuição das despesas do Estado, sobretudo se comparada ao montante que é reservado ao pagamento da dívida pública, tal situação não escapa às recentes políticas habitacionais e poderia contrariar a universalidade da habitação, perpetuando e reproduzindo as relações tradicionais entre pobreza e território. O outro viés deste processo no campo da habitação seria a, já mencionada anteriormente, mercantilização dos direitos sociais, isto é, muda-se a visão da moradia como direito social universal para a visão da moradia como um bem consumível.

### **1.5. Política habitacional a partir do 1º governo Lula: inflexões e continuidades**

De uma forma geral, os dois mandatos de FHC foram responsáveis pela alteração definitiva de paradigma na forma como as políticas de habitação se estruturavam no país. A financeirização, a descentralização institucional e o reconhecimento da cidade “ilegal” são exemplos desta mudança, conforme discutido acima.

Porém, a questão habitacional no país permaneceu sem grandes avanços, sobretudo do ponto de vista estrutural, isto é, do problema da não incorporação dos custos de moradia na renda do trabalhador. A flexibilização neoliberal das condições do assalariamento, se não agravaram, certamente perpetuaram tal problema. Do ponto de vista mais pontual, como a minimização expressiva do déficit, sobretudo nas camadas mais pobres da população, percebem-se também poucas alterações. Dentre os motivos, um dos principais foi a estrutura financeira do setor da habitação: as linhas de atuação da política habitacional federal, baseadas em recursos onerosos e em critérios de capacidade de pagamento, são um dos principais motivos para esta pouca alteração no quadro da habitação. Além disso, os poucos avanços vieram também das dificuldades de acesso dos municípios e estados aos recursos do FGTS somados a pouca expressividade dos recursos a fundo perdido do OGU. O próprio governo, ao final do segundo mandato, percebendo este pouco sucesso, sobretudo para as camadas de renda mais baixas, ainda tentou planejar

medidas para o incremento da Política Nacional de Habitação para baixa renda, dentre elas a proposta de criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS (ARAÚJO, 2007).

Esta dificuldade em alterar o princípio da auto-sustentação financeira nos financiamentos habitacionais de fato cria problemas na condução das políticas e só revela o quanto este princípio foi inquestionável no Estado Brasileiro ao longo dos anos. Revela ainda o quanto esta abordagem de “mercado”, que preconiza o retorno financeiro dos valores investidos, prevaleceu mesmo com o fim do BNH.

Certamente, esta constatação reveste de importância a proposição do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH no final do governo FHC, reformulado posteriormente no governo Lula. Apesar desta importância, na prática, o que ocorreu no governo FHC foi a predominância absoluta de financiamentos onerosos com recursos do FGTS e uma parcela pouco expressiva de financiamentos que utilizou o subsídio.

Em 2003, o governo Lula (2003-2007) cria o Ministério das Cidades que incorpora as atividades do setor habitacional, promovendo algumas alterações institucionais no setor com a meta de combater efetivamente o problema da habitação para baixa renda. Segundo Araújo (2007), o MCidades faz ajustes no PSH, promovendo um aumento dos investimentos no Programa e eleva os valores do subsídio e os valores máximos dos imóveis passíveis de financiamento com subsídio em todas as áreas do país, mostrando com isso, que a política habitacional para baixa renda não se alteraria sem tais investimentos.

As medidas adotadas pelo MCidades, portanto, ampliaram o mercado e abaixaram a linha de exclusão ao crédito habitacional e à moradia. Ao mesmo tempo, repercutiram sobre a estrutura de propriedade das empresas e suas estratégias: abertura de capital na Bolsa, ingresso de capital estrangeiro por meio de *private equity*<sup>51</sup> e compra de ações, concentração e centralização de capital, como se verá neste capítulo e no próximo.

Outra ação importante do Ministério (talvez uma das mais importantes sob o ponto de vista político), logo no início, foi a criação da Conferência das Cidades que se realizou em outubro de 2003, e contou com dois mil quinhentos e dez delegados mobilizando 3.457 municípios que realizaram conferências locais e elegeram os delegados para as conferências estaduais que, por sua vez, fizeram o mesmo para a conferência nacional (BONDUKI, 2008). O regulamento das conferências estabelecia a participação de todos os segmentos da sociedade dentre eles o poder público nos três níveis de governo, movimentos sociais, entidades empresariais, sindicatos, ONGs, universidades e instituições

---

<sup>51</sup> Tipo de atividade financeira realizada por instituições que investem essencialmente em empresas que ainda não são listadas em bolsa de valores, com o objetivo de alavancar seu desenvolvimento.

de pesquisa, associações profissionais, entidades de representantes de vereadores e concessionárias de serviços públicos. Segundo Bonduki, as conferências possibilitaram o “início da construção de uma verdadeira política nacional para as cidades” capaz de “envolver o conjunto de instituições públicas e privadas, relacionadas com a questão urbana” (BONDUKI, 2008: p. 97). Outro aspecto importante da Conferência Nacional foi que esta estabeleceu uma base política para a criação do Conselho Nacional das Cidades (ConCidades), órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, vinculado ao Ministério das Cidades. O ConCidades foi criado com o objetivo de representar uma instância de negociação da sociedade em que os atores sociais participam do processo de tomada de decisão sobre as políticas executadas pelo Ministério nas áreas de habitação, saneamento ambiental, transporte e mobilidade urbana e planejamento territorial (PlanHab, 2009).

O Ministério também reformulou os programas criados no governo FHC alinhando as diretrizes com a prioridade ao atendimento da população de menor renda. Os principais programas habitacionais no primeiro governo Lula foram: a) Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários (antigo Morar Melhor); b) Apoio ao Poder Público para a Construção Habitacional Destinada a Famílias de Baixa Renda (antigo Morar Melhor); c) Programa Habitar Brasil BID – HBB; d) Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH; e) Carta de Crédito Individual; f) Carta de Crédito Associativo; g) Apoio à Produção; h) Programa Pró-moradia; i) Programa Crédito Solidário; e j) Programa de Arrendamento Residencial - PAR.

As alterações promovidas pelo Ministério das Cidades até 2005, no entanto, não atingiram um ponto crucial para a política de habitação: a predominância do FGTS como fonte de recursos, que continuou dificultando as mudanças significativas no perfil de renda da população atendida conforme almejado. Esta constatação da predominância do uso do FGTS como fonte de recursos pode ser observada no segundo balanço de investimentos do Ministério das Cidades no período de 2003-2005<sup>52</sup> que revela uma distribuição de investimentos no FGTS na ordem de 7.700.000.000,00 (sete bilhões e setecentos milhões de Reais) em comparação ao demais aportes, como o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) que recebeu 2.300.000.000,00 (dois bilhões e trezentos milhões de Reais) e o OGU que recebeu 2.100.000.000,00 (dois bilhões e cem milhões de Reais).

O MCidades estabeleceu a Política Nacional de Habitação – PNH e instituiu a respectiva instância onde se discutem as suas diretrizes, isto é Câmara Técnica de Habitação. Foi criado também o Sistema Nacional de Habitação (SNH), aprovada pelo

---

<sup>52</sup> [www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br).

Conselho das Cidades, tendo sido proposta com a criação de dois subsistemas – o Subsistema Nacional de Habitação de Mercado - SNHM e o Subsistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS. O SNH foi concebido, segundo Bonduki (2008) no âmbito do Instituto Cidadania (organização não-governamental dirigida por Luis Inácio Lula da Silva com o apoio de especialistas de diferentes áreas) ainda durante o período em que este não era presidente, como uma proposta para buscar um equacionamento global da questão da habitação no Brasil partindo do pressuposto de que para enfrentar a magnitude do problema habitacional era necessário congregiar os esforços dos três níveis de governo, criando um sistema articulado do ponto de vista institucional e financeiro, o Sistema Nacional de Habitação. Ainda segundo Bonduki, comporiam o SNH os fundos nacional, estaduais e municipais de habitação, os órgãos da administração direta encarregados de gerir a área de habitação e desenvolvimento urbano, os Conselhos Nacional, estaduais e municipais de Habitação, além da Agencia Nacional de Regulamentação do Financiamento Habitacional, que tomaria a competência do Banco Central de regular todo o sistema de financiamento habitacional para que ele pudesse atender os objetivos da política habitacional e não apenas os do Sistema Financeiro Nacional.

O SNHM visou reorganizar o mercado privado de habitação ampliando as formas de captação de recursos e incluindo novos agentes com vistas à promoção imobiliária. Vinculado ao SFI, propunha articular uma complexa fonte de recursos como a já existente caderneta de poupança e criar novas modalidades de poupança, via emissão de Certificados de Recebíveis Imobiliários – CRI. A ideia central era garantir e melhorar o setor imobiliário herdado desde o governo FHC. Um dos problemas que este governo não conseguiu dar solução, segundo Maricato (2005), foi a lógica do mercado privado legal atender preferencialmente ao segmento de luxo e de alta renda, isto é, a um pequeno percentual da população brasileira. Devido a esta falta de alternativas, a classe média teria se apropriado, desde o final da vigência do BNH, de recursos públicos que estiveram sob gestão nacional, o que concorria com a produção e o financiamento para a baixa renda e acabaria favorecendo o crescimento das favelas<sup>53</sup>. Para reverter essa tendência e dar prioridade às faixas mais baixas de renda, o SNHM se incumbiu de criar estratégias para ampliar o mercado privado, de modo a atender à classe média.

A segurança jurídica foi uma destas estratégias do SNHM e, neste sentido, o governo Lula adotou duas medidas. A primeira foi a criação da lei 10.931/2004, conhecida

---

<sup>53</sup> Para se ter uma ideia, entre 2000 e 2002, cerca de 60% dos recursos sob gestão federal foram destinados às famílias que ganhavam mais de 5 Salários Mínimos, que representam 8% do déficit habitacional. Cf. MARICATO, E. **A Nova Política Nacional de Habitação**. *Jornal o Valor*, 24/11/2005.

como Lei do Patrimônio de Afetação, que estabeleceu um mecanismo de proteção dos financiamentos concedidos pelo capital financeiro minimizando os impactos de inadimplência dos mutuários. Esta lei é considerada um marco regulatório do setor imobiliário, consolidando a Alienação Fiduciária e o Regime Especial Tributário - RET. A segunda medida foi a liberação de recursos da caderneta de poupança (SBPE) com a edição da Resolução nº. 3.259 aprovada pelo Conselho Monetário Nacional e que altera o direcionamento de recursos captados em depósitos de poupança pelas entidades integrantes do SBPE, tornou desvantajosa para os bancos a retenção de recursos da poupança privada, no Banco Central, visando que tais recursos sejam investidos em atividade produtiva do setor imobiliário e de habitação (MARICATO: 2005 e SHIMBO: 2010).

Em seguida, no ano de 2006, foi anunciado um pacote de medidas para estimular o setor da construção civil baseado na revisão da carga tributária incidente na cadeia produtiva da construção civil. Dentre os itens revisados podem ser citados a flexibilização do uso da Taxa Referencial (TR), redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) sobre certos insumos e materiais de construção e a criação de um regime tributário especial.

Em resumo, o conjunto de ações específicas no setor de mercado foram (ROYER, 2009; SHIMBO, 2010):

- Melhoria do ambiente regulatório significando maior segurança jurídica para incorporadores, construtores e investidores;
- Melhoria do crédito à pessoa física a partir da redução da taxa de juros, do aumento dos prazos de pagamento, da diminuição dos valores de entrada e da ampliação da cota de financiamento de imóveis;
- Ampliação do volume de crédito para as incorporadoras pela Caixa Econômica Federal (CEF) e aumento da porcentagem de financiamento do total da obra (de 50% a 85%).
- Revisão da carga tributária incidente na cadeia produtiva da construção civil (IPI).

Com relação ao Subsistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), este visava garantir que os recursos públicos fossem destinados à população de baixa renda. Enquanto fonte de recursos, este subsistema utilizava o FGTS e o FNHIS. Conforme explica SHIMBO (2010), os recursos onerosos e não-onerosos teriam, cada um, destinos específicos. Assim, não apenas o FNHIS é não-oneroso como também uma parcela do FGTS. Isto é, este seria aplicado nas duas formas: na forma onerosa, sua aplicação ocorreria com juros baixos que assegurassem o equilíbrio financeiro do Fundo; na formando não-onerosa

combinar-se-ia a outros fundos. No caso do FNHIS, os recursos seriam repassados para os agentes promotores públicos como estados e municípios e empresas públicas locais.

<b>Tabela 1: Programas Habitacionais Geridos Pelo MCidades em até 2008</b>		
Fonte: SHIMBO (2010)		
<b>Produtos</b>	<b>Programas/Ações</b>	<b>Fontes</b>
Construção de unidades habitacionais novas	Programa da Ação Provisão da Habitação Interesse Social	FNHIS/OGU
	Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários	FNHIS/OGU
	Apoio à Produção Social de Moradia	FNHIS/OGU
	Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social	OGU
	Carta de Crédito Individual	FGTS
	Carta de Crédito Associativo	FGTS
	Apoio à Produção	FGTS
	Pró-Moradia	FGTS
	Programa de Arrendamento Residencial – PAR	FAR
	Programa Crédito Solidário	FDS
Aquisição de unidades habitacionais novas	Programa da Ação Provisão da Habitação Interesse Social	FNHIS/OGU
	Apoio à Produção Social de Moradia	FNHIS/OGU
	Carta de Crédito Individual	FGTS
	Carta de Crédito Associativo	FGTS
	Programa Crédito Solidário	FDS
Aquisição de unidades habitacionais usadas	Programa de Arrendamento Residencial – PAR	PAR
	Programa da Ação Provisão da Habitação de Interesse Social	FNHIS/OGU
Conclusão, Ampliação, Reforma e Melhoria de Unidade Habitacional	Carta de Crédito Individual	FGTS
	Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários	FNHIS/OGU
	Programa Crédito Solidário	FDS
Aquisição de materiais de construção	Carta de Crédito Individual	FGTS
	Programa Crédito Solidário	FDS
Aquisição de lotes urbanizados	Programa da Ação Provisão da Habitação Interesse Social	FNHIS/OGU
	Apoio à Produção Social de Moradia	FNHIS/OGU
	Programa Crédito Solidário	FDS
	Carta de Crédito Individual	FGTS
Produção de lotes urbanizados	Programa da Ação Provisão da Habitação Interesse Social	FNHIS/OGU
	Carta de Crédito Associativo	FGTS
Requalificação de Imóveis e Reabilitação Urbana	Programa da Ação Provisão da Habitação de Interesse Social	FNHIS/OGU
	Apoio à Produção Social de Moradia	FNHIS/OGU
	Carta de Crédito Associativo	FGTS
	Programa Crédito Solidário	FDS
Urbanização de Assentamentos Precários	Programa de Arrendamento Residencial – PAR	PAR
	Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários	FNHIS/OGU
	Programa de Atendimento Habitacional através do Poder Público – Pró-Moradia	FGTS
	Habitar Brasil / BID	OGU
Desenvolvimento Institucional	Pró-Moradia	FGTS
	Habitar Brasil / BID	OGU



Apoio à Prestação de Serviços de Assistência Técnica	Programa da Ação Provisão da Habitação de Interesse Social	FNHIS/OGU
--	--	-----------

Uma análise dos programas e linhas de financiamento dentro do escopo do FNHIS revela informações importantes acerca do funcionamento nos primeiros anos deste Fundo. Shimbo (2010), elabora duas comparações que interessam a este trabalho. A primeira delas analisa a relação entre as fontes de recursos e a faixa de renda, revelando que para a faixa de renda de até 3 salários mínimos, o governo federal oferecia, até 2008, isto é, um ano antes da criação do PMCMV, 4 programas com recursos do OGU. Para a faixa de renda acima de 3 salários mínimos havia quatro programas com recursos do FGTS, sendo um deles do PAR. A segunda análise mostra que os proponentes do programa para a faixa de renda de até três salários mínimos eram essencialmente agentes públicos ou entidades sem fins lucrativos, sendo atendidos por sete programas no total. Para faixas acima desta referência, os proponentes podem ser empresas da construção civil ou pessoas físicas, sendo atendidos por quatro programas. Estes aspectos revelam uma contradição que, na visão de Shimbo indicam:

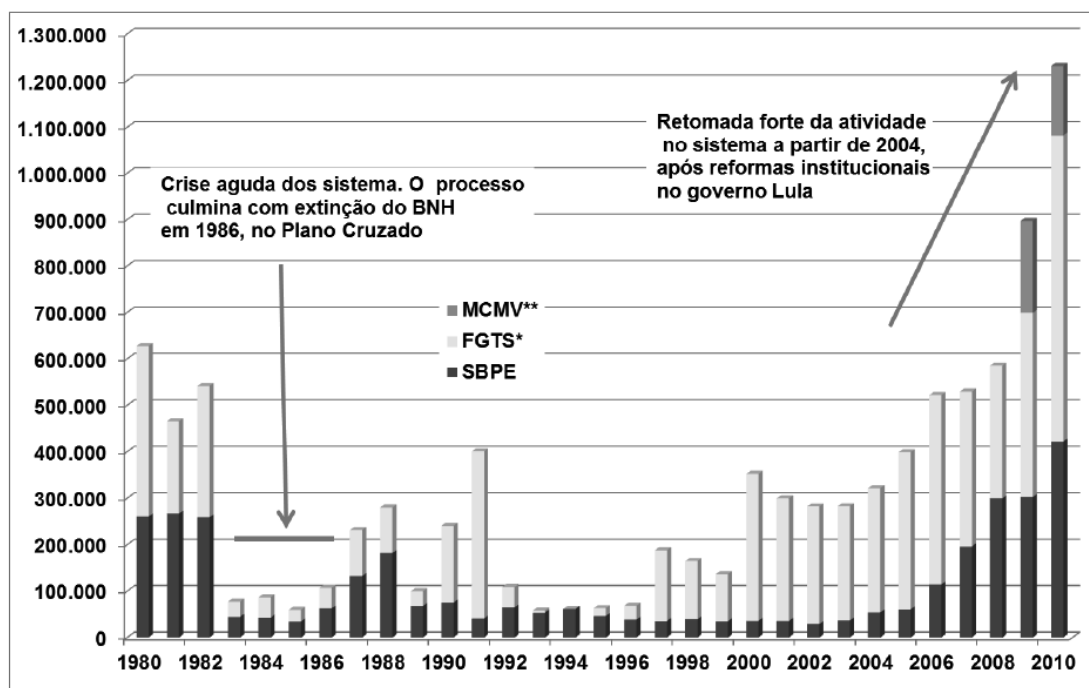
“a contradição existente na própria concepção do subsistema de habitação de interesse social, pois abre caminho para a entrada de agentes privados (com fins lucrativos) nas linhas de financiamento, alimentadas por recursos onerosos vindos do FGTS. Dessa forma, a segmentação das fontes de recursos, anunciadas na proposta da Política Nacional da Habitação, se dilui, obscurecendo os limites entre os dois subsistemas utilizados” (p. 82).

O que isto revela em última instância é a permeabilidade que passou a existir entre o SNHIS e o SNHM, uma vez que o mercado e a produção privada acabam atuando nos dois subsistemas, conduzindo a definição destes sistemas para um entendimento no qual o mais importante não é quem é o proponente, mas a existência ou não de subsídio. Como foi mostrado anteriormente, pelo menos desde o BNH, a permeabilidade entre política pública e negócio privado já existia. Com o governo Lula esperava-se quebrar essa permeabilidade, e, ao contrário, ela foi aperfeiçoada. No próximo capítulo esta questão será retomada, quando abordaremos a situação do SNHIS depois da criação do PMCMV em que parece haver um aprofundamento desta permeabilidade.

Em síntese, o desenho institucional das políticas de habitação sofreram algumas importantes modificações a partir do primeiro governo Lula. Este desenho foi caracterizado, conforme os autores mencionados, pela reestruturação de uma política habitacional em âmbito federal, que não se observava desde a extinção do BNH e o fim do SFH, em meados de 1980. O eixo desta reestruturação foi dado em função da criação do

Sistema Nacional de Habitação (SNH), da Política Nacional de Habitação (PNH) e do Ministério das Cidades (MCidades). Foram estas três criações que passaram a dar o suporte institucional para esta política habitacional, reorganizando os sistemas de financiamento, estabelecendo novas regras e redefinindo o papel dos agentes envolvidos.

Coadunando com esta ideia, DIAS (2012) apresenta dados que mostram que foi a partir do 1º governo Lula, em especial a partir de 2004, que ocorreu uma forte retomada do sistema de financiamento habitacional, conforme o gráfico a seguir:



**Gráfico 1:** Número de Empréstimos Habitacionais (1980-2010)

Fonte: DIAS, 2012.

Esta retomada é, segundo ele, fruto de uma construção histórica marcada por aprimoramentos institucionais desde o período do BNH. Trata-se, nos termos deste autor, de uma “confluência de reformas incrementais” que possibilitaram a rearticulação da política pública de habitação, configurando um somatório de medidas que cujo resultado foi um grande volume de produção habitacional. Desta forma, o “sucesso” da produção habitacional recente é o resultado da somatória entre a presença de um sistema habitacional (constituído nos governos militares), estabilidade financeira, controle da inflação e medidas de regulação de caráter geral e formulação de programas de moradia social com subsídios diretos (constituídos no governo FHC) e reformas que conferiram maior segurança jurídica ao sistema de financiamento, recuperação da capacidade de fundos, políticas de estímulo ao crédito e à produção, rearticulação da política e alocação intensiva de subsídios (constituídos a partir do primeiro governo Lula).

Para finalizar, é importante dizer que tais modificações ocorreram dentro dos moldes do modelo político-econômico adotado por este presidente. Como vimos, tal modelo está pautado na política de coalisão de classes e de não enfrentamento direto com o Capital. Isto é, apesar das mudanças significativas na política habitacional, estabelecidas a partir deste presidente, não há ruptura ou enfrentamento radical das contradições sociais que sustentam uma sociedade tão desigual como a brasileira, questão que interfere diretamente na questão da habitação. Tal governo se propôs a promover uma política econômica com “inclusão social”, utilizando como sustentação política um pacto social entre os poderes historicamente estabelecidos (setor industrial, rentista, latifundiários, capital nacional e internacional) e os trabalhadores (do setor formal e “informal”). A concepção política que está por trás deste novo desenho institucional da habitação está limitada ou condicionada ao que é possível fazer dentro de tal projeto de coalisão.

A seguir será analisado o Plano Nacional de Habitação (PlanHab), concluído quase ao mesmo tempo da criação do PMCMV. Sua análise é importante porque ele representa a síntese de uma proposta de construção de política habitacional sob a hegemonia lulista, formulada a partir deste pacto social e que contou, portanto, com uma série de agentes sociais, num processo participativo. Mesmo com todos os limites deste Plano, sua formulação do problema habitacional brasileiro, as soluções que ele apresenta e a condução política de todo o processo são qualitativamente diferentes daquelas apresentadas e verificadas pelo PMCMV. A comparação entre ambos revela diferenças substanciais de abordagem do problema de moradia e indicam que o PlanHab talvez esteja muito mais alinhado à hegemonia lulista do que o PMCMV. Este representaria, ao contrário daquele, um ponto de inflexão neste pacto social engendrado pela hegemonia lulista, pois desconsiderou em sua formulação a participação de diferentes atores sociais e ignorou, conseqüentemente, suas demandas, priorizando a lógica empresarial e produtiva de moradia, distanciando-a do interesse social em prol de interesses de mercado.

#### **1.5.1. O Plano Nacional de Habitação (PlanHab)**

Compreender amplamente o significado do PlanHab ainda é tarefa a ser feita e demandaria um trabalho específico que não corresponde ao desta tese. Para este trabalho, o interesse é analisar, em linhas gerais, como o PlanHab estrutura o enfrentamento da questão da moradia e qual a sua relação com o PMCMV, além das diretrizes definidas por ele para o âmbito municipal, subsidiando nossa análise sobre a política habitacional da cidade de São José do Rio Preto, no capítulo 3.

Previsto na Lei 11.124 de 2005, que estruturou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, o PlanHab foi elaborado sob a coordenação da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, pela consultoria do Consórcio PlanHab, formado pelo Instituto Via Pública (uma ONG, ou mais precisamente OSCIP - Organização da Sociedade Civil de Interesse Público), Fupam-LabHab-FAUUSP (uma Fundação de direito privado) e Logos Engenharia (uma empresa capital aberto composta por acionistas do grupos Arcadis NV e executivos brasileiros reunidos na Logos Holding), por meio daquilo que foi denominado de “amplo processo participativo”, no qual ocorreu a presença de todos os segmentos sociais relacionados com o setor habitacional. O PlanHab se insere na Política Nacional de Habitação (composta também pelo Sistema Nacional de Habitação, Plano de Capacitação e Desenvolvimento Institucional, o Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação) e é um instrumento por meio do qual se estabelece o processo de planejamento habitacional no país. Mais do que um instrumento auxiliar, o PlanHab é considerado, por seus realizadores, como a própria “*retomada do planejamento no setor habitacional*”<sup>54</sup>. Com uma estratégia de longo prazo (um horizonte temporal de 15 anos) ele busca enfrentar as necessidades habitacionais do país, presentes e futuras, com o objetivo de “*universalizar o acesso à moradia digna para todo cidadão brasileiro*”. A estratégia do PlanHab para atingir este objetivo é a formação de um “**amplo pacto nacional para a garantia do direito a moradia digna**”, o que revela a forte vinculação com o “governo de coalisão” do presidente Lula.

A aposta do PlanHab na viabilidade de seus objetivos e no sucesso deste pacto nacional se baseia, ao mesmo tempo, na conjuntura econômica favorável e nos avanços institucionais ocorridos ao longo das duas gestões deste presidente:

“As mudanças estruturais observadas no cenário macroeconômico brasileiro, como a melhoria de renda da população, as recentes ações implementadas pelo Governo Federal para mitigar os efeitos da crise financeira internacional na economia doméstica e a elevação expressiva do volume de crédito e dos investimentos no setor habitacional acabaram por desenhar um cenário propício para garantir o sucesso de uma política habitacional de longo prazo, especialmente voltada para a baixa renda. (...) O PlanHab se insere, portanto, num ciclo virtuoso de retomada do planejamento do setor habitacional, somando-se aos avanços institucionais iniciados desde a criação do Ministério das Cidades, do Conselho das Cidades, de uma nova Política Nacional de Habitação e do Sistema e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. Articulado a este processo de consolidação político-institucional do setor, o volume de investimentos públicos destinados aos dois principais programas federais – PAC e PMCMV – criou a confiança necessária para que os demais atores públicos, privados e sociais voltassem a investir e a se

---

<sup>54</sup> **Plano Nacional de Habitação**. Brasília: Ministério das Cidades / Secretaria Nacional de Habitação, Maio de 2010.

capacitar para elaboração de projetos, disponibilização de recursos técnicos e financeiros”. (Apresentação do PlanHab - PlanHab, 2010).

Conforme a citação, o PAC e o PMCMV possuem um papel fundamental para a política habitacional, pois seus recursos contribuíram para criar um clima de confiança que estimula os agentes da política a se mobilizarem. Sem estes não haveria como atender as necessidades de habitação nos próximos 15 anos que atingem cerca de 35 milhões de unidades habitacionais – contando o déficit acumulado e a demanda futura, gerada pela formação de novas famílias – e mais a urbanização de assentamentos precários, onde a carência de infraestrutura e a falta de inserção urbana tornam precárias as condições de vida de mais de 15 milhões de pessoas.

Mais do que simplesmente equacionar esta questão, o PlanHab propõe que a política habitacional se transforme num elemento chave no processo de desenvolvimento econômico brasileiro, para o qual é de fundamental importância o setor da construção civil e sua capacidade indutora da economia brasileira, com participação econômica expressiva (cerca de 11,3% do PIB), garantindo mais de 8,2 milhões de empregos<sup>55</sup>. A novidade proposta pelo PlanHab é a possibilidade de se **articular este papel anticíclico da construção civil com uma política social**, estruturada de forma consistente numa estratégia de longo prazo, ao contrário de outros momentos históricos no qual este papel anticíclico teve um alcance mais restrito do ponto de vista social. Em suma, o PlanHab tem como objetivo estruturar uma estratégia para enfrentar a questão habitacional e urbana, buscando articular uma política de inclusão com o desenvolvimento econômico do país, inspirado nas políticas anticíclicas keynesianas. A questão habitacional é entendida como uma política de Estado, que deve ser pactuada com a sociedade e que extrapole as gestões governamentais.

Outra questão que o PlanHab aborda é a de procurar romper com a lógica dos planos setoriais e urbanos no Brasil (discutida no capítulo 1) que funcionam apenas como uma peça retórica, “*de escasso efeito prático*”, conforme expressão do próprio PlanHab. Para isso, lançou mão de uma série de estratégias, dentre elas a de evitar que o debate dos problemas habitacionais ocorra estritamente dentro de instâncias puramente institucionais (como uma política de gabinete) ou a cargo de uma equipe técnica especializada sem envolvimento popular. Ao contrário, buscou ser fruto de uma construção coletiva baseada em “*correlações de forças políticas e em diferentes interesses e objetivos, muitas vezes conflitantes, representados por diversos agentes e atores, públicos e privados*”. O PlanHab foi resultado coletivo, baseado na premissa do controle social, organizado em diversas

---

<sup>55</sup> Estes dados constam no próprio PlanHab. **Op. Cit.**

instâncias: as instâncias institucionais, os seminários regionais, debates com segmentos sociais, oficinas técnicas e debates públicos.

As “Instâncias Institucionais” constituíram-se em momentos de debates do PlanHab restritos aos três conselhos vinculados à habitação como Conselho das Cidades (Con-Cidades), Conselho Curador do FGTS (CCFGTS) e Conselho Gestor do FNHIS (CGFNHIS). Colocando em discussão, a cada etapa do processo de elaboração do Plano, os assuntos e propostas mais diretamente relacionados com os temas de competência de cada uma destas instâncias, considerando que eram estes conselhos que aprovariam as medidas propostas pelo PlanHab. Os “Seminários Regionais” tiveram como objetivo incorporar a diversidade regional no PlanHab, e foram realizados em cinco edições, em todas as regiões do Brasil, (sediados em Goiânia, São Paulo, Foz do Iguaçu, Recife e Belém, entre outubro e dezembro de 2007) reunindo representantes de quase todos os estados brasileiros e contemplando ainda os segmentos sociais<sup>56</sup>. Os debates com tais segmentos foram momentos de apresentação e discussão dos cenários que estavam sendo elaborados pelo consórcio, com as contribuições das Instâncias Institucionais e dos Seminários Regionais, permitindo também o recebimento de propostas dos diferentes setores, que foram analisadas pela equipe técnica do consórcio para julgar as que teriam possibilidade de ser incorporadas na versão final do PlanHab. As “Oficinas Técnicas” foram realizadas ao longo de todo o desenvolvimento do PlanHab, envolvendo consultores e especialistas com a finalidade de aprofundar e incorporar temas relevantes, como metodologia de custos da produção de moradia e de urbanização de assentamentos precários, cálculo do déficit e das necessidades habitacionais futuras, cadeia da construção civil, política fundiária e urbana e arranjos institucionais. Por fim, os “Debates Públicos” foram instâncias de apresentação e debate do PlanHab em várias regiões do país com a participação de um público mais amplo, interessando na questão urbana e habitacional. Foram realizados em encontros em universidades, em seminários de entidades profissionais e empresariais, em encontros de organizações sociais e movimentos de moradia, destacando-se a etapa nacional da Conferência das Cidades, em novembro de 2007, que reuniu cerca de 2.500 delegados de todo país.

Voltando agora aos aspectos financeiros do PlanHab, dentre as estratégias utilizadas para superar os obstáculos que têm impedido o acesso à moradia pelos mais pobres são priorizadas ações que combatam as restrições ao crédito e a ampliação dos recursos não-onerosos. Espera-se que tais ações poderão gerar um efeito duplamente

---

<sup>56</sup> Faziam parte dos segmentos sociais os movimentos sociais, entidades profissionais e acadêmicas, poder público estadual e municipal, sindicatos de trabalhadores e entidades empresariais.

positivo: inclusão social e desenvolvimento econômico. Ou seja, o crédito e os recursos públicos são fundamentais não só para a política de habitação, mas para a economia como um todo, pois estimulariam a construção civil e manteriam o nível de emprego na economia. Esta questão do fundo público é muito importante para esta tese porque ela representa também um ponto chave para o PMCMV, ou seja, grande parte das ações dos agentes deste Programa (analisadas no capítulo 3), gira em torno da disputa por este fundo.

As estratégias de como equacionar as necessidades habitacionais são estruturadas em quatro eixos: modelo de financiamento e subsídio; política urbana e fundiária; arranjos institucionais e cadeia produtiva da construção civil. A síntese destes eixos aparece no quadro a seguir:

**Quadro 1: Objetivos e estratégias do PlanHab.**

Fonte: PlanHab, 2010. Adaptado pelo autor

<b>Eixo 1: Financiamento e subsídio</b>	
<b>Objetivo Geral:</b>	<b>Estratégias</b>
Criar um novo modelo de financiamento e subsídios, capaz de garantir recursos para a urbanização de assentamentos precários e para uma produção massiva de unidades novas, com foco nas faixas de baixa renda, onde se concentram as necessidades habitacionais.	1. Ampliar os recursos não-onerosos destinados à habitação de interesse social, garantindo estabilidade e previsibilidade;
	2. Destinar recursos do FNHIS para a urbanização e regularização de assentamentos precários e a produção de unidades novas a serem destinadas às famílias sem capacidade de tomar financiamento;
	3. Reduzir os custos e ampliar o orçamento do FGTS para aumentar o volume de financiamento às famílias que necessitam de subsídio parcial;
	4. Criar Carta Subsídio para operacionalizar com agilidade a política de subsídios, com recursos do FGTS e do SNHIS;
	5. Criar Fundo Garantidor para reduzir o risco de crédito do agente financeiro e garantir o atendimento às faixas de baixa renda com alto risco de crédito;
	6. Estimular, por meio de direcionamento, a utilização de recursos do SBPE para financiar imóveis destinados àqueles que têm capacidade plena de tomar um financiamento habitacional.
<b>Eixo 2: Arranjos Institucionais</b>	
<b>Objetivo Geral:</b>	<b>Estratégias</b>
Implementar o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e consolidar um modelo de política habitacional baseada na descentralização, articulação intergovernamental e intersetorial, participação e controle social.	1. Fortalecer o setor público e explicitar os papéis e competências de cada nível de governo no SNHIS;
	2. Fortalecer os agentes não estatais para exercerem seu papel no SNHIS;
	3. Garantir o controle social e participação da sociedade na implementação da política e dos planos nas três esferas federativas;
	4. Criar o Índice de Capacidade Institucional Habitacional e de Gestão Urbana para bonificar com maior acesso aos recursos federais os entes federativos que se qualificarem para gerir adequadamente o setor habitacional;
	5. Capacitar os vários agentes do SNHIS para garantir repertório comum, agilidade e qualidade na implementação do PlanHab;
	6. Instituir o Sistema de Informações da Habitação a partir do cadastro nacional CadÚnico, completado com informações para a gestão e avaliação da política habitacional;
	7. Criar um sistema de monitoramento e avaliação que permita o controle dos resultados e a revisão periódica do PlanHab.



**Quadro 1: Objetivos e estratégias do PlanHab (Continuação)**

Fonte: PlanHab, 2010. Adaptado pelo autor

**Eixo 3: Estratégias Urbano-fundiárias**

<b>Objetivo Geral:</b>	<b>Estratégias</b>
Garantir acesso a terra urbanizada, legalizada e bem localizada para a provisão de HIS (unidades prontas ou lotes) na escala exigida pelas metas do PlanHab.  Regularizar os assentamentos informais, garantindo a permanência dos moradores de baixa renda.	1. Incorporar instrumentos de manejo do solo urbano e de regularização fundiária de assentamentos precários e informais no PL 3.057/2000;
	2. Estimular os municípios a adotarem instrumentos para facilitar o acesso à terra urbanizada, utilizando o Índice de Capacidade Institucional Habitacional e Gestão Urbana;
	3. Dimensionar a terra necessária para a produção de HIS e integrar a regularização fundiária nos Planos Locais de Habitação de Interesse Social;
	4. Produzir e regularizar a habitação de interesse social nos imóveis da União;
	5. Criar o Subsídio Localização para viabilizar a produção e a reabilitação de HIS em áreas históricas, centrais e consolidadas;
	6. Aplicar os instrumentos de regularização fundiária previstos no Estatuto da Cidade e na Medida Provisória 2.220/2001;

**Eixo 4: Cadeia Produtiva da Construção Civil**

<b>Objetivo Geral:</b>	<b>Estratégias</b>
Ampliar a produção e estimular a modernização da cadeia produtiva da construção civil voltada à produção de HIS e à habitação do mercado popular, buscando obter qualidade, menor custo, ganho de escala e agilidade.	1. Desonerar o processo de produção da habitação de interesse social, garantindo que os incentivos gerem efetivamente uma redução no custo e aumente a oferta da moradia;
	2. Dar agilidade aos procedimentos de aprovação de empreendimentos habitacionais, buscando simplificar o processo de licenciamento no âmbito local e criando ambiente favorável à agilização dos registros cartoriais;
	3. Modernizar processos de produção a partir do incentivo à utilização de materiais, componentes, sistemas e tecnologias adaptadas às características regionais e adequadas às especificidades da HIS;
	4. Estabelecer normas gerais aplicáveis em todo o território que dêem homogeneidade às exigências para a habitação de interesse social;
	5. Capacitação de mão-de-obra e de profissionais que trabalham no setor habitacional voltado à HIS, buscando alcançar maior qualidade nos projetos e no processo de construção;
	6. Apoio ao autoempreendimento da casa própria e aos processos com autogestão e cooperativados.

Um dos aspectos que merecem atenção nas estratégias acima descritas é que não há, aparentemente, uma primazia de uma estratégia frente à outra, tampouco que a política habitacional será aplicada de maneira uniforme, sem respeito às diferenças regionais. Algo muito diverso do que é colocado pelo PMCMV, onde predomina a estratégia de produção habitacional, com uma materialidade urbana uniforme, expressa em inúmeros conjuntos habitacionais muito similares em qualquer canto do país.

Partindo da premissa de abarcar a diversidade regional, o PlanHab define tipologias de municípios segundo os aspectos mais relevantes para a questão habitacional, dentre eles o tipo de atendimento habitacional planejado. Assim, a rede urbana brasileira foi dividida em 11 tipos de municípios, sintetizados no Quadro a seguir:

<b>Quadro 2: Síntese da tipologia de municípios adotada no PlanHab.</b> Fonte PlanHab 2009 – adaptado pelo autor.		
<b>Macro-perfis</b>	<b>Tipo</b>	<b>Micro-perfis - Descrição</b>
Municípios integrantes de regiões Metropolitanas e municípios com mais de 100 mil habitantes.	A	<b>Regiões metropolitanas do Rio de Janeiro e de São Paulo</b> Metrópoles situadas em regiões de alta renda, com alta desigualdade social. São denominadas metrópoles globais pela concentração de atividades e fluxos econômicos e financeiros.
	B	<b>Regiões metropolitanas e principais aglomerações e capitais do Centro-Sul</b> Metrópoles, aglomerações urbanas e capitais situadas em regiões de alto estoque de riqueza e grande importância funcional na rede de cidades. São consideradas cidades pólo em suas respectivas regiões.
	C	<b>Regiões metropolitanas e principais aglomerações e capitais prósperas do Norte e Nordeste</b> Principais centros polarizadores do Norte e Nordeste, com estoque de riqueza inferior aos tipos A e B, com maior concentração de pobreza e alta desigualdade.
	D	<b>Aglomerados e centros regionais do Centro-Sul</b> Municípios situados em regiões com alto estoque de riqueza, com importância como centros polarizadores em sua microrregião.
	E	<b>Aglomerados e centros regionais do Norte e Nordeste</b> Municípios com baixo estoque de riqueza, porém com grande importância regional. Cidades pólo situadas em microrregiões de menor dinamismo.
Municípios com População entre 20 e 100 mil habitantes.	F	<b>Centros urbanos em espaços rurais prósperos</b> Municípios que estão crescendo moderadamente, situados nas microrregiões mais ricas do país. Têm mais condições de enfrentar o déficit com recursos próprios.
	G	<b>Centros urbanos em espaços rurais consolidados, com algum grau de dinamismo</b> Municípios situados em microrregiões historicamente de maior pobreza e relativa estagnação, mas apresentam situação mais positiva em comparação aos demais tipos subsequentes.
	H	<b>Centros urbanos em espaços rurais com elevada desigualdade e pobreza</b> Municípios que se destacam pelos níveis mais elevados de pobreza, maior número de domicílios sem banheiro e alto déficit habitacional relativo.

Municípios com população com menos de 20 mil habitantes	I	Pequenas cidades em espaços rurais prósperos
	J	Pequenas cidades em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente
	K	Pequenas cidades em espaços rurais de pouca densidade econômica

Como se pode observar, os perfis cruzam principalmente dados demográficos (população) com econômicos (renda, riqueza, desigualdade e setor de atividade predominante). Entendem o conjunto de cidades do país como componentes de uma rede urbana hierarquicamente estruturada, composta em sua base por cidades pequenas de perfil rural e no topo por metrópoles “globais” que concentram atividades e fluxos econômicos e financeiros. Nesta hierarquia, o município de S. José do Rio Preto, analisado nesta tese, encontra-se no tipo “D” – Aglomerados e centros regionais do Centro-Sul.

Buscando superar a utilização da renda familiar como único referencial e parâmetro de corte para o acesso das famílias ao financiamento habitacional, o PlanHab definiu 5 “Grupos de Atendimento” de acordo com sua capacidade de acessar um financiamento, considerando-se a renda familiar e per capita, análise da cesta de consumo e tipologia de municípios, relacionada com o *funding* adequado a cada situação e em função das simulações elaboradas para a montagem do modelo de financiamento e subsídios. Os grupos de atendimento são:

**Grupo 1** – famílias sem renda ou com renda líquida abaixo da mínima necessária à capacidade de assumir um compromisso de retorno regular e estruturado (abaixo da linha de financiamento);

**Grupo 2** – famílias com renda mensal que permite assumir algum compromisso de pagamento (mensal) regular e estruturado e acessar financiamento imobiliário, mas em valor insuficiente para obter uma moradia adequada e, ainda, com alto risco de crédito para os agentes financeiros (e por eles têm sido evitadas), em decorrência de suas rendas informais e reduzidas e das precárias garantias oferecidas para o financiamento;

**Grupo 3** - famílias com renda mensal que permite assumir compromisso de pagamento mensal, mediante acesso a financiamento imobiliário, mas nem sempre suficiente para obter uma moradia adequada, e com moderado risco de crédito para os agentes financeiros;

**Grupo 4** – famílias com capacidade de pagamento regular e estruturada, com plenas condições de assumirem compromisso de pagamento mensal relativo ao financiamento imobiliário, em valor suficiente para obter uma moradia adequada desde que em condições

acessíveis, pois possuem empregos e rendas estáveis e são capazes de oferecer garantias reais para os financiamentos contraídos;

**Grupo 5** – famílias com plena capacidade de acesso a um imóvel adequado às suas necessidades, por meio de esquemas de financiamento de mercado.

\*\*\*\*\*

A principal conclusão que podemos chegar após esta breve análise do PlanHab é a de que, de fato, há uma proposta bem estruturada para o enfrentamento da questão habitacional no país, de uma forma abrangente, não setorial, prevendo medidas voltadas para o modelo de financiamento e subsídio, política urbana e fundiária, arranjos institucionais e cadeia produtiva da construção civil. Estas abordam problemas historicamente estabelecidos para a habitação e se forem seguidas por qualquer programa habitacional podem alcançar resultados significativos. Na questão do financiamento e subsídio, toca-se numa questão que é a histórica dificuldade de se fazer chegar os recursos públicos à população mais pobre; a política urbana e fundiária é um dos “nós” das políticas habitacionais que permanecem inalterados; os arranjos institucionais, por sua vez, encontram-se há muito enfraquecidos e desarticulados, não havendo uma política federal articulada desde o fim do BNH e, por esta razão, a tentativa do PlanHab de fortalece-los e rearticulá-los é fundamental. Por fim, a cadeia produtiva da construção civil e a sua modernização é uma questão que merece ser abordada conforme é feito no PlanHab.

Outro aspecto positivo do PlanHab é que ele contemplou um debate com vários atores políticos, constituindo-se como uma instância política, de confronto de ideias e construção coletiva. Talvez ele tenha sido um dos momentos mais felizes em termos de política habitacional do governo Lula. Neste sentido, ao mesmo tempo em que se deve reconhecer a importância das instâncias de participação como elemento democratizante na formulação das políticas de habitação, não se pode confundir isso com a criação de instâncias de enfrentamento direto com o capital ou com as políticas liberais. De todo modo, por ironia, a conclusão do PlanHab (dezembro de 2008) ocorreu exatamente no momento de auge da crise financeira mundial. Esta coincidência de momentos impactou diretamente na trajetória seguinte do Plano, pois como será mostrado, o PMCMV é criado como uma resposta à crise econômica e acaba, conforme João Meyer<sup>57</sup> (2014), esvaziando as propostas desenhadas pelo PlanHab.

---

<sup>57</sup> MEYER, João F. P. **As políticas habitacionais e seus desdobramentos**. In: VARGAS, Heliana Comin; ARAUJO, Cristina Pereira. **Arquitetura e Mercado Imobiliário**. Barueri: Manole, 2014.

É importante ponderar que o PlanHab tem como limite o ajustamento à política de coalisão de classes e de não enfrentamento direto com o capital. Ao contrário, o PlanHab e também a política habitacional em geral, se propõe a ser o “melhor possível” dentro deste modelo político, isto é, objetivam promover uma política econômica anticíclica com inclusão social. Esta inclusão ocorre mais por meio do combate à pobreza e, em menor grau, à desigualdade, conforme tem sido discutido neste capítulo, o que caracteriza um ponto de inflexão em relação aos governos de FHC.

Outro aspecto importante a ser ponderado é que apesar de seu caráter participativo, não se verifica no PlanHab nenhuma discussão que explique ou determine o que se entende por “provisão pública” de habitação. Em nenhuma passagem do texto do PlanHab o termo provisão pública é relacionado à promoção estatal de moradias, na qual são realizados projetos e licitações comandados por órgãos públicos, por exemplo. Toda vez que o termo “provisão pública” aparece no texto do PlanHab ele está vinculado à questão do subsídio à habitação, ou seja, a uma dotação orçamentária a fundo perdido. Por esta razão parece que o entendimento sobre o que é público passa pela linguagem financeira, o que acaba por delimitá-lo a este entendimento. Assim, a impossibilidade de acesso financeiro de uma família à mercadoria habitação faz com que esta moradia, subsidiada com recursos públicos, seja considerada como provisão pública, ao passo que aquela moradia destinada àqueles que podem pagar por ela, sem subsídio, seja considerada de “provisão privada”.

Esta indeterminação ou omissão também parece deixar em aberto e não vetar que os fluxos financeiros de origem pública sigam a lógica de mercado e em favor deste, e talvez explique porque, com exceção da possibilidade de comercialização, não haja grandes diferenças entre o fornecimento de produtos destinados à provisão “pública” ou à privada. Este aspecto talvez revele conquistas políticas dos setores ligados às empresas de construção e do setor imobiliário, neste embate político que caracterizou a construção do PlanHab. Esta questão reaparecerá quando for analisada a atuação das empresas construtoras em conjuntos habitacionais de São José do Rio Preto, em especial aqueles para a faixa de renda 1 (até 3 salários mínimos), no capítulo 3.

De todo modo, o PlanHab ainda traz o conflito, não havendo um setor ou um conjunto de agentes que prevalecem nesta disputa, ao contrário do PMCMV, no qual o capital imobiliário e as empresas de construção predominam. O PMCMV promove um desajuste na política de coalização lulista contida no PlanHab, tornando os destinos da política habitacional mais distantes da ideia de um “reformismo fraco”.

## CAPÍTULO 2:

---

### O Programa Minha Casa Minha Vida

Este capítulo procura realizar o desenho institucional do PMCMV, desde o momento de sua criação, em 2009, mostrando o quadro da legislação que o compõe, os investimentos realizados e como ele se articula com as fontes de recursos. Além disso, analisa-se como ocorre o inter-relacionamento entre as diferentes esferas de governo (federal, estadual e municipal) e a evolução da produção habitacional do PMCMV. Trata-se, em verdade, de verificar como o PMCMV se estrutura “a partir de cima”, no âmbito federal, para depois verificar, no capítulo 3, como ele opera “por baixo”, isto é, nos órgãos e agentes locais.

#### 2.1. A Criação da Máquina de Produzir Moradias: o PMCMV

Conforme visto no capítulo 1 (seção 1.5) foi a partir do 1º governo Lula, em especial a partir de 2004, que ocorreu uma forte retomada do sistema de financiamento habitacional. Na visão de um dos autores mencionados (DIAS, 2012), esta retomada é fruto de uma construção histórica marcada por aprimoramentos institucionais desde o período do BNH.

No entanto, deve-se esclarecer que estes aprimoramentos institucionais contribuíram para dar um novo ânimo ao sistema habitacional e apenas a ele, não

justificando, por si só, a criação do PMCMV. Ou seja, seria um erro interpretar a criação do Programa como mero desenvolvimento ou evolução natural do sistema habitacional a partir do BNH, ou um projeto do governo Lula estabelecido desde antes da sua chegada ao poder. Tampouco o PMCMV deve se entendido como um desenvolvimento do PlanHab. Na verdade, o Programa opera um esvaziamento ou enfraquecimento deste. O PMCMV teve um caráter conjuntural, pois um de seus principais objetivos foi dar uma resposta à crise internacional.

Criado pela Medida Provisória nº 459/2009 e instituído pela Lei nº 11.977, de 7 de Julho de 2009, o PMCMV operacionaliza e setoriza investimentos do PAC, ao qual está atrelado. A principal estratégia anticrise implícita no PMCMV é a de mobilizar o setor da construção civil por meio de incentivos à produção de uma grande quantidade de moradias (inicialmente na ordem de um milhão) distribuídas em 3 faixas de renda: a de 0 a 3 salários mínimos (faixa 1) e a acima de 3 até 6 salários (faixa 2), totalizando ambas 400 mil moradias cada, e a acima de 6 até 10 salários mínimos (faixa 3), fechando a conta com 200 mil unidades<sup>58</sup>. Atualmente, o PMCMV está em sua segunda fase, conhecida como PMCMV-2, dando continuidade a esta estratégia agora com mais dois milhões de UH (ver quadro 4, na próxima seção).

O PMCMV não foi a única resposta anticíclica planejada pelo Governo Federal, mas a que acabou prevalecendo diante do conjunto de forças políticas que o pressionaram. Conforme Fix (2011), o Governo chegou a propor antes a Medida Provisória 443, de 2008, que autorizou a Caixa Econômica Federal, a comprar ações de empresas da construção civil. Porém, o setor imobiliário, com grande poder de influência no governo, fez forte oposição à medida e a Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC) chegou a acusar o governo de tentar estatizar o setor (FIX, 2011; p. 164). O setor não defendia, portanto, uma intervenção direta deste porte por parte do Estado. Apenas desejava o seu apoio para a produção de habitação de baixo custo, em especial, os recursos orçamentários que alimentariam os sistemas de financiamento à produção.

Ainda conforme esta autora, a elaboração do PMCMV não levou em consideração as instâncias de participação direta e indireta: foi excluída a participação popular, a estrutura operacional do Ministério das Cidades e mesmo o Conselho das Cidades, órgão deliberativo do Ministério. O PMCMV foi, portanto, resultado de uma articulação mais restrita, entre a Casa Civil, que liderou o processo, o Ministério da Fazenda e representantes do setor da

---

<sup>58</sup> Mais precisamente a segunda faixa de renda citada é ainda subdividida em: 200 mil unidades para a faixa entre 3 a 4 sm (salários mínimos), 100 mil para a faixa entre 4 a 5 e outros 100 mil para a entre 5 a 6 sm. Fonte: [http://www.info.planalto.gov.br/download/pdf/plano\\_nacional\\_de\\_habitacao.pdf](http://www.info.planalto.gov.br/download/pdf/plano_nacional_de_habitacao.pdf) (acessado em Julho de 2011).

construção civil. Tais aspectos revelam que o PMCMV aponta, desde sua origem, para direções opostas as sugeridas pelo PlanHab, que atribui importância à participação de amplos setores da população na condução da política habitacional.

Em termos financeiros, o PMCMV ignorou algumas diretrizes que foram se estabelecendo a partir do 1º governo Lula: o FNHIS foi utilizado de forma restrita à modalidade “Entidades” (que será abordado a seguir), ao invés de concentrar todos os recursos financeiros para habitação, como foi proposto originalmente. Esta função de concentração de recursos foi redirecionada para o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), um fundo público secundário e sem conselho, mais maleável e desregulado, utilizado para a faixa de 0 a 3 salários mínimos. Conforme mostrado anteriormente, o modelo de oferta privada do FAR tornou dispensáveis projetos e licitações públicas, permitindo às construtoras a definição do local e do tipo da construção enquanto os municípios provinham a demanda. O volume de recursos não deixa dúvidas quanto à importância que o governo passou a atribuir ao PMCMV e a esse respeito Fix afirma que:

“O volume de subsídios que o pacote ofereceu na sua primeira edição, 34 bilhões de reais, era de fato inédito na história do país: nem mesmo o BNH dirigiu tantos recursos à baixa renda numa única operação. O objetivo declarado do governo era dirigir o setor imobiliário para atender à demanda habitacional de baixa renda, que o mercado imobiliário, restrito ao topo da pirâmide de rendimentos, não alcançava por conta própria. Essa ampliação poderia incorporar as chamadas classes C e D, já descobertas por outros ramos da economia nos últimos anos, dos alimentos aos eletrodomésticos e automóveis” (FIX, 2011, P. 165).

Portanto, o PMCMV selecionou, no conjunto de experiências de políticas habitacionais formuladas desde o governo de FHC, aquelas características ou princípios gerais que favorecessem os negócios da iniciativa privada: além da maleabilidade e menor controle social contidos no “modelo de negócio” do PAR<sup>59</sup>, adotou o crédito direto ao consumidor ou a entidades, pertencentes às modalidades anteriormente existentes, do Programa Carta de Crédito Individual e Carta de Crédito Associativo, respectivamente. Persiste também, em menor escala, a possibilidade de opção pela compra de imóveis prontos ou usados, até terrenos e materiais de construção. Por outro lado, foi excluída a promoção estatal, baseada em projetos e licitações comandados por órgãos públicos, com fundos menores e muito concorridos.

Este foco na produção privada de moradias advém, portanto de uma série de fatores. Primeiramente, sendo parte integrante do PAC, um programa econômico limitado

---

<sup>59</sup> Para mais detalhes sobre o PAR, recomenda-se a leitura da dissertação de Ana Cristina Araújo “**A casa própria alugada no programa de Arrendamento residencial: questões da política pública habitacional e o caso do Residencial Cavalari na cidade de Marília – SP**”. São Carlos: 2007.



à estrutura macroeconômica definida em linhas neoliberais, o PMCMV já não poderia ter, em sua criação, grandes margens de manobra. Além disso, desde a criação do SFH no governo FHC, houve uma pressão constante para a financeirização do setor imobiliário e para a ampliação da participação do mercado, incluindo a produção de habitação social. Entretanto, no momento de discussão e preparação do PMCMV, foi a pressão por parte dos grandes grupos de especuladores, do mercado imobiliário e das construtoras que marcou a forma final do Programa. A exclusão de instâncias de participação nas decisões que definiram o desenho institucional do PMCMV acabou por configurar um verdadeiro lobby, no qual os agentes privados saíram-se bem sucedidos e trataram de estabelecer produtos que se enquadram no perfil econômico do PMCMV. A título de exemplo, conforme Arantes (2010), o ato “fundador” do PMCMV que contribuiu para amarrar de vez a solução privada como uma de suas prioridades de investimentos foi a conquista de um aumento de 30% na tabela de valores pagos por unidade habitacional em relação ao que obtinham no PAR, solucionando a baixa rentabilidade das operações deste programa.

Houve também interesse do governo em favorecer a iniciativa privada porque se queria evitar a lentidão na execução do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) que se observava desde 2007, sobretudo diante da rapidez operacional exigida pela situação de reversão da crise internacional. Além deste fato, Arantes e Fix acrescentam outro motivo: a dificuldade e morosidade do poder público, sobretudo municipal, na aplicação de recursos habitacionais, o que acabou induzindo o Governo Federal e a Casa Civil a optarem por uma produção diretamente de mercado, que dispensa em grande medida a gestão pública (ARANTES & FIX, 2009; p.02). Outro aspecto interessante observado por estes autores é que o governo federal, ao invés de atuar para reverter os entraves existentes na gestão pública, reconhece que a eficiência necessária está do lado das empresas privadas. Ou seja, isso levanta a hipótese de que apesar da “modernização” da máquina pública, impulsionada a partir do governo FHC por meio da reforma gerencial do Estado, esta não se encontrava ainda preparada para lidar com uma situação desta natureza. Este é um indício de que a recente “modernização brasileira” pretendida com a reforma gerencial foi mais completa na redução das responsabilidades do Estado para com a assistência social, por exemplo, do que propriamente para tornar a ação e a regulação públicas mais dinâmicas.

É importante ressaltar que além de empresas privadas, podem pleitear recursos do Programa nas várias modalidades empresas ou entidades sem fins lucrativos. As

modalidades de construção contemplam administração direta, empreitada global<sup>60</sup>, mutirão assistido e autoconstrução. Assim, o Programa Minha Casa Minha Vida, ao contemplar e aglutinar uma série de experiências desenvolvidas ao longo de 2 décadas, pode ser considerado um Programa que rearticulou em âmbito federal, uma política de habitação desde a extinção do BNH, ao mesmo tempo em que traz todas as ambiguidades de tais experiências. Na expressão dos autores mencionados, trata-se de um novo sistema produtor da mercadoria-habitação colocado em marcha, com forte tendência a deixar de ser conjuntural para se tornar estrutural e prolongado no tempo<sup>61</sup>.

A produção, conforme mencionado, é dividida por faixas de renda: faixa 1, denominada de “interesse social”, que corresponde a famílias com rendimentos equivalentes a até 3 salários mínimos; faixa 2, rendimentos acima de 3 e até 6 salários; faixa 3, rendimentos acima de 6 até 10 salários mínimos. Estas últimas são denominadas de “mercado popular”. Para a faixa 1, a produção é por oferta privada ao poder público e foram previstas 400 mil unidades habitacionais, com subsídio orçamentário da União. A construtora fica responsável pela definição do terreno e do projeto, pela aprovação junto aos órgãos competentes e pela venda para a CEF, sem gastos de incorporação imobiliária e comercialização, sem risco de inadimplência dos compradores ou vacância das unidades. A CEF define o acesso às unidades a partir de demandas cadastradas pelas prefeituras, mas os projetos não são formulados a partir do poder público ou da demanda organizada. Não são licitados e nem definidos como parte da estratégia municipal de desenvolvimento urbano. Conforme os autores mencionados, são estritamente concebidos como mercadorias, rentáveis a seus proponentes, o que é comprovado no capítulo 3 desta tese.

Nas faixas 2 e 3 foram previstas 600 mil unidades. Os recursos são do FGTS e contemplavam subsídios diretos de até 20 mil reais, mais redução nos juros, conforme o rendimento familiar. A comercialização é feita diretamente pelas empresas diretamente nos estandes de vendas, montados pelas empresas, ou nos “feirões da casa própria” patrocinados pela CEF.

É possível perceber no PMCMV um contorno “lulista”, na medida em que se procura incorporar reivindicações “dos de baixo” (Precariado), nesta política de caráter privado, articulada “pelos de cima” (setor imobiliário e financeiro). Conforme FIX e Arantes:

“Para os mais pobres, o subsídio é alto (entre 60% a 90% do valor do imóvel) e o risco de despejo, no caso de inadimplência, é zero (a única penalidade é não receber o título da moradia enquanto não forem

---

<sup>60</sup> O termo é aplicado num sentido muito similar ao do governo de S. Paulo, no qual a iniciativa privada assume as responsabilidades pelos empreendimentos.

<sup>61</sup> Enquanto esta tese era escrita, a presidenta anunciou o interesse em preparar a 3ª fase do PMCMV.

quitadas as prestações). Para os demais, que entram em financiamentos convencionais, mas também subsidiados, o governo estabeleceu um “fundo garantidor” para fornecer um colchão público no caso de inadimplência dos nossos mutuários *subprime*<sup>62</sup>. Isso quer dizer que o “pacote de bondades” é generoso para todos os que conseguirem nele entrar, empresários ou famílias que necessitam de moradia” (ARANTES & FIX, 2009; p.02).

A questão do atendimento à demanda da faixa 1 é fundamental para a sustentação política do governo, pois como mostrado no capítulo 1, é ela quem compõe atualmente, expressiva parcela dos eleitores do governo Lula, um dos o amálgamas da hegemonia lulista. O interesse do PMCMV em atender crescentemente esta demanda se deve também a isso e, para tanto, é fundamental alimentar a ideologia da casa própria, estampada no logotipo do Programa. Sustentar esta ideologia é, na verdade, triplamente interessante: atende a um anseio das famílias pela moradia como um dos principais fatores para a sobrevivência familiar; amplia os dividendos eleitorais, para os políticos; colabora para a continuidade do PMCMV, enquanto política vantajosa para o capital imobiliário.

O perfil de atendimento previsto pelo programa em relação às faixas de renda revela o quanto o PMCMV foi moldado para atender ao interesse do setor imobiliário, pois favorece claramente uma faixa estreita da demanda que mais lhe interessa, isto é, as faixas 2 e 3. Conforme Arantes e Fix, baseados na Fundação João Pinheiro, estas 2 faixas são consideradas pelo mercado como mais lucrativa e possuem um déficit habitacional urbano de apenas 15,2% do total, mas estava previsto receber 60% das unidades e 53% do subsídio público. Em compensação, para a faixa 1, responsável por 82,5% do déficit habitacional urbano, foi previsto apenas 35% das unidades do PMCMV, o que corresponde a 8% do total do déficit para esta faixa. A entrada na faixa inferior de forma maciça, processo que tem acontecido mais recentemente, só ocorreu porque as empresas pressionaram para torná-la igualmente lucrativa, solicitando ao governo a ampliação dos valores que serão pagos nos financiamentos da produção, melhorando a viabilidade do negócio.

Estes dados revelam também as inter-relações entre as estimativas de déficit habitacional e a expansão da produção imobiliária por parte das empresas, sugerindo que o déficit ou a demanda habitacional tem sido utilizado pelo governo e pelo capital imobiliário na função similar a dos estudos prospectivos de mercado. Ou seja, o déficit habitacional adquire novo significado para além daquele que já tinha adquirido no governo FHC e

---

<sup>62</sup> O conceito de *subprime* (do original em inglês) é utilizado na linguagem financeira para descrever um crédito de risco, concedido a um tomador que não oferece garantias suficientes (no geral famílias pobres em situação de maior vulnerabilidade social) para se beneficiar da taxa de juros mais vantajosa chamada *prime rate*. A crise financeira desencadeada em 2007 se iniciou atrelada ao crédito *subprime*.

discutido no capítulo anterior, a saber, de desempenhar um papel fundamental no mecanismo de focalização dos gastos públicos para a habitação, ao diferenciar o alcance e a extensão do direito à moradia, consolidando, na prática, um tratamento de corte não universal. Agora é o déficit quem garante uma justificativa consensual para um fluxo de caixa dos recursos públicos que alimenta a intensa produção privada de moradias. Desempenha, portanto, uma função fundamental para a acumulação de capital no setor da habitação.

Na questão urbana, inicialmente, o PMCMV não se preparou para estimular os municípios a aplicarem os instrumentos de reforma urbana previstos no Estatuto da Cidade. Isto ocorreu porque o pacote estimula um tipo de urbanização e de utilização dos fundos públicos que torna mais difícil a aplicação desses instrumentos, por representarem “entraves” ao setor imobiliário e à proposta de combate à crise. Como afirmaram Arantes e Fix, o PMCMV é *“pró-sistêmico e não promove qualquer mecanismo que contrarreste a lógica especulativa que ele próprio estimula”* (Idem, p. 10).

Na verdade, como as origens do PMCMV foram marcadas pela articulação mais restrita entre a Casa Civil, o Ministério da Fazenda e representantes do setor da construção civil, descartando as instâncias de participação direta e indireta, a estrutura operacional do Ministério das Cidades e o Conselho das Cidades, ao contrário do proposto pelo PlanHab, isto enfraqueceu politicamente as possibilidades de enfrentamento dos problemas de ordem urbana. Dentro do conjunto de forças que tem definido o desenvolvimento urbano brasileiro, em especial a partir de 1990, marcado por uma disputa entre o interesse do mercado e o da reforma urbana, o PMCMV faz a sua opção pelo primeiro. Assim, o imperativo econômico de produção imobiliária, que constitui a estrutura do PMCMV, mina constantemente as demais forças políticas que apresentam um contraponto ao tratamento do espaço urbano segundo a lógica restrita do mercado.

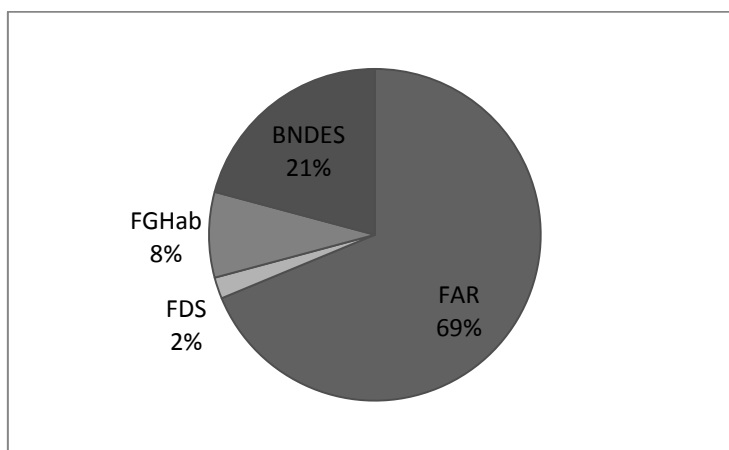
Veja-se, a seguir, a análise do desenho institucional do PMCMV, verificando de forma mais aprofundada o teor do Programa, sua estrutura e como tem sido a sua evolução, desde o momento no qual foi criado.

## **2.2. As engrenagens da máquina: desenho Institucional do PMCMV**

### **2.2.1. Estrutura financeira**

Conforme o texto da Medida Provisória nº 459/2009, do ponto de vista econômico o PMCMV foi inicialmente alimentado com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) em 15.000.000.000,00 (quinze bilhões e quinhentos milhões de Reais), Fundo de

Desenvolvimento Social (FDS) em 500.000.000,00 (quinhentos milhões de Reais), Fundo Garantidor da Habitação Popular (FGHab) em até 2.000.000.000,00 (dois bilhões de Reais) e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) em 5.000.000.000,00 (cinco bilhões de Reais), neste último via subvenção econômica a encargos financeiros de projetos vinculados à habitação popular<sup>63</sup>.



**Gráfico 2:** Dotação Orçamentária Inicial do PMCMV-1 – ano base: 2009.  
Fonte: Produção própria do autor.

Com relação ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), como a alocação de recursos é regulada pelo CCFGTS de forma plurianual, os valores dispendidos (apresentados no Quadro 3) são variáveis e não constam no quadro legislativo do PMCMV:

<b>Quadro 3:</b> Alocação de Recursos do FGTS para habitação popular no PNHU/PMCMV Fonte: Produção própria do autor a partir de dados do CCFGTS		
Ano	Valor	Resolução do CCFGTS
2009	R\$ 2.500.000.000,00 (dois bilhões e quinhentos milhões de Reais)	601, de 25 de agosto de 2009
2010	R\$ 3.000.000,00 (três bilhões de Reais)	610, de 01 de outubro de 2009
2011	R\$ 4.000.000.000,00 (quatro bilhões de Reais)	644, de 09 de novembro de 2010
2012	R\$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais)	676, de 09 de novembro de 2011
2013	R\$ 5.345.000.000,00 (cinco bilhões, trezentos e quarenta e cinco milhões de reais)	713, de 11 de dezembro de 2012
2014	R\$ 6.000.000.000,00 (Seis bilhões de reais)	732, de 29 de outubro de 2013

O PMCMV está dividido em dois sub-programas: o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR). O PNHU destina-se a produção ou aquisição de novas unidades em áreas urbanas, e requalificação de imóveis existentes em áreas consolidadas e foi autorizado a conceder, a partir da criação do

<sup>63</sup> O valor da subvenção do FAR recebeu alterações posteriores na Medida Provisória nº 514 de 2010, passando a valer 16.500.000.000,00 (dezesseis bilhões e quinhentos milhões de Reais), valor mantido depois na lei 12.424 de 16 de junho de 2011, que criou o Programa Minha Casa Minha Vida 2.

PMCMV, uma subvenção econômica até o montante de R\$ 2.500.000.000,00 (dois bilhões e quinhentos milhões de Reais). O PNHR é destinado a beneficiar agricultores e trabalhadores rurais, separados por renda bruta familiar anual em três grupos: Grupo 1, com renda até R\$ 10 mil, Grupo 2 com renda até R\$ 22 mil e Grupo 3 com renda até R\$ 60 mil. Para o PNHR a subvenção inicial foi de R\$ 500.000.000,00 (quinhentos milhões de Reais).

A fonte de recurso varia conforme a renda e o agente que solicita recursos dos Programas. Assim, se a solicitação do financiamento for realizada por uma empresa do setor da construção, para famílias que recebem até 3 Salários mínimos, o PNHR indica o FAR. Se o financiamento for para esta faixa de renda, porém solicitado por entidades e associações comunitárias, a fonte será do FDS. Para atender famílias entre 3 e 10 salários mínimos, indica financiamentos do FGTS com os benefícios adicionais de redução dos custos de seguro e acesso ao Fundo Garantidor da Habitação (FGHab). Segue a seguir a tabela com as modalidades, fontes e metas físicas sistematizadas:

<b>Quadro 4: PMCMV: Sub-programas, linhas, fontes de recursos e metas físicas.</b>			
Fonte: Produção própria do autor			
<b>PMCMV-1 – Maio de 2009 a maio de 2011</b>			
<b>Sub-Programa</b>	<b>Linha</b>	<b>Fonte</b>	<b>Meta (unidades)</b>
PNHR	Grupo 1 (G-I): Renda até R\$ 15 mil/ano	OGU	400.000 – Faixa 1 (40%)
PNHUR	Empresas	FAR	
	Entidades	FDS	
PNHR	Financiamento Habitacional	FGTS	400.000 – Faixa 2 (40%) 200.000 – Faixa 3 (20%)
	Grupo 2 (G-II) – Renda entre R\$ 15 e R\$ 30 mil/ano	FGTS	
	Grupo 3 (G-III) – Renda entre R\$30 mil e R\$ 60 mil/ano	FGTS	
<b>Total</b>			<b>1.000.000 (100%)</b>
<b>PMCMV-2 – Junho de 2011 a dezembro de 2014</b>			
<b>Sub-Programa</b>	<b>Linha</b>	<b>Fonte</b>	<b>Meta (unidades)</b>
PNHUR	Empresas	FAR	860.000 – Faixa 1 (43%)
	Entidades	FDS	60.000 – Faixa 1 (3%)
	Oferta pública	Instituições ou agentes financeiros autorizados	220.000 – Faixa 1 (11%)
	Financiamento Habitacional	FGTS	600.000 – Faixa 2 (30%) 200.000 – Faixa 3 (10%)
PNHR	Grupo 1 (G-I) – Renda até R\$ 15 mil/ano	OGU	60.000 <sup>64</sup> (3%)
	Grupo 2 (G-II) – Renda entre R\$ 15 e R\$ 30 mil/ano	FGTS	
	Grupo 3 (G-III) – Renda entre R\$30 mil e R\$ 60 mil/ano	FGTS	
<b>Total</b>			<b>2.000.000<sup>65</sup> (100%)</b>

<sup>64</sup> Esta meta foi atingida em janeiro de 2013.

A Segunda fase do PMCMV foi formalizada pela edição da Medida Provisória no 514/2010, convertida na Lei nº. 12.424, de 16 de junho de 2011, que estabeleceu novas diretrizes e metas para o programa habitacional, dentre elas a ampliação da utilização dos recursos FAR e FDS. A principal meta é o financiamento da construção de dois milhões de residências no país até o ano de 2014, sendo 60% delas direcionadas a famílias com renda mensal de até R\$ 1.395,00<sup>65</sup>, com um investimento na ordem de R\$ 71,7 bilhões.

Esta nova fase também passa a contemplar a oferta pública, uma modalidade vinculada ao setor financeiro. Este aspecto é muito relevante por mostrar o avanço da financeirização proposto pela atual política habitacional. Para se ter uma ideia da importância que se está sendo atribuída a esta nova linha, a oferta pública é a terceira maior em número de unidades (11%) do PMCMV-2, perdendo apenas para a linha Empresas-FAR (43%) e FGTS (30%) conforme o Quadro 4. Este fato é digno de nota porque revela uma nova estratégia de interação entre o processo imobiliário e o capital financeiro, baseada na provisão de moradias populares, numa clara tentativa de avançar suas fronteiras no limitado cenário de securitização brasileiro. Confirma-se aqui, portanto, a estratégia do capital financeiro no Brasil de combinar-se com os fundos públicos, no caso os subsídios, como forma de valorização, fato diverso do verificado em mercados habitacionais plenamente securitizados como o norte-americano.

O avanço da financeirização, conforme discutido no capítulo 1, contribui para aumentar a volatilidade dos preços dos imóveis, devido ao movimento especulativo da massa de capitais em busca de valorização, fazendo com que o valor de troca dos bens imobiliários predomine sobre o valor de uso. Este caráter especulativo tem exercido crescente determinação sobre os destinos das cidades, resultando numa grande valorização da terra urbana. A proposta de financeirização direta, por meio da oferta pública, de 11% da provisão do PMCMV, amplia o poder decisório do capital financeiro no setor da habitação popular e, conseqüentemente, no destino de populações mais vulneráveis. Isto pode contribuir para agravar o já difícil quadro da habitação no país.

### **2.2.2. Legislação geral do PMCMV**

Será apresentado agora um quadro da legislação do PMCMV com as principais leis e normativas de interesse para esta pesquisa. Vale lembrar que se trata de um programa habitacional recente e em estruturação, o que gera muitos desafios para o

---

<sup>65</sup> Este total de unidades foi posteriormente ampliado para 1,4 milhão.

<sup>66</sup> Atualizada para R\$ 1.600,00 desde 16 de junho de 2011, conforme Lei 12.424 e Decreto 7.499.

acompanhamento de sua legislação, devido à constante atualização e também por contar com vários instrumentos tais como Leis, Decretos, Medidas Provisórias, Portarias, Resoluções e Instruções Normativas, muitas vezes estabelecidas por órgãos diferentes, o que dificulta o seu completo mapeamento.

Segue, em ordem cronológica, um resumo dos principais instrumentos de regulação do PMCMV, em suas 2 fases, analisados nesta tese, alguns dos quais serão analisados mais detalhadamente por sua maior relevância para este trabalho:

<b>Quadro 5:</b> Legislação do PMCMV – Período: 2009 a 2012. Fonte: Produção própria do autor.		
<b>Tipo e numeração</b>	<b>Data</b>	<b>Definição/Assunto</b>
Medida Provisória - 459	25/03/2009	Criação e Diretrizes gerais do PMCMV
Decreto - 6.819	13/04/2009	Regulamenta a Medida Provisória nº 459
Portaria MCidades - 139	13/04/2009	Dispõe sobre a aquisição e alienação de imóveis sem prévio arrendamento no âmbito do PAR
Instrução Normativa RFB - 934	27/04/2009	Dispõe sobre o regime especial de tributação aplicável às incorporações imobiliárias e sobre o pagamento unificado de tributos aplicável às construções de unidades habitacionais
Resolução - 141	10/06/2009	Regulamenta a utilização de recursos da União previstos na MP nº 459 e no Decreto nº 6.819, criando o PMCMV-Entidades
Lei - 11.977	07/07/2009	Criação e Diretrizes gerais do PMCMV
Instrução Normativa – 36	15/07/2009	Detalhamento do PMCMV Entidades (Regulamenta a Resolução nº 141, de 10/07/2009, do Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social – CCFDS, que cria o PMCMV Entidades, com a utilização dos recursos da União previstos no art. 17 da MP 459, de 25 de março de 2009 e no Art.16 do Decreto nº 6.819 de 13 de abril de 2009)
Decreto - 6.962	17/09/2009	Revoga o Decreto nº 6.819 e Regulamenta a Medida Provisória nº 459
Instrução Normativa - 57	12/11/2009	Altera a Instrução Normativa Nº 36
Portaria - 93	24/02/2010	Dispõe sobre a aquisição e alienação de imóveis sem prévio arrendamento no âmbito do PAR e do PMCMV.
Portaria - 140	05/03/2010	Dispõe sobre os critérios de elegibilidade e seleção dos beneficiários do PMCMV
Instrução Normativa - 28	20/05/2010	Altera a Instrução Normativa nº 36
Portaria - 479	29/09/2010	Dá nova redação à Portaria nº 93
Medida Provisória - 514	01/12/2010	Altera a Lei 11977, as Leis 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, e 4.591, de 16 de dezembro de 1964
Decreto - 7.499	16/06/2011	Revoga o Decreto - 6.962 e regulamenta dispositivos da Lei nº 11.977



Lei - 12.424	16/06/2011	Criação da 2ª fase do PMCMV (Conversão em Lei)
Portaria - 325	07/07/2011	Diretrizes atuais do FAR
Resolução - 182	18/08/2011	Aprova o PMCMV Entidades
Instrução Normativa - 34	28/09/2011	Regulamenta a Resolução nº 182, de 18/08/2011, do Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social – CCFDS, que cria o PMCMV-Entidades, com a utilização dos recursos da União previstos no inciso II do art. 2º da Lei nº 11.977. Nos anexos, apresenta as especificações mínimas das habitações multifamiliare.
Portaria Interministerial - 464	30/09/2011	Dispõe sobre as operações com recursos transferidos ao FDS, contratadas no âmbito do PNHU
Portaria - 465	03/10/2011	Estabelece diretrizes atuais do FAR
Resolução - 183	10/11/2011	Aprova o PMCMV Entidades
Portaria - 610	26/12/2011	Dispõe sobre os parâmetros de priorização e o processo de seleção dos beneficiários do PMCMV
Portaria Interministerial -229	28/05/2012	Dispõe sobre o Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR
Portaria - 238	06/06/2012	Dá nova redação aos Anexos I, III e IV da Portaria 465
Portaria - 300	05/07/2012	Dá nova redação à Portaria - 465
Portaria - 407	20/08/2012	Novas regras para o PMCMV para municípios com até 50 mil habitantes
Portaria - 435	28/08/2012	Dispõe sobre os valores máximos de aquisição das unidades habitacionais contratadas com recursos advindos do FAR – PNHU (Revoga Portaria 140)
Decreto - 7.825	15/10/2012	Eleva o limite de renda da faixa 2 do PMCMV
Instrução Normativa - 45	08/11/2012	Eleva valores para construção de novas moradias PMCMV – Entidades.

**a. Medida Provisória nº 459/2009 e Lei 11.977 de 7 de Julho de 2009: criação e diretrizes gerais do Programa.**

O PMCMV foi criado pela Medida Provisória nº 459/2009, instituído pela Lei nº 11.977 de 7 de julho de 2009 e foram tais instrumentos que colocaram em funcionamento os mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais, requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais. Foram também tais instrumentos que estabeleceram os dois subprogramas que estruturam o PMCMV: o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR).

Foram estabelecidas as fontes de recursos, ampliadas ou modificadas por outros dispositivos legais posteriores, conforme discutido na seção anterior (Estrutura Financeira). Além disso, foram previstas também medidas complementares à questão dos fundos, que

não necessariamente envolvem receita direta, de outras esferas de governo, Estados Municípios e Distrito Federal, como a desoneração tributária e doações de terrenos.

Já estava presente também a divisão da destinação dos recursos para as 3 faixas de renda familiar:

- Faixa de R\$ 1.395,00, com valores não ultrapassando 3 salários mínimos (faixa 1);
- Faixa de R\$ 2.790,00, com valores não ultrapassando 6 salários mínimos (faixa 2);
- Faixa de R\$ 4.650,00, com valores não ultrapassando 10 salários mínimos (faixa 3);

Na subvenção econômica do Programa (subsídios), tais dispositivos previam a concessão para famílias cuja renda fosse igual ou menor que a faixa 2, e limitavam as operações realizadas com o FAR e o FDS apenas para a faixa 1.

Conforme as disposições finais da Lei 11.977, em seu artigo 73, fica expresso a importância que o Programa atribui, por prever que sejam asseguradas, às condições de acessibilidade a todas as áreas públicas e de uso comum, a disponibilidade de unidades adaptáveis ao uso por pessoas com deficiência, com mobilidade reduzida e idosos, condições de sustentabilidade das construções e o uso de novas tecnologias construtivas.

Os dispositivos em questão previram ainda a redução dos custos de emolumentos devidos em função de atos de abertura de matrículas, registro de incorporação, parcelamento do solo, averbação de construção, instituição de condomínio, habite-se entre outros e a redução maior está prevista para os empreendimentos objetos de recursos do FAR e FDS, de 75%, e os demais empreendimentos do MCMV com 50%. Outros critérios ficaram para ser regulamentado em outros dispositivos como os critérios de elegibilidade e seleção dos beneficiários.

#### **b. Resolução Nº 141, de 10 de Junho de 2009: regulamenta o PMCMV Entidades**

Esta Resolução cria e regulamenta a utilização de recursos da União do Programa Habitacional Minha Casa, Minha Vida – Entidades, voltado ao atendimento das necessidades habitacionais de famílias da faixa de renda 1, organizadas em cooperativas habitacionais ou mistas, associações e demais entidades privadas sem fins lucrativos.

A Resolução definiu quais são os participantes e suas principais atribuições sendo o Ministério das Cidades, a Caixa Econômica Federal, Cooperativas habitacionais ou mistas, associações e demais entidades privadas sem fins lucrativos denominadas Entidades Organizadoras - EO, Estados, municípios, Distrito Federal, Companhias de Habitação Popular – COHAB's e assemelhados, empresas do setor de construção civil e outros órgãos ou entidades, que a critério das Entidades Organizadoras, participem da realização dos

objetivos dos projetos. A seguir um quadro com o resumo das entidades e suas respectivas atribuições principais:

<b>Quadro 6: Síntese das atribuições dos agentes do PMCMV – Entidades</b> Fonte: produção própria do Autor.	
<b>Agente do Programa</b>	<b>Função Principal</b>
Ministério das Cidades	Gestor do FDS (Fundo de Desenvolvimento Social)
Caixa Econômica Federal – CEF	Agente operador e financeiro do FDS
Entidade Organizadora - EO	Fomentadores e facilitadores dos empreendimentos (congregam, organizam e apoiam famílias em cada etapa dos projetos).
Distrito Federal, Estados e Municípios Companhias de Habitação Popular – COHAB's	Parceiros e facilitadores dos empreendimentos, (terreno, infraestrutura, licenciamentos, assistência técnica, e organização de demanda)
Empresas do Setor da Construção Civil	Agentes executores das obras e serviços a pedido das EOs.
Outros órgãos e Entidades	Apoios à EOs

As modalidades operacionais definidas nesta Resolução são: aquisição de terreno e construção; construção em terreno próprio ou de terceiros; e aquisição de imóvel novo produzido no âmbito do programa ou para requalificação. Prevê regimes de construção variados tais como autoconstrução, sistema de autoajuda ou mutirão, administração direta e autogestão, e empreitada global. Outro aspecto importante são os limites operacionais para a elaboração dos projetos de intervenção como a quantidade de unidades do projeto, limitadas a até 50 unidades habitacionais, admitindo-se sua ampliação até 200 unidades habitacionais com a possibilidade de ampliação destes números em até 10%. O valor limite do financiamento por unidade foi inicialmente previsto para o máximo de R\$ 52.000,00 (cinquenta e dois mil Reais).

No que diz respeito às condições de financiamento merecem destaque a inexistência de taxa de juros, prazo de carência de 24 meses e amortização fixa de 120 meses, garantias por meio de hipoteca, Garantia Solidária por 72 meses com 2 (dois) até o máximo de 3 (três) mutuários e Alienação Fiduciária, incentivos de 10% de desconto para a adimplência e direcionamento mensal à Entidade Organizadora, no valor correspondente a 5% do total pago pelo grupo de beneficiários, quando a adimplência for de 100%, verificada até o último dia de cada mês.

Por fim, no que diz respeito ao acompanhamento e avaliação, a Resolução prevê que os beneficiários montem uma comissão de acompanhamento de obras e comissão de representantes por meio de assembleias.

**c. Instruções Normativas Nº 36, 44, 57 de 2009, 28 de 2010, e 45 de 2012: detalhamento do PMCMV Entidades**

As Instruções Normativas expedidas pelo MCidades e apontadas no quadro 5 regulamentam e atualizam a Resolução Nº 141, acima analisada, dando mais detalhes sobre o funcionamento do PMCMV – Entidades. Entre os aspectos alterados ou complementados, estão aqueles de ordem financeira, como os valores máximos de operação dos recursos do FDS, discutidos a seguir (seção 2.2.4).

Outro aspecto é o de ordem técnica, como o que limita o número de unidades por projeto (conforme a tabela 2), a Avaliação Pós-Ocupação, avaliando a Satisfação dos Beneficiários, em até 1 (um) ano após entrega das unidades habitacionais quanto à Moradia e Infraestrutura local, Inserção urbana e Desenvolvimento Social, Inadimplência do Beneficiário e periodicidade mensal e Ações Preventivas e Corretivas. A priorização dos beneficiários é o terceiro aspecto definido nestes instrumentos, como o estabelecimento de priorização das mulheres chefes de família, portadores de necessidades especiais, idosos e populações oriundas de áreas de risco.

<b>Tabela 2: Número de unidades por projeto</b>		
Fonte: Instrução Normativa nº 36, de 15 de Julho de 2009		
<b>População do Município</b>	<b>Nº máximo de U.H. por projeto</b>	<b>Número máximo de U.H. dispersas</b>
Até 20.000 habitantes	50	25
De 20.001 a 50.000 habitantes	100	50
De 50.001 a 300.000 habitantes	150	50
Acima de 300.001 habitantes ou capitais estaduais ou cidades componentes de RM's	200	50

**d. Portaria nº 140, de 05 de março de 2010: critérios de elegibilidade e seleção.**

Esta portaria se constitui como um dos instrumentos que definem a natureza diferencial e seletiva do Programa, detalhando a condicionalidade necessária para pertencer e usufruir o Sub-Programa PNHU. Desta forma, estabelece critérios de elegibilidade e seleção dos beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV por meio de um anexo com 8 itens: objetivos, cadastro de candidatos, indicação de beneficiários, critérios de hierarquização, seleção da demanda, seleção da demanda ao PMCMV Entidades, procedimentos operacionais e disposições gerais.

Analisando os critérios de elegibilidade, que constitui o foco da Portaria, nota-se que a primeira condição de elegibilidade e seleção é a existência de um cadastro de beneficiários nos estados, municípios, Distrito Federal ou Caixa Econômica Federal. No que

concerne à indicação dos beneficiários fica clara a preferência pela instância municipal e do Distrito Federal, restando ao Estado esta função nos casos em que os municípios não possuam cadastro consolidado. Como o programa prioriza famílias que estão em áreas de risco, provenientes de assentamentos irregulares ou desabrigadas por motivos de risco ou outros motivos, a portaria prevê a dispensa de hierarquização para estes casos, limitada a 50% (cinquenta por cento) das quantidades de unidades habitacionais produzidas no município. Há também a possibilidade de indicar pessoas com deficiência e idosos.

Finalmente, para a hierarquização, o programa estabelece dois critérios nacionais – famílias residentes ou que tenham sido desabrigadas de áreas de risco ou insalubres e famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar – e permite que sejam estabelecidos critérios locais, limitados a três. A demanda é qualificada priorizando as famílias que preencham o maior número de critérios entre os nacionais e locais, sendo subdividida em 2 grupos, um no qual 75% da demanda deve ser preenchida com candidatos que atendam a 4 ou 5 critérios, e o outro no qual 25% deve ser atendida com pelo menos 3 critérios. Quando houver excedentes em cada grupo, deverá ser realizado um sorteio. O número de candidatos selecionados deverá corresponder à quantidade de unidades habitacionais acrescida de 20% (vinte por cento).

**e. Lei 12.424 de 16 de junho de 2011 e Decreto 7.499 de 16 de junho de 2011: criação da 2ª fase do Programa**

A criação, na forma de lei, da segunda fase do PMCMV foi um processo que durou cerca de seis meses. A Medida Provisória (MP) nº 514 de 1º de dezembro de 2010 foi o primeiro ato institucional que sinalizou a sua criação, passando pela aprovação, pelo Senado Federal, de um Projeto de Lei de Conversão (PLV 10/2011), concretizada na Lei 12.424 de 16 de junho de 2011. Esta dinâmica legislativa iniciada por uma MP no último mês do ano revela o interesse por parte do Governo em manter, na época, o compromisso de continuidade do PMCMV perante os agentes, sobretudo, num ano de eleições federais.

Juntamente com o Decreto 7.499 de 16 de junho de 2011, houve uma atualização e complementação dos valores previstos na lei 11.997/2009, como também o estabelecimento de novas regras para esta 2ª fase. A meta foi contratar, num período de quatro anos (2011-2014), dois milhões de unidades habitacionais, sendo 1,2 milhão de unidades para a faixa 1, 600 mil para a faixa 2 e 200 mil para a faixa 3.

As atualizações com relação à renda dos beneficiários foram: faixa 1 foi reajustada para R\$ 1.600,00, faixa 2 para R\$ 3.100,00 e a faixa 3 para R\$ 5.000,00. Conseqüentemente a estas alterações, alterou-se o limite de subvenção econômica para R\$ 3.100,00. Foi

estabelecido ainda, o teto de abrangência do programa para o PNHR em renda familiar até R\$ 60.000,00 (Sessenta mil reais).

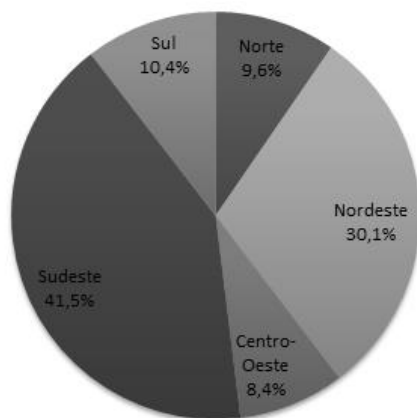
**f. Portaria 325 de 7 de julho de 2011 e Portaria nº 465, de 03 de outubro de 2011: diretrizes atuais do FAR**

A Portaria 325 de 07 de julho que dispunha sobre as diretrizes gerais para aquisição e alienação de imóveis por meio da transferência de recursos ao FAR no âmbito do PNHU foi revogada e substituída três meses depois pela Portaria nº 465 de 03 de outubro de 2011. Esta última, composta por seis anexos, se constitui com um documento crucial para a compreensão do funcionamento operacional do PMCMV, mais especificamente o subprograma - PNHU, por definir em seu Anexo I os participantes ou agentes, totalizando cinco – Ministério das Cidades, Caixa Econômica Federal, Instituições Financeiras Oficiais Federais, Distrito Federal, Estados e Municípios e Empresas do setor da Construção Civil – e as suas respectivas atribuições, apresentadas no Quadro 8 (próxima seção – 2.2.3).

Outro aspecto importante da Portaria é o refinamento da área de atuação, definida pelas capitais federais e respectivas regiões metropolitanas, incluindo a região metropolitana de Campinas/SP e da Baixada Santista/SP; municípios com população igual ou superior a 50 mil habitantes; municípios entre 20 a 50 mil habitantes que possuam alto percentual de população urbana (igual ou superior a 70%) com taxas de crescimento populacional entre 2000 e 2010 superior à taxa verificada no respectivo Estado e, finalmente taxa de crescimento populacional entre 2007 e 2010 superior a 5%.

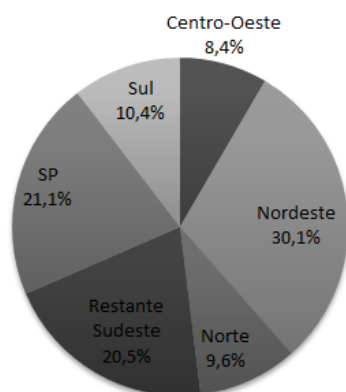
Foi nesta Portaria que se apresentou e se detalhou a meta do PNHU com recursos FAR de 860.000 unidades habitacionais até 31 de dezembro de 2014. Esta meta foi distribuída entre as unidades da federação conforme estimativa do déficit habitacional urbano para famílias com renda até três salários mínimos a partir dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, do IBGE, referente ao ano de 2008.

A distribuição da meta física por unidade da federação é apresentada no gráfico 3 a seguir. No total de 860.000, a região com maior número de unidades é a região sudeste com 357.404 unidades (41,5%), seguida pela região Nordeste com 258.679 (30,1%), região Sul com 90.994 (10,4%), Norte com 79.937 (9,6%) e Centro-oeste com 72.986 (8,4%).

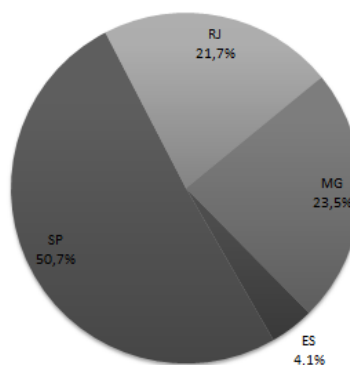


**Gráfico 3:** Distribuição da meta física por Regiões.  
Fonte: Produção própria do autor.

Devido ao grande número de UH destinadas ao Estado de São Paulo, foi produzido o gráfico 4 que mostra que um quinto de investimentos do PNHU são destinados a este Estado. O gráfico 5 revela a concentração de recursos do PNHU no Estado de S. Paulo, seguido por Minas Gerais, Rio de Janeiro e Espírito Santo.



**Gráfico 4:** Comparativo da Meta Física entre S. Paulo e Regiões do Brasil.  
Fonte: Produção própria do autor.



**Gráfico 5:** Distribuição Física na Região Sudeste  
Fonte: Produção própria do autor.

As Instituições Financeiras Oficiais Federais (IFOFs) são responsáveis por encaminhar trimestralmente à Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades o plano de metas de contratação, por unidade da Federação para o trimestre subsequente. Esta é uma das poucas menções no documento quanto à função e atuação de planejamento por parte do Estado na qual é possível perceber sumariamente a forma como este planejamento ocorrerá dentro deste modelo privado de provisão de habitações. Ou seja, a função do Estado é de financiar, fiscalizar e estabelecer metas de contratação. No entanto, é preciso deixar claro que o fato de ser dever das IFOFs estabelecer metas de

contratação, não é deixado claro se estas contratações são impulsionadas pelo Estado ou se este, apenas recebe as demandas que expressam a procura das empresas por financiamentos. Não fica claro, portanto, se a função das IFOFs é ativa nas metas de contratação, impulsionando a construção, abrindo editais e captando empresas, ou se é passiva, isto é, se sua função é aguardar a iniciativa das empresas construtoras para só então constituir a meta de contratação a partir desta manifestação espontânea de interesse. É importante registrar o impedimento das IFOFs em firmar novas contratações nos municípios que apresentarem ociosidade superior a 5% do total das respectivas unidades, em empreendimentos concluídos e legalizados há mais de 90 dias.

Outro ponto apresentado e definido na Portaria nº 325 (em seu Anexo I) é o valor máximo de aquisição das unidades, conforme a área de atuação e tipo (apartamento ou casa) que devem ser praticados até 31 de dezembro de 2012. Estes valores são apresentados na tabela 3 (seção 2.2.4). Embutidos nestes valores estão os custos de aquisição de terreno, edificação, infraestrutura interna, equipamentos comunitários, tributos, despesas de legalização e trabalho social e em uma das tabelas, com valores mínimos mais elevados, contempla-se também os custos do sistema de aquecimento solar nas unidades habitacionais unifamiliares. No caso de contribuição ofertada pela União, DF, Estado, ou Municípios deverá ser deduzido do valor total, admitindo revertê-lo em aumento da área da unidade habitacional, ampliação do número de cômodos ou equipamentos sociais para atender a demanda gerada pelo empreendimento.

O Anexo III trata das operações vinculadas a intervenções no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, vinculadas a intervenções de urbanização de assentamentos precários, saneamento integrado, manejo de águas pluviais e prevenção de deslizamento de encostas.

O Anexo IV define as diretrizes gerais para elaboração dos projetos e especificação técnica das unidades (apresentadas no quadro 9 – seção 2.2.5), além de orientações para elaboração de estudo de viabilidade, análise especial de empreendimentos e critério de priorização de projetos. Particularmente para esta pesquisa interessa os seguintes aspectos abordados: há a obrigatoriedade dos empreendimentos serem inseridos na malha urbana ou em zonas de expansão urbana, conforme definido no plano diretor. No caso dos empreendimentos localizados em zona de expansão urbana, deverão estar contíguos à malha urbana e possuir, no entorno, áreas destinadas a atividades comerciais locais. Todos os empreendimentos deverão ser dotados de infraestrutura urbana básica tais como: vias de acesso e de circulação pavimentadas, drenagem pluvial, calçadas, guias e sarjetas, rede



de energia elétrica e iluminação pública, rede de abastecimento de água, soluções para esgotamento sanitário e serviço de coleta de lixo. Os empreendimentos que totalizem mais de mil unidades devem garantir áreas institucionais para implantação dos equipamentos públicos necessários para atendimento da demanda e em todos os empreendimentos as crianças com idade escolar deverão ser atendidas por escolas localizadas preferencialmente numa faixa de até 2 mil metros ao redor do empreendimento.

O Anexo V trata sobre o trabalho social, objetivando a execução de ações de caráter informativo e educativo junto aos beneficiários, que promovam o exercício da participação cidadã, favoreça a organização da população e a gestão comunitária dos espaços comuns, na perspectiva de contribuir para fortalecer a melhoria da qualidade de vida das famílias e a sustentabilidade dos empreendimentos. É possível perceber pelo menos 3 focos de atuação: o primeiro direciona-se à formação de laços sociais comunitários para fomentar o sentimento de pertencimento da população local, incluindo cuidados com o patrimônio e com o meio ambiente. O segundo diz respeito ao planejamento e gestão do orçamento familiar e a articulação com as demais políticas sociais como saúde, educação, cultura etc. O terceiro foco de atuação está voltado para programas e ações de geração de trabalho e renda, como capacitações, por exemplo.

Finalmente, o Anexo VI apresenta um modelo do termo de adesão para municípios que quiserem fazer parte do Sub-Programa.

#### **g. Síntese da legislação analisada**

A legislação analisada demonstra que o PMCMV não surgiu com um aparato legal pronto e estruturado, mas este foi se estruturando e se aprimorando ao longo de sua existência. Observando o Quadro 5 e as análises do tópico anterior, é possível verificar, na ordem cronológica dos conteúdos da legislação, um percurso que começa com a aprovação de medidas de cunho mais geral, que vão estruturando o Programa: hierarquização do atendimento, definição de linhas, valores e fontes de financiamento. Em seguida, começam a aparecer instrumentos mais específicos que regulamentam e aprimoram as medidas de cunho mais geral. Por fim, mais recentemente, observam-se instrumentos que apenas atualizam os anteriores, adicionando poucas novidades ou complementações.

A maior parte deste aprimoramento da legislação, como informado no próprio website do PAC, ocorreu a partir da fase 2 do PMCMV, iniciada em junho de 2011. Foi apenas na sua segunda fase que o PMCMV, além de reajustar os valores das faixas de renda, ampliou suas metas e escopos, aumentou o atendimento da faixa 1 e melhorou as especificações das unidades habitacionais. É esperado que este processo de

aprimoramento ocorra com qualquer política ou programa que se inicia. No entanto, parte das modificações promovidas apenas na fase 2 e mesmo a ausência de alguns itens importantes que poderiam constar desde o surgimento do Programa revela que, possivelmente, o viés político-econômico de combate à crise, o interesse das empresas nos negócios com habitação e os dividendos políticos se sobrepuseram as questões específicas da habitação, como o déficit habitacional, as diretrizes urbanas, arquitetônicas e ambientais. Análise dos principais instrumentos legislativos aprovados com o início do Programa em 2009, dentre eles a Lei 11.977 de 7/07/2009 e a Resolução N° 141, de 10/06/2009 revela que só foi preparado antes da criação do Programa aquilo que era indispensável ao funcionamento inicial: as fontes e formas de distribuição de recursos, os mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis, a divisão por faixas de renda e os agentes e suas funções.

Ao observarmos a legislação aprovada, discriminada no Quadro 5, percebe-se que o PMCMV contou, em sua origem, com uma medida provisória e dois importantes decretos. Como se sabe, no direito constitucional brasileiro, a medida provisória é um ato unipessoal do presidente da República, com força imediata de lei, sem a participação do Poder Legislativo. De forma semelhante, o decreto é uma norma ou regulamento promulgado pelo poder executivo também sem a intervenção direta do legislativo. Diferentemente dos dois anteriores, a lei, por sua vez, tem mais força normativa porque, para sua formação, concorrem conjuntamente o Poder Legislativo e o Poder Executivo. Foram apenas 4 meses depois da Medida Provisória que criou o PMCMV que a Lei que o regulamenta foi criada. Neste intervalo quem regulou o PMCMV foi, além da Medida Provisória, um Decreto, uma Instrução Normativa e uma Resolução, nesta ordem. Isso significa que por pelo menos 4 meses, o Programa foi conduzido apenas por medidas com menor força normativa, em relação à lei, encabeçadas pelo Executivo. Este fato contribui com a ideia de que o PMCMV foi uma estratégia de mobilização dos recursos da política econômica do Governo, de caráter mais urgente, que não esperou a formação de um consenso entre os poderes, e cujo interesse inicial esteve muito mais voltado para os seus efeitos econômicos de curto e médio prazo do que propriamente habitacionais ou urbanos, de longo prazo, que envolvem uma maior participação. Isso revela, por outro lado, a morosidade do Congresso Nacional para determinados assuntos e o quanto a reforma gerencial não foi capaz de desburocratizar a máquina pública.

Entretanto, tal interesse fica mais evidente quando se observa que no Quadro 5 e na legislação discutida em seguida, a abordagem sobre os problemas mais voltados à

habitação só surgiu em 2011, isto é, dois anos depois. As Portarias nº 325 de 7/07/2011 e nº 465 de 03/10/2011 que estabelecem as diretrizes do FAR que estão em vigor atualmente são um bom exemplo disso. Elas foram criadas no início da 2ª fase do PMCMV e trazem importantes conteúdos como as diretrizes gerais para elaboração dos projetos e especificação técnica das unidades, além de orientações para elaboração de estudo de viabilidade, análise especial de empreendimentos e critério de priorização de projetos. É bastante sintomático que tais conteúdos só vieram a ser regulamentados tão tardiamente, após grande número de unidades contratadas e produzidas na 1ª fase. Muitos recursos públicos foram utilizados pelas empresas de construção de forma menos regulada, o que pode representar uma tentativa de criar menor dificuldade para os processos de acumulação e para a expansão da produção. Em outras palavras, esta regulamentação deu sua parcela de contribuição para o Programa se colocar em funcionamento, no ritmo que era conveniente para a exigência de combater a crise e para o calendário eleitoral. Apesar da legislação não ser a única responsável pela qualidade dos empreendimentos, deve-se admitir que o atraso na regulação de itens importantes contribuiu negativamente, estimulando, em todo o país, uma rápida expansão urbana nas periferias das cidades, recheada por conjuntos com baixa qualificação arquitetônica e urbanística e pouca sustentabilidade ambiental.

Também é necessário ressaltar a forma como estas portarias tratam estes temas. Muitos dos itens previstos nas portarias não são abordados de forma rígida, isto é, obrigando os empreendimentos a cumpri-los. Eles são abordados sob a forma de recomendações, preferências ou prioridades. Nos casos em que há a obrigatoriedade de cumprimento de uma determinada exigência, como por exemplo, a localização dos conjuntos dever estar contígua à malha urbana ou em áreas de expansão urbana, esta é facilmente driblada na amplitude de significado que o plano diretor de cada município atribui a estas áreas, ou seja, às distintas definições que cada plano diretor dá a tais regiões da cidade. Naqueles itens nos quais se discrimina claramente o que deve ser cumprido, muitas vezes são estabelecidos apenas parâmetros mínimos, caracterizando uma baixa exigência por parte do poder público com relação à intervenção dos agentes privados. No caso das Portarias nº 325 e nº 465 mencionadas, muitas das questões que envolvem a elaboração de projetos são tratadas na forma de “diretrizes” e possuem cunho mais quantitativo do que propriamente qualitativo. Além disso, muitos conteúdos específicos estão apresentados e discutidos em “Cartilhas” distribuídas pelo PMCMV. O grande problema da cartilha é que a obrigatoriedade ou a exigência de seu cumprimento possuem

força incomparavelmente menor do que a de uma legislação, como o Código de Obras, por exemplo.

É verdade que nem tudo deve estar previsto em legislação federal, cabendo também responsabilidades que são específicas dos demais níveis de governo e dos demais agentes, situação própria da capilaridade da política habitacional num país com proporções continentais e baseado num sistema federativo. Os planos diretores e demais legislações municipais precisam fazer sua parte. No entanto, é incompatível com esta capilaridade a forma com o PMCMV foi definido: às pressas, sob forte pressão lobista, como uma política anticíclica etc. que levaram o Governo a optar por uma produção diretamente de mercado, dispensando a gestão pública municipal, como forma de contornar as suas dificuldades na aplicação de recursos. Isso não favorece em nada o aprimoramento local da generalista regulamentação federal. Como vimos o PMCMV não foi desenhado com o interesse de reverter os entraves existentes na gestão pública, mas sim para terceirizar a gestão para as empresas privadas. Se a revisão dos equívocos das políticas habitacionais deve passar pela articulação entre as políticas federal e municipal, o tratamento por parte do governo federal em dispensar a gestão pública municipal é incompatível com este propósito.

### **2.2.3. Modalidades e Agentes do Programa Minha Casa Minha Vida**

Como pôde ser observado na legislação, o Programa MCMV foi dividido em 2 modalidades: PMCMV Entidades e PMCMV Empresas<sup>67</sup>. Vejam-se, a seguir, quais são as principais diferenças entre elas.

#### **a. PMCMV Entidades**

Esta modalidade foi criada com objetivo de tornar a moradia acessível às famílias organizadas por meio de cooperativas habitacionais, associações e demais entidades privadas sem fins lucrativos, denominadas Entidades Organizadoras (EO). Os financiamentos são provenientes do Orçamento Geral da União – OGU, aportados ao Fundo de Desenvolvimento Social (FDS). Conforme o gráfico 2 já apresentado, apenas 2% dos recursos de todo o PMCMV foram destinados ao FDS, um montante equivalente a 500.000.000,00 (quinhentos milhões de Reais).

Em termos operacionais, de uma forma geral os participantes do PMCMV-E<sup>68</sup> são o Ministério das Cidades, a Caixa Econômica Federal, as Entidades Organizadoras (EO) e o Responsável Técnico. A Entidade Organizadora (EO) é a entidade jurídica responsável por

---

<sup>67</sup> Esta organização das modalidades podem ser visualizadas no manual do beneficiário do Programa. Disponível em <http://www1.caixa.gov.br/download/asp/download.asp?subCategId=670> <Acesso em Novembro de 2013>.

<sup>68</sup> Esta sigla é utilizada oficialmente para denominar esta modalidade do Programa.

reunir, organizar e apoiar as famílias no desenvolvimento de cada etapa da proposta de intervenção habitacional, tais como cooperativas, associações e demais entidades da sociedade civil, sem fins lucrativos, conforme mencionado. O Responsável Técnico é o profissional indicado pela EO, responsável pelos projetos técnicos de arquitetura, engenharia, trabalho social e suas execuções.

<b>Quadro 7: Síntese das atribuições dos agentes do PMCMV - Entidades</b> Fonte: produção própria do Autor.	
<b>Agente do Programa</b>	<b>Função Principal</b>
Ministério das Cidades	Gestor do FDS (Fundo de Desenvolvimento Social)
Caixa Econômica Federal – CEF	Agente operador e financeiro do FDS
Entidade Organizadora – EO	Fomentadores e facilitadores dos empreendimentos (congregam, organizam e apoiam famílias em cada etapa dos projetos).
Distrito Federal, Estados e Municípios Companhias de Habitação Popular – COHAB's	Parceiros e facilitadores dos empreendimentos, (terreno, infraestrutura, licenciamentos, assistência técnica, e organização de demanda)
Empresas do Setor da Construção Civil	Agentes executores das obras e serviços a pedido das EOs.
Outros órgãos e Entidades	Apoios à EOs

Esta modalidade do programa não será detalhada nesta tese porque os empreendimentos analisados no município de São José do Rio Preto correspondem ao PMCMV Empresas. Apesar disso, mais algumas informações relevantes sobre o PMCMV Entidades são apresentadas no item 2.4.

#### **b. PMCMV Empresas**

Esta modalidade tem como principais características constituir uma linha de financiamentos com fins lucrativos. De uma forma geral os participantes do Programa são o Ministério das Cidades, o Ministério da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão, a Caixa Econômica Federal, Distrito Federal, estados e municípios e Empresas do setor da Construção Civil. O quadro abaixo apresenta a síntese das atribuições de cada agente:

<b>Quadro 8: Síntese das atribuições dos agentes do PNHU</b> Fonte: Produção própria do autor.	
<b>Agente do Programa</b>	<b>Função Principal</b>
Ministério das Cidades	Gestor do PNHU (Programa Nacional de Habitação Urbana)
Caixa Econômica Federal – CEF	Gestor do FAR (Fundo de Arrendamento Residencial)
Instituições Financeiras Oficiais Federais	Executores do Programa

Distrito Federal, Estados e Municípios	Apoios aos executores do Programa
Empresas do Setor da Construção Civil	Apresentação, execução e responsabilidade técnica pelos projetos e obras

O Ministério das Cidades tem como atribuições o estabelecimento de regras, condições, critérios e parâmetros para os projetos e empreendimentos, para os beneficiários, para os financiamentos e para os agentes do PNHU além de ser o órgão que deve acompanhar e avaliar o seu desempenho.

A CEF cuida da parte financeira e operacional do PNHU, expedindo os atos necessários à atuação das Instituições Financeiras Oficiais Federais, atos normativos e instrumentos para a execução do Programa.

As Instituições Financeiras Oficiais Federais (IFOF) cuidam dos contratos de aquisição alienação de imóveis e de execução das obras dos empreendimentos e as sua viabilidade técnica e jurídica e providencia o cadastramento dos beneficiários no Cadastro Nacional de Mutuários – CADMUT. O cadastramento no Cadastro Único para Programas Sociais – CADÚNICO não é feito pelas IFOF, mas pelo poder público, principalmente o municipal no setor ou órgão gestor do Programa Bolsa Família.

A função de apoio ou suporte aos executores por parte dos Estados, municípios e Distrito Federal contempla a seleção e o trabalho social junto aos beneficiários, a ampliação dos equipamentos e serviços sociais, a formação de um Grupo de análise de empreendimentos com representantes do município nas áreas habitação, assistência social, educação, saúde, planejamento e transporte e o estabelecimento de zona especial de interesse social – ZEIS para o empreendimento. O apoio também deve se materializar sob a forma de contrapartidas como doação de terras públicas, instalação de equipamentos urbanos, execução de creches, escolas, postos de saúde etc.

Esta questão do apoio à execução do Programa remete diretamente a um assunto abordado no capítulo 1 (tópico 1.2.): a competição entre as cidades. Mencionou-se que as esferas de poder público superiores como a federal e a estadual criam mecanismos institucionais para incentivar a concorrência entre municípios. O PMCMV não foge à regra: os municípios são convocados pelo governo federal a oferecer contrapartidas, como “doar terras públicas” e outras benfeitorias aos empreendedores privados, de modo a serem atendidos mais rapidamente e por mais projetos. Aqueles municípios que mais oferecem contrapartida são priorizados. Isto acaba por incentivar e acentuar uma competição entre cidades para atrair investimentos a todo custo. Estes municípios precisam estar preparados para lidar também com outros custos que muitas vezes podem não estar previstos na

contrapartida tais como o aumento com gastos em infraestrutura, transportes e serviços públicos em função das urbanizações periféricas que eles mesmo favoreceram. Além disso, os municípios de médio e pequeno porte, sobretudo aqueles acima de 50 mil habitantes, acabam recebendo condomínios periféricos que representam um crescimento demográfico desequilibrado, muitas vezes ambientalmente agressivo.

De todos os agentes do programa, no total dos cinco, o único que tem claramente atribuições de enviar propostas e projetos de conjuntos habitacionais é o representado pelas empresas do setor da Construção Civil. Justamente o único agente oriundo da sociedade civil, que não se vincula direta ou indiretamente à sociedade política ou Estado. Este dado não é banal, ele revela uma das características centrais do programa que temos ressaltado neste trabalho, isto é, seu caráter privado de provisão de moradias. Mesmo dentre as descrições detalhadas da Portaria não se observa em nenhum outro agente tais atribuições, nem mesmo aos que são denominados “executores do programa”, ou seja, as Instituições Financeiras Oficiais Federais. Estas analisam a viabilidade técnica e jurídica dos projetos e o acompanhamento da sua execução até a conclusão, mas nada que mencione a responsabilidade pela iniciativa dos projetos.

#### **2.2.4. Valores de aquisição e subsídio**

Uma vez analisados a estrutura financeira, a legislação e as modalidades e agentes do PMCMV, pode-se compreender uma das questões cruciais para o seu funcionamento, a saber, os valores máximos de aquisição e subsídio permitidos para os financiamentos, estabelecidos pelos diversos dispositivos legais que regem o programa. É por meio da manipulação destes valores que o programa operacionaliza a distribuição dos subsídios e, principalmente, é capaz de atender aos interesses dos agentes, especialmente os do setor privado, garantindo a rentabilidade dos investimentos.

Desde o início do PMCMV, em 2009, os valores máximos de aquisição dos imóveis foram estabelecidos de forma diferenciada por estados e regiões brasileiras. No caso dos financiamentos para a faixa 1, com recursos do FAR, os valores variavam entre 44 mil Reais e 52 mil Reais, enquanto com recursos do FDS entre R\$ 20 mil a R\$ 52 mil, dependendo do local e tipologia arquitetônica, e foram reajustados duas vezes, a primeira em 2011 e a segunda em 2012. Já os financiamentos com Recursos do FGTS, para as faixas 2 e 3, variaram entre R\$ 80 mil e R\$ 130 mil, sofrendo três reajustes, uma vez por ano.

A tabela 3 recupera os valores e as localidades indicadas para o FAR a que se referiam nos momentos em que foram alterados:

**Tabela 3:** Evolução dos valores máximos de aquisição de unidade habitacional - FAR  
Fonte: produção própria (Valores em R\$)

UF	Local*	(Abril/2009)		(Jul/2011)		(ago/2012)
		Apto. Tipologia 2	Casa Tipologia 1	Apto. Tipologia 2	Casa Tipologia 1	Unidade <sup>69</sup>
SP e DF	1.	52.000,00	48.000,00	65.000,00	63.000,00	76.000,00
	2.	46.000,00	42.000,00	57.000,00	57.000,00	76.000,00
	3.	-	-	-	53.000,00	70.000,00
RJ	1.	51.000,00 (capital) 49.000,00 (RM)	47.000,00 45.000,00	63.000,00	60.000,00	75.000,00
	2.	42.000,00	38.000,00	55.000,00	55.000,00	75.000,00
	3.	-	-	-	51.000,00	69.000,00
MG	1.	46.000,00	42.000,00	57.000,00	56.000,00	65.000,00
	2.	42.000,00	38.000,00	52.000,00	52.000,00	65.000,00
	3.	-	-	-	48.000,00	60.000,00
ES	1.	42.000,00	39.000,00	54.000,00	53.000,00	60.000,00
	2.	42.000,00	39.000,00	50.000,00	52.000,00	58.000,00
	3.	-	-	-	48.000,00	58.000,00
TO	1.	42.000,00	38.000,00	54.000,00	53.000,00	62.000,00
	2.	42.000,00	38.000,00	50.000,00	52.000,00	60.000,00
	3.	-	-	-	48.000,00	60.000,00
GO, MS e MT	1.	42.000,00	39.000,00	54.000,00	53.000,00	60.000,00
	2.	42.000,00	39.000,00	49.000,00	52.000,00	57.000,00
	3.	-	-	-	48.000,00	57.000,00
AC, AM, AP, PA, RO e RR	1.	43.000,00	39.000,00	55.000,00	53.000,00	62.000,00
	2.	43.000,00	39.000,00	52.000,00	52.000,00	60.000,00
	3.	-	-	-	48.000,00	60.000,00
BA	1.	46.000,00	42.000,00	57.000,00	56.000,00	64.000,00
	2.	41.000,00	37.000,00	50.000,00	50.000,00	64.000,00
	3.	-	-	-	46.000,00	60.000,00
CE e PE	1.	45.000,00	41.000,00	56.000,00	54.000,00	63.000,00
	2.	41.000,00	37.000,00	49.000,00	49.000,00	63.000,00
	3.	-	-	-	45.000,00	59.000,00
AL, MA, PB, PI, RN e SE	1.	41.000,00	37.000,00	53.000,00	52.000,00	61.000,00
	2.	41.000,00	37.000,00	48.000,00	48.000,00	57.000,00
	3.	-	-	-	44.000,00	57.000,00
RS, PR e SC	1.	45.000,00	41.000,00	56.000,00	55.000,00	64.000,00
	2.	45.000,00	41.000,00	52.000,00	52.000,00	60.000,00
	3.	-	-	-	48.000,00	60.000,00
Dispositivo legal		Portaria 139 de 13/04/009.		Portaria 325 de 07/07/2011.		Portaria 435 de 28/08/2012.

\*1. Capital e Municípios das RMs. 2. Demais Municípios (igual ou acima de 50 mil habitantes). 3. Municípios entre 20 e 50 mil habitantes.

A análise percentual de tais valores, contida na tabela 4, revela que neste período de três anos a variação foi bastante expressiva, tendo como reajuste mínimo um percentual

<sup>69</sup> A Portaria 435 de 28/08/2012 elimina a distinção por tipologia (casa ou apartamento). Promove também uma classificação diferente, separando a Capital das Regiões Metropolitanas (RMs) e não distingue municípios do interior e municípios entre 20 a 50 mil habitantes. Em ambas as situações foram agrupadas na mesma categoria, isto é, Capital e RMs em uma, e municípios do Interior e entre 20 a 50 mil habitantes, em outra, neste caso repetindo o valor na tabela.



de 46,15%<sup>70</sup>, como no caso do GO, MS e MT, por exemplo, e chegando a 97,37%, no Rio de Janeiro<sup>71</sup>. Em São José do Rio Preto a variação chegou a 80,95% (local “2” do SP e DF):

**Tabela 4:** Percentual de evolução valores máximos de aquisição de UH - FAR

Fonte: produção própria do autor

UF	Local	Referência - Abril/2009		Acumulado - Jul/2011		Acumulado - ago/2012	
		Apto.	Casa	Apto.	Casa	Apto	Casa
SP e DF	1.	100%	100%	125,00%	131,25%	146,15%	158,33%
	2.	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>123,91%</b>	<b>135,71%</b>	<b>165,22%</b>	<b>180,95%</b>
	3.	-	-	-	100,00%	-	132,08%
RJ	1.	100% (cap.) 100% (RM)	100%	123,53% 128,57%	127,66% 133,33%	147,06% 153,06%	159,57% 166,67%
	2.	100%	100%	130,95%	144,74%	178,57%	197,37%
	3.	-	-	-	100,00%	-	135,29%
MG	1.	100%	100%	123,91%	133,33%	141,30%	154,76%
	2.	100%	100%	123,81%	136,84%	154,76%	171,05%
	3.	-	-	-	100,00%	-	125,00%
ES	1.	100%	100%	128,57%	135,90%	142,86%	153,85%
	2.	100%	100%	119,05%	133,33%	138,10%	148,72%
	3.	-	-	-	100,00%	-	120,83%
TO	1.	100%	100%	128,57%	139,47%	147,62%	163,16%
	2.	100%	100%	119,05%	136,84%	142,86%	157,89%
	3.	-	-	-	100,00%	-	125,00%
GO, MS e MT	1.	100%	100%	128,57%	135,90%	142,86%	153,85%
	2.	100%	100%	116,67%	133,33%	135,71%	146,15%
	3.	-	-	-	100,00%	-	118,75%
AC, AM, AP, PA, RO e RR	1.	100%	100%	127,91%	135,90%	144,19%	158,97%
	2.	100%	100%	120,93%	133,33%	139,53%	153,85%
	3.	-	-	-	100,00%	-	125,00%
BA	1.	100%	100%	123,91%	133,33%	139,13%	152,38%
	2.	100%	100%	121,95%	135,14%	156,10%	172,97%
	3.	-	-	-	100,00%	-	130,43%
CE e PE	1.	100%	100%	124,44%	131,71%	140,00%	153,66%
	2.	100%	100%	119,51%	132,43%	153,66%	170,27%
	3.	-	-	-	100,00%	-	131,11%
AL, MA, PB, PI, RN e SE	1.	100%	100%	129,27%	140,54%	148,78%	164,86%
	2.	100%	100%	117,07%	129,73%	139,02%	154,05%
	3.	-	-	-	100,00%	-	129,55%
RS, PR e SC	1.	100%	100%	124,44%	134,15%	142,22%	156,10%
	2.	100%	100%	115,56%	126,83%	133,33%	146,34%
	3.	-	-	-	100,00%	-	125,00%
<b>Médias</b>		-	-	<b>123,70%</b>	<b>134,38%</b>	<b>146,61%</b>	<b>149,82%</b>

\*1. Capital e Municípios das RMs. 2. Demais Municípios (igual ou acima de 50 mil habitantes). 3. Municípios entre 20 e 50 mil habitantes.

<sup>70</sup> Os valores de reajuste das linhas correspondentes aos locais “3” não foram considerados neste raciocínio porque não representam o período total (2009-2012) sendo uma subcategoria criada posteriormente.

<sup>71</sup> Estes percentuais foram obtidos pela comparação do menor valor (tipologia horizontal) em 2009 e o maior em 2012.

No primeiro reajuste dos valores máximos do FAR (2011), observa-se um acréscimo maior nas capitais e regiões metropolitanas, enquanto no segundo reajuste (2012) o acréscimo foi maior nas cidades do interior. Este dado é importante porque ele está diretamente relacionado não apenas com as correções monetárias do período e de aumento nos preços de materiais de construção e mão-de-obra, mas também com os efeitos da valorização imobiliária sobre preços de terreno e de imóveis, aspecto que será relevante para a análise do próximo capítulo, quando será analisado o estudo de caso justamente numa cidade do interior de S. Paulo.

A tabela revela também que, no geral, os reajustes foram maiores para a tipologia horizontal (casas) e as causas podem estar relacionadas ao valor do terreno que possuem maior impacto no preço final da unidade em comparação ao apartamento. Um fato digno de nota no reajuste de 2012 é a supressão da distinção dos valores máximos entre as regiões metropolitanas e as demais cidades. Dentre as causas, uma delas pode estar relacionada ao fato de que a valorização imobiliária dos terrenos fora das regiões metropolitanas foi maior, equiparando as diferenças anteriormente existentes.

É também possível observar que este **reajuste maior nas cidades do interior** se concentrou na região **Sudeste (SP, RJ e MG) e Nordeste (BA, CE e PE)**, as duas regiões com **maior demanda (meta física) do PMCMV**, conforme gráfico 3. Um último aspecto a ser levado em consideração é o fato de os municípios menores, representados pelo local 3, também demandarem um reajuste, proporcionalmente menor é verdade, mas ainda sim foram contemplados.

As Tabelas 5 e 6 mostram, respectivamente, a evolução dos valores máximos de aquisição nominais e percentuais para a faixa 1, financiados com recursos do FDS, sendo que a cidade de São José do Rio Preto está representada pela linha em negrito.

**Tabela 5: Evolução dos valores nominais máximos de operação – Recursos FDS (faixa 1)**

Fonte: Produção própria

UF	Localidade	2009		2011		2012	
		Apto	Casa	Apto	Casa	Apto	Casa
DF	Distrito Federal	52.000	48.000	65.000	63.000	76.000	76.000
	Munic. RIDE/DF > 50 mil hab.	-	-	-	-	60.000	60.000
SP	São Paulo (Capital)					76.000	76.000
	RM SP, Campinas, B. Santista	52.000	48.000	65.000	63.000		
	Jundiaí, S. J. Campos e Jacareí					70.000	70.000
	<b>SP – Municípios &gt; 50 mil hab.</b>	<b>46.000</b>	<b>42.000</b>	<b>57.000</b>	<b>57.000</b>	<b>70.000</b>	<b>70.000</b>
	SP – Munic. 20 e 50 mil hab.	25.000	25.000	-	38.000	60.000	60.000
	SP – Municípios até 20 mil	20.000	20.000	-	36.000	49.000	49.000
RJ	Rio de Janeiro (Capital)	51.000	47.000			75.000	75.000
	Rio de Janeiro (RM)	49.000	45.000	63.000	60.000		
	RJ – Municípios > 50 mil hab.	42.000	38.000	55.000	55.000	69.000	69.000
	RJ – Munic. 20 e 50 mil hab.	25.000	25.000	-	38.000	60.000	60.000
	RJ – Municípios até 20 mil	20.000	20.000	-	36.000	49.000	49.000
MG	Capital e RM	46.000	42.000	57.000	56.000	65.000	65.000
	MG - Municípios > 50 mil hab.	42.000	38.000	57.000	56.000	60.000	60.000
	Municípios 20 e 50 mil hab.	25.000	25.000	-	38.000	58.000	58.000
	Municípios até 20 mil hab.	20.000	20.000	-	36.000	49.000	49.000
BA	Capital e RM	46.000	42.000	52.000	52.000	64.000	60.000
	BA - Municípios > 50 mil hab.	41.000	37.000	50.000	50.000	60.000	60.000
	Municípios 20 e 50 mil hab.	25.000	25.000	-	37.000	57.000	57.000
	Municípios até 20 mil hab.	20.000	20.000	-	35.000	49.000	49.000
CE e PE	Capitais e respectivas RM			56.000	54.000	63.000	63.000
	Municípios > 50 mil hab.	45.000	41.000	49.000	49.000	59.000	59.000
	Municípios 20 e 50 mil hab.	25.000	25.000	-	37.000	56.000	56.000
	Municípios até 20 mil hab.	20.000	20.000	-	35.000	49.000	49.000
AC, AP, AM, PA, RO, RR	Capitais e respectivas RMs			55.000	53.000	62.000	62.000
	Municípios > 50 mil hab.	43.000	39.000	52.000	52.000	60.000	60.000
	Municípios 20 e 50 mil hab.	25.000	25.000	-	38.000	58.000	58.000
	Municípios até 20 mil hab.	20.000	20.000	-	36.000	49.000	49.000
ES, GO, MT e MS	Capitais e respectivas RM			54.000	53.000	60.000	60.000
	ES - Municípios > 50 mil hab.	42.000	39.000	50.000	50.000	58.000	58.000
	Demais > 50 mil hab.			49.000	49.000	57.000	57.000
	Municípios 20 e 50 mil hab.	25.000	25.000	-	36.000	56.000	56.000
	Municípios até 20 mil hab.	20.000	20.000	-	34.000	49.000	49.000
TO	Capital e respectiva RM	42.000	38.000	54.000	53.000	62.000	62.000
	Municípios > 50 mil hab.			49.000	49.000	60.000	60.000
	Municípios 20 e 50 mil hab.	25.000	25.000	-	36.000	58.000	58.000
	Municípios até 20 mil hab.	20.000	20.000	-	34.000	49.000	49.000
AL, MA, PB, PI, RN, SE	Capitais e respectivas RMs	41.000	37.000	53.000	52.000	61.000	61.000
	Municípios > 50 mil hab.			48.000	48.000	57.000	57.000
	Municípios 20 e 50 mil hab.	25.000	25.000	-	37.000	54.000	54.000
	Municípios até 20 mil hab.	20.000	20.000	-	35.000	49.000	49.000
PR, RS e SC	Capitais e respectivas RMs			56.000	55.000	64.000	64.000
	Municípios > 50 mil hab.	45.000	41.000	52.000	52.000	60.000	60.000
	Municípios - 20 e 50 mil hab.	25.000	25.000	-	38.000	59.000	59.000
	Municípios até 20 mil hab.	20.000	20.000	-	36.000	49.000	49.000
Dispositivo Legal		IN 36 MCidades 15/07/2009		IN 34 MCidades 28/09/2011		IN 45 MCidades 09/11/2012	

**Tabela 6:** Evolução percentual dos valores máximos de operação – Recursos FDS (Faixa 1)

Fonte: Produção própria

UF	Localidade	2009		2011		2012	
		Apto	Casa	Apto*	Casa	Apto	Casa
DF	Distrito Federal	100,00%	100,00%	125,00%	131,25%	146,15%	158,33%
	Munic. RIDE/DF > 50 mil hab.	-	-	-	-	-	-
SP	São Paulo (Capital)	100,00%	100,00%	125,00%	131,25%	146,15%	158,33%
	RM's SP, Campinas, B. Santista					134,62%	145,83%
	Jundiaí, S. J. Campos e Jacareí	100,00%	100,00%	123,91%	135,71%	152,17%	166,67%
	<b>SP – Municípios &gt; 50 mil hab.</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>123,91%</b>	<b>135,71%</b>	<b>152,17%</b>	<b>166,67%</b>
	SP – Munic. 20 e 50 mil hab.	100,00%	100,00%	-	152,00%	240,00%	240,00%
SP – Municípios até 20 mil	100,00%	100,00%	-	180,00%	245,00%	245,00%	
RJ	Rio de Janeiro (Capital)	100,00%	100,00%	123,53%	127,66%	147,06%	159,57%
	Rio de Janeiro (RM)	100,00%	100,00%	128,57%	133,33%	153,06%	166,67%
	RJ – Municípios > 50 mil hab.	100,00%	100,00%	130,95%	144,74%	164,29%	181,58%
	RJ – Munic. 20 e 50 mil hab.	100,00%	100,00%	-	152,00%	240,00%	240,00%
	RJ – Municípios até 20 mil	100,00%	100,00%	-	180,00%	245,00%	245,00%
MG	Capital e RM	100,00%	100,00%	123,91%	133,33%	141,30%	154,76%
	MG- Municípios > 50 mil hab.	100,00%	100,00%	135,71%	147,37%	142,86%	157,89%
	Municípios 20 e 50 mil hab.	100,00%	100,00%	-	152,00%	232,00%	232,00%
	Municípios até 20 mil hab.	100,00%	100,00%	-	180,00%	245,00%	245,00%
BA	Capital e RM	100,00%	100,00%	113,04%	123,81%	139,13%	142,86%
	BA - Municípios > 50 mil hab.	100,00%	100,00%	121,95%	135,14%	146,34%	162,16%
	Municípios 20 e 50 mil hab.	100,00%	100,00%	-	148,00%	228,00%	228,00%
	Municípios até 20 mil hab.	100,00%	100,00%	-	175,00%	245,00%	245,00%
CE e PE	Capitais e respectivas RM	100,00%	100,00%	124,44%	131,71%	140,00%	153,66%
	Municípios > 50 mil hab.			108,89%	119,51%	131,11%	143,90%
	Municípios 20 e 50 mil hab.	100,00%	100,00%	-	148,00%	224,00%	224,00%
	Municípios até 20 mil hab.	100,00%	100,00%	-	175,00%	245,00%	245,00%
AC, AP, AM, PA, RO, RR	Capitais e respectivas RMs	100,00%	100,00%	127,91%	135,90%	144,19%	158,97%
	Municípios > 50 mil hab.			120,93%	133,33%	139,53%	153,85%
	Municípios 20 e 50 mil hab.	100,00%	100,00%	-	152,00%	232,00%	232,00%
	Municípios até 20 mil hab.	100,00%	100,00%	-	180,00%	245,00%	245,00%
ES, GO, MT e MS	Capitais e respectivas RM	100,00%	100,00%	128,57%	135,90%	142,86%	153,85%
	ES - Municípios > 50 mil hab.			119,05%	128,21%	138,10%	148,72%
	Demais > 50 mil hab.			116,67%	125,64%	135,71%	146,15%
	Municípios 20 e 50 mil hab.	100,00%	100,00%	-	144,00%	224,00%	224,00%
	Municípios até 20 mil hab.	100,00%	100,00%	-	170,00%	245,00%	245,00%
TO	Capital e respectiva RM	100,00%	100,00%	128,57%	139,47%	147,62%	163,16%
	Municípios > 50 mil hab.			116,67%	128,95%	142,86%	157,89%
	Municípios 20 e 50 mil hab.	100,00%	100,00%	-	144,00%	232,00%	232,00%
	Municípios até 20 mil hab.	100,00%	100,00%	-	170,00%	245,00%	245,00%
AL, MA, PB, PI, RN e SE	Capitais e respectivas RMs	100,00%	100,00%	129,27%	140,54%	148,78%	164,86%
	Municípios > 50 mil hab.			117,07%	129,73%	139,02%	154,05%
	Municípios 20 e 50 mil hab.	100,00%	100,00%	-	148,00%	216,00%	216,00%
	Municípios até 20 mil hab.	100,00%	100,00%	-	175,00%	245,00%	245,00%
PR, RS e SC	Capitais e respectivas RMs	100,00%	100,00%	124,44%	134,15%	142,22%	156,10%
	Municípios > 50 mil hab.			115,56%	126,83%	133,33%	146,34%
	Municípios - 20 e 50 mil hab.	100,00%	100,00%	-	152,00%	236,00%	236,00%

Municípios até 20 mil hab.	100,00%	100,00%	-	180,00%	245,00%	245,00%
Dispositivo Legal	IN 36 MCidades 15/07/2009	IN 34 MCidades 28/09/2011		IN 45 MCidades 09/11/2012		
* A IN 34 não estabeleceu valor para Apto, não deixando claro se deverão ser iguais aos da Casa						

Com relação aos valores máximos de aquisição do FDS, observa-se também uma evolução ascendente, atingindo pelo menos cerca de 50% de reajuste nas Regiões metropolitanas. O alto valor verificado nos municípios menores, até 20 mil e entre 20 e 50 mil habitantes, em parte se deve provavelmente a uma defasagem verificada nos valores estabelecidos em 2009, mas não se resume apenas a isso. Os valores nominais de reajuste foram equiparáveis aos do FAR, mostrados na Tabela 3, com picos menores que este, a exceção dos municípios menores que no FDS sofreram alto reajuste, conforme já mencionado.

A Tabela 7, por sua vez, mostra a evolução dos valores máximos de aquisição nominais e percentuais para as faixas 2 e 3, financiados com recursos do FGTS, sendo que no perfil 3 é que está inserida a cidade de São José do Rio Preto:

<b>Tabela 7:</b> Evolução dos valores máximos de aquisição de UH FGTS (Faixas 2 e 3)				
Fonte: Legislação Federal (organizado pelo autor)				
Perfil da cidade/ habitantes	03/2009	10/2009	02/2011	10/2012
1. RMS SP, RJ e DF (R\$)	130.000,00	130.000,00	170.000,00	190.000,00
(%)	100,00	100,00	130,77	146,15
2. Mais de 1 milhão (R\$)	100.000,00	*130.000,00	150.000,00	170.000,00
(%)	100,00	130,00	150,00	170,00
<b>3. 250 mil a 1 milhão (R\$)</b>	<b>80.000,00</b>	<b>100.000,00</b>	<b>130.000,00</b>	<b>145.000,00</b>
(%)	<b>100,00</b>	<b>125,00</b>	<b>162,50</b>	<b>181,25</b>
4. 50 mil e 250 mil (R\$)	80.000,00	80.000,00	100.000,00	115.000,00
(%)	100,00	100,00	125,00	143,75
5. Demais cidades (R\$)	Não se aplica	Não se aplica	80.000,00	90.000,00
(%)	-	-	100,00	112,50
Dispositivo legal	M. P. nº 459 25/03/2009	Resol. Nº 604 CCFGTS 01/10/2009	Resol. Nº 653 CCFGTS 01/02/2011	Decreto 7.825 11/10/2012

Obs: Em negrito, faixa correspondente ao município de S. J. Rio Preto. \* A partir de 01/01/2010

A análise percentual de tais valores, contida na tabela 7, revela que neste período de três anos a variação foi bastante expressiva, muito similar a ocorrida com o FAR, tendo como reajuste mínimo um percentual de 46,15%<sup>72</sup>, como no caso das Regiões metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro e Distrito Federal, e chegando 81,25%, em municípios como o de São José do Rio Preto (perfil “3”).

<sup>72</sup> Os valores de reajuste das linhas correspondentes aos locais “3” não foram considerados neste raciocínio porque não representam o período total (2009-2012) sendo uma subcategoria criada posteriormente.

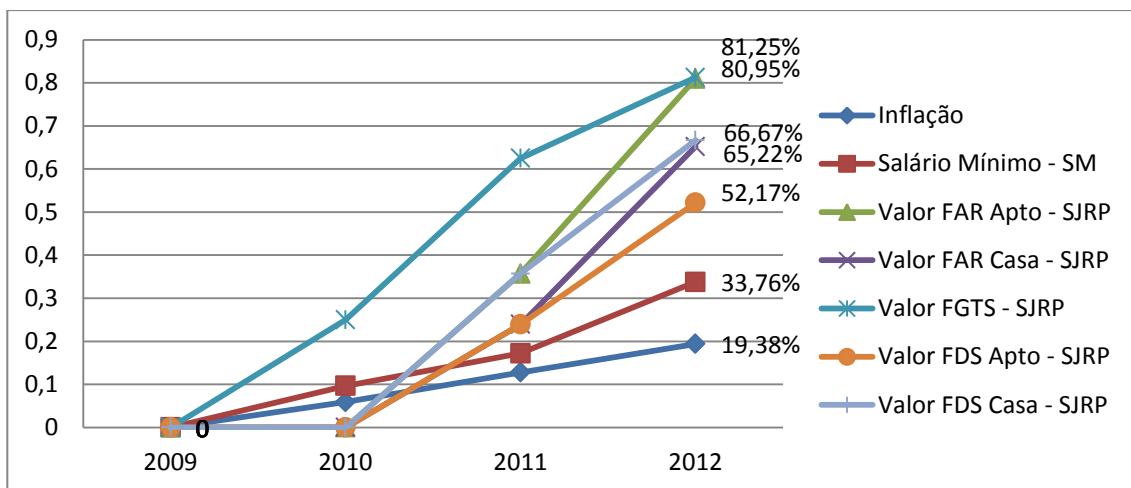
No primeiro reajuste dos valores máximos do FGTS (2010), observa-se um acréscimo que representou a equiparação dos perfis 1 e 2, com R\$ 130 mil e um reajuste do perfil 3, para R\$ 100 mil. Depois, progressivamente todas as categorias foram reajustadas, com maiores percentuais nas cidades com mais de 1 milhão de habitantes e de 250 mil a um milhão. O maior reajuste foi dado às cidades com o porte de São José do Rio Preto, novamente superando as regiões metropolitanas de São Paulo e Distrito Federal.

Analisados no conjunto, todas as tabelas evidenciam que houve um alto índice de reajuste independente da modalidade, da faixa de renda ou da fonte de recursos do PMCMV. Este reajuste certamente é multideterminado e podem-se elencar alguns dos principais fatores: a valorização dos terrenos, melhoria da rentabilidade na produção das moradias, perdas inflacionárias, aumento dos custos de produção e defasagem entre eles e os valores permitidos e a realidade cotidiana do mercado imobiliário. Todos eles de alguma maneira estão relacionados aos processos envolvidos na acumulação de capital e, por esta razão, os reajustes tem sido tão importantes para o programa, tendo um efeito direto em seu sucesso ou fracasso.

Em relação às perdas inflacionárias (vide tabelas 8 e 9, e gráfico 6), é possível perceber que, em apenas três anos, o reajuste do valor máximo das unidades no FAR (faixa 1), no FDS (faixa 1) e FGTS (faixas 2 e 3) foi superior, por uma boa margem. Por esta razão, fica evidente que os reajustes contemplam muito mais fatores do que a simples perda inflacionária, abrangendo os interesses do mercado imobiliário como um todo, atrelando-se as possibilidades de ampliação da margem de lucro das empresas de construção e absorvendo os ganhos rentistas com a terra. Os reajustes permitiram também ampliar o horizonte do mercado para a faixa de renda 1, aumentando as possibilidades de lucros, até então mais restritas.

<b>Tabela 8: Reajuste Salário Mínimo Federal – Brasil (2009-2012)</b>					
Fonte: Legislação Federal					
<b>Período</b>	<b>Fev/2009</b>	<b>Jan/2010</b>	<b>Jan/2011</b>	<b>Mar/2011</b>	<b>Jan/2012</b>
Valor R\$	465,00	510,00	540,00	545,00	622,00
Reajuste %	100,00	109,67	116,13	117,20	133,76
Dispositivo Legal	Lei 11.944 28/05/2009	Lei 12.255 15/06/2010	MP 516/2010 30/12/2010	Lei 12.382 25/02/2011	Decreto 7.655 23/12/2011

<b>Tabela 9: Inflação anual – Brasil (2009-2012)</b>				
Fonte: IBGE – Produção própria do autor				
<b>Período</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
Reajuste %	100,00	105,91	112,79	119,38



**Gráfico 6:** Comparativo da Evolução da Inflação, SM e Valores Aquisição região S. J. Rio Preto  
Fonte: Produção própria do autor

Em relação ao aumento do Salário Mínimo, os reajustes também foram muito superiores. Para o trabalhador isto tem uma séria implicação: o ganho real de renda representado pela política federal do Salário Mínimo em relação à inflação oficial não se verifica com relação ao custo de moradia. Isto é, a renda do trabalhador subiu em relação à inflação, mas o preço do reajuste da moradia subiu mais. Ou seja, a julgar por estes dados, os custos de moradia em relação ao salário, histórico problema do capitalismo brasileiro, não foram revistos em favor do trabalhador. **A dinâmica imobiliária tem forçado o PMCMV a subir os valores limites de preço da moradia**, contribuindo para um **agravamento do acesso a ela e aumentando a dependência do trabalhador em relação ao subsídio habitacional**, já que o salário não tem acompanhado a tendência de subida imobiliária.

Se a elevação dos preços dos imóveis tende a aumentar a dependência do trabalhador em relação aos subsídios, é necessário verificar como o governo trabalhou o seu reajuste, no mesmo período.

No caso da Faixa 1, o subsídio acaba cobrindo a maior parte do custo de moradia. Desta forma, os reajustes do valor do imóvel acabam recaindo sobre o subsídio do que sobre o bolso do beneficiário. Desta forma, o PMCMV define que o beneficiário deve arcar com 120 parcelas com valores referentes a 10% da renda familiar, com valor mínimo de R\$ 50,00, na fase 1 do programa e R\$ 25,00, na fase 2:

**Tabela 10:** Estrutura dos Financiamentos FAR (Faixa 1)

Fonte: Produção própria do autor

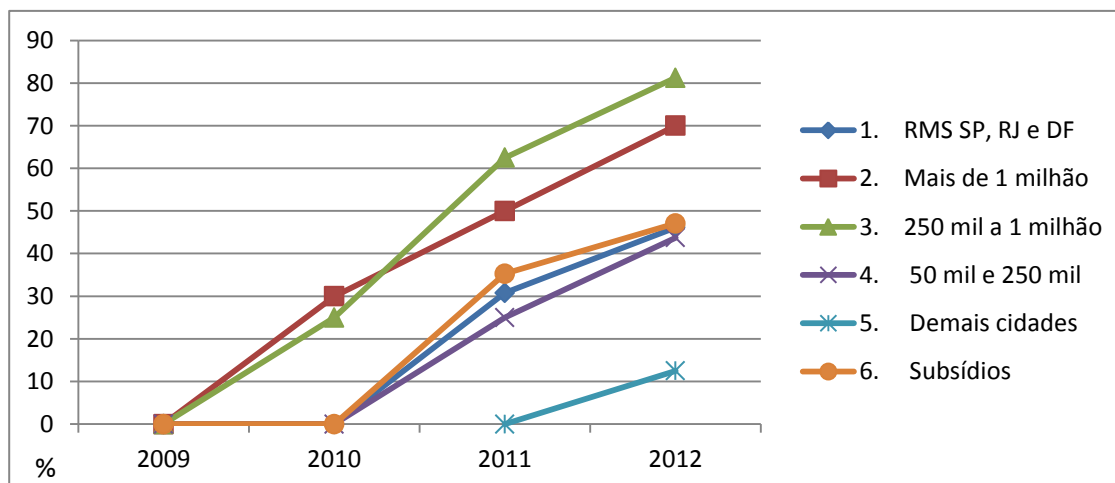
Fração a ser paga pelo morador	Quantidade de Parcelas	Valor mínimo da parcela (Renda até 1 SM)		Valor máximo das parcelas (Renda de 3 SMs)	
		Parcela	Total	Parcela	Total
Portaria 139 - 13/04/009	120	R\$ 50,00	R\$ 6.000,00	R\$ 139,00	R\$ 16.680,00
Portaria 435 - 28/08/2012	120	R\$ 25,00	R\$ 3.000,00	R\$ 160,00	R\$ 19.200,00

Já para o caso das faixas 2 e 3 ocorre diferente. Entre 2009 e 2012, o FGTS destinou R\$22,2 bilhões aos subsídios, correspondente a 31,3% dos cerca de R\$ 71,0 bilhões desembolsados por todo o Fundo no período (ver gráfico 8 – seção 2.3). A tabela 11 organiza os três reajustes dos valores máximos de subsídios do FGTS por Unidade Habitacional e o gráfico 7 mostra a evolução destes em relação à evolução dos valores máximos de aquisição, mostrados na Tabela 7:

**Tabela 11:** Evolução dos subsídios máximos UH – FGTS (Faixas 2 e 3)

Fonte: Produção própria do autor

Período	2009	2011	2012
Subsídios máximos (R\$)	17.000,00	23.000,00	25.000,00
Evolução (%)	100,00	135,29	147,06
Dispositivo Legal	M. P. nº 459 25/03/2009	Resol. Nº 653 CCFGTS 01/02/2011	Decreto 7.825 11/10/2012

**Gráfico 7:** Comparativo entre a Evolução percentual dos Valores Aquisição e o Subsídio - FGTS  
Fonte: Produção própria do autor – Dados tabelas 6 e 9

Em comparação à tabela 8, a tabela 10 e o gráfico 7 mostram que os reajustes do subsídio, de cerca de 50% em três anos, não acompanharam totalmente a dinâmica de elevação dos valores máximos financiáveis das UH em todos os perfis de municípios, ficando atrás dos perfis 3 e 2, com 81,25% e 70,00%, respectivamente. Isto se deve ao fato de os subsídios não terem sido diferenciados conforme os perfis, ou seja, ele foi único para o



Brasil todo. Isto acaba gerando uma situação na qual, em termos percentuais, ficaram prejudicados os compradores residentes em tais municípios, que precisaram recorrer a uma fração maior de seu salário para compensar o acréscimo de valor do imóvel. O subsídio, portanto, não evoluiu de forma a compensar esta perda salarial. Aparentemente, levou vantagem quem adquiriu imóvel nos municípios pequenos (perfil 5).

Analisando agora a evolução nominal dos imóveis em relação ao Salário Mínimo, apresentada na tabela a seguir, a situação revela-se ainda mais problemática:

<b>Tabela 12:</b> Evolução do custo da UH em relação ao SM - FGTS (Faixas 2 e 3)					
Fonte: Produção própria do autor					
<b>Perfil do município</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>Varição</b>
<b>1. RMS SP, RJ e DF (R\$)</b>	130.000,00	130.000,00	170.000,00	190.000,00	+ 60.000,00
Custo da UH em SM	279,57	254,90	311,93	305,47	+25,90
Subsídio da UH em SM	36,56	33,33	42,20	40,19	+3,63
Custo Final da UH em SM	243,01	221,57	269,72	265,27	+22,26
<b>2. Mais de 1 milhão (R\$)</b>	100.000,00	130.000,00	150.000,00	170.000,00	+ 70.000,00
Custo da UH em SM	215,05	254,90	275,23	273,31	+58,26
Subsídio da UH em SM	36,56	33,33	42,20	40,19	+3,63
Custo Final da UH em SM	178,49	221,57	233,03	233,12	+54,63
<b>3. 250 mil a 1 milhão (R\$)</b>	80.000,00	100.000,00	130.000,00	145.000,00	+ 65.000,00
Custo da UH em SM	172,04	196,08	238,53	233,12	+61,08
Subsídio da UH em SM	36,56	33,33	42,20	40,19	+3,63
Custo Final da UH em SM	135,48	162,75	196,33	192,93	+57,45
<b>4. 50 mil e 250 mil (R\$)</b>	80.000,00	80.000,00	100.000,00	115.000,00	+35.000,00
Custo da UH em SM	172,04	156,86	183,49	184,89	+12,85
Subsídio da UH em SM	36,56	33,33	42,20	40,19	+3,63
Custo Final da UH em SM	135,48	123,53	141,28	144,69	+9,21
<b>5. Demais cidades (R\$)</b>	Não se aplica	Não se aplica	80.000,00	90.000,00	+10.000,00
Custo da UH em SM	-	-	146,79	144,69	-2,10
Subsídio da UH em SM	36,56	33,33	42,20	40,19	+3,63
Custo Final da UH em SM	-	-	104,59	104,50	-0,09

Obs.: Os percentuais do reajuste salarial correspondem respectivamente: R\$465,00 (2009), R\$ 510,00 (2010), R\$ 545,00 (2011) e R\$ 622,00 (2012). A diferença nos totais da última coluna “variação” ocorre em função dos arredondamentos.

Em todos os perfis municipais, com exceção do perfil 5 que não contempla todo o período, o que se observa é uma **elevação do custo da moradia**, com destaque especial para os perfis 2 e 3, que representaram um aumento maior que 50 Salários Mínimos. Esta elevação, cabe frisar, não foi contemplada pelo reajuste do subsídio, **incidindo diretamente no bolso do trabalhador**. Aqui está mais um indício do caráter social e economicamente regressivo presente no PMCMV.

Para fechar esta conta, deve-se separar a perda inflacionária do acréscimo de valor da UH, para obter finalmente um valor mais próximo ao da valorização imobiliária, o que é apresentado na tabela 13 a seguir:

**Tabela 13:** Comparativo entre inflação e o valor máximo de aquisição da UH - FGTS (Faixas 2 e 3)  
Fonte: Produção própria do autor

Perfil do município	2009	2010	2011	2012	Variação
<b>1. RMS SP, RJ e DF (R\$)</b>	130.000,00	130.000,00	170.000,00	190.000,00	+ 60.000,00
Reajuste UH - Inflação	-	137.683,00	146.632,40	155.195,73	+25.195,73
Valorização (diferença)	-	-7.683,00	+23.365,60	+34.804,27	+34.804,27
<b>2. Mais de 1 milhão (R\$)</b>	100.000,00	130.000,00	150.000,00	170.000,00	+ 70.000,00
Reajuste UH - Inflação	-	105.910,00	112.794,15	119.381,33	+19.381,33
Valorização (diferença)	-	+24.090,00	+37.205,85	+50.618,67	+50.618,67
<b>3. 250 mil a 1 milhão (R\$)</b>	80.000,00	100.000,00	130.000,00	145.000,00	+ 65.000,00
Reajuste UH - Inflação	-	84.728,00	90.235,32	95.505,06	+15.505,06
Valorização (diferença)	-	+15.272,00	+39.764,68	+49.494,94	+49.494,94
<b>4. 50 mil e 250 mil (R\$)</b>	80.000,00	80.000,00	100.000,00	115.000,00	+35.000,00
Reajuste UH - Inflação	-	84.728,00	90.235,32	95.505,06	+15.505,06
Valorização (diferença)	-	-4.728,00	+9.764,68	+19.494,94	+19.494,94
<b>5. Demais cidades (R\$)</b>	Não se aplica	Não se aplica	80.000,00	90.000,00	+10.000,00
Reajuste UH - Inflação	-	-	-	85.269,74	+5.269,74
Valorização (diferença)	-	-	-	+4.730,26	+4.730,26

Obs.: Os valores percentuais de inflação correspondem respectivamente: 5,91% (2010), 12,79% (2011), 19,38% (2012).

A tabela 13 revela que descontada a inflação do período houve, em todos os perfis, acréscimos nos valores. Ainda que não sejam levados em conta, separadamente, os dados relativos à elevação de outros custos como o de construção (valor da mão-de-obra e dos materiais, por exemplo), não é plausível supor que estes assimilaram toda esta diferença. Veja-se o caso dos perfis 2 e 3, nos quais a diferença chega à casa dos R\$ 50 mil, uma elevação de cerca de 50% do valor do imóvel em 2009. Como atribuir à elevação do custo da mão de obra e dos materiais todo este valor adicional do imóvel, em apenas 3 anos? É mais crível supor que parte significativa deste excedente tenha sido assimilada na forma de valorização de capital pelo setor imobiliário, proprietários de terras e empresas de construção.

É certo que as faixas 2 e 3, por serem comercializáveis, estão submetidas mais visceralmente às regras de mercado, nada impedindo que o proprietário do imóvel faça dele um negócio e procure recuperar o custo maior que arcou numa revenda ou no aluguel, por exemplo. No entanto, isto não muda o fato de que, **na vigência do PMCMV o que se tem verificado é ampliação do custo da moradia**, o que certamente torna o acesso a ela mais difícil e dispendioso, sobretudo num país no qual este tem sido, faz tempo, o principal

gargalo para as parcelas de menor renda. A dinâmica imobiliária analisada revela, portanto, um tratamento especulativo do imóvel, que serve tanto ao capital mercantil imobiliário, velho conhecido no Brasil, quanto o capital financeiro, que busca incessantemente formas crescentes de valorização e impulsiona ainda mais a especulação dos preços e a formação das bolhas imobiliárias.

### 2.2.5. Especificações técnicas mínimas das unidades

Por especificações técnicas mínimas das unidades entendem-se os itens que se relacionam com a tipologia arquitetônica, área útil e padrão de acabamento tanto das unidades habitacionais quanto das demais dependências e equipamentos a ela vinculados. No PMCMV as especificações técnicas mínimas não se diferenciam por região, ela é padrão para o país inteiro. Embora muito parecidas, o Programa estabelece especificações técnicas mínimas separadamente entre o PMCMV empresas, com recursos FAR (Portaria nº 465 de 03/10/2011) e o PMCMV Entidades com recursos FDS (Instrução Normativa nº 34 de 28/09/2011).

Com relação à tipologia arquitetônica, o PMCMV estabelece dois tipos, tipologia 1 – casa térrea e tipologia 2 – apartamento. O quadro abaixo define os itens referentes a cada uma das tipologias no **PMCMV-2 – recursos FAR**.

<b>Quadro 9:</b> Especificações técnicas mínimas das unidades – PMCMV-2 – FAR/PNHU Fonte: Portaria nº 465 de 03/10/2011 e Ministério das Cidades: Cartilha Completa do Programa Minha Casa Minha Vida. Elaborado pelo autor		
<b>Especif.</b>	<b>Tipologia 1 – Casa Térrea</b>	<b>Tipologia 2 – Apartamento</b>
Compartimentos	Sala, cozinha, banheiro, circulação, 2 dormitórios (um p/ casal) e área externa com tanque e máquina.	Sala, 1 dormitório para casal e 1 dormitório para duas pessoas, cozinha, área de serviço e banheiro.
Área interna útil	36,00m <sup>2</sup> (não computadas paredes e área de serviço).	39,00m <sup>2</sup>
Piso	Cerâmica esmaltada em toda a unidade, com rodapé, e desnível máximo de 15mm.	Cerâmica em toda a unidade, com rodapé, e desnível máximo de 15mm. Cerâmica no hall e nas áreas de circulação internas. Cimentado alisado nas escadas.
Cobertura	Em telha cerâmica/concreto com forro ou de fibrocimento (espessura mínima de 5 mm) com laje, sobre estrutura de madeira ou metálica.	Sobre laje, em telha cerâmica ou de fibrocimento (espessura mínima de 5 mm), com estrutura de madeira ou metálica. Admite-se laje inclinada desde que coberta com telhas.
Caixilhos	Portas internas em madeira. Admite-se porta metálica no acesso à unidade. Batente em aço ou madeira desde que possibilite a inversão do sentido de abertura das portas. Vão livre de 0,80 m x 2,10 m em todas as portas. Previsão de área de aproximação para abertura das portas (0,60 m interno e 0,30 m externo), maçanetas de alavanca a 1,00 m do piso.	

Dimensões dos cômodos	A dimensão dos cômodos não é definida, mas há um lay-out mínimo que deve ser obedecido com mobiliário padrão. Deve ser respeitado um espaço livre de obstáculos em frente às portas de no mínimo 1,20 m. Deve ser possível inscrever, em todos os cômodos, o módulo de manobra sem deslocamento para rotação de 180° definido pela NBR 9050 (1,20 m x 1,50 m), livre de obstáculos.	
Pé-direito mínimo	2,30 m nos banheiros e 2,50 m nos demais cômodos.	2,30 m nos banheiros e 2,50 m nos demais cômodos.
Revestimento interno	Massa única, gesso (exceto banheiros, cozinhas ou áreas de serviço) ou concreto regularizado para pintura.	Massa única, gesso (exceto banheiros, cozinhas ou áreas de serviço) ou concreto regularizado para pintura.
Revestimento externo	Massa única ou concreto regularizado para pintura.	Massa única ou concreto regularizado para pintura.
Revestimento áreas molhadas	Azulejo com altura mínima de 1,50 m em todas as paredes do banheiro, cozinha e área de serviço.	Azulejo com altura mínima de 1,50 m em todas as paredes do banheiro, cozinha e área de serviço.
Instalações hidráulicas	Número de pontos definido.	Número de pontos definido.
Instalações elétricas	Número de pontos definido, especificação mínima de materiais.	Número de pontos definido, especificação mínima de materiais.
Aquecimento solar/térmico	Instalação de kit completo – obrigatório para casas.	Instalação de kit completo – opcional.
Passeio	0,50m no perímetro da construção.	0,50m no perímetro da construção.
Proteção da alvenaria e fundação	Piso de concreto com 0,50m de largura ao redor da edificação	
Calçada	Largura mínima de, 0,90m	
Observações	Para as casas deverá ser prevista ampliação da UH, entretanto o PMCMV não especifica limite e qual o programa de ampliação que deverá ser atendido.	

### **2.2.6. Diretrizes urbanísticas, planejamento urbano e o PMCMV**

Por fim, o Programa Minha Casa Minha Vida possui uma série de elementos que procuram estabelecer as diretrizes urbanísticas dos empreendimentos e favorecer o planejamento urbano dos municípios, uma vez que conjuntos habitacionais trazem questões e problemas de âmbito urbano.

A legislação do PMCMV, por exemplo, revela o interesse em estabelecer diretrizes urbanísticas para os empreendimentos contratados pelo FAR. A Portaria nº 325 de 07/07/2011 estabelece as seguintes diretrizes para a elaboração de projetos de empreendimentos:

1. Inserção na malha urbana ou em zonas de expansão urbana, assim definidas pelo Plano Diretor.

2. Quando localizados em zona de expansão urbana, deverão estar contíguos à malha urbana e possuir no entorno áreas destinadas para atividades comerciais locais.
3. Deverão ser dotados de infraestrutura urbana básica operante até a data de entrega do empreendimento, como vias de acesso e de circulação pavimentadas, drenagem pluvial, calçadas, guias e sarjetas, rede de energia elétrica e iluminação pública, rede de abastecimento de água potável, soluções para o esgotamento sanitário, e serviço de coleta de lixo.
4. Os empreendimentos que totalizarem mais de 1.000 unidades deverão ter garantidas áreas institucionais para implantação dos equipamentos públicos necessários para atendimento da demanda gerada por eles.
5. Os empreendimentos do tipo condomínio deverão ser segmentados em número máximo de 300 unidades habitacionais.
6. Os empreendimentos na forma de condomínio, com mais de 60 unidades habitacionais, deverão conter equipamentos de uso comum, no mínimo de 1% do valor da edificação e infraestrutura, priorizando: espaço coberto para uso comunitário, espaço descoberto para lazer e recreação infantil, quadra de esportes.
7. As famílias residentes nos empreendimentos, com crianças em idade escolar, deverão ser atendidas, por escolas de educação infantil e de ensino fundamental localizadas, preferencialmente, numa faixa de até 2.000 metros ao redor do empreendimento.
8. Na ausência de legislação municipal ou estadual acerca das condições de acessibilidade, os projetos deverão possuir no mínimo 3% de suas unidades adaptadas ao uso por pessoas com deficiência.

Estes critérios foram criados de forma articulada ao trabalho da Secretaria Nacional de Programas Urbanos – SNPU, vinculada ao MCidades, que no momento da instituição do Programa Minha Casa Minha Vida (Lei nº 11.977/09) e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), passaram a exigir dos municípios a aplicação das estratégias de ordenamento territorial definidas nos Planos Diretores, beneficiando aqueles municípios que elaboraram Planos, reservando áreas para habitação de interesse social e regularização

fundiária, definindo diretrizes para a infraestrutura e criaram instâncias de gestão democrática<sup>73</sup>.

O intuito da SNPU é fazer com que os Planos Diretores e a legislação que o complementa assegurem a definição de áreas destinadas à habitação de interesse social em áreas aptas à urbanização, por meio da delimitação e regulamentação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), que permitem estabelecer uma categoria diferenciada de zoneamento, favorecendo o acesso aos serviços urbanos, à infraestrutura e à oferta de emprego e serviços para a população de baixa renda.

Para auxiliar os municípios nesta tarefa, a SNPU criou uma cartilha<sup>74</sup> que tenta aumentar as chances dos empreendimentos financiados com recursos do PMCMV terem uma boa localização urbana. A cartilha utiliza uma série de exemplificações para tentar mostrar como os agentes públicos podem produzir moradias bem localizadas, por meio de mapas extraídos de planos diretores de cidades brasileiras. A cartilha parte da premissa que a provisão habitacional não se resume a soluções quantitativas sendo necessário possibilitar uma boa localização para os mais pobres na cidade, utilizando como estratégia para isso, os diversos instrumentos urbanísticos preconizados pelo Estatuto das Cidades, que prometem facilitar o acesso à terra bem localizada. Dentre os problemas a serem enfrentados enfatiza-se o combate aos vazios urbanos, ao modelo de provisão habitacional na periferia da cidade e ao esvaziamento das suas regiões centrais, apostando nos instrumentos urbanísticos do Plano Diretor de cada cidade. Dentre os principais instrumentos destacam-se na cartilha: Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS); Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios – PEUC; IPTU Progressivo no Tempo; Desapropriação com Títulos da Dívida Pública; Consórcio Imobiliário; e outros instrumentos que favoreçam a obtenção de terrenos pela prefeitura municipal como Direito de Preempção, Dação em Pagamento, Abandono, Concessão de Direito Real de Uso - CDRU.

Além disso, a cartilha enfatiza que lei 11.977 que dispõe sobre o PMCMV institui critérios de prioridade para empreendimentos que atenderem a algumas condições, dentre elas a doação pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios de terrenos localizados em área urbana consolidada para implantação de empreendimentos vinculados ao programa; a implementação, pelos mesmos agentes, de medidas de desoneração tributária, para as construções destinadas à habitação de interesse social; e a

---

<sup>73</sup> Segundo informações constante na seguinte Cartilha do Programa. Cf. ROLNIK, Raquel (org.). **Como produzir moradia bem localizada com os recursos do Programa Minha Casa Minha Vida? Implementando os instrumentos do Estatuto da Cidade!**. Brasília: Ministério das Cidades, 2010.

<sup>74</sup> ROLNIK, Raquel. **Op. Cit.**

implementação dos instrumentos da Lei no 10.257 (Estatuto da Cidade), voltados ao controle da retenção das áreas urbanas em ociosidade.

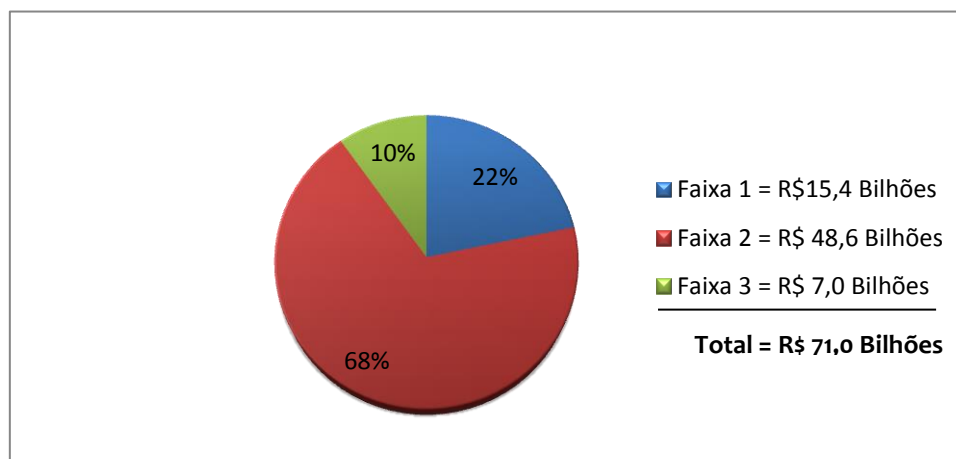
Esta é uma iniciativa importante, por parte do Governo, visando construir cidades mais justas. No entanto, conforme já discutido, a estrutura do PMCMV voltada para o benefício do capital privado, dando a ele um alto grau de autonomia nas decisões urbanas, contradiz e pressiona o desenvolvimento urbano na direção oposta. Com relação à cartilha cabe a pergunta: qual a sua força perante toda uma engrenagem voltada para a produção quantitativa de moradias?

Passaremos agora às análises dos dois filões de mercado organizados no PMCMV.

### 2.3. O filão preferido: o PMCMV para as faixas 2 e 3 (acima de 3 salários mínimos)

No âmbito do PMCMV as faixas 2 e 3 (3 a 10 salários mínimos) tratam de habitações que se enquadram no conhecido “mercado popular”. Na primeira fase do Programa (PMCMV-1), foram previstas 600 mil unidades, sendo 400 mil para faixa 2 e 200 mil para faixa 3. Na segunda (PMCMV-2), a meta é contratar 600 mil habitações para faixa 2 e 200 mil unidades para a faixa 3.

Os recursos são oriundos do FGTS e contemplam subsídios diretos do FGTS, como foi mostrado anteriormente. Quanto às faixas de renda do programa, o direcionamento do desembolso foi de:



**Gráfico 8:** Direcionamento do desembolso por Faixa de renda (05/2009 a 05/2012)

Fonte: Caderno PMCMV – disponível em:

[http://www.sedhab.df.gov.br/mapas\\_sicad/conferencias/programa\\_minha\\_casa\\_minha\\_vida.pdf](http://www.sedhab.df.gov.br/mapas_sicad/conferencias/programa_minha_casa_minha_vida.pdf).

Ou seja, as faixas 2 e 3 desembolsaram juntas, entre maio de 2009 e maio de 2012, cerca de R\$ 55,6 bilhões, ou 78% do total, comprovando que **o mercado popular tem tido a preferência na aplicação dos recursos.**

A operacionalização da comercialização ocorre da seguinte maneira: as construtoras apresentam projetos de empreendimentos às superintendências regionais da CEF, que, por sua vez realiza uma pré-análise a fim de autorizar o lançamento e a comercialização. Após a conclusão da análise a CEF aguarda a comprovação da comercialização mínima exigida, assina o contrato de financiamento à produção. Durante a realização da obra, a CEF financia o mutuário pessoa física e o montante é abatido da dívida da construtora. Ou seja, após o lançamento do empreendimento, o beneficiário pode procurar a construtora ou a CEF, seja nas agências ou nos feirões de Imóveis promovidos por esta. Estes feirões foram criados em 2005, por iniciativa do Banco, e em sua primeira edição movimentaram R\$ 1,6 bilhão e receberam a visita de aproximadamente 359 mil pessoas<sup>75</sup>. Desde então os feirões tem gerado investimentos crescentes no setor de habitação, sobretudo depois da criação do PMCMV. Atualmente é considerado pela própria CEF um “mega evento” imobiliário, pois os feirões reúnem, num único espaço, todos os agentes da cadeia da habitação como construtoras, corretores, cartórios e técnicos da própria instituição, responsáveis por analisar e liberar os empréstimos. Nos feirões é possível ao cliente fechar o negócio, conhecer o imóvel e dar entrada nos papéis do financiamento.

O perfil de atendimento previsto inicialmente pelo PMCMV em relação às faixas de renda revela o quanto o PMCMV foi moldado para atender ao interesse do setor imobiliário. Especialmente na primeira fase do Programa, as faixas 2 e 3 foram favorecidas, totalizando uma demanda de 600 mil imóveis, em relação aos 400 mil da faixa 1. Conforme ARANTES e FIX (2009), estas duas faixas mereceram 60% das unidades e 53% do subsídio público, apesar de representarem apenas 15,2% do total do déficit habitacional. Em compensação, a faixa 1, responsável por 82,5% do déficit habitacional urbano receberá apenas 35% das unidades do PMCMV, o que corresponde a 8% do total do déficit para esta faixa. Isto ocorreu porque as faixas 2 e 3 são consideradas, pelo mercado, como mais lucrativas. A entrada na faixa inferior de forma maciça, processo que tem acontecido mais recentemente, só ocorreu porque as empresas pressionaram para torná-la igualmente lucrativa, solicitando ao governo a ampliação dos valores que serão pagos nos financiamentos da produção, melhorando a viabilidade do negócio.

A fase 2 do PMCMV procura alterar o foco, voltando-o para a faixa 1, invertendo o percentual de atendimento, agora respondendo com 60% das unidades, contra 40% das faixas 2 e 3. No entanto, também para a faixa 2 houve uma ampliação de 50% da meta de

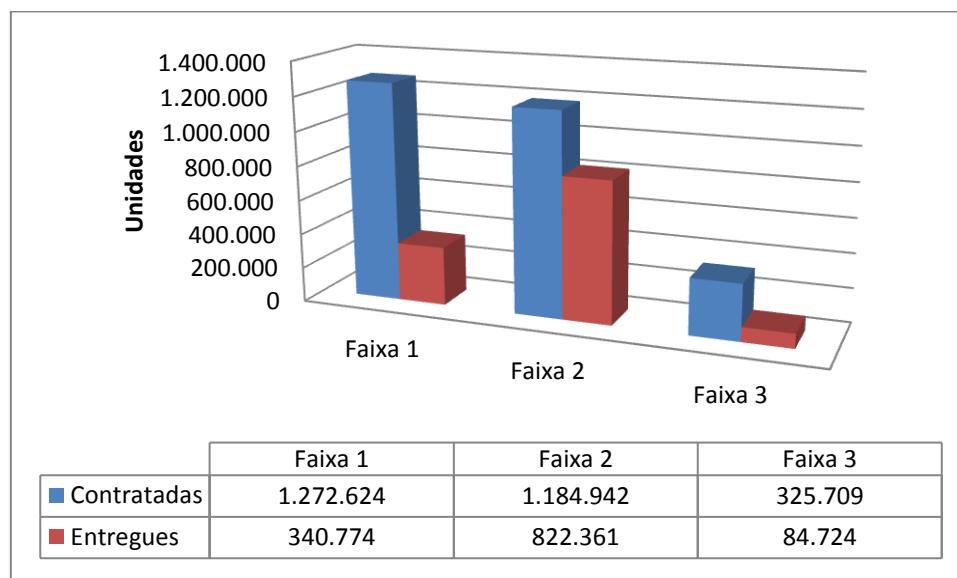
---

<sup>75</sup> Fonte: Caixa Econômica Federal



contratação, pulando de 400 mil para 600 mil unidades, estimulando ainda mais o mercado. De certo modo, a evolução do PMCMV permitiu uma melhor estruturação da faixa 1 para torná-la mais vantajosa para as construtoras, o que será analisado no tópico a seguir.

Em termos de contratação, a evolução do PMCMV para todas as faixas tem sido muito grande. A seguir o gráfico revela a quantidade de contratação do PMCMV, até julho de 2013:



**Gráfico 9:** Número de Unidades Habitacionais PMCMV – Data base: 15/07/2013  
Fonte: Caixa Econômica Federal.

O Gráfico revela que, somadas as contribuições das duas fases do PMCMV, tem-se um total de 2.773.275 unidades contratadas e 1.247.859 já entregues. Ou seja, as contratações já estão próximas de atingir a meta das duas fases somadas de 3,4 milhões de unidades (1 milhão do PMCMV-1 e 2,4 milhões do PMCMV-2). Outra informação importante é que a faixa 2 é a que teve um maior percentual de entrega de unidades habitacionais (cerca de 70%, contra 26,7% da faixa 1 e 26% da faixa 3) o que é justificado por representar a faixa dos produtos mais vendidos no mercado.

Estes dados revelam também as inter-relações entre as estimativas de déficit habitacional e a expansão da produção imobiliária por parte das empresas, sugerindo que o déficit ou a demanda habitacional é utilizada pelo governo e pelo capital imobiliário, seja ele mercantil ou financeiro, na função similar a dos estudos prospectivos de mercado.

Este é o filão preferido pela maior parte das grandes empresas de construção brasileiras. Muitas delas compraram empresas menores com experiência no setor popular ou econômico às vésperas do PMCMV. É o caso da Construtora Tenda S.A., incorporada pela Gafisa S.A. em 2009, e da Goldfarb, comprada pela PDG Realty em 2007 (FIX, 2011).

Outras empresas abriram subsidiárias, como a Cyrela Brazil Realty que criou a marca *Living*, ainda em 2006, mas que ganharia gestão independente após o lançamento do PMCMV.

Os ganhos que muitas empresas tem obtido após o PMCMV saltam aos olhos: a Cury, por exemplo, registrou crescimento líquido do lucro de 735% em 2010, em relação a 2009 e a MRV Engenharia e Participações S.A. é responsável por 12% do total das contratações no programa, nas faixas de renda 2 e 3 (Fix, 2011).

#### 2.4. O novo filão: o PMCMV para a faixa 1 (até 3 salários mínimos)

Como se pode perceber pela análise realizada na seção 2.2.1 que tratou da estrutura financeira do PMCMV, o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) se tornou a principal fonte de recursos para a provisão de habitações para a faixa de renda de 0 a 3 salários mínimos (ver Quadro 4). Este dado é relevante, pois dentro da lógica atual das políticas sociais setoriais revela as especificidades que tem se consolidado desde a criação do PMCMV.

Vale lembrar que os recursos do FAR utilizados no PNHU para aquisição de moradias, apesar de conter a palavra “arrendamento”, não têm mais vínculo com o anterior Programa de Arrendamento Residencial (PAR), em que se adquiria imóveis pelo sistema de *leasing*. A aplicação atual dos recursos do FAR tem se dado em financiamentos de compra de casa própria, sobretudo por meio da alienação fiduciária com subvenção econômica.

Conforme apresentado anteriormente, a dotação orçamentária do FAR para o PMCMV (Lei 11.977) foi de 16,5 bilhões, algo em torno de 68,75% de toda a dotação inicial definida para o Programa (PMCMV-1), financiando cerca de 400 mil moradias, e na segunda fase (PMCMV-2) ajudará a financiar 1,2 milhões de residências<sup>76</sup>, o que mostra o peso que o Programa atribui a esta faixa de renda e o potencial que este mercado de moradias possui.

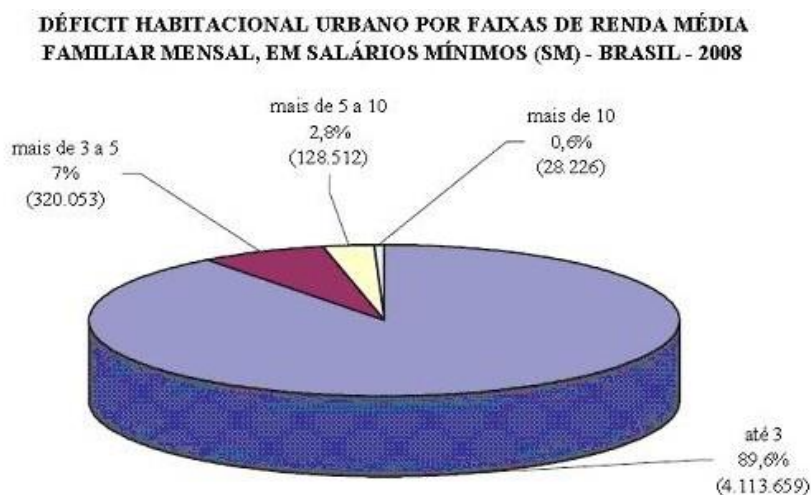
Em sua tese defendida recentemente, Lucia Shimbo<sup>77</sup> nos mostra como o setor de habitação social tem se transformado nos últimos anos. Um dos principais aspectos destacados pela autora é o fato de que houve **uma quebra da histórica divisão existente entre política de habitação social e política de habitação de mercado**, ocorrendo uma confluência ou mistura, na prática, destas duas políticas. Esta contaminação mútua entre as duas esferas, denominada por Shimbo como “fronteira de indistinção” obrigou a autora a rever conceitualmente este tipo de produção de moradia deixando de fazer sentido a

<sup>76</sup> Informações disponíveis no site: [www.brasil.gov.br](http://www.brasil.gov.br) – acesso em outubro de 2012.

<sup>77</sup> SHIMBO, L. **Habitação social, Habitação de mercado - a confluência entre Estado, Empresas construtoras e capital**. São Carlos: Tese de Doutorado, 2010.

denominação “habitação social” ou “de interesse social”, para dar lugar ao conceito de “habitação social de mercado”, um conceito que funde as duas esferas e, por isso, mais coerente com a dinâmica atual.

Essa revisão conceitual é de extrema relevância para explicar os fenômenos ocorridos neste campo de pesquisa, inclusive para melhor delimitar onde começa e onde termina esta fronteira de indistinção. No que diz respeito aos interesses desta tese, esta fronteira parece estar progressivamente se ampliando na direção da faixa de renda mais pobre da população. Um indício de que este movimento tenha como meta esta faixa de renda é o fato de que os números do déficit habitacional brasileiro, segundo a Fundação João Pinheiro<sup>78</sup>, apontam em sua composição cerca de 89,6% de famílias pertencentes a esta faixa. Algo na ordem de 4 milhões de famílias (conforme gráfico 10), número nada desprezível sob diversos pontos de vista: na perspectiva estatal, revela a limitação histórica de nossas cidades e políticas de habitação; na perspectiva do “mercado” um público consumidor praticamente infinito, ao qual se deve atingir oferecendo produtos “adequados” a seu poder de compra. Alcançar esta ampla faixa de “consumidores” pertencentes às classes “D” e “E” (até 3 SM), garantindo uma lucratividade suficiente, talvez seja o sonho de muitos empresários do setor, o que justificaria também as pressões políticas do setor imobiliário em relação ao Estado.



**Gráfico 10:** Déficit habitacional urbano por faixa de renda média familiar mensal.  
Fonte: Relatório sobre o déficit habitacional no Brasil 2008 – Fundação João Pinheiro.

A constatação de que a produção de mercado já conseguiu atingir o “setor econômico” é mais do que evidente, como bem mostrou SHIMBO (2010), processo este cujo ápice culminou entre o final do 1º governo Lula e o início do 2º. Vimos como o governo

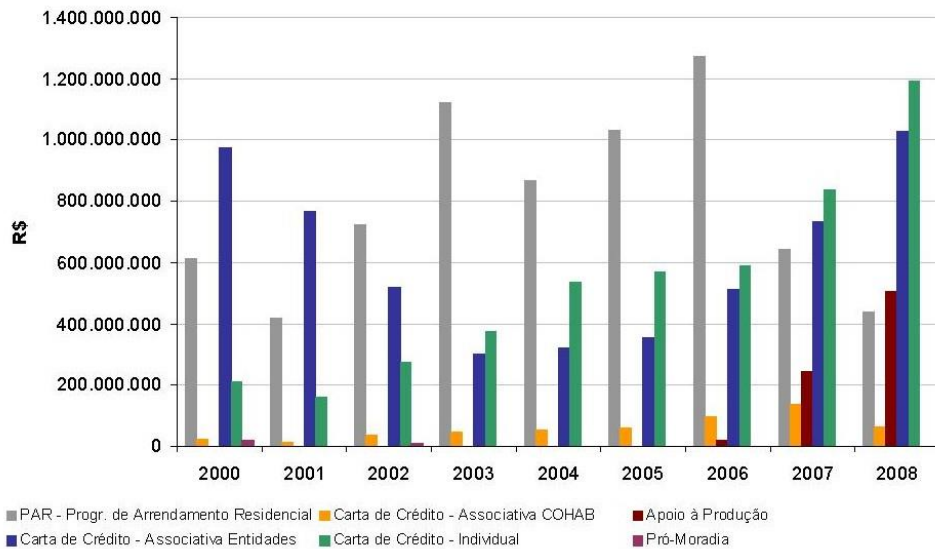
<sup>78</sup> Fundação João Pinheiro. **Relatório, sobre o déficit habitacional no Brasil.** 2008.

deste presidente salientou a necessidade de repensar o mercado para repensar as políticas sociais. Daí provém o conjunto de ações específicas de conjuntura interna que desembocaram no cenário atual desde 2004 comentados no capítulo 1, como a melhoria do ambiente regulatório, do crédito à pessoa física, do aumento dos prazos de pagamento, da diminuição dos valores de entrada e da ampliação da cota de financiamento de imóveis, a ampliação do volume de crédito para as incorporadoras pela Caixa Econômica Federal (CEF), o aumento da porcentagem de financiamento do total da obra (de 50% a 85%) e a revisão da carga tributária incidente na cadeia produtiva da construção civil (IPI).

O que estas medidas tinham como pano de fundo é a opção por parte do governo em prover habitações sob a forma privada e não estatal. Assim apesar da existência de 2 Subsistemas da Política Nacional de Habitação (PNH) – o Subsistema de habitação social e o de habitação de mercado – em ambos a opção foi pelo modelo privado.

Vale destacar que a constatação de que a faixa de renda mais pobre do “setor econômico” necessitava de um subsídio por parte do Estado ocorreu durante a década de 1990, no final do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) quando foi criado o Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH), mas com poucas ações efetivas colocadas em prática naquele momento (SHIMBO, 2010), sendo reformulado no governo Lula. O subsídio foi a “grande lição” que o Estado teve com relação à habitação para baixa renda, desde o período do BNH, no qual se trabalhava com o princípio da auto-sustentação financeira (BARBOSA, 2008) e com isso não atingia a faixa mais pobre.

Evidentemente que a opção pelo modelo privado que foi se desenhando neste período até a criação do PMCMV passou por um período de maturação, no qual uma série de linhas de financiamento com recursos do FGTS foram desenvolvidas, conforme gráfico abaixo. Merece especial atenção o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), que entre os anos de 2003 a 2006, quase hegemonizou os financiamentos com recursos do FGTS e também, um pouco depois os Programas Carta de Crédito Associativa e Individual, que tiveram um crescimento muito grande.



**Gráfico 11:** Valores contratados FGTS (2000 a 2008), por programas.

Fonte: SHIMBO (2010).

Desta forma, entre 2007, quando é lançado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) a 2009, quando é lançado o Programa Minha Casa Minha Vida, houve um progressivo desenvolvimento do mercado do setor da habitação social<sup>79</sup> e um consequente alargamento da fronteira de indistinção entre “social” e de “mercado” referida acima. No entanto, a parcela mais pobre deste setor ainda não havia tido o mesmo crescimento verificado nas faixas de renda maiores. Segundo ROYER (2009), no ano de 2008, das cerca de 300 mil unidades habitacionais financiadas, a média de valor por unidade era da ordem de R\$ 98.395,00, ou seja, cerca do dobro do valor de cada unidade do conjunto Nova Esperança. Ou seja, o PMCMV que nasce justamente com um dos intuitos de estender a faixa de atendimento para as classes C, D e E, ainda tem sido tímido e encontrado muitas dificuldades para estender o “modelo de mercado” para as faixas mais pobres<sup>80</sup>, dificuldade esta que não tem sido objeto de investigação mais detida nos trabalhos acadêmicos recentes.

As dificuldades em atingir as faixas mais pobres do “setor econômico” decorrem de início pelo fato da necessidade de enfrentar o grande problema histórico que caracteriza estas faixas de renda: a grande dificuldade ou mesmo a impossibilidade de pagar pela moradia. Esta dificuldade prevalece, desde os tempos do Banco Nacional de Habitação

<sup>79</sup> Aqui não optou-se pela denominação “habitação social de mercado” para poder contemplar aquela parcela que ainda pertence ao extremo oposto do diapasão do “social” e que ainda não foi totalmente abarcada pelo mercado.

<sup>80</sup> Conforme a tabela (Quadro 8) do trabalho de SHIMBO (2010), é possível perceber que a atuação das empresas de construção civil no segmento econômico tem ficado acima da faixa de 3 Salários Mínimos. Ver SHIMBO, L. **Op. Cit.** P. 139-40.

(BNH), que como se sabe atendeu mais à classe média e passou por um período de crise que culminou com a sua extinção.

Além disso, atender à demanda atual por moradia é tarefa que, ao menos aparentemente, se tornou mais complexa, exigindo que as soluções dos “empreendimentos” abarquem as atuais exigências urbanas, que tentam combater a lógica histórica do desenvolvimento urbano no país, na qual também as políticas de habitação tiveram papel de destaque, inchando as periferias com conjuntos habitacionais com uma qualidade discutível em termos técnicos e urbanos, aspectos já bastante criticados desde a década de 1980. Contemplar nos financiamentos os custos com infraestrutura não é o mesmo que incorporar ganhos com a propriedade fundiária objeto de especulação, mas de certa forma é o que se observa nos reajustes frequentes dos valores máximos financiáveis (analisada na seção 2.2.4). Ao invés das unidades e conjuntos habitacionais ganharem na qualidade, os valores adicionais no financiamento estão sendo captados por proprietários de terra, fato que se confirma na análise dos conjuntos habitacionais de S. José do Rio Preto.

Até o ano de 2011, apenas a CEF operava o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR). A partir de 2012, o Banco do Brasil (BB) passou a atender também à faixa de renda 1, como mandatário do FAR. Em 2012, o BB incrementou substancialmente suas contratações de operações no PMCMV, atingindo crescimento de 385,3% em comparação ao ano anterior. No 2º semestre de 2012, o BB passou a operar também no Programa Nacional de Habitação Rural, voltado para a redução do déficit habitacional nas áreas rurais<sup>81</sup>. Veja-se agora com mais detalhes como tem evoluído este novo filão (faixa 1).

#### **2.4.1. Evolução do PMCMV faixa 1 (PNHR e PNHU)**

Neste tópico serão apresentados dados que permitem acompanhar o desenvolvimento do PMCMV para a faixa 1 (0 a 3 salários mínimos). Como se verá, os dados fornecidos pela CEF permitem revelar alguns esquemas de funcionamento do PMCMV, bastante específicos para esta faixa de renda, que o diferencia das demais faixas.

Conforme apresentado anteriormente, no escopo do PMCMV os financiamentos para faixa 1 se enquadram em diferentes modalidades, cada uma delas integrada a um dos subprogramas, PNHU e PNHR, e destinada aos diferentes agentes, do PMCMV-Empresas e do PMCMV-Entidades. Frente a esta complexidade a CEF procurou facilitar a compreensão

---

<sup>81</sup> Informações obtidas nos balanços financeiros anuais do Banco do Brasil. Disponível em: <http://www.bb.com.br/portallbb/portallbb/page3,136,3433,0,0,1,8.bb?codigoMenu=198&codigoNoticia=10805&codigoRet=214&bread=1> <acesso em, 02/11/2013>.

da origem e destinação de cada recurso ajustando, cada um, à linguagem operacional bancária, definindo cada linha de financiamento como um “produto”. Assim, para a faixa 1, a CEF possui 4 “produtos” oferecidos dentro do PMCMV:

1. **Produto 1 - FAR/Alienação:** Trata-se de financiamentos vinculados ao PNHU, com utilização do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) que operam na forma jurídica da alienação fiduciária, voltados às empresas de construção civil (setor privado), com a demanda organizada e garantida pelas prefeituras municipais;
2. **Produto 2 – FAR/Urbanização:** Trata-se de financiamentos vinculados ao PNHU, também com a utilização do FAR. A diferença aqui é que operam em obras vinculadas à urbanização de assentamentos precários, saneamento integrado, manejo de águas pluviais e prevenção de deslizamento de encostas e não se baseiam da figura jurídica da alienação fiduciária;
3. **Produto 3 - FDS.** Trata-se de financiamentos vinculados ao PNHU, com utilização do Fundo de Desenvolvimento Social, como vimos voltados às entidades sem fins lucrativos do PMCMV-Entidades;
4. **Produto 4 - Imóvel Rural:** Trata-se de financiamentos vinculados ao PNHR, voltados a habitações localizadas nas áreas rurais dos municípios.

Como se pode deduzir, do ponto de vista dos agentes envolvidos, o **produto 1** serve para a produção de unidades habitacionais propriamente dita, na qual as contratações são fomentadas pelos agentes privados (construtoras, por exemplo) que construirão moradias que serão depois sorteadas para as famílias de baixa renda. A demanda é organizada pelas prefeituras e a CEF responsável pelo acompanhamento da obra e da liberação dos recursos, conforme as medições mensais de obra. O **produto 2** serve para obras vinculadas à urbanização de assentamentos precários, saneamento integrado, manejo de águas pluviais e prevenção de deslizamento de encostas cuja contratação é fomentada e mediada pelos órgãos públicos, especialmente as prefeituras municipais. No entanto, os agentes privados é que se responsabilizam pela apresentação, execução e responsabilidade técnica dos projetos e obras. Tanto o produto 1 quanto o produto 2 tem fins lucrativos e, portanto, se enquadram na PMCMV-Empresas.

O **produto 3**, por se enquadrar no PMCMV-Entidades, é exclusivamente voltado à entidades sem fins lucrativos como sindicatos, federações, associações, cooperativas habitacionais e de crédito rural, união de moradores, todas denominadas Entidades

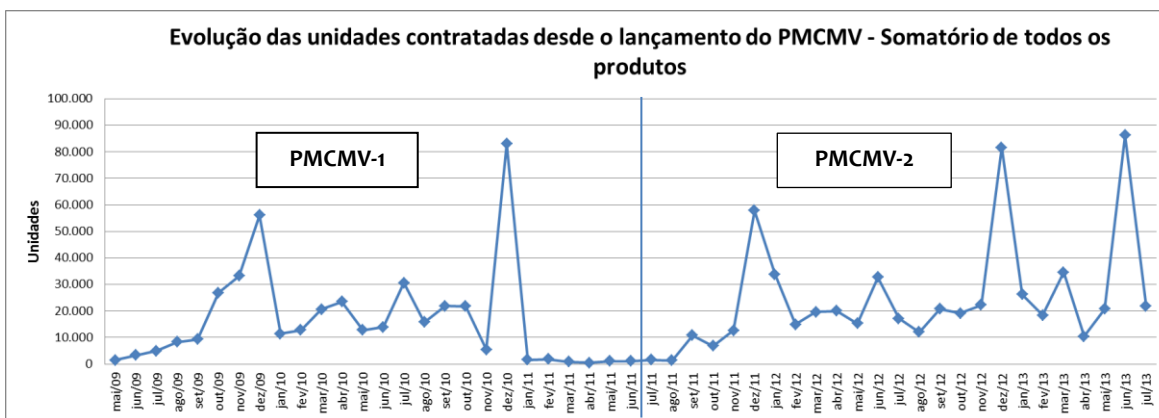
Organizadoras, responsáveis por fomentar o empreendimento. Porém, os agentes privados, as empresas de construção, muitas vezes são os responsáveis pelas obras, salvo quando esta ocorre por mão de obra de mutirão dos próprios moradores. O fato do produto 3 ser fomentado por entidades sem fins lucrativos, isto não quer dizer que o agente privado não obterá lucro com o empreendimento, pelo contrário.

Por fim, o **produto 4** difere-se dos demais pelo fato de que a fonte de recurso está atrelada a outro subprograma, o PNHR, e provém do Orçamento Geral da União. Outra diferença é que, por serem obras rurais, o contrato não inclui a infraestrutura completa ao redor da moradia, como arruamento, por exemplo, típica dos contratos urbanos. Conta apenas com soluções de abastecimento de água, esgotamento sanitário e energia elétrica. Não há na legislação do PMCMV restrição quanto ao tipo de agente, se privado com ou sem fins lucrativos, ou público. No entanto, como veremos a seguir, até o momento, os principais fomentadores tem sido as Entidades Organizadoras e as prefeituras municipais.

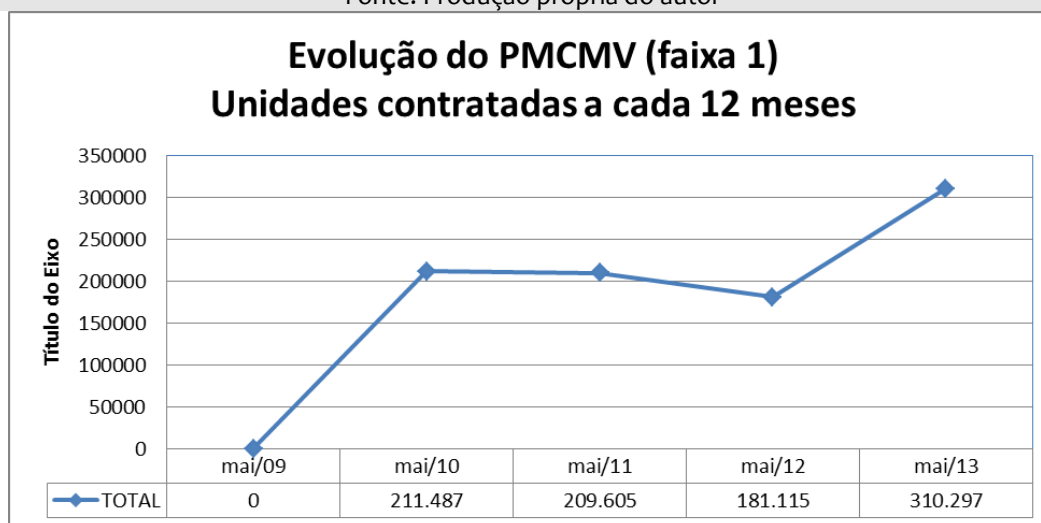
Vejamos agora, em termos quantitativos, como os recursos tem se distribuído nos 4 produtos, possibilitando obter um panorama nacional das contratações para a faixa 1. Apesar de não serem dados absolutos, eles possibilitam obter um panorama bem aproximado devido ao fato de a CEF ser o principal agente financeiro do programa, sobretudo para a faixa 1 (de longe seguido pelo Banco do Brasil), e portanto, os dados fornecidos por ela e que serão analisados agora representam uma enorme amostragem nacional, dando uma excelente ideia do panorama da produção do PMCMV – 1 e PMCMV – 2 para a faixa 1. Ambas as fases do Programa contrataram 1.041.352 (um milhão, quarenta e um mil, trezentos e cinquenta e duas) unidades, no período entre 05 de maio de 2009 a 31 de julho de 2013. A diferença deste número em relação ao total de 1.272.624, apresentado no gráfico 9, corresponde aos contratos realizados pelo BB, ou seja, 231.272 unidades.

Os gráficos abaixo apresentam o número total de unidades contratadas, somando os 4 produtos. O Gráfico 12 mostra a evolução mensal e o 13 a evolução por período de 12 meses:





**Gráfico 12:** Evolução das UH contratadas desde o lançamento do PMCMV – Todos os produtos  
Fonte: Produção própria do autor



**Taxa contratação: 228.126 unidades/ano**

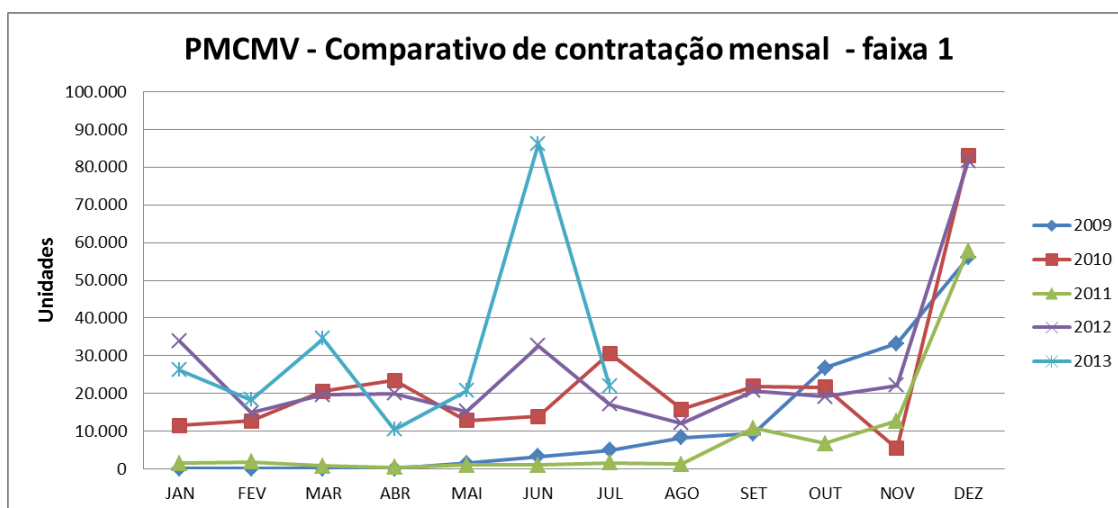
**Gráfico 13:** Evolução do PMCMV (faixa 1) - UH contratadas desde o lançamento - todos os produtos  
Fonte: Produção própria do autor

O gráfico 12 aponta que na grande maioria dos meses a contratação esteve acima de 10 mil unidades, com duas exceções: os períodos inicial e final do PMCMV-1, momento de arrancada do programa e de transição para o PMCMV-2, respectivamente. O principal motivo que ajuda a explicar esta queda no 1º semestre de 2011 é que a meta do Programa para a faixa 1, de contratar 400 mil unidades no total, foi atingida no final de 2010<sup>82</sup>.

O gráfico 13 revela que o PMCMV-1 atingiu um patamar de contratação anual em torno de 200 mil unidades. O PMCMV-2 manteve um ritmo parecido em seu 1º ano, mas o ampliou em 50% no segundo ano, passando das 300 mil unidades, o que comprova a ampliação da produção para a população de baixa renda, na segunda fase. A taxa média de produção em todo o período foi de 228.126 unidades/ano.

<sup>82</sup> Como a participação do Banco do Brasil na produção para a faixa 1 só se iniciou em 2012, foi contabilizada apenas a produção financiada pela CEF que totalizou as 400 mil contratações em dezembro de 2010.

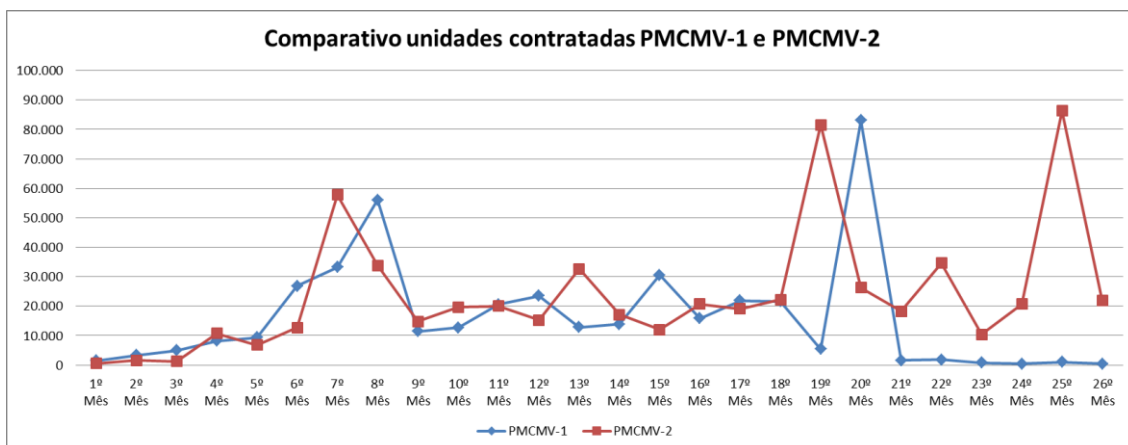
Se esta produção for dividida agora por ano-base, conforme o próximo gráfico, pode-se observar a confirmação desta tendência crescente do número de contratações, apesar das oscilações mensais. O dado curioso aqui é que esta tendência de crescimento se acentua nos meses finais de cada ano, especialmente em dezembro. É difícil precisar os motivos desta acentuação, mas segundo informações da CEF, um dos motivos é o cumprimento das metas anuais quando há um esforço concentrado de diversas áreas do banco para dar conta do trabalho e inclusive antecipando contratações previstas para o próximo. Outro motivo alegado pela CEF, atrelar-se-ia às questões políticas: o banco tradicionalmente recebe um maior número de propostas no último trimestre porque surge um receio, por parte das empresas, de que os recursos destinados pelo governo ao programa poderão sofrer cortes na virada de um ano para outro.



**Gráfico 14:** PMCMV – Comparativo de contratação mensal – faixa 1

Fonte: Produção própria do autor

O próximo gráfico mostra as diferenças das contratações entre o PMCMV-1 e o PMCMV-2, comparando a produção mensal de ambos:



PMCMV-1: Total unidades: 422.586 / Média mensal: 16.253  
 PMCMV-2: Total unidades: 618.766 / Média mensal: 23.799

**Gráfico 15:** PMCMV – Comparativo de contratação mensal – faixa 1

Fonte: Produção própria do autor

O gráfico revela que a contratação mensal do PMCMV-2 foi de fato maior do que a do PMCMV-1, em números absolutos e mensalmente, com 14 meses acima e 12 abaixo, com especial destaque para os meses finais em que se percebe uma acentuação da diferença entre ambos, pois o PMCMV-2 tem a vigência de um ano a mais.

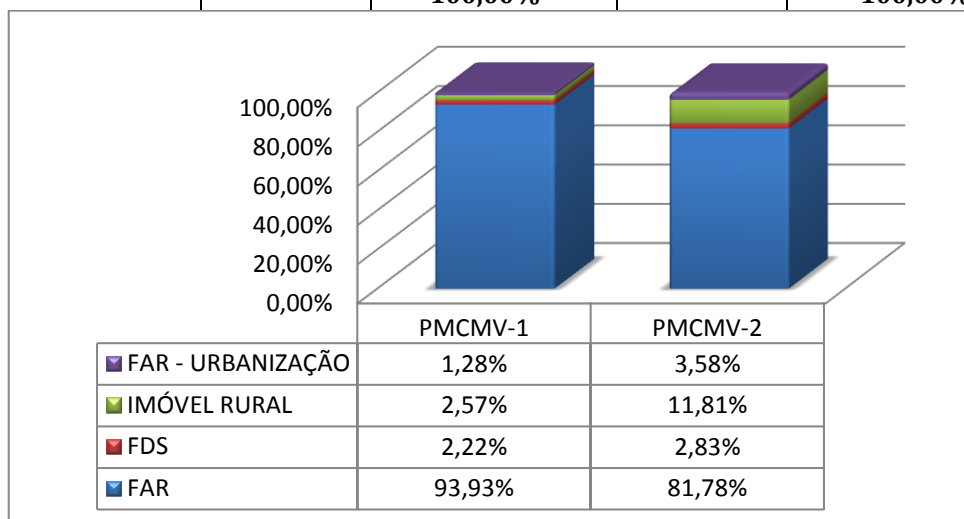
Organizando agora os dados em termos numéricos na tabela a seguir, é possível notar as distribuição das unidades contratadas para cada um dos 4 produtos da CEF:

Produto	PMCMV - 1	PMCMV - 2	TOTAL	
	Unidades	Unidades	Unidades	Percentual
1. FAR/Alienação	396.927	506.053	<b>902.980</b>	<b>86,71%</b>
2. FAR/Urbanização	5.421	22.152	<b>27.573</b>	<b>2,65%</b>
3. FDS	9.395	17.483	<b>26.878</b>	<b>2,58%</b>
4. Imóvel Rural	10.843	73.078	<b>83.921</b>	<b>8,06%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>422.586</b>	<b>618.766</b>	<b>1.041.352</b>	<b>100,00%</b>

O **produto 1** é, disparadamente, o mais vendido entre os demais, seguido de longe pelo **produto 4**. Este dado revela que há uma grande concentração das contratações neste produto e consequentemente da destinação orçamentária, nas duas versões do Programa. Se analisarmos estes valores agora em termos percentuais, conforme tabela e o gráfico abaixo, é possível perceber, entretanto, uma leve desconcentração das contratações do produto 1 no PMCMV-2 em relação ao PMCMV-1, além de uma inversão da 3ª colocação, entre os produtos 2 e 3.

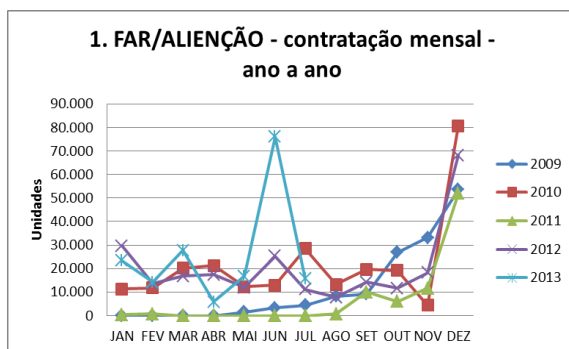
**Tabela 15: PMCMV 1 e PMCMV 2 – Percentual UH contratadas Faixa 1 (Brasil).**  
 Período maio/2009 a julho/2013 – Fonte: produção do autor a partir de dados da CEF

Produto	PMCMV - 1		PMCMV - 2	
	Posição	Percentual	Posição	Percentual
1. FAR/Alienação	1º	93,93%	1º	81,78%
2. FAR/Urbanização	4º	1,28%	3º	3,58%
3. FDS	3º	2,22%	4º	2,83%
4. Imóvel Rural	2º	2,57%	2º	11,81%
<b>TOTAL</b>	-	<b>100,00%</b>	-	<b>100,00%</b>

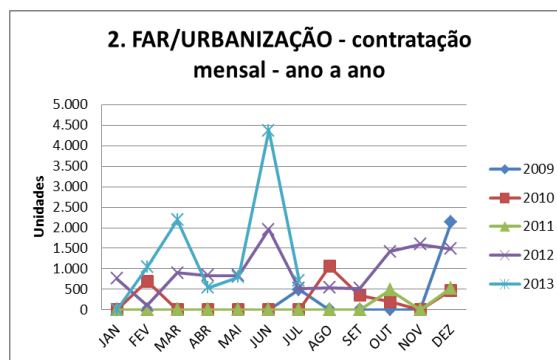


**Gráfico 16: Comparativo PMCMV 1 e 2 – Percentual contratação (UH por modalidade)**  
 Fonte: produção própria do autor

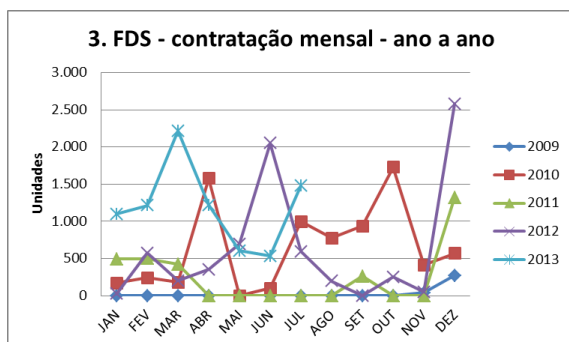
Por fim, os gráficos abaixo acompanham a evolução das contratações apresentadas pela CEF referentes ao PMCMV faixa 1, ao longo dos anos:



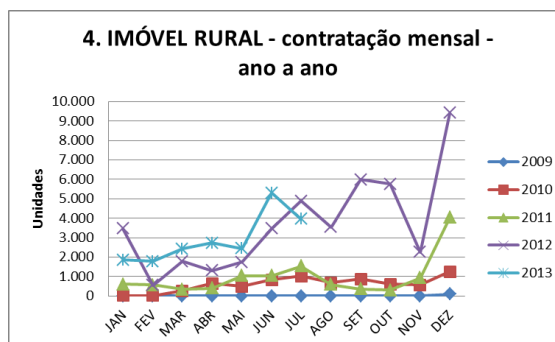
**Gráfico 17: Contratação FAR/Alienação**  
 Fonte: Produção própria do autor



**Gráfico 18: Contratação FAR/Urbanização**  
 Fonte: Produção própria do autor



**Gráfico 19:** Contratação FDS  
Fonte: Produção própria do autor



**Gráfico 20:** Contratação Imóvel Rural  
Fonte: Produção própria do autor

Os gráficos mostram perfis de contratação diferenciados para cada produto. O **produto 1** possui a maior taxa média de contratação mensal e confirma uma tendência de subida nas contratações no mês de dezembro, o que não se nota tão claramente nos demais produtos, com picos um pouco melhor distribuídos, apesar de ser este um mês importante também para estes. Como há o predomínio absoluto em número de contratações do produto 1 em relação aos demais, esta tendência de subida no mês de dezembro repercute no PMCMV como um todo.

O **produto 2** tem um perfil diferente: na vigência do PMCMV-1 foi mais intermitente especialmente nos primeiros 2 anos, período em que se observa meses sem contratos. Na vigência do PMCMV-2, tem tido um perfil mais perene, com contratações regulares mensalmente. O **produto 3** possui uma grande oscilação e não se verifica um salto de produção entre as duas fases do PMCMV. O **produto 4** é aquele que apresenta maior constância de contratações, sem grandes oscilações e é possível perceber um nítido salto de patamar entre as duas fases do PMCMV, aumentando a taxa de contratação na segunda fase.

Após a análise da evolução das duas fases do PMCMV, traçada a partir dos produtos oferecidos pela CEF relacionados à faixa 1, é possível perceber que:

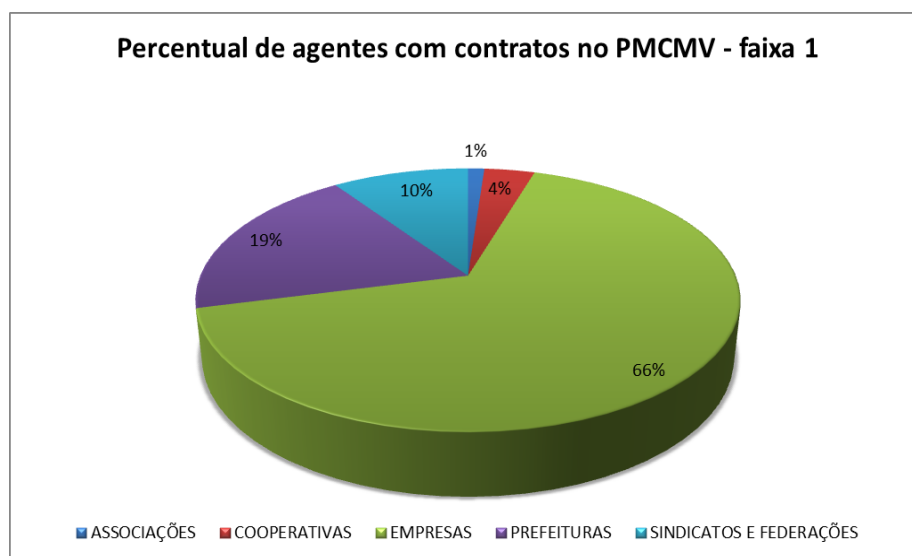
- O PMCMV é eficiente quanto à mobilização de recursos, repercutindo num número bastante significativo e crescente de unidades contratadas, ou seja, ele tem de fato funcionado para a produção para a faixa 1;
- É a produção privada de novas unidades habitacionais no meio urbano, representada pelo **produto 1**, quem possui absoluto predomínio tanto do número de unidades, quanto da quantidade e volume de financiamentos. Isto se deve, em parte, ao fato de que o maior componente do déficit habitacional é a moradia urbana. A grande justificativa, no entanto, é a concepção do PMCMV,

desenhado com o objetivo de favorecer o combate à crise econômica por meio do incentivo ao mercado privado da construção civil;

- O apoio do PMCMV ao auto empreendimento da casa própria e aos processos com autogestão e cooperativados apontados como importantes no PLANHAB e representados pelos **produtos 3 e 4** tem sido bastante limitado, pelo menos no que diz respeito ao número de unidades contratadas, em comparação ao produto 1. Entretanto, houve sensível melhora na segunda fase do Programa.

#### 2.4.2. Principais agentes do PMCMV faixa 1 (PNHR e PNHU)

Outro aspecto importante de ser analisado no funcionamento do PMCMV, e que os dados acerca dos 4 produtos ofertados pela CEF permitem mapear, é o perfil dos principais agentes envolvidos nestas contratações. Como a CEF registra os empreendimentos no CNPJ de algum agente que passa ser considerado o fomentador do empreendimento, é possível então calcular a participação de cada um nos financiamentos a partir destes dados.



OBS: Para o cálculo dos percentuais, cada CNPJ foi considerado uma unidade

**Gráfico 21:** Percentual de Agentes c/ Contratos no PMCMV – Faixa 1 (PNHR e PNHU)

Fonte: Produção do autor

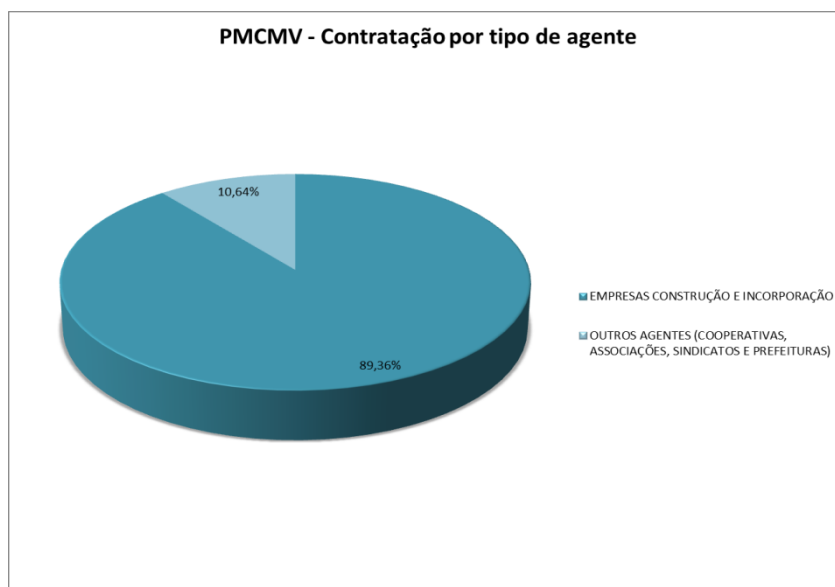
O gráfico 21 mostra a distribuição das contratações fomentadas pelos agentes do programa<sup>83</sup>, num total de 5 diferentes agentes ativos: as empresas privadas de construção

<sup>83</sup> Há uma grande dificuldade em classificar, na prática, a posição de cada agente no PMCMV, não sendo sempre possível aplicar as denominações previstas na Resolução N° 141, de 10 de Junho de 2009, pois um mesmo agente pode ser facilitador, parceiro ou agente executor. Por esta razão, o que se está chamando aqui de “agentes” são os responsáveis legais pelo financiamento, isto é, aqueles que apresentaram projetos utilizando o seu CNPJ para os contratos junto à CEF, sem necessariamente possuir a responsabilidade técnica pela obra. Desta forma, para evitar confusão, é importante assinalar que as Prefeituras Municipais que aparecem neste gráfico (os 19%) são as que apresentaram o CNPJ como responsável pelo empreendimento, não estando na mesma posição

e incorporação, as cooperativas habitacionais e de crédito, as associações ou união de moradores, os sindicatos e federações de trabalhadores e Prefeituras Municipais.

Dentre os agentes há uma nítida hegemonia das empresas, que respondem sozinhas por mais da metade (66%) do número de agentes, por CNPJ, do PMCMV faixa 1. Pois bem, cerca de 66% dos CNPJs que solicitaram empreendimentos correspondem à empresas de construção e incorporação, nas modalidades FAR/alienação e FAR/Urbanização, ou seja, elas são as principais fomentadoras do PMCMV para esta faixa, também. Depois, com cerca de 20% vem as prefeituras, 10% sindicatos e federações, 4% cooperativas habitacionais e, com cerca de 1%, associações de moradores, no geral estes últimos agentes solicitam recursos da modalidade FDS e Imóvel Rural (PNHR).

Se considerarmos agora por número de unidades habitacionais dos quatro produtos, situação mostrada no gráfico a seguir, cerca de 90% das unidades contratadas da faixa 1 (930.553 unidades) foram contratadas por CNPJs de empresas, os outros 10% (110.799 unidades) dividem-se entre prefeituras, cooperativas, sindicatos, associações de moradores etc. Isso mostra o peso que as empresas têm enquanto fomentadoras do PMCMV. A participação da sociedade organizada, enquadrada no PMCMV-Entidades, encontra-se bastante secundarizada, ou seja, há uma hegemonia absoluta das empresas de construção e incorporação e é quem dita os rumos do Programa.



**Gráfico 22:** PMCMV – Contratação por tipo de agente  
Produção própria do autor

Analisando o perfil do grupo das empresas privadas de construção e incorporação é possível perceber certa heterogeneidade, constando empresas de pequeno, médio e

daquelas que foram apenas contempladas por um empreendimento de responsabilidade dos outros agentes em seu território.

grande porte. Em sua maioria, são empresas de capital fechado como uma das empresas analisadas na tese, algumas delas subsidiárias de empresas maiores, e, dentre as maiores, algumas poucas com capital aberto como a Direcional Engenharia Residencial, a MRV Engenharia e Participações S.A., Odebrecht e a Brookfield Incorporações S. A. Abaixo segue tabela com as 50 empresas que mais firmaram contratos com a CEF no PMCMV faixa 1, desde 2009.

<b>Tabela 16: Contratação Unidades Habitacionais por Empresas - PMCMV - Faixa 1.</b>		
Período – 05/2009 a 31/07/2013. Fonte: Produção própria a partir de dados fornecidos pela CEF		
<b>POSIÇÃO</b>	<b>EMPRESA</b>	<b>UNIDADES</b>
1	DIRECIONAL ENG. RESIDENCIAL	32.139
2	EMCCAMP RESIDENCIAL S.A.	26.176
3	GRUPO CANOPUS	23.238
4	SERTENGE	22.199
5	CURY CONSTRUTORA	19.408
6	GRAFICO ENGENHARIA	15.122
7	BROOKFIELD INCORPORAÇÕES S.A.	12.416
8	BAIRRO NOVO – GRUPO ODEBRECHT	11.721
9	HF ENGENHARIA	10.850
10	CONSTRUTORA NOVOLAR	9.133
<b>11</b>	<b>EMPRESA CONSTRUTORA PESQUISADA 3</b>	<b>9.111</b>
12	BORGES E SANTOS CONSTRUTORA	8.459
13	REALIZA INCORPORAÇÕES LTDA	8.329
14	AURORA CONSTRUTORA LTDA	8.283
15	R. CARVALHO CONSTRUTORA	7.899
16	AMORIM COUTINHO ENGENHARIA E CONSTRUÇÕES LTDA	7.557
17	A B EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS	7.524
18	354 ENGENHARIA E CONSTRUÇÕES LTDA	7.391
19	FUJITA ENGENHARIA LTDA	7.317
20	FCK CONSTRUÇÕES E INCORPORAÇÕES LTDA	7.286
21	ATRIUM CONSTRUÇÕES	7.084
22	L. MARQUEZZO	7.072
23	COPERMIL CONSTRUTORA LTDA	6.950
24	JOTANUNES CONSTRUTORA	6.945
25	CCM CONSTRUTORA	6.296
26	ENGENHARQ LTDA	6.179
27	DIMENSAO CONSTRUTORA	6.105
28	VERTICAL ENGENHARIA	5.984
29	3AN SERVIÇOS DE AGRONOMIA E ENGENHARIA LTDA	5.922
30	CONSTANTINI CONSTRUTORA	5.804
31	EGESA ENGENHARIA	5.663
32	PIACENTINI CONSTRUTORA	5.577
33	BETACON	5.548
34	CASAALTA CONSTRUÇÕES	5.475
35	STAFF CONSTRUTORA	5.326
36	KUBO ENGENHARIA	5.122
37	DAVILA REIS	4.857



38	RESECOM CONSTRUTORA E INCORPORADORA	4.826
39	CONTRATO CONSTRUTORA	4.771
40	PONTUAL LTDA	4.602
41	RG-CONSTRUÇÕES	4.597
42	LOMY ENGENHARIA	4.584
43	ENGEPLAN RESIDENCIAL	4.512
44	ENPLAN CONSTRUTORA	4.503
45	MDA	4.360
46	FMM EGENHARIA	4.319
47	RCA EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS	4.309
48	INFRATECNICA ENGENHARIA E CONSTRUÇÕES LTDA	4.171
49	CONSTRUTORA ARPAES	4.055
50	CONSTRUQUALI ENGENHARIA RESIDENCIAL	4.036
	<b>Total</b>	<b>421.112</b>

As 50 empresas que mais contrataram, geralmente as maiores, respondem por 40,43% (421.112) do total (1.041.352) dos contratos fomentados por empresas, no período analisado. Ou seja, quase metade dos contratos do PMCMV faixa 1 está nas mãos destas empresas. Nota-se que no topo da lista estão 3 empresas detectadas como de capital aberto, a Direcional Engenharia, a Brookfield Incorporações S. A e a Bairro Novo, da Odebrecht, encontram-se respectivamente na 1ª, 7ª e 8ª colocação. A Empresa 3, analisada no próximo capítulo, encontra-se na 11ª colocação.

Outro aspecto importante da prevalência da participação das empresas, e que os dados não contribuem para revelar, é que mesmo quando estas não são as fomentadoras, também são elas que acabam executando as unidades para o tomador. Isto quer dizer que praticamente todas as casas do PMCMV são feitas por empresas privadas de construção e incorporação, excluindo aquelas contratadas por sistema de mutirão, por exemplo. Estes dados da produção no sistema de mutirão não se encontram separados dos 4 produtos oferecidos pela CEF, eles estão diluídos, o que dificulta a sua mensuração.

## CAPÍTULO 3:

---

### **Objeto empírico: Produção habitacional do PMCMV em S. J. Rio Preto**

Este capítulo tratará das questões relacionadas ao objeto empírico da tese, a saber, a produção habitacional do PMCMV no município de São José do Rio Preto, interior de S. Paulo. Este município foi escolhido por possuir um mercado de habitação econômico e popular bastante dinâmico, com muitas unidades habitacionais, incluindo grandes conjuntos habitacionais para a faixa de renda 1, entre os maiores do Brasil construídos com recursos do Programa. Todos os empreendimentos foram projetados e construídos por empresas privadas nas 3 faixas de renda.

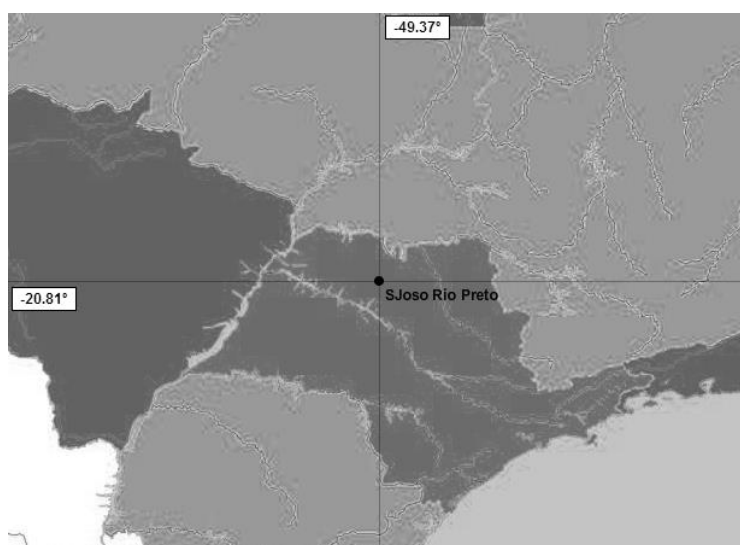
A análise da produção habitacional deste município colabora com as análises realizadas no capítulo anterior, contribuindo para demonstrar o significado atual do PMCMV, na forma como que vem sendo abordado neste trabalho, a saber, de não apontar na direção da solução do problema estrutural da questão da moradia no Brasil, mas sim na direção da expansão capitalista, mais especificamente nos setores imobiliário e de construção.

As páginas que se seguirão mostrarão como o PMCMV tem se desenvolvido, na prática cotidiana, acompanhando como ocorre a articulação entre o poder público local e as empresas privadas de construção com o objetivo de promover este mercado habitacional tão dinâmico, que inclui a faixa de renda de até 3 salários mínimos. Primeiramente serão

observadas as características deste município como a sua evolução econômica e urbana, incluindo a política e a legislação urbanas, mostrando a presença de problemas de moradia comuns a muitos municípios brasileiros. Em seguida, será analisada a produção habitacional do município no âmbito do PMCMV, acompanhada da descrição da atuação dos principais agentes do Programa no âmbito municipal.

### 3.1. O Desenvolvimento do município, segregação socioespacial e as primeiras políticas urbanas e habitacionais locais

O município de São José do Rio Preto, localizado a cerca de 430 km da capital paulista, se constitui atualmente como um dos principais polos industriais, culturais e de serviços do interior de São Paulo, especialmente do noroeste paulista, com um PIB per capita de quase 8 bilhões de Reais (R\$ 7.879.048.000,00) ocupando a 57ª posição nacional (IBGE-2009). O município, com população estimada 415.769 habitantes (IBGE, 2012) e área total de 431,30 km<sup>2</sup> (sendo 119,48 km<sup>2</sup> em área urbana)<sup>84</sup>, é formado atualmente pelos distritos de Engenheiro Schmitt, São José do Rio Preto (Distrito-Sede) e Talhados, e subdivide-se em cerca de 360 bairros, loteamentos e residenciais. Possui um IDH de 0,834 (2009), segundo dados do governo do Estado de S. Paulo.



**Figura 1:** Mapa com localização do município de S. J. Rio Preto  
Fonte: IBGE

<sup>84</sup> Relatório da Conjuntura Econômica de S. J. do Rio Preto – 2011.



**Figura 2:** Foto aérea de S. J. Rio Preto  
Fonte: Prefeitura Municipal

A despeito de todos os bons índices citados que caracterizam a cidade atualmente, o fato é que esta apresenta problemas de moradia comuns a muitos municípios, como a ocupação irregular de imóveis e um expressivo déficit habitacional, discutidos mais adiante.

O perfil econômico rural da cidade, que caracterizou seus primórdios (entre sua fundação em 19 de março de 1852 até 1920), só mudou a partir do primeiro surto de desenvolvimento mais acentuado, que ocorreu devido à abertura de estradas, como a Estrada Boiadeira que ligava a região de Barretos com a divisa do atual Estado do Mato Grosso do Sul, e à chegada da Estrada de ferro Araraquarense, por onde passava a produção agrícola da região, com produtos e mercadorias vindas da capital do estado. O florescimento da vida urbana ocorreu com forte influência da ferrovia que contribuiu para a expansão da produção do café até a cidade, favorecendo a concentração e escoamento da produção agropecuária dos municípios da região e o comércio que passou a ser a principal atividade econômica. A industrialização do município, até então muito incipiente, só foi impulsionada a partir de 1936, com a produção de algodão na região, que impulsionou o desenvolvimento de propriedades menores e dos investimentos industriais e comerciais da cidade, contribuindo para emergir uma classe média rural que sustentava o desenvolvimento econômico urbano (TEODÓZIO, 2008).

A ferrovia criou uma situação muito característica de várias cidades brasileiras, com relação ao espaço intra-urbano, detectada por Flávio Villaça (1992): a natural cisão

geográfica promovida pela ferrovia contribuiu para definir dois lados da cidade que estiveram desde o começo articulados com a segregação socioespacial. No lado da estação ferroviária, ao sul, ficou concentrado o centro da cidade, com as melhores localizações, servidas de infraestrutura destinadas às elites. Do outro lado da via férrea, ao norte, passariam a se concentrar os bairros da parcela mais pobre da população. Em linhas gerais, o desenvolvimento urbano do município impulsionado pela industrialização, não fugiu à regra brasileira da segregação socioespacial.

A classe política e econômica dominante que se estabeleceu após o primeiro surto de desenvolvimento acima mencionado assumiu desde então uma visão política de cunho conservador centrada no atendimento de seus interesses e na manutenção do poder (TEODÓZIO, 2008). Inicialmente formada por fazendeiros, comerciantes e profissionais liberais, a principal estratégia política desta elite era ser governista diante das demais esferas de governo (estadual e federal) e teve como principal partido político o Partido Republicano Paulista (PRP). Esta elite exerceu um papel dominante ao longo do século XX, por meio da entidade que mais defendeu seus interesses ao longo da história da cidade – a Associação Comercial, Industrial e Agrária (ACIA)<sup>85</sup>. Com a ajuda desta, as elites garantiram a sua hegemonia frente à Ditadura de Vargas, ao período de redemocratização (1945-1964), ao Regime Militar (1964-1985) e da redemocratização (a partir de 1985). Ao longo dos anos configurou-se um poder legislativo e executivo de cunho acentuadamente conservador, que interferiu e ainda interfere diretamente nas decisões urbanas da cidade, inclusive quanto à definição do desenvolvimento urbano.

As primeiras e mais importantes iniciativas de planejamento urbano do município ocorreram apenas na década de 1960, a exemplo do plano urbano elaborado por Luís Saia de 1950 – que embora não tenha sido aprovado, contribuiu para alimentar o debate sobre a

---

<sup>85</sup> A ACIA foi fundada em 1920, para defender os interesses da classe política e econômica e, em sua origem, a entidade teve um cunho coronelista e oligárquico desempenhando um papel político muito forte na cidade, exercendo influência no Executivo e Legislativo municipais, conseguindo eleger diversos de seus associados para cargos na cidade e mesmo em instâncias maiores, como deputados. A ACIA foi capaz de manter sua hegemonia posteriormente, durante a Era Vargas, patrocinando a criação de sindicatos para evitar que fossem criados por forças antagônicas à entidade. Esta Associação representava o principal reduto anticomunista e contrário ao populismo político getulista. Na década de 1960, os grupos políticos dominantes com representação na maior parte dos vereadores da Câmara Municipal e associados da ACIA apoiavam a instalação do Regime Militar como forma de preservar a ordem e as instituições democráticas. Adotaram medidas no município que combatessem os opositores ao regime e com o discurso de combate à ação de sindicatos e organizações “subversivas”. (TEODÓZIO, 2008).

No ano de 1970 a ACIA muda de nome passando a se chamar ACIRP (Associação Comercial e Industrial de São José do Rio Preto). A expressão política da ACIRP na cidade continua ainda muito forte exercendo alta influência política nas decisões urbanas. O 1º plano diretor da cidade previu que esta entidade fizesse parte do Conselho do Plano Diretor de Desenvolvimento – CPPD. Os processos de participação popular na cidade sempre foram muito inexpressivos e só mais recentemente foram criadas algumas instâncias ou espaços que permitem a participação em algumas decisões, a exemplo do Orçamento Participativo estabelecido em 2001, ou mesmo os fóruns de discussão do Plano Diretor aprovado em 2006.

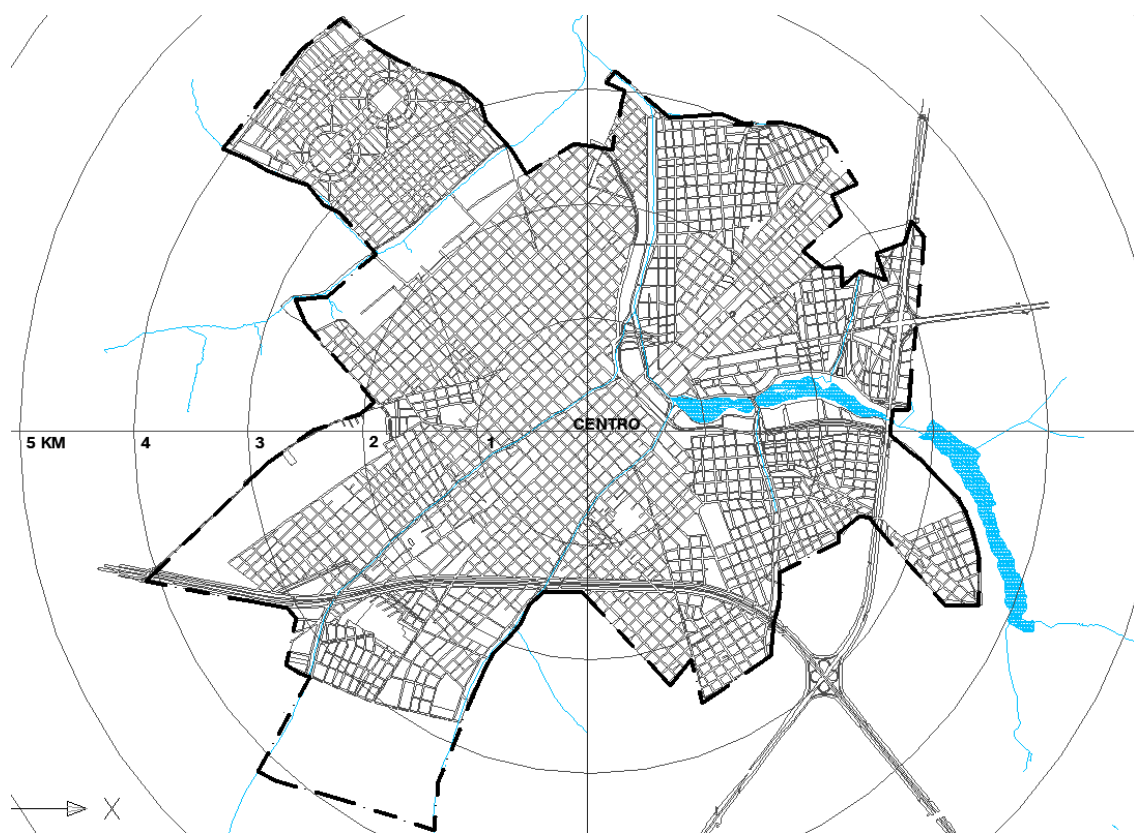
necessidade de planejar a cidade – e a regulamentação sobre o uso e ocupação do solo, dada pela Lei nº 535 de 1958 que aprovou o Zoneamento Municipal. Em todas estas iniciativas o interesse pela questão da habitação ainda era muito secundário ou incipiente e eventuais problemas a ela relacionados eram interpretados como fruto da falta de planejamento e de zoneamento adequados, e não como problemas característicos da industrialização e urbanização brasileiras, marcados pelas fortes desigualdades sociais e pelos baixos salários que não incorporam os custos de moradia.

Segundo TEODÓSIO (2008), tais iniciativas, especialmente a regulamentação sobre o uso e ocupação do solo, dada pela Lei nº 535 de 1958, acima mencionada, foi o primeiro de quatro grandes momentos da história do planejamento urbano da cidade que será discutido mais adiante. O objetivo desta lei era, segundo os ditames da técnica e da razão, combater os problemas urbanos, entre eles a formação de vazios, especulação imobiliária e a expansão desordenada e controlar a densidade. O Zoneamento dividiu o município em zonas residenciais, comerciais e industriais e previa controlar o crescimento da cidade até a aprovação de um Plano Diretor, o que só ocorreu em 1992. A lei foi produzida num momento no qual a grande meta do município era promover o desenvolvimento industrial e a urbanização.

Em 1965 ocorreu a revisão da Lei de Zoneamento de 1958, com a aprovação da Lei nº 1.143/1965. Segundo Teodózio (2008), esta nova lei de zoneamento favoreceu a atuação especulativa da iniciativa privada, permitindo a ampliação do perímetro urbano eliminando as exigências de que os novos loteamentos fossem providos de infraestrutura de água, esgoto e pavimentação das ruas, agora de responsabilidade da administração pública, e atribuindo ao loteador a prerrogativa de definir as dimensões dos lotes e designar a classificação da Zona em relação ao uso e ocupação do solo. Estas medidas permitiram que por quase duas décadas a expansão do perímetro urbano ocorresse por meio de loteamentos sem infraestrutura (BUENO, 2003). Este processo só começou a ser interrompido no final da década de 1970, quando foram aprovadas as leis federais nº 6.015/77 (que tratava sobre as matrículas individualizadas e normatizava os procedimentos para escrituração e registro dos loteamentos) e a nº 6.766/79 (que dispôs sobre o parcelamento do solo urbano), o que forçou a prefeitura a exigir novamente a infraestrutura e pavimentação das ruas.

A partir da segunda metade da década de 1960, tendo em vista dar um novo impulso ao setor industrial da cidade, em crise desde o declínio do algodão, foi elaborado um plano municipal de industrialização e aprovada uma lei (Lei 1.496 de 25/09/1970), que

criava o Projeto para o Desenvolvimento Industrial (PRODEI), que entre outras coisas previu a instalação de um Distrito Industrial<sup>86</sup>. Tais medidas foram adotadas na vigência do Regime Militar e estiveram articuladas às políticas de desenvolvimento próprias do período, que passaram a propor a descentralização das atividades do setor secundário da economia no território nacional. Basicamente, o desenvolvimento urbano do município na época reproduzia o padrão de ocupação periférica, descrito por Kowarick (1979) que, de um lado instalava indústrias e polos de desenvolvimento, e de outro, reproduzia os fenômenos típicos da exclusão social e territorial, típicos do planejamento urbano “tecnocrático” do período.



**Figura 3:** Perímetro urbano aproximado de São José do Rio Preto em 1958  
Fonte: Adaptação do autor sobre planta de Teodózio (2008)

Segundo Teodózio (2008) este é o segundo grande momento do planejamento urbano da cidade, isto é, aquele caracterizado pela articulação entre a intervenção urbana

<sup>86</sup> O pacote de incentivos previa a isenção fiscal por 10 anos para novas empresas, redução dos tributos para as existentes, doações ou cedências de bens imóveis do patrimônio municipal para quem instalasse indústrias na cidade e garantias, como instalação de infraestrutura urbana completa para o Distrito Industrial recém criado. A aposta dos representantes da indústria era a de que se aproveitando da condição geoeconômica do município que contava com entroncamento viário de duas importantes rodovias SP 310 (Washington Luís) e BR-153 (Transbrasiliana), poder-se-ia atrair novas indústrias, sobretudo àquelas pequenas e médias ligadas à produção de matéria-prima regional. Para mais detalhes ver em TEODÓSIO, Delcimar Marques. **Do Sertão à cidade. Planejamento urbano em S. J. do Rio Preto: dos anos 50 aos anos 2000**. São Carlos: Tese de Doutorado, 2008.

da cidade com a intervenção estratégica do Estado Militar desenvolvimentista a partir do final dos anos 1960. Foi realizado um planejamento viário da cidade, o Plano de Sistematização Viária Urbana (PSVU), a partir de 1979, que implantou os primeiros corredores de trânsito da cidade e estabeleceu uma hierarquia viária da malha urbana. Nesta época foi realizado também o Planejamento Paisagístico Municipal de Rio Preto, que incluía um Plano de Áreas Verdes visando proteger os mananciais da cidade, dentre eles a represa municipal, que seria transformada em parque e que será abordada mais adiante. O município tinha, nesta época, uma população estimada de 122.134 habitantes (ver tabela 17).

Tendo em vista o crescimento do “setor informal” da economia no município, verificado nesta época e caracterizado por atividades de pequeno porte realizadas em “fundos de quintal”, o poder público municipal criou os “mini-distritos”, cuja finalidade era comportar as atividades deste setor, na tentativa de oferecer-lhe uma solução espacial.

Entre 1977-1982, uma boa parte dos recursos que promoveram o desenvolvimento urbano do município, inclusive de alguns destes mini-distritos, partiu dos programas federais ou estaduais, como o Programa Nacional de Cidades de Porte Médio (PECPM) – integrante da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) – que tratava de investimentos nos setores de infraestrutura urbana e social, com parceria entre a prefeitura de S. José do Rio Preto, governo federal (Ministério do Interior) e Banco Mundial – BIRD. A gestão deste desenvolvimento seguia a proposta desta política, realizada de forma regionalizada, por meio do Escritório Regional de Planejamento (ERPLAN), criado no município neste momento.

Segundo Cruz (2003), o PECPM foi instituído pelo governo federal e fazia parte da estratégia do BIRD para países de economia periférica, como o Brasil, com a finalidade de fortalecer as cidades médias para reter as migrações para as metrópoles, após o surto metropolitano dos anos de 1970, ocasionado, entre outros fatores, pela industrialização das metrópoles e pela modernização da agricultura. O objetivo do PECPM era ordenar o crescimento das cidades médias e equipá-las para barrar os fluxos migratórios campo-cidade e interior-capitais. Segundo Teodózio (2008), São José do Rio Preto foi a única cidade do Estado de São Paulo a ser contemplada por este programa, com o objetivo estratégico de criar alternativas para atração de migrantes, que vinham para a cidade, se instalando em favelas e loteamentos precários. Os recursos do PECPM eram programados em curto e médio prazo para desenvolver as condições de infraestruturas física, social, econômica e de modernização administrativa municipal. O PECPM estabelecia a necessidade de atuar sobre o trabalho “informal” e, no município, a leitura que se fazia é a



de que havia um grande número de micro e pequenas empresas, grande parte delas na informalidade, o que favoreceu a proposta dos mini-distritos.

Tal proposta consistia em integrar as atividades profissionais de pequeno porte e de baixo impacto com as de moradia, isto é, implantando loteamentos para estas atividades em localizações próximas a loteamentos residenciais de baixa renda, diminuindo a necessidade de grandes deslocamentos dentro da cidade (vide figura 8). Além da infraestrutura básica como asfalto e serviço de macrodrenagem, a implantação dos mini-distritos e dos loteamentos populares vinham acompanhados de unidades básicas de saúde, creche, centro comunitário, por exemplo. Este foi um passo importante para o atendimento às populações mais pobres do município, mas estiveram longe de reverter o processo de segregação socioespacial existente desde as origens da urbanização.

Segundo Teodózio (2008), os investimentos em infraestrutura e equipamentos sociais dos mini-distritos iniciaram-se, na prática, em 1984, juntamente com a implantação do programa de loteamentos públicos populares, denominado “Nossa Terra”, sendo que o primeiro mini-distrito foi implantado em 1986 e ficou localizado na zona sudeste da cidade, hoje com o nome de “Cristo Rei”. Ainda conforme esta autora, baseada em dados da Secretaria de Planejamento e Gestão Estratégica do município, em dez anos foram criados 13 mini-distritos que abrigaram 801 empresas, gerando 8.520 empregos.

**Tabela 17:** Evolução da População em São José do Rio Preto  
Fonte: Fundação IBGE. Censos Demográficos de 1970 a 2007

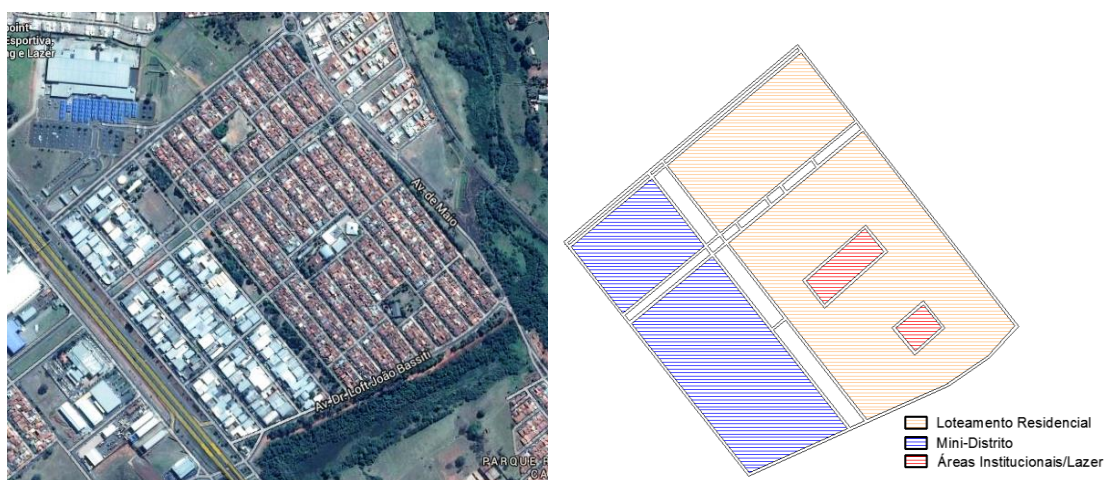
Descrição	1970	1980	1991	2000	2007
População Total	122.134	187.403	281.663	357.705	411.175
População Urbana	109.807	177.882	273.338	336.519	394.206
População Rural	12.327	9.521	8.325	21.186	16.969
Grau urbanização (%)	89,9	94,9	97,0	94,1	95,9

A proposta dos mini-distritos tinha, portanto, um desdobramento direto na questão da habitação, pois demandavam uma articulação espacial diferenciada entre os espaços de moradia com os de trabalho. Constituíram também uma abordagem própria ou peculiar do poder público municipal desta cidade, sobre a questão da moradia acompanhada por programas especificamente voltados para a habitação, como o mencionado programa “Nossa Terra”, que será discutido mais adiante (tópico 3.3 desta tese).

Segundo depoimento do atual Secretário de Planejamento Estratégico, Ciência, Tecnologia e Inovação de São José do Rio Preto, a adesão do município ao PECPM representou um primeiro momento de modernização do planejamento urbano da cidade, incorporando as novas técnicas empresariais aplicadas à gestão pública:

“Foi um Programa chamado CPM-BIRD, que dali que surgiu o primeiro mini-distrito (...). Foi um aprendizado, no qual a gente abordou a cidade de uma maneira macro, foi um divisor de água para a cidade. E teve dinheiro para fazer as coisas. (...). O que eles nos ensinaram a fazer? Eles não vieram aqui, não tinha nenhum americano, nenhum gringo aqui. O dinheiro veio para o governo brasileiro, mas eu acho que a influência vinha de lá para a estrutura que foi formada no governo brasileiro (...). Foi meio americanizada a coisa, mas o lado bom era aprender como abordar as questões. Primeiro a visão de não ser tão pontual, a visão regional e depois local. De primeiro, fazer o diagnóstico, não é saindo gastando dinheiro a torto e à direita. E outra, uma noção de prazos a serem cumpridos. Mas, fazer o raio X da cidade, um **diagnóstico das deficiências, dos riscos que a cidade corria, pontos fracos, pontos fortes e das oportunidades também** para ver como a cidade poderia se desenvolver”. (Depoimento do Secretário ao autor. Grifos do autor)<sup>87</sup>.

O aprendizado que os técnicos da prefeitura tiveram no PECPM ocorreu sob influência do Banco Mundial que propunha uma metodologia específica para o planejamento, expressa na passagem em negrito acima. Assim como em outros momentos do depoimento, a ideia de fazer diagnóstico de deficiências, riscos, pontos fracos e fortes e oportunidades remetem diretamente à técnica de análise SWOT, elaborada pelo norte-americano Albert Humphrey, entre as décadas de 1960 e 1970.



**Figura 4:** “Mini-distrito Canal 8” - Imagem Satélite e respectiva planta de zoneamento  
Fonte: Produção própria do autor a partir de imagem do Google

Estes financiamentos do Banco Mundial desempenharam um importante papel no desenvolvimento físico-territorial do município ao longo dos anos de 1980, marcados, no âmbito nacional por uma crise econômica, política e social que interrompeu o ciclo desenvolvimentista da Ditadura Militar. Os principais efeitos da crise que recaíram sobre o

<sup>87</sup> Entrevista com Secretário de Planejamento Estratégico, Ciência, Tecnologia e Inovação de São José do Rio Preto em 14/03/2014.

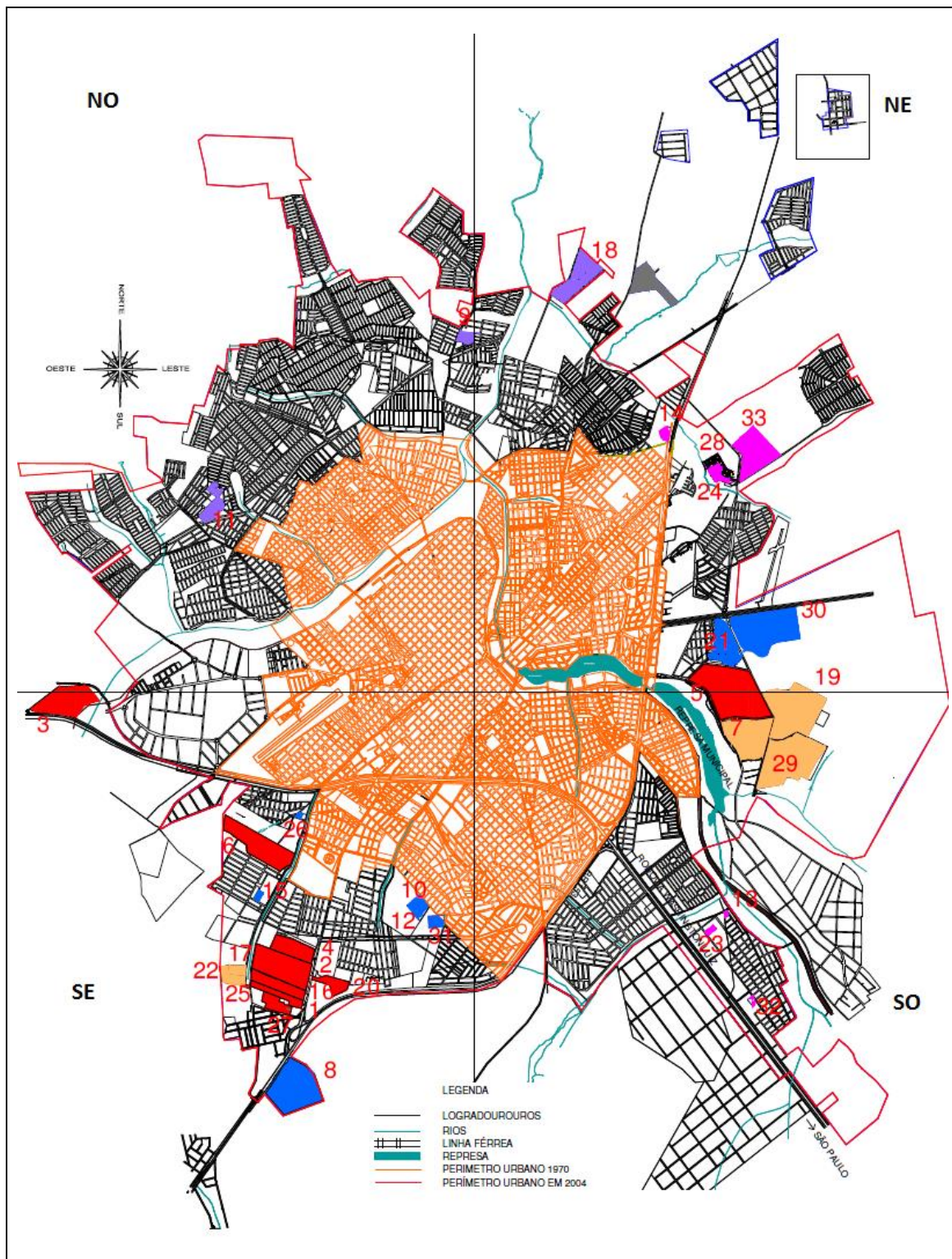
Estado de São Paulo, fizeram com que houvesse um destaque crescente para as atividades agropecuárias e de serviços, em relação às industriais de alto valor agregado, que mais sofreram os efeitos da crise. A indústria do interior do estado, incluindo a de São José do Rio Preto, tinha maior participação do setor agroindustrial e de insumos básicos voltados à exportação (a agricultura regional foi impulsionada pela indústria citrícola de exportação e pela cana-de-açúcar, para produção de açúcar e etanol estimuladas pelo Programa Nacional do Alcool - Pro-Álcool) e, por isso, esteve menos sujeita aos efeitos da crise, verificando um crescimento econômico e do emprego. Este dinamismo econômico na última década do século XX, um pouco na contramão do que se verificava em outras localidades, possibilitou um crescimento urbano bastante significativo, acompanhado da expansão dos negócios imobiliários (além do comércio e do setor de serviços) o que certamente contribuiu também para ser identificada pelo capital financeiro imobiliário e o capital mercantil imobiliário como uma área de maior potencial de valorização.

Neste período, o mercado imobiliário se ampliou e se estruturou favorecendo os processos de verticalização, com a construção de residências multifamiliares e edifícios de escritórios, o surgimento de condomínios fechados horizontais para a classe média (os primeiros, que surgiram na cidade na década de 1970, eram de luxo, destinados às elites) e de bairros periféricos sem infraestrutura urbana e favelas. Conforme Silvia Rodrigues (RODRIGUES, 2006), entre 1974, ano do primeiro loteamento residencial fechado de alto padrão, e 2004 foram aprovados 16 empreendimentos desta natureza na cidade. Entre 1992, ano do primeiro Plano Diretor do município e 2004 foram aprovados 28 empreendimentos entre condomínios residenciais e loteamentos fechados. Destes apenas 10 foram de interesse social e para baixa renda, enquanto os demais se destinavam às classes médias, médias altas e altas, conforme quadro e mapa a seguir:

**Quadro 10:** Expansão Loteamentos Fechados e Condomínios Residenciais (1974 a 2005)

Fonte: Rodrigues (2006) - Adaptação do autor

<b>Empreendimento</b>	<b>Ano</b>	<b>Característica</b>	<b>Padrão de Renda</b>	<b>Setor</b>
1. Cond. Bourgainville	1974	Loteamento Fechado	Alta	SO
2. Cond. Débora Cristina	1978	Loteamento Fechado	Alta	SO
3. Cond. Clube morada do Cedro	1981	Loteamento Fechado	Alta	SO
4. Village Santa Helena	1990	Loteamento Fechado	Alta	SO
5. Pq. Residencial Damha	1992	Loteamento Fechado	Alta	NE
6. Cond. Recanto Real	1992	Loteamento Fechado	Alta	SO
7. Res. Jardins (Damha 2)	1994	Loteamento Fechado	Média Alta	NE
8. Lot. Village de La Montagne	1996	Loteamento Fechado	Média	SO
9. Cond. Res. S.G. Padília I, II e III	1997	Cond. Residencial	Interesse Social	NO
10. Cond. Green Village I	1998	Cond. Residencial	Média	SO
11. Cond. Res. Villa Borghese I, II e III	1998	Cond. Residencial	Interesse Social	NO
12. Cond. Green Village II	1998	Cond. Residencial	Média	SO
13. Via Veneto	1999	Cond. Residencial	Média Baixa	SE
14. Cond. Res. Vale Verde 2 e 3	1999	Cond. Residencial	Média Baixa	NE
15. Cond. Res. Forest Hills	1999	Cond. Residencial	Média	SO
16. Cond. Village Flamboyant	1999	Cond. Residencial	Alta	SO
17. Cond. North Valey	2000	Cond. Residencial	Média Alta	SO
18. Cond. Res. Marisa Cristina I e II	2000	Cond. Residencial	Interesse Social	NE
19. Res. Marcia (Damha 3)	2000	Loteamento Fechado	Média Alta	NE
20. Cond. Green Palm	2000	Loteamento Fechado	Alta	SO
21. Jardim Vista Alegre (Figueira)	2001	Loteamento Fechado	Média	NE
22. Cond. West Valley	2001	Cond. Residencial	Média Alta	SO
23. Pq. Res. Terra Nostra – Cambuí	2002	Cond. Residencial	Média Baixa	SE
24. Villagio Maria Stella	2002	Cond. Residencial	Média Baixa	NE
25. Cond. South Valley	2002	Cond. Residencial	Média Baixa	SO
26. Cond. Las Palmas	2002	Cond. Residencial	Média	SO
27. Cond. Harmonia Residence	2002	Loteamento Fechado	Alta	SO
28. Jardins de Barcelona	2003	Cond. Residencial	Média Baixa	NE
29. Parque Residencial Damha IV	2003	Loteamento Fechado	Média Alta	NE
30. Residencial Gaivota I	2004	Loteamento Fechado	Média	NE
31. Cond. Green Village III	2004	Cond. Residencial	Média	SO
32. Cond. Portal dos Ypes	2005	Cond. Residencial	Média Baixa	SE
33. Villagio Rio Preto	2005	Loteamento Fechado	Média Baixa	NE



**Figura 5:** Mapa de loteamento e condomínios residenciais em S. J. Rio Preto - 2005  
 Fonte: Rodrigues (2006) – Adaptação do autor.

Esta dinâmica econômica favoreceu a crescente migração proveniente principalmente da região nordeste do país, a procura dos empregos na construção civil e nas culturas sazonais agrícolas. A grande expansão urbana verificada neste momento veio acompanhada de muitos problemas, tanto de infraestrutura como abastecimento de água e



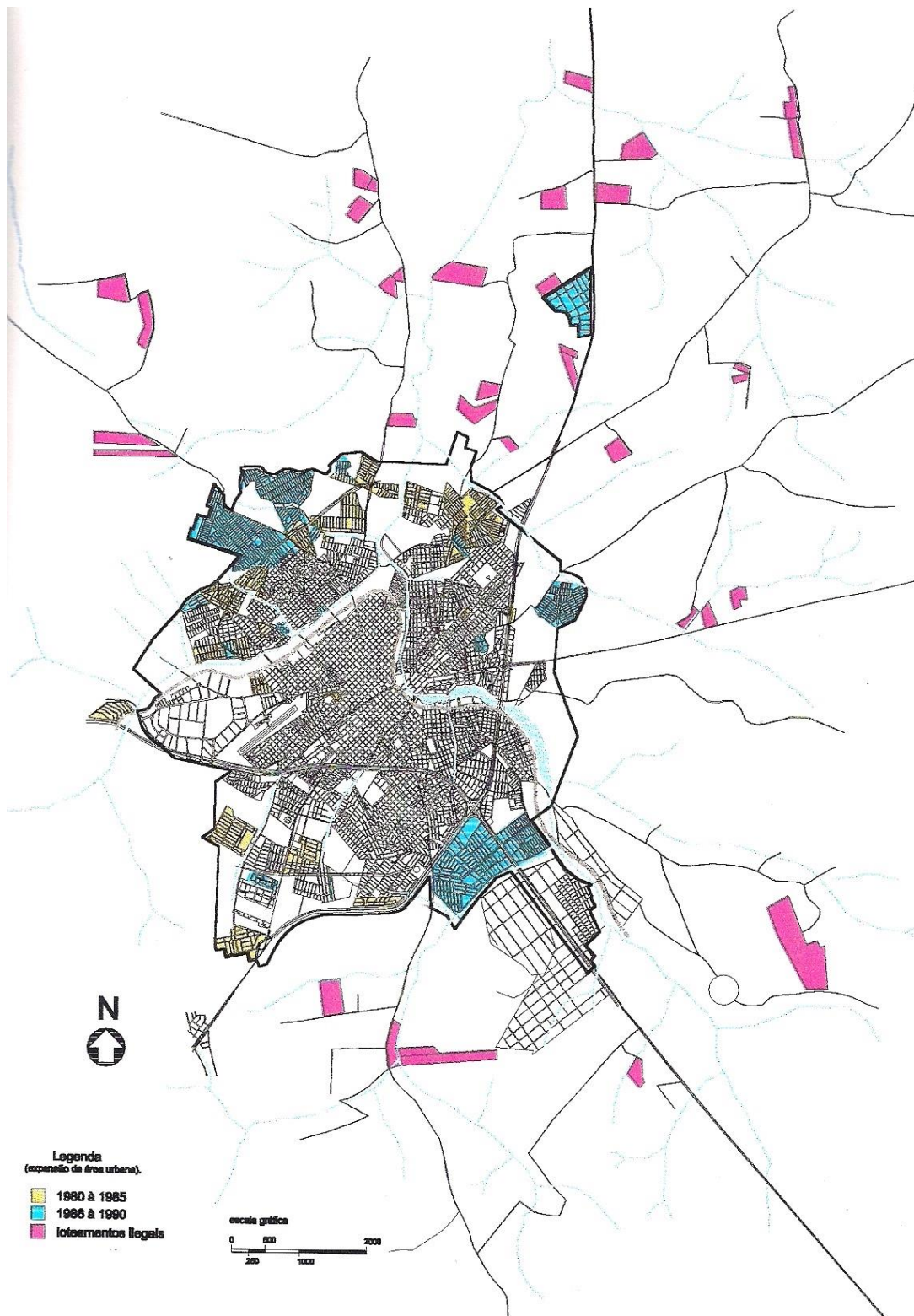
esgoto, quanto no controle dos loteamentos: conforme BUENO (2003), na década de 1980, 37% dos loteamentos eram ilegais, contra 41% legais e 22% públicos. Esta expansão ilegal foi responsável por mais de 100 loteamentos, que atualmente passam por um processo de legalização, sendo uma das atuais prioridades da Secretaria de Habitação do município e do Plano Municipal de Habitação Interesse Social – PMHIS, aprovado em 2011.



**Figura 6:** Foto aérea de três grandes condomínios fechados de alto padrão no município  
Fonte: Damha urbanizadora

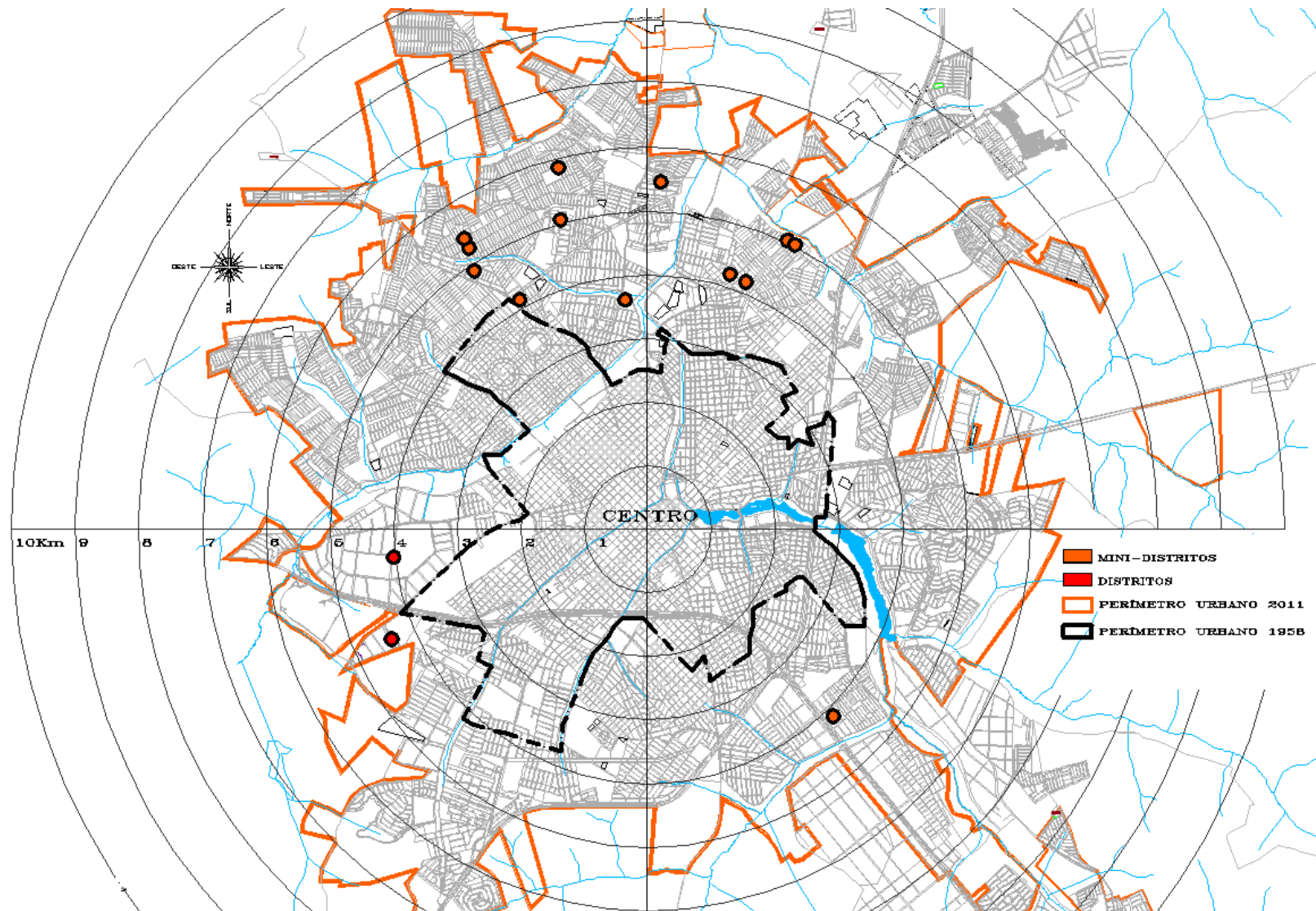
Em termos de planejamento urbano, o município passaria pelo seu “terceiro grande momento”, marcado pela aprovação do primeiro Plano Diretor (Lei Complementar nº 19 de 23 de dezembro de 1992). O plano, num certo sentido, reflete a ambiguidade de uma conjuntura marcada pelo “calor” da Constituição recém-aprovada e pelo início do desmanche neoliberal e da expansão do capital financeiro. É possível perceber elementos constantes no Plano, que refletem esta ambiguidade, isto é, ao mesmo tempo contém elementos constitucionais ligados à democratização urbana e as novas formas “estratégicas” de gestão urbana, ligados aos interesses do capital imobiliário e financeiro. Isto será discutido na próxima seção.

O mais curioso é que as propostas voltadas ao problema da moradia popular, a exemplo dos mini-distritos e dos conjuntos habitacionais populares da década de 1980 arrefeceriam nos anos seguintes à aprovação do Plano Diretor, só recobrando forças a partir dos anos 2000.



**Figura 7:** Mapa perímetro urbano e expansão urbana período 1986-1990  
 Fonte: BUENO, 2003.





**Figura 8:** Mapa perímetro urbano atual e localização dos distritos e mini-distritos  
Fonte: Adaptação do autor sobre planta fornecida pela prefeitura municipal



Por fim, o quarto momento do planejamento urbano foi iniciado com a aprovação da revisão do Plano Diretor, em 2006, após a obrigatoriedade constitucional de tornar as ferramentas de planejamento urbano mais participativas, inserindo a população no processo de planejamento urbano. Este processo participativo já vinha sendo configurado por meio do Orçamento Participativo local, estabelecido desde 2001. Segundo Teodózio, uma questão decisiva na configuração do processo de desenvolvimento e de planejamento urbano de Rio Preto foi a ação das elites locais no fortalecimento da polarização da economia e a utilização da técnica para planejar a cidade.

Vejamos agora com mais detalhes a forma como o poder público municipal tem atuado no desenvolvimento recente da cidade.

### **3.2. Planos Diretores e o planejamento urbano recente do município**

Será feito agora uma análise da atuação recente do poder público municipal, por meio dos planos diretores e de algumas realizações na cidade, procurando verificar quais foram as principais transformações no papel desempenhado por este agente na condução da política urbana. Esta análise contribuirá para uma melhor compreensão da articulação entre o poder público, os processos de valorização imobiliária e de segregação socioespacial.

Em resumo, com relação ao planejamento urbano de S. J. do Rio Preto, aquele jogo de forças discutido no capítulo 1, entre práticas conservadoras de cunho neoliberal e práticas progressistas vinculadas à reforma urbana também esteve presente, porém com a evidente predominância das primeiras, como se verá a seguir.

#### **3.2.1. O Plano Diretor de 1992**

Aprovado juntamente com as leis específicas de Zoneamento, de Parcelamento do Solo e a Lei do Sistema Viário, o Plano Diretor de 1992 procurou seguir não só a exigência da Constituição Federal, mas também a da Constituição do Estado de São Paulo que exigia a sua realização para todos os municípios, independente de seu porte. Segundo Teodózio (2008), a elaboração de um Plano Diretor para a cidade já era pauta de discussão entre os técnicos da Sociedade de Engenheiros local, mas foi a obrigatoriedade constitucional quem deu maior força para que ele de fato fosse realizado e também que se institísse um processo permanente de planejamento na administração municipal objetivando disciplinar toda a ação do Poder Público.

O Plano foi elaborado pela equipe técnica da prefeitura municipal por meio de uma comissão e contou com a participação das secretarias da prefeitura, que forneceram a

maior parte dos dados coletados, e da UNICAMP para realizar o levantamento econômico local e regional. Apenas alguns planos complementares ao Plano Diretor tiveram consultorias técnicas externas, como o plano de transporte (elaborado pela PROTAN ENGENHARIA, em 1986), as políticas de esgotamento sanitário e de abastecimento de água (elaborado pela Assessoria Técnica – ASTRE, em 1982, e Técnicas e Serviços de Engenharia S.A. – TSE, em 1983), segundo Teodózio (2008).

A estrutura do Plano Diretor, ao mesmo tempo em que seguia a sequência típica da concepção moderna de planejamento de diagnóstico-prognóstico-proposição, já dava indícios de incorporação de uma visão estratégica, uma mudança na abordagem do papel do planejamento e da cidade. O enfoque do poder executivo no processo de realização deste Plano foi o **desenvolvimento econômico** do município, fundamentado, ao mesmo tempo na expansão econômica verificada com as atividades de produção como o agronegócio, além do comércio e serviços, e na própria dinâmica imobiliária da cidade que estava sendo movimentada junto com a expansão econômica dos outros setores. Para tanto, a equipe de elaboração usou como diagnóstico o documento de conjuntura econômica que o Poder Executivo realizava anualmente desde 1985. Tal documento apresentava vários dados brutos sem nenhuma análise ou comentário crítico. Não havia no diagnóstico, um estudo da habitação, por exemplo.

A característica reconhecida como fundamental do município na época era o forte setor de serviços. Além de fortalecer este setor, a redação do Plano Diretor procurou definir um “novo e amplo padrão de desenvolvimento para o município” por meio de um programa de “modernização da economia”, preparando a rede física e territorial da cidade para absorver o crescimento populacional, fortemente determinado pela migração crescente proveniente da Região Nordeste do país. A modernização econômica estava atrelada à ideia de implantar um Pólo de Alta Tecnologia para trazer inovações que alterariam, ao mesmo tempo, o perfil da indústria e o da mão de obra especializada. Como se pode notar, o planejamento do município já voltava suas atenções à inserção competitiva da cidade na região, definindo estratégias de desenvolvimento.

Tendo em vista tal desenvolvimento, foram determinados os vetores de crescimento da cidade baseado no estudo de suas bacias hidrográficas e nos seus eixos viários. Tais vetores possuíam a clara orientação de selecionar as áreas propícias à **valorização e ao “desenvolvimento econômico urbano”** e as que estariam fora desta seleção, pois propunham a indicação da Zona Norte como a que receberia os futuros programas habitacionais e uma série de outras regiões que seriam objeto de

desenvolvimento econômico. Havia também uma preocupação ambiental, manifesta, por exemplo, por meio da restrição da ocupação da Zona Sul para proteger as nascentes e os mananciais que abastecem o município, conseqüentemente criando espaços públicos e de lazer privilegiados nesta região. Outro aspecto que denota a seletividade socioeconômica do Plano Diretor é a definição de diversos projetos de grande escala como a transformação do Conjunto Arquitetônico da antiga fábrica da SWIFT, próxima à represa municipal, em Centro Cultural e a construção de um Ginásio de Esportes para cerca de 8 mil espectadores, ambos localizados em áreas consolidadas e em bairros de população de renda média e alta. Porém, segundo Teodózio, o Plano generalizou a implantação dos equipamentos públicos prioritários que a cidade carecia e que contribuiriam para a melhoria da qualidade de vida da população, deixando de apontar quais áreas da cidade seriam passíveis dos investimentos para esse fim, especialmente nos bairros onde estava localizada a população de baixa renda.

No tocante à participação da população no processo de planejamento, esta foi bastante restrita, fortalecendo ainda mais a falta de maiores preocupações com as famílias de baixa renda e revelando o quanto a política urbana do município perpetuou o caráter conservador que se estabeleceu desde as origens da cidade.

Junto com o Plano Diretor foi estabelecido o Conselho do Plano Diretor de Desenvolvimento (CPPD), com 50% da sua composição constituída por membros da sociedade civil organizada, a saber, seis categorias profissionais e de classe que tinham interesses específicos na produção e reprodução da cidade, dentre elas o CRECI e a ACIRP. Além disso, o CPPD não tinha caráter deliberativo, sua principal função era emitir pareceres sobre processos que tratavam das localizações de uso no interior da cidade, não discutindo o controle da ordem urbana. Como se não bastasse, o Artigo 27 da Lei do Plano Diretor acabou contribuindo para reforçar a centralização das decisões técnicas no planejamento para fortalecer a capacidade de decisão política e de comando administrativo das autoridades municipais, pois previa que cabia ao Prefeito e a Câmara as decisões, a partir das alternativas técnicas previamente estudadas.

Conforme Teodózio, as diretrizes sobre a organização e o controle da expansão física da cidade tratavam de:

“estimular a ocupação dos vazios urbanos existentes e efetivar a utilização dos terrenos; aumentar a densidade populacional; promover a urbanização e reurbanização de áreas precariamente ocupadas, dando prioridade à instalação de equipamentos necessários; controlar a ocupação dos espaços vazios; promover a urbanização; incentivar a ocupação das áreas loteadas e ociosas através da taxa progressiva prevista no código tributário do Município; descentralizar as atividades na

área central e implantar centros comerciais de bairro; **orientar a implantação de Conjuntos Habitacionais e Distritos Industriais, promovidos pela iniciativa privada e pública, quando tecnicamente justificar a sua realização no setor Norte da cidade;** controlar a ocupação e expansão urbana na direção Sul do Município; manter a taxa de densidade baixa na zona sul da cidade e exigir 15% da taxa de permeabilidade para as novas edificações, nas áreas contidas pela Bacia de contribuição dos córregos Canela e Borá, objetivando não agravar o problema de inundações nas partes baixas das avenidas Alberto Andaló e Bady Bassit” (Teodózio, 2008, p. 151 – grifos nossos).

Como se pode perceber, o Plano Diretor de 1992 previa que a implantação dos conjuntos habitacionais deveria ser realizada a partir de uma decisão “técnica” e, baseado no Artigo 27 do Plano Diretor, cabendo ao prefeito e a câmara decidirem a sua localização, desde que em algum ponto do setor Norte da cidade. Os argumentos apresentados mostram que a gestão da cidade na época tinha claramente estabelecido a forma como lidaria com os mais pobres e também o local destinado a eles, perpetuando a segregação socioespacial na região norte. Este caráter segregador é também verificado no Zoneamento aprovado. Foram definidas 14 zonas, conforme sua destinação de uso, como residencial, comercial e de serviço, institucional, industrial, agrícola e de criação animal. Destas 14 zonas, a zona 10 e a Zona 14 tinham uma relação direta com a ocupação do território pelas famílias de baixa renda. A Zona 10, denominada “Zona Especial” tinha como característica permitir regulamentação especial para melhor “cumprir sua função social”, ou seja, nesta zona se poderia fixar as ZEIS cuja preocupação estivesse voltada à reduzir ou combater a segregação espacial. Porém o Plano Diretor não as estabeleceu especificamente, não prevendo onde elas seriam fixadas e quantas deveriam existir. O Plano previa que esta regulamentação ficava a critério da Secretaria Municipal de Planejamento (na época SEMPLAN) e da CPPD, que acabaram não levando adiante esta destinação para as Zonas Especiais.

A Zona 14, por sua vez, denominada Zona de Expansão Urbana, era caracterizada por aquelas áreas compreendidas dentro do perímetro urbano e ainda não loteadas e áreas localizadas no setor norte definidas no Plano Diretor como tecnicamente aptas e convenientes para promover a futura expansão urbana, que obedeceriam a projeto urbanístico específico na forma de Núcleo Urbano completo em termos de infraestrutura. Esta foi a zona que posteriormente recebeu muitos dos empreendimentos habitacionais de média densidade, tanto promovidos pela iniciativa privada, quanto pelo setor público.

### 3.2.2. A modernização da máquina pública do município e o Orçamento Participativo

A partir do ano de 2001 verificaram-se, em São José do Rio Preto e região, iniciativas que visavam à modernização da máquina pública. No caso deste município a modernização teve como aspectos mais significativos o estabelecimento do planejamento estratégico e a constituição do Orçamento Participativo. Como toda adaptação local, a implantação do planejamento estratégico, não ocorreu de forma absoluta, isto é, removendo totalmente as formas precedentes de planejamento. Ao mesmo tempo em que motivou e promoveu modernizações da máquina pública, foi incapaz de eliminar totalmente os resquícios das formas anteriores. Em verdade, houve uma mescla de ambas, com a predominância da “nova visão”.

Dentre as iniciativas institucionais que podem ser assinaladas como representativas da modernização, destaque especial possui a implantação, em 2002, do Programa de Gestão pela Qualidade Total (PGQT). Desenvolvido pela Fundação de Desenvolvimento Gerencial (FDG) de Belo Horizonte (MG), com recursos na ordem de R\$ 800 mil provenientes do BNDES, por meio de seu Programa de Modernização da Administração Pública (Pmat), o PGQT orientou-se por uma metodologia de gerenciamento voltada ao rigoroso controle das despesas na administração pública. A FDG era, na época<sup>88</sup>, uma entidade de caráter privado que foi idealizada e criada por iniciativa de José Martins de Godoy e Vicente Falconi Campos<sup>89</sup>, em 1998, com a finalidade de difundir as técnicas e metodologias gerenciais existentes no campo do planejamento de empresas e de negócios. Sua atuação visava construir e/ou aprimorar sistemas de gestão para as instituições sejam elas públicas ou privadas. No início dos anos 2000, segundo informações desta empresa, a procura por este tipo de consultoria por parte do setor público municipal brasileiro foi

---

<sup>88</sup> Segundo informações da própria organização, a FDG teve origem na Fundação Cristiano Ottoni, na Universidade Federal de Minas Gerais, que, na década de 1980, iniciou o movimento Qualidade Total com a ajuda dos japoneses da Juse (Japanese Union of Scientists and Engineers). Sua transformação em FDG ocorreu em 1998 e foi com esta denominação que celebrou o convênio com a prefeitura de São José do Rio Preto. Em 2003, a organização foi dividida em duas: uma parte, que manteve a mesma denominação de FDG, passou a atuar somente em projetos sem fins lucrativos, prestando serviços a instituições carentes e a outra foi criada com o nome de Instituto de Desenvolvimento Gerencial (INDG). Sob o comando dos professores Vicente Falconi Campos e José Martins de Godoy, o INDG se transformou numa das mais influentes consultorias de gestão do Brasil. Em 2011, Godoy e Falconi se separaram e o primeiro abriu uma empresa no mesmo ramo chamada Áquila. A partir de outubro de 2012, o INDG de Falconi passou a se chamar FALCONI Consultores de Resultado. Fonte: <http://www.falconi.com>

<sup>89</sup> Os mineiros Vicente Falconi Campos e José Martins de Godoy foram professores da Universidade Federal de Minas Gerais, entre as décadas de 1970 e 1990. Foram considerados os “papas” da gestão de qualidade. Falconi, que da dupla foi o que teve maior exposição ao público, foi um dos únicos brasileiros escolhidos como uma das “21 Vozes do Século XXI” pela American Society for Quality (ASQ), entre outros prêmios e homenagens recebidas no exterior e no Brasil e tem seis livros publicados (com 600 mil exemplares em todo o mundo). Ao longo do tempo, enquanto atuaram juntos, Godoy e Falconi foram elevados à condição de gurus de alguns dos mais destacados empresários brasileiros, como Marcel Telles e Carlos Alberto Sicupira, da AB InBev, Jorge Gerdau Johannpeter, da Gerdau, e Edson de Godoy Bueno, da Amil – Telles, Sicupira e Bueno. Fonte:

grande. O trabalho da empresa neste setor se pautava na modernização da gestão pública, promovendo a difusão do conhecimento gerencial, adotando práticas de gestão e buscando a melhoria contínua do nível administrativo. O principal método gerencial de trabalho aplicado pela FDG era o PDCA (Plan, Do, Check, Action).

Na época de estudo e implantação do PGQT, isto é, em 2002, o assunto teve certo destaque na imprensa local<sup>90</sup> e no discurso das autoridades, como algo imprescindível à administração pública municipal. O discurso tinha como fundamento mudar a filosofia e racionalizar os gastos, adequando-os às necessidades da cidade. Utilizava-se como exemplo da inadequação a situação vivenciada no setor escolar da cidade, que possuía excesso de estoque de produtos como botas de borracha e giz escolar suficiente para abastecer salas de aula para os próximos 50 anos, enquanto faltavam vagas em creches e programas de enriquecimento curricular. Mas o programa não visava apenas um maior controle orçamentário nas instâncias da administração central. Previa a autonomia e a descentralização das administrações secundárias, como diretorias de escolas e centros de saúde, por exemplo. Para se ter uma ideia do ponto a que chegava o discurso da modernização, falava-se abertamente que a “visão empresarial” deveria atingir as mais distintas instâncias, da prefeitura e suas Secretarias às diretorias de escola, cujos servidores seriam “treinados” a mudar de visão, preparando-as para administrar os recursos liberados e estabelecer prioridades de acordo com as necessidades diagnosticadas.

Quanto ao papel desempenhado pela a consultoria da empresa mineira, a FDG, era tido como fundamental para o município, pois sua experiência contribuiria para perceber melhor a necessidade de mudança e ajudar a criar uma nova cultura de trabalho.

Para a prefeitura da época, e, sobretudo para a Associação Comercial e Industrial de Rio Preto (Acirp), tão importante quanto à implantação do PGQT foi a fundação do “Movimento Regional de Qualidade”. Lançado oficialmente na ocasião da assinatura do convênio para o PGQT entre a prefeitura de São José do Rio Preto e a FDG, num evento que reuniu cerca de 600 pessoas da Associação Comercial e Industrial de Rio Preto (Acirp) – uma das principais apoiadoras do movimento junto à prefeitura –, o Movimento ambicionava desenvolver a ajuda mútua entre as empresas e organizações públicas. Procurava envolver empresas de todos os setores e diferentes portes da região, órgãos públicos e privados na busca da gestão com qualidade, disseminando o uso das ferramentas e conceitos da Gestão pela Qualidade Total, na região, como forma de atingir

---

<sup>90</sup> Conforme as seguintes matérias: Jornal Diário. **Prefeitura fecha contrato para reduzir despesas**. Em 13 de agosto de 2002. Jornal Diário. **Prefeitura de Rio Preto adota o PGQT**. Caderno Economia e Negócios, [2006?].

os resultados das organizações e a realização das pessoas. O Movimento Regional era declaradamente inspirado no Programa Gaúcho de Qualidade e Produtividade (PGQP), exaltado pelos presentes como o responsável por provocar o aumento de, em média, 40% da venda das empresas e tornou a região referência em qualidade e competitividade, em apenas 10 anos. Por julgar relevante o PGQP gaúcho, foi decidido que a comissão do Movimento de S. José do Rio Preto iria até o Rio Grande do Sul para conhecer detalhes e seguir os mesmos moldes de trabalho. Na ocasião, o representante e presidente da FDG, Vicente Falconi Campos, que também acompanhou os trabalhos do programa gaúcho, alegou que o envolvimento e o comprometimento das empresas na busca dos melhores resultados eram fundamentais para tornar a região mais competitiva. Disse ainda que empresas públicas ou privadas, assim como qualquer outra organização, precisavam conhecer a origem de seus problemas antes de buscar soluções e estabelecer metas, de forma não aleatórias, mas com objetivo, valor e prazo e envolvimento de todos os agentes<sup>91</sup>.

Apesar das iniciativas descritas que atestam a modernização da máquina pública da cidade, houve ainda ações que foram tomadas para preservar, ao menos na estrutura, e não no conteúdo, características do planejamento anterior. Dentre os exemplos podem ser citados a decisão (em audiências públicas ou em comissões próprias entre 2005 e 2006), de não privatizar algumas autarquias consideradas fundamentais para o funcionamento da cidade como o SEMAE (responsável pela distribuição de água e pelo recolhimento de esgoto), e a EMCOP (responsável por coordenar a provisão de moradias na cidade). Estas, por sua vez, tiveram que assimilar os novos métodos gerenciais propostos pela FDG no PGQT.

No que diz respeito ao Orçamento Participativo, estabelecido a partir de 2001, sua premissa é a *“democratização das decisões, valorização do local sobre o global e contribuição para a eficácia dos poderes Executivo e Legislativo”*<sup>92</sup>. A estrutura do OP na cidade é de realização de Plenárias Temáticas e Regionais, distribuídas nas 14 regiões administrativas da cidade, onde *“são recolhidas as demandas da população encaminhadas ao prefeito e secretários para análise e, se possível, serem, incluídas nos planos de trabalho de cada secretaria”*<sup>93</sup>. A decisão sobre os gastos do Executivo não são tomadas, total ou em parte, no âmbito do OP, ele é apenas consultivo. O Executivo apenas leva em consideração as propostas coletadas nas plenárias do Orçamento Participativo (OP), assim como as

---

<sup>91</sup> Jornal Diário. **Prefeitura fecha contrato para reduzir despesas.** Em 13 de agosto de 2002.

<sup>92</sup> Fonte: Prefeitura Municipal de São José do Rio Preto.

<sup>93</sup> Idem.

indicações e requerimentos dos 17 vereadores e pedidos dos Conselhos Municipais, que têm sido criados a partir da década de 1990<sup>94</sup>.

Analisando esta questão do OP deste município, desde o seu surgimento em 2001, até 2007, Teodózio (2008) havia constatado que o OP de Rio Preto estava perdendo progressivamente força, tendendo ao seu desaparecimento nas gestões municipais seguintes, devido principalmente à falta de interesse da classe política local e a baixa representatividade da comunidade. Para se ter uma ideia deste esvaziamento, em 2001 a autora registrou 4.736 participantes contra apenas 257 em 2006. Caiu também o número de conselheiros regionais e municipais no mesmo período. Esta autora chama a atenção para o fato de que a escolha do método de realização de plenárias sob a forma de reuniões de trabalho que visava a composição de mesa e discursos e evitar a demagogia de vereadores muitas vezes presentes nas reuniões, acabou encontrando resistência dos vereadores.

Em alguns casos, o incômodo de vereadores com este método que não favorecia a utilização do OP como palanque, o que a eles significava tirar a sua função como vereador e comprometer o estabelecimento ou fortalecimento de seu eleitorado, levou muitos a não mais participar e sugerir abertamente que a população deixasse de participar das plenárias e que recorressem aos seus gabinetes, favorecendo o clientelismo político e o boicote ao OP. Também houve resistências de muitos secretários municipais que consideravam que o Orçamento Participativo não tinha muita relevância, ou que até atrapalhava seus trabalhos, uma vez que já vinham com um plano de obras e realizações para suas gestões previamente estabelecido, causando-lhes incômodos a possibilidade de abarcar algumas das reivindicações dos integrantes do OP. Houve também, conforme esta autora, conflitos entre políticos locais na disputa sobre quem era o autor ou facilitador dos resultados obtidos quando as demandas eram atendidas, com a finalidade de se obter em troca dividendos eleitoreiros.

De fato, o município não possui uma história de movimentos populares fortes e organizados o que contribuiu para que as instâncias participativas como o OP e mesmo os Conselhos Municipais, existentes antes mesmo deste, tenham dificuldades adicionais em se constituir numa expressão política significativa. Apesar disso, no trabalho de Teodózio (2008) já mencionado, foram registradas algumas iniciativas de algumas lideranças populares e comunidades em acompanhar o OP: em entrevista a esta autora, por exemplo,

---

<sup>94</sup> Alguns dos Conselhos existentes: Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), Conselho Municipal de Saúde (CMS), Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), Conselho Municipal de Defesa do Idoso (CMDI), Conselho Municipal das Pessoas Portadoras de Deficiência (CMPPD), Conselho Municipal de Emprego e Trabalho, Conselho Municipal de Habitação.



o presidente do Fórum das Associações de moradores de bairros de São José do Rio Preto, na época, disse que havia um interesse da população em participar e que a pouca participação verificada se devia muito mais à conotação político-partidária verificada no OP do município e à forma como o Poder Público conduzia o processo (as reivindicações sofriam alterações de acordo com os interesses da administração pública local), do que propriamente o desinteresse da população.

Quanto aos 33 Conselhos Municipais, na época apenas quatro possuíam caráter deliberativo (Saúde, Educação, Assistência Social e Criança e Adolescente) e não por acaso eram os mais atuantes. Como se não bastasse, na época e mesmo depois do período de implantação do PGQT e do estabelecimento do OP, a maior parte dos Conselhos Municipais encontrava-se inoperante, sem reuniões regulares, alguns sequer com os representantes nomeados<sup>95</sup>. Com isso, o controle social esperado nos processos de modernização da gestão pública e para o qual os Conselhos foram criados deixa de existir. A desestruturação de alguns conselhos municipais estrangulou determinados temas sociais em São José do Rio Preto, a exemplo da habitação.



**Figura 9:** Vicente Falconi Campos e Prefeito Municipal assinam convênio  
Fonte: Jornal Diário – 13/08/2002



**Figura 10:** Palestra Vicente Falconi na sede da ACIRP após assinatura do convênio  
Fonte: Jornal Diário – 13/08/2002

### 3.2.3. O Plano Diretor de 2006

A execução da revisão do Plano Diretor de 1992 ficou diretamente a cargo do poder público, que assinou um convênio no valor de R\$ 600 mil com a CEF, incluindo também revisões na Lei do Parcelamento do Solo, na Lei de Zoneamento, do perímetro urbano e do Código de Obras. A revisão ocorreu com atraso, devendo ser feita de forma que o Plano fosse aprovado ainda em 2002. O dinheiro foi proveniente do Programa Habitar Brasil/BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) e do governo federal depositado na conta do

<sup>95</sup> FERNANDJES, Rita. **Conselhos fracassam, ficam no papel e são esquecidos.** Jornal Diário da Região, Caderno Política, 11 de março de 2007.

da prefeitura de maneira gradativa, sob a fiscalização do escritório regional da CEF. A prefeitura também dispendeu uma contrapartida no valor de R\$ 12 mil.

Nas notícias da imprensa da época<sup>96</sup>, destacavam-se os seguintes pontos em discussão no processo de revisão do Plano Diretor:

- O crescimento para a região norte da cidade e a sua vinculação com a proteção dos mananciais que a abastecem;
- O plano viário que incluía a construção do rodoanel para interligar as rodovias Transbrasiliana (BR-153) e a Washington Luís (SP-310), a ser implantado até 2020;
- Insistência na mudança de perfil do município para uma base de desenvolvimento de ciência e tecnologia, que, em alguns anos, deveria incorporar empresas destas áreas, em substituição ao perfil de prestação de serviço - principalmente na Saúde;
- A criação do Parque Tecnológico e implantação de mais um campus da Universidade Estadual Paulista (Unesp);
- A implantação do IPTU progressivo no tempo;

Os destaques da imprensa revelam que as atenções aos temas que envolveram a revisão do plano não se alteraram. De fato, ao observar o conteúdo do novo Plano, nota-se que algumas das principais diretrizes colocadas no plano anterior, de 1992, não sofreram alterações substanciais, sobretudo a diretriz econômica de atrair inovações tecnológicas na produção e estimular a competitividade econômica do município. A diferença é que nesta questão coloca-se mais ênfase na gestão empresarial e no marketing urbanos, tendo em vista *“a divulgação de S. José do Rio Preto como pólo de turismo de negócios e lazer”* e *“integração da economia local e regional, à nacional e à internacional”*<sup>97</sup>.

Quanto à função do plano diretor, havia um consenso de que o ponto central para a cidade era de ser um instrumento que promovesse e controlasse o crescimento, incluindo medidas que estimulassem ou atraíssem mais investimentos e geração de negócios e renda, como as novas vias ou a opção da base de desenvolvimento escolhida como de ciência e tecnologia, entre outros. Esta questão do crescimento e do desenvolvimento era considerada até mais importante do que as questões que envolviam a democratização do espaço urbano, estas vistas como uma decorrência da primeira. Desenha-se um projeto de cidade no qual são fixadas metas e escolhas estratégicas pactuadas entre atores públicos e

---

<sup>96</sup> GAMA, Alexandre. **Câmara aprova Plano Diretor de Rio Preto**. Jornal Diário da Região, Caderno Política, 5 de outubro de 2006.

<sup>97</sup> Capítulo II, Art. 11 do Plano Diretor de 2006.

privados, incluindo os custos, as fontes de recursos e os agentes envolvidos em sua realização.

Segundo Teodózio (2008), a política de desenvolvimento econômico estabelecida no Plano Diretor de 2006 e o planejamento urbano empresarial e de marketing que torna a cidade produtiva, competitiva e globalizada em redes internacionais de negócios, tornou-se incompatível com os objetivos estabelecidos para as políticas voltadas à micro e pequenas empresas. Além disso, a autora aponta que a Política de Localização dos Serviços e Equipamentos Sociais continuou muito generalista como no Plano Diretor de 1992, sem indicar no território municipal quais os serviços e equipamentos sociais necessários para atender as diretrizes e objetivos que promoverão a distribuição socialmente equitativa e equilibrada de tais bens e serviços.

Um aspecto importante na formulação do Plano diretor é que ele foi aprovado num momento em que a cidade começava a viver um “Boom imobiliário”. Isto contribuiu para que houvesse um maior interesse do setor privado no crescimento urbano e nos ganhos imobiliários, aumentando a polêmica sobre a implantação do IPTU progressivo no tempo, cuja intenção era combater a especulação imobiliária que, na época, estimava-se que atingiria 3 mil imóveis e oito glebas (80 hectares) subutilizados ou não-utilizados no município. Muitos vereadores de oposição ao governo municipal criticaram a decisão de incluí-lo no plano diretor, alguns acusando a medida como “agressiva” e que poderia “prejudicar pessoas humildes”, alegando que “o contribuinte estava esgotado de pagar tantos impostos” e que havia “mil outras maneiras” de cobrar impostos e evitar a especulação imobiliária. O tom mais moderado da oposição era o argumento que dizia ser favorável ao fim da especulação imobiliária, mas de uma maneira que não “prejudicasse a população”<sup>98</sup>. Alguns vereadores, favoráveis ao IPTU Progressivo defendiam a sua importância como instrumento para evitar a especulação imobiliária. Por conta da polêmica, houve aqueles que apelaram para dilação de prazo da entrega dos estudos e da entrega do plano, prevista para até 10 de outubro, data limite sob pena de o descumprimento caracterizar-se como improbidade administrativa, conforme previsto no artigo 52 do Estatuto das Cidades. O adiamento acabou não ocorrendo e o plano foi encaminhado dentro do prazo previsto, incluindo a questão da cobrança do IPTU progressivo, apesar dos apelos de alguns vereadores da oposição. Esta, no entanto, está até hoje sem regulamentação e por isso, não tem sido realizada na prática.

---

<sup>98</sup> Fonte dos comentários em aspas: FERNANDJES, Rita. **Opositores criticam IPTU progressivo**. Jornal Diário da Região, Caderno Política, 22 de agosto de 2006.

Aliás, a confecção do plano teve pouca adesão dos vereadores em alguns momentos importantes. As 2 reuniões organizadas para tratar do assunto, realizadas no auditório da Câmara Municipal em setembro de 2006, um mês antes do prazo limite para aprovação, ocorreram de forma esvaziada, comparecendo menos da metade dos vereadores<sup>99</sup>. Funcionários da Secretaria de Planejamento e representantes de entidades, como o Fórum de Associações de Bairro, participaram dos debates, porém não houve adesão significativa da população (as reuniões não totalizavam mais do que 30 pessoas) apesar de serem abertas ao público em geral. Diante desta situação, o líder do governo na câmara manifestou, na época, sua crítica a pouca participação da sociedade e, sobretudo dos representantes da Casa, reconhecendo que as audiências públicas estavam se constituindo como atos simbólicos e não como instâncias efetivas de debates e participação.

#### **Diretrizes constantes na revisão do plano em 2006.**

O Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de S. J. do Rio Preto (definido pela lei complementar nº 224 de 06 de outubro de 2006), atualmente em vigor, cumpre as exigências da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), prevendo os principais instrumentos de planejamento indicados por ela tais como o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsória, o IPTU Progressivo no Tempo, a Desapropriação com Pagamento em Títulos, o Direito de Superfície, o Direito de Preempção, a Outorga Onerosa do Direito de Construir, a Transferência do Direito de Construir, Contribuição de Melhoria e a obrigação de realização de Estudo de Impacto de Vizinhança em situações que ocorram impacto ambiental ou de infraestrutura. O plano diretor tem a pretensão de disciplinar o crescimento de Rio Preto por 10 anos.

Em termos de Política de Habitação Social, o Plano Diretor previu o desenvolvimento de ações contemplando a diversidade de programas habitacionais visando atender a variabilidade de padrões sociais, econômicos e culturais da população, porém com ênfase à habitação de interesse social, bem como a adequação às especificidades locais, objetivando a redução de custos e a melhoria da qualidade; fomentar a ocupação das glebas, não utilizadas ou subutilizadas no perímetro urbano e área de expansão urbana; estabelecer normas especiais para a habitação de interesse social, desburocratizando a regulamentação urbanística geral; priorizar soluções que promovam o

---

<sup>99</sup> Fonte: Jornal Diário. FERNANDJES, Rita. **Apenas 6 vereadores vão à audiência do Plano Diretor.** Jornal Diário da Região, Caderno Política, 12 de setembro de 2006 e LIMA, Rodrigo. **Vereadores ignoram audiência pública.** Jornal Diário da Região, Caderno Política, 19 de setembro de 2006.

adensamento nas áreas com infraestrutura disponível e que permeiem a malha urbana consolidada; e, priorizar a implantação da habitação de interesse social próxima às áreas destinadas à implantação da indústria e comércio atacadista.

Entre as principais diretrizes previstas neste Plano Diretor destacam-se o **IPTU Progressivo no Tempo, a Operação Urbana Consorciada** e a fixação de **Áreas de Especial Interesse Social (AEIS)**. Quanto ao primeiro, foi prevista a tributação progressiva com a finalidade de evitar os vazios urbanos com fins de especulação imobiliária para terrenos vagos e terrenos superiores a 400 metros quadrados com construções de até 20% do espaço, o que na época da realização do Plano representava algo em torno de três mil imóveis. Apesar do IPTU progressivo constar do Plano Diretor aprovado, para que seja de fato instituído foi indicada como necessária a aprovação de uma lei específica regulamentando o tema. Segundo o Plano, os vereadores é quem possuem a prerrogativa de apresentar propostas de inclusão de área no perímetro urbano, assim, o loteador pede à Câmara Municipal a inclusão das glebas rurais na zona urbana. Não está prevista a exigência de elaborar um estudo urbanístico e ambiental.

Quanto à segunda, isto é, a Operação Urbana Consorciada, o Plano prevê que o poder Público Municipal poderá aplicar o instrumento para viabilizar empreendimentos de Habitação de Interesse Social (HIS), no perímetro urbano.

Quanto às Áreas de Especial Interesse Social, o plano diretor as define como aquelas nas quais, por suas características, sejam destinadas à habitação da população de baixa renda, tais como:

- a) a área ocupada por assentamentos habitacionais de população de baixa renda onde houver o interesse de regularização jurídica da posse da terra, a sua integração à estrutura urbana e a melhoria das condições de moradia;
- b) o lote ou gleba não edificados, subutilizados ou não utilizados, necessários à implantação de programas habitacionais para a população de baixa renda;
- c) os loteamentos irregulares.

Foram estabelecidas três Áreas de Especial Interesse Social – AEIS (conforme mapa das figuras 3 e 4):

AEIS.01 – tratam-se de **lotes não ocupados** e glebas localizados na malha urbana consolidada, com infraestrutura, subocupados e destinados a promover programas voltados para a habitação de baixa renda, desde que existam recursos financeiros reservados por instituições financeiras governamentais de fomento;

AEIS.02 – tratam-se de **áreas de expansão** próximas à área urbanizada, dotada de infraestrutura e equipamentos públicos, destinadas a promover programas voltados para a habitação de baixa renda, desde que existam recursos financeiros reservados por instituições financeiras governamentais de fomento;

AEIS.03 – tratam-se dos **loteamentos irregulares e clandestinos** e que serão tratados como Áreas de Especial Interesse Social, com vistas a sua regularização dentro da política habitacional do Município, de acordo com as diretrizes estabelecidas pela Comissão Permanente de Urbanização e Legislação dos Loteamentos Irregulares.

Como se observa no mapa da figura 12, só foi estabelecido uma AEIS-2 bem ao norte da cidade, numa gleba que até 2012 não foi objeto de nenhum programa habitacional. Para uma cidade deste tamanho a criação de apenas uma AEIS-2 é bastante sintomática, pois indica que a expansão urbana ficará favoravelmente entregue nas mãos do mercado. Revela também que o poder público não deseja interferir ou atrapalhar esta expansão e os negócios que estão sendo feitos em torno dela, evitando estabelecer estatuto jurídico especial em lotes localizados próximos à malha urbana. Quanto às 22 AEIS-1 apresentadas no mesmo mapa (pontos vermelhos), nenhum dos empreendimentos do PMCMV foi instalado nelas.



ANEXO 1 DA LEI DE ZONEAMENTO USO E OCUPAÇÃO DO SOLO  
LEI 5135 DE 29 DE DEZEMBRO DE 1.992  
LEI 5749 DE 30/01/1995 E DE 12/04/1995 (ALTERAÇÕES)

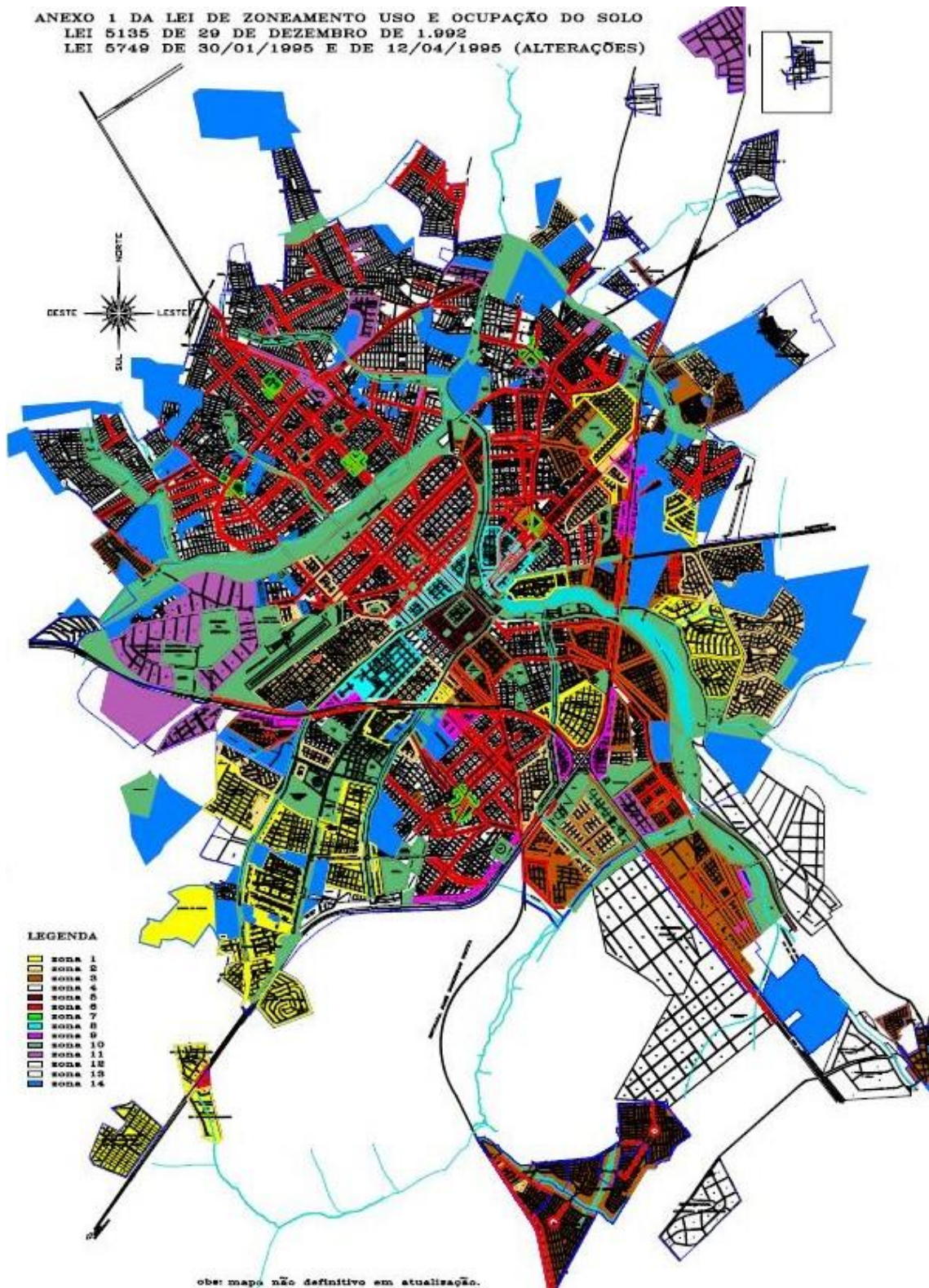
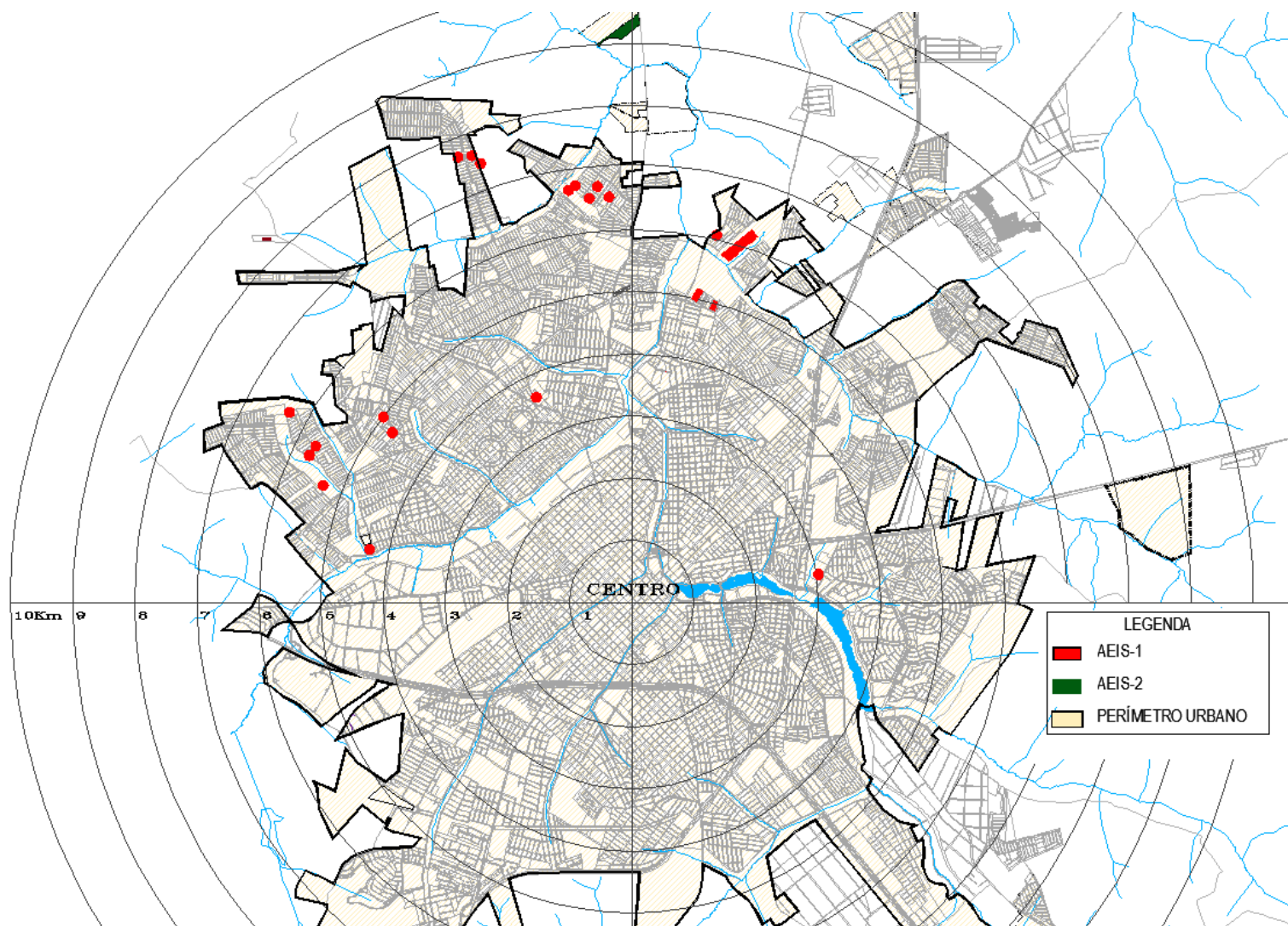


Figura 11: Mapa do Zoneamento da cidade  
Fonte: Prefeitura Municipal



**Figura 12:** Mapa das AEIS-1 e AEIS-2 da cidade

Fonte: Adaptação do autor a partir de mapa da Prefeitura Municipal



### **3.3. Política habitacional no município.**

Esta seção tratará sobre a política habitacional no município, verificando a estrutura institucional, quais são os seus principais desafios e como tem lidado com eles, em especial os problemas mais importantes, como o déficit habitacional, a provisão de moradia e a questão dos loteamentos clandestinos e irregulares. Esta análise permitirá compreender em qual ambiente local o PMCMV se insere e a forma como ele se articulará a este ambiente.

Os problemas mais recentes de moradia no município remontam a intensa expansão urbana de S. José do Rio Preto ocorrida a partir da década de 1980, discutida na seção anterior. Esta expansão urbana esteve articulada a processos migratórios, sobretudo de populações oriundas da Região Nordeste do país que vieram ocupar postos de trabalho na construção civil e nas culturas sazonais agrícolas (Teodózio, 2008). Esta intensa expansão urbana ocorreu num contexto de exploração desta mão de obra imigrante, que favoreceu os processos de acumulação de capital que alimentaram as desigualdades sociais já existentes. Isto contribuiu para favorecer a expansão da cidade formal, de um lado, com forte presença de condomínios e loteamentos fechados e, de outro, a cidade “informal”, proliferando uma centena de loteamentos irregulares ou ilegais, principalmente a partir da década de 1990. Ou seja, esta etapa mais recente da urbanização do município agravou os problemas urbanos, principalmente os de moradia, elevando-os a um patamar não verificado durante o desenvolvimento anterior da cidade.

Procurando enfrentar este problema, o poder público municipal criou um programa habitacional, denominado “Programa Nossa Terra”, que propôs o lançamento de loteamentos providos de infraestrutura urbana e unidades habitacionais com dois cômodos e um sanitário, com tipologia horizontal localizados nas periferias da cidade, sobretudo no setor Norte. O Programa era financiado com recursos próprios da prefeitura, complementados por recursos de outros órgãos governamentais. Segundo Santos (2009), entre 1986 e 1990, foram lançados seis loteamentos com infraestrutura destinados à habitação popular. Os cerca de 8.800 lotes eram vendidos seguindo vários critérios para seleção dos compradores, privilegiando as famílias que morassem há mais tempo na cidade, os mais velhos, com maior número de dependentes e que tivessem menor renda.

Os recursos próprios da prefeitura para a realização dos loteamentos não eram de fundo perdido, ou seja, não eram subsidiados. Segundo ainda Santos (2009), os mutuários cuja renda era de até 3 salários mínimos, pagavam prestações fixadas em 10% do Salário

Mínimo vigente na época, e os recursos recebidos pela prefeitura com a venda dos lotes eram reaplicados na melhoria dos loteamentos. Para evitar os vazios urbanos, a indicação do lote ao seu proprietário era feita no momento de início da construção da casa.

Dentre os parcelamentos do Programa “Nossa Terra” os mais conhecidos foram o Solo Sagrado, com cerca de 5 mil unidades, o João Paulo II e Cristo Rei, na zona norte da cidade. Com este Programa, o município pretendia combater a formação de favelas, como a que existia conhecida como Gonzaguinha, e possibilitar o acesso à terra de famílias não abrangidas pelos programas do Sistema Financeiro Habitacional por motivo de renda ou idade (SANTOS, 2009). Conforme a tabela 18, apesar de todos os esforços da prefeitura, os loteamentos públicos representaram a menor parcela da expansão urbana entre 1980 e 2000.

O poder público também não conseguiu controlar a expansão dos loteamentos ilegais ou clandestinos, que responderam por mais de um terço da área de expansão urbana verificada entre 1980 e 2000. Estes loteamentos surgiram no início da década de 1980, quando donos de propriedades rurais vendiam pequenos lotes sem escritura e sem a infraestrutura mínima. Muitos destes loteamentos, a princípio, não foram destinados à baixa renda, mas a chácaras de recreação, como foi o caso do primeiro parcelamento clandestino, chamado Chácara de Recreação Cavalari III, composto por chácaras de dimensões entre mil e mil e quinhentos metros quadrados, sem respeitar sequer a legislação ambiental (Bueno, 2003).

Porém, aproveitando-se da expansão urbana e das demandas por lotes mais baratos nas periferias, estas chácaras e lotes maiores foram subdivididos em módulos de 250 até 200m<sup>2</sup>, o que acarretou uma série de problemas ambientais e na infraestrutura urbana como abastecimento de água e energia elétrica (SANTOS, 2009). Ao contrário dos loteamentos promovidos pelo Programa “Nossa Terra”, não possuíam a infraestrutura urbana.

**Tabela 18:** Loteamentos ilegais e legalizados no município de S. J. Rio Preto – 1980 a 2000

Fonte: Adaptado de SANTOS, 2009.

Loteamentos habitacionais	Década de 1980		Década de 1990		Totais	
	Área (m <sup>2</sup> )	%	Área (m <sup>2</sup> )	%	Área (m <sup>2</sup> )	%
Privados legalizados	8.760.879	41	13.398.513	54	22.159.392	48
Públicos	4.748.291	22	2.775.646	11	7.523.937	16
Ilegais	8.020.626	37	8.768.049	35	16.788.675	36
<b>Total</b>	<b>21.529.796</b>	<b>100</b>	<b>24.942.208</b>	<b>100</b>	<b>46.472.004</b>	<b>100</b>

Parte destes loteamentos é hoje considerada de interesse social, pois a faixa de renda de uma boa parcela destes moradores de loteamentos irregulares no município se

enquadra nas faixas até 5 salários mínimos e atuam no mercado “informal” de trabalho. Este quadro revela que a urbanização do município também seguiu o padrão periférico comum em muitas cidades brasileiras por meio de loteamentos ilegais, autoconstrução e conjuntos habitacionais distantes das regiões centrais.

Até hoje a cidade carrega o legado deste problema urbano dos loteamentos irregulares, que totalizaram mais de 100 (cem). Para se ter uma ideia da magnitude dos loteamentos ilegais, da fundação da cidade, no final do século XIX, até a década de 1980 a cidade tinha um tamanho físico de cerca de 50 milhões de metros quadrados. Entre 1980 e 2000, ela praticamente dobrou seu tamanho, com um crescimento de mais 46,5 milhões de metros quadrados, conforme tabela 16. Neste período de 20 anos, a produção de loteamentos habitacionais foi de 4.647 hectares, sendo que, destes, 46,3% foram realizados na década de 80 e 53,7% na década de 1990 (Bueno, 2003). Desse total, 16,8 milhões de metros quadrados são ilegais. Representam 36% do crescimento nesse período, conforme a tabela. Só no período de 1986 a 1990, os loteamentos privados ilegais somaram 6,788 milhões de metros quadrados, distribuídos entre 3.924 lotes, enquanto a área loteada legalmente, nesse período, foi de 2,438 milhões de metros quadrados. Mesmo somando os loteamentos particulares legais com os loteamentos públicos legais, o número (6,335 milhões de metros quadrados) ainda é inferior ao dos loteamentos ilegais (BUENO, 2003).

Esta situação vem incitando, ao longo dos anos, reivindicações por meio de associações de moradores, em reuniões periódicas, para regularização dos loteamentos. Tais reivindicações constituem, no campo da habitação, a mais proeminente mobilização da população da cidade.

Para tentar reverter este quadro a administração municipal na área de habitação tem procurado se estruturar. Além da Secretaria Municipal de Habitação, recentemente conta com um conjunto de políticas a ela subordinada e órgãos da administração indireta, como a EMCOP, além da Comissão Permanente de Urbanização e Legislação dos Loteamentos Irregulares e Clandestinos (Copeur), o Conselho Municipal de Habitação<sup>100</sup> e o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social Participativo – PMHIS, finalizado em 2011. A atual gestão municipal dividiu as atribuições no campo da habitação social da seguinte maneira: a Secretaria de Habitação está encarregada de cuidar da questão dos loteamentos irregulares enquanto a EMCOP está encarregada da produção das novas unidades habitacionais.

---

<sup>100</sup> Instituído pela Lei municipal nº 8.397 de 2001 e alterado pelas leis nº 10.318 de 31/12/2008 e nº 10.820 de 17 de novembro de 2010.

A Copeur tem a competência de classificar, analisar e aprovar os projetos de regularização fundiária e é composta pelo Secretário de Habitação que a preside, pelo Secretário Municipal de Planejamento e Gestão Estratégica, Secretário Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo, Secretário Municipal de Obras, Procurador-Geral do Município e o Superintendente do SeMAE.

O Conselho Municipal de Habitação (CMH) foi criado em 2001<sup>101</sup> e revisado em 2011 com a execução do PMHIS. Em sua primeira versão possuía apenas caráter consultivo e permanente e estava vinculado à estrutura da administração pública municipal, responsável pela coordenação da Política Municipal de Habitação, pela fiscalização da execução desta política e pelo acompanhamento e aprovação de contas do Fundo Municipal de Habitação. O número de membros e seus respectivos suplentes que integram o Conselho Municipal de Habitação é de 32 (16 titulares e 16 suplentes) e o mandato, que dura dois anos, é voluntário, sem remuneração para o cargo. Metade do Conselho é composto por representantes do poder público e seus suplentes<sup>102</sup> e a outra metade é composta por representantes da sociedade civil<sup>103</sup>.

Com a revisão<sup>104</sup> do CMH, propôs-se o fortalecimento de sua função e de seu caráter decisório, pois até então mudanças o Conselho não tinha caráter **deliberativo**, nem mesmo quanto à gestão financeira do Fundo Municipal de Habitação. Agora esta situação foi revista, podendo o CMH aprovar as contas do Fundo, propor e aprovar planos de aplicação de seus recursos e fixar critérios para sua priorização e se responsabilizando por uma maior transparência das ações ligadas ao setor. Este fortalecimento é um aspecto importante que melhora as condições para avanços nas políticas habitacionais da cidade.

O Fundo Municipal de Habitação (FMH) foi criado em lei específica no mesmo momento da criação do CMH, em 2001. Os recursos eram inicialmente destinados a cinco funções: controlar o déficit, especialmente de baixa renda, combater as sub-habitações, implantar banco de dados habitacional único, estimular os órgãos do SFH a realizar investimentos na cidade e incentivar pesquisas de caráter técnico de alternativas em habitação. Até 2011, os recursos do Fundo não se destinavam à provisão de moradias. Com a

---

<sup>101</sup> Por meio da lei nº. 8.397 de 19/06/2001.

<sup>102</sup> Sendo 2 representantes da Secretaria Municipal de Habitação, 1 representante da Secretaria Municipal de Obras; 1 representante da Empresa Municipal de Construções Populares – Emcop; 1 representante do Serviço Municipal Autônomo de Água e Esgoto de São José do Rio Preto – Semae; 1 representante da Secretaria Municipal de Planejamento Estratégico, Ciência, Tecnologia e Inovação; 1 representante da Secretaria Municipal da Assistência Social; 1 representante da Secretaria Municipal da Fazenda.

<sup>103</sup> Sendo 4 representantes de Associações de Moradores; 1 representante de Instituições locais de Ensino Superior; 1 Representante da OAB - Ordem dos Advogados do Brasil local; 1 representante do Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura - CREA local; 1 representante das Empresas de Construção Civil do município.

<sup>104</sup> Efetuada por meio da Lei nº. 10.820 de 17/11/2010.

execução do PMHIS, em 2011, que propôs uma Lei municipal<sup>105</sup> já aprovada, o FMH passou a se adaptar às novas atribuições do CMH e **ampliar a destinação dos recursos**, agora podendo ser aplicados no combate ao déficit (aquisição, construção, conclusão, melhoria, reforma, locação social e arrendamento de unidades habitacionais) e aos loteamentos clandestinos e irregulares (urbanização, produção de equipamentos comunitários, regularização fundiária e urbanística de áreas caracterizadas de interesse social). Esta medida certamente tem condições de ampliar as ações do CMH e também as previstas no PMHIS contribuindo para uma melhoria do setor de habitação na cidade.

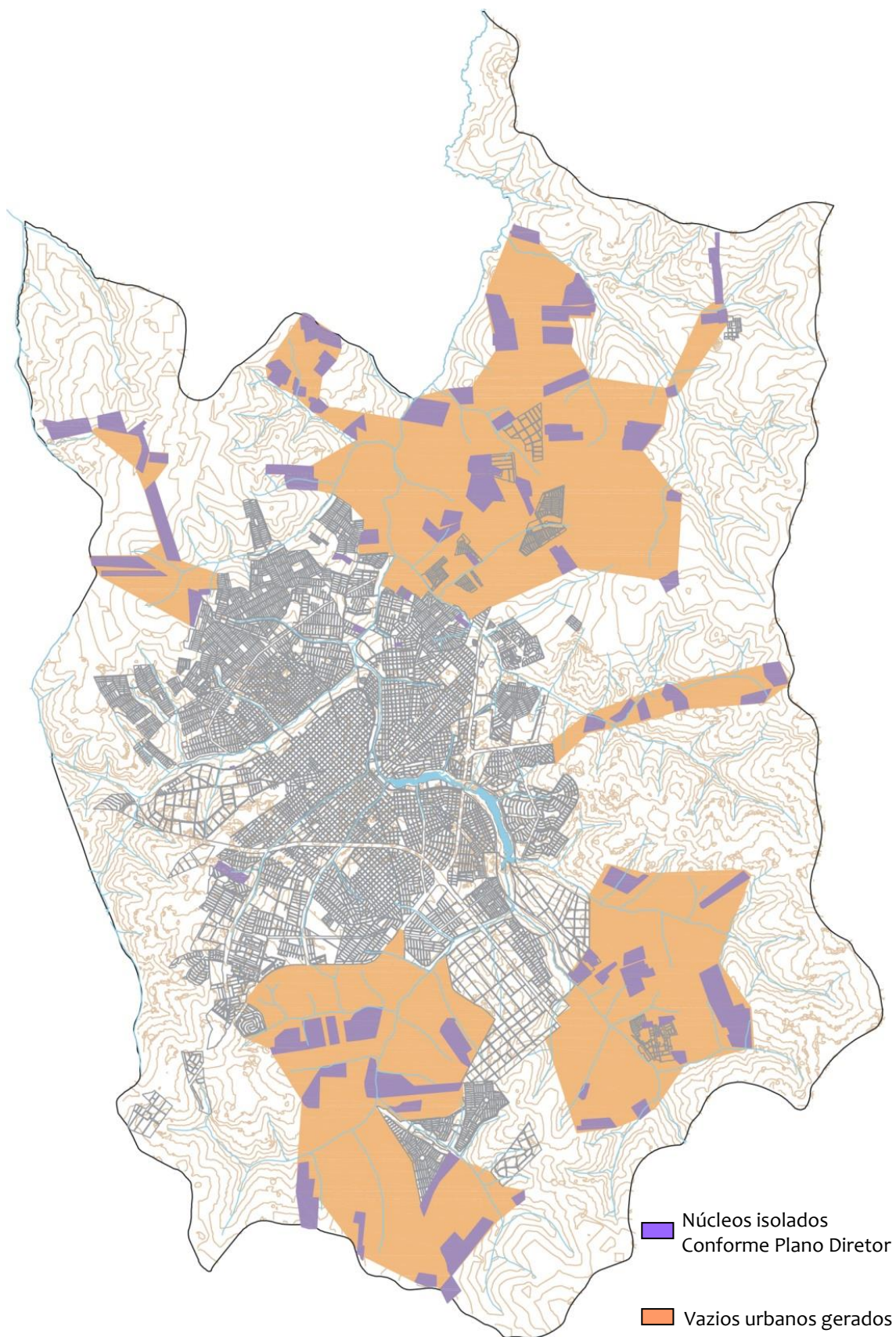
Como se pode perceber, o município passou por uma reformulação recente de sua capacidade institucional tendendo a favorecer o enfrentamento dos grandes problemas da cidade, dentre eles o déficit habitacional e o já citado grande número de loteamentos irregulares e/ ou clandestinos<sup>106</sup>, existentes há pelo menos 3 décadas nos quais residem hoje algo em torno de 70 mil pessoas, segundo dados da Secretaria Municipal de Habitação. A situação do município quanto a estes loteamentos (apresentados no mapa a seguir), em maio de 2012, já apresenta avanços na regularização, sendo que três loteamentos estão definitivamente registrados, 73 já possuem projeto de parcelamento pronto, 62 foram aprovados pela COPEUR e estão em fase de regularização e 38 tem aprovação do programa estadual "Cidade Legal".

Estes números que apresentam uma evolução na regularização são bem recentes, e se devem a um conjunto de fatores, dentre eles: a aprovação da Lei Municipal 9.707, de 29 de Setembro de 2006, que autoriza o Município de São José do Rio Preto a firmar convênio com a Secretaria de Estado da Habitação, com o propósito de adequar e regularizar os loteamentos não regularizados ou clandestinos e de aglomerados humanos que se enquadrem nas especificidades do programa; a criação do Departamento de Regularização; a aprovação do Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de São José do Rio Preto, em 6 de Outubro de 2006, no qual a municipalidade assume a existência desses loteamentos enquadrando-os nas denominadas Áreas de Especial Interesse Social – AEIS.03 (SANTOS e SILVA, 2006). Outro aspecto que tenderá a melhorar o problema é a possibilidade criada desde 2011 dos recursos do FMH serem destinados à regularização fundiária e urbanística, questão considerada até então como uma limitação da administração pública da cidade.

---

<sup>105</sup> Também na Lei nº. 10.820 de 17/11/2010.

<sup>106</sup> Por loteamento clandestino entende-se aqui aqueles que foram criados sem informar a sua existência à prefeitura municipal. Por loteamento irregular entende-se aqui aqueles foram informados ao município, porém a execução não foi feita seguindo os critérios exigidos.



**Figura 13:** Mapa dos loteamentos clandestinos e ilegais de S. José do Rio Preto - 2011  
Fonte: PMHIS

### 3.3.1. **Plano Municipal de Habitação, déficit habitacional e PMCMV**

O Plano Municipal de Habitação de Interesse Social (PMHIS) de São José do Rio Preto foi realizado por meio de uma parceria entre uma empresa privada especializada<sup>107</sup> e os técnicos da Prefeitura Municipal integrantes da Comissão Municipal de Acompanhamento da Elaboração do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social. Finalizada em junho de 2011, ao custo de R\$ 118.228,00, a elaboração do PMHIS contemplou três etapas, conforme recomendado pela Secretaria Nacional de Habitação (SNH):

1ª Etapa: o objetivo era a geração do 1º produto – **Proposta Metodológica**, viabilizado por meio dos trabalhos da empresa que eram apresentados de forma preliminar para discussão e amadurecimento com a equipe técnica da prefeitura, considerando fundamental, antes de tudo, realizar atividades de capacitação desta equipe técnica;

2ª Etapa: o objetivo era realizar o **Diagnóstico** da questão habitacional, viabilizado também por meio da apresentação preliminar da empresa sobre o assunto, para discussão e amadurecimento de seus resultados, só que desta vez contando com a participação da população por meio de “fóruns”;

3ª Etapa: o objetivo era a execução do **PMHIS, suas estratégias** e a reformulação das **Leis do CMHIS e do FMH**, seguindo o mesmo método das etapas anteriores, isto é, a empresa apresenta um texto preliminar que é colocado em discussão num Fórum.

Resultaram em um conjunto de objetivos, metas, diretrizes e instrumentos de ação e intervenção para o setor habitacional, que previu a participação de diversos representantes da “sociedade civil” e do setor público, conforme proposto pelo PlanHab, tais como Fórum das Associações de Moradores, Grupos empresariais<sup>108</sup>, Grupos Institucionais<sup>109</sup>, Conselhos Municipais<sup>110</sup>, Órgãos Federais<sup>111</sup>, Órgãos municipais<sup>112</sup> e Grupos de representação Federal, como a Central Única dos Trabalhadores (CUT).

---

<sup>107</sup> Para mais detalhes sobre esta empresa e a execução do plano, ver o tópico a seguir.

<sup>108</sup> Neste grupo incluem-se Sinduscom e Acirp (Associação Comercial e Empresarial de S. José do Rio Preto).

<sup>109</sup> Neste grupo incluem-se grupos educacionais como o SEBRAP, SENAI, as faculdades UNIRP, Faculdades D. Pedro II, Unilago, Uniceres e as universidades Unesp e Unip.

<sup>110</sup> Incluem-se o Conselho do Meio Ambiente, Conselho do Planejamento, Conselho do Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável e Grupos Intersetoriais de discussão do município.

<sup>111</sup> Inclui-se apenas a Caixa Econômica Federal.

<sup>112</sup> Incluem-se a EMCOP, Secretaria de Trânsito, Câmara Municipal, Secretaria de Habitação, Secretaria de Planejamento e Gestão Estratégica, Serviço Municipal Autônomo de Água e Esgoto, Secretaria de Administração, Secretaria de Agricultura e Abastecimento, Secretaria de assistência social, Secretaria de Comunicação Social, Secretaria de Cultura, Defesa Civil, Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Secretaria de Educação, Secretaria de Esporte e Lazer, Secretaria da Fazenda, Fundo Social, Secretaria do Meio ambiente e Urbanismo, Secretaria de Obras.

O PMHIS apresentado pela empresa apresenta um perfil com um forte teor estatístico e quantitativo do problema habitacional do município, muito parecido com a metodologia utilizada pela Fundação João Pinheiro, ao colocar como central a questão do déficit habitacional e enquadrar a situação habitacional nas subcategorias que o compõem (coabitação familiar, domicílios rústicos, domicílios improvisados e ônus excessivo com aluguel).

A realização de atividades de capacitação e reuniões técnicas logo na primeira etapa constituiu privilegiados momentos para estabelecer afinidades entre os “parceiros”. Realizada em 15/01/2010, a reunião para apresentação da proposta metodológica discutiu e aprovou a maneira como transcorreriam os trabalhos do PMHIS. Em 06/02/2010 houve duas reuniões, a reunião de capacitação, que versou sobre o conteúdo e os objetivos do PMHIS, e o Fórum Municipal de Habitação de Interesse Social onde se apresentou a proposta metodológica preliminar que mostrava as responsabilidades dos envolvidos na construção do plano, o conteúdo de cada uma das etapas, as atividades participativas que seriam realizadas, as informações que seriam levantadas para fins de diagnóstico, as fontes de informação que seriam utilizadas e como o déficit seria calculado.

Na fase de diagnóstico, além do déficit são abordadas outras questões como os assentamentos ilegais, que representa um grande problema na cidade e os assentamentos precários (com problemas nas unidades habitacionais e na urbanização). A premissa que orienta o PMHIS é a de que para conhecer a realidade habitacional da cidade três aspectos são importantes: a quantidade de moradias que precisam ser construídas, as que já estão em construção e qual o custo para atender à necessidade atual e futura. Complementar a esta premissa está a resolução dos assentamentos ilegais e precários. O diagnóstico habitacional (apresentado resumidamente na tabela a seguir) dividiu os problemas encontrados em categorias propiciando a formulação de estratégias específicas (sintetizadas a seguir) para cada um delas. Integram ainda o PMHIS outras ações como organização comunitária, desenvolvimento socioeconômico e cultural, educação sanitária e ambiental, julgadas fundamentais para a busca da *“sustentabilidade das intervenções baseada na relação da população beneficiada com o meio ambiente urbano e natural, de sua inserção social, econômica e cultural”*. Tais ações são divididas em três grupos: Promoção da inserção cultural e sociocomunitária das famílias; Fortalecimento da Economia Social e Solidária e; Promoção do Saneamento Ambiental.

Segundo a metodologia utilizada no PMHIS, os loteamentos irregulares ou clandestinos não causam impacto no déficit, seja ele qualitativo ou quantitativo, o que



contribuiria para justificar a divisão da atuação da prefeitura em duas frentes que mantém certa interdependência, isto é, separando as políticas de regularização das de provisão de moradias. Desta forma, apesar de irregulares, esta parcela das moradias existentes não tem grandes problemas de manutenção/conservação, não sendo considerados domicílios improvisados ou rústicos.

O diagnóstico apontado no PMHIS é o seguinte:

<b>Tabela 19: Necessidades habitacionais para plano de habitação de interesse social</b>					
Fonte: Plano Municipal de Habitação de Interesse Social de S. J. Rio Preto – 2011 (Adaptação do autor)					
Elementos avaliados	Área Urbana		Área Rural	Totais	
	Famílias com até 3 SM	Famílias c/ mais de 3 e até 5 SM	Famílias de até 5 SM		
Déficit	Domicílios rústicos	118*		191****	309
	Domicílios improvisados	15.479** *	6	-	17.288
	Coabitação domiciliar**		1394**	409**	
	Ônus excessivo com aluguel		-	-	
	Remoções	213			213
	<b>Total Bruto do Déficit</b>				<b>17.810</b>
	Casas Construídas 2002-2007	3.620			6.367
	Casas Construídas 2010	2.747			
<b>Total Déficit 2011</b>				<b>11.443</b>	
Demanda demográfica	Projeção 2010 - 2017	1.897	1.686	Incorporado nos dados da área urbana	3.583
	Projeção 2018 - 2025	1.700	1.511	Incorporado nos dados da área urbana	3.211
	<b>Totais</b>	<b>3.597</b>	<b>3.197</b>	<b>Déficit Projetado</b>	<b>18.237</b>
Inadequação	Domicílios com Carência de infraestrutura ****	645	526	-	1.171
	Adensamento interno excessivo	1.649	940	-	2.589
	Ausência de sanitário	265	177	0	442
	Inadequação fundiária	422	375	10.279****	11.076
Urbanização integrada	Urbanização simples	-	-	10.279	10.279
	Trabalho social	-	-	25.552	25.552

\*na base da FJP esse índice não está contemplado por faixa de renda

\*\* coabitação: soma de famílias conviventes e cômodos cedidos

\*\*\* dados do CadÚnico atualizado pela EMCOP para a data de 31 de dezembro de 2010

\*\*\*\* dados atualizados pela SMHab na data de 31 de dezembro de 2010 em um universo de 116 assentamentos

Do total de 17.810 novas unidades calculadas (total bruto), o PMHIS considera a parcela já suprida em função de moradias populares construídas ou em construção pelo

governo entre o ano de 2.000 e 2.010. Assim, conforme o relatório do PMHIS, entre os anos 2002 e 2007, foram construídas 3.620 novas unidades e em 2011 foi entregue um total de 2.747 unidades de habitações de interesse social (aqui incluso o conjunto Nova Esperança), afora outras 1.673 que estão em negociação, mas que não foram computadas ainda no PMHIS. O déficit consolidado soma, portanto, em 2011, um total de 11.443 unidades. O déficit municipal Projetado, isto é, com a projeção da demanda demográfica até o ano 2025 corresponde a 18.237 unidades, conforme a tabela 19.

A partir destes dados sobre o déficit o PMHIS estabeleceu cinco linhas programáticas que visam enfrentar o desafio de equacionar a questão habitacional do Município de São José do Rio Preto, no período de 2010-2025, defendendo que estas fortalecerão o setor de habitação dentro da administração pública, sobretudo se a atuação se der em parceria contínua entre os órgãos municipais, como a EMCOP e a Secretaria de Habitação, e os Governos Federal e Estadual, e se o conteúdo do Plano for considerado, de fato, um tema prioritário pelos governos municipais. As cinco linhas programáticas e seus respectivos objetivos são:

1. Linha programática de atendimento à produção e aquisição de novas habitações: Direcionada ao atendimento do déficit quantitativo ou déficit habitacional e da demanda habitacional futura compreendendo a produção, por promoção pública ou privada, ou o apoio à produção de novas oportunidades habitacionais, bem como a disponibilização de unidades habitacionais à população de menor renda. Estabelece o “Programa para promoção de novas unidades habitacionais” que contempla três Subprogramas: 1. Promoção pública de unidades habitacionais urbanas; 2. Promoção por autogestão de unidades habitacionais urbanas; 3. Promoção privada de unidades habitacionais urbanas, a qual se enquadra o Nova Esperança. Tais subprogramas deverão acontecer concomitantemente permitindo uma variação no número de contemplados em cada um deles.
2. Linha programática de atendimento para integração urbana de assentamentos precários: destina-se ao atendimento das necessidades existentes no universo dos assentamentos precários e irregulares compreendendo a abertura e/ou consolidação do sistema viário, implantação de infraestrutura completa, reparcelamento do solo (se necessário), viabilização da regularização fundiária, execução de obras de consolidação geotécnica, construção de equipamentos sociais (se necessário) e a promoção de melhorias habitacionais nas áreas objetos

de intervenção. Esta linha programática concentrar-se-á em apenas um programa, qual seja, 'Programa para regularização de assentamentos precários', o qual poderá se articular com outros programas e ações tais como: melhorias habitacionais, produção de novas moradias, contenção de novas ocupações, eliminação e gerenciamento de situações de risco, manutenção e controle urbano e apoio à remoção temporária e indenização. O programa para regularização de assentamentos precários deverá desdobrar-se ainda em dois outros subprogramas: o Subprograma para regularização urbanística de assentamentos precários; e o Subprograma para regularização jurídica de assentamentos precários.

3. Linha programática de atendimento para melhoria habitacional: direcionada às habitações autoconstruídas e financiadas pela população com pouco ou nenhum acompanhamento técnico, que possuem problemas como inacabamento e baixa qualidade técnica e arquitetônica, com problemas de estabilidade construtiva e/ou de insalubridade. A proposta é promover programas de apoio técnico e/ou financeiro para a construção, ampliação e acabamento de moradias promovidas pela população de menor renda, viabilizando o acesso a materiais de construção e serviços de assistência técnica para execução, conclusão, reforma e ampliação de unidades habitacionais promovidas pela população, de modo a garantir boas condições de habitabilidade e salubridade, uso adequado de materiais e técnicas construtivas, valorização arquitetônica e inserção urbana adequada. Esta linha programática prevê apenas um programa o "Programa para autopromoção habitacional assistida";
4. Linha programática de atendimento para assistência técnica: objetiva ofertar serviços de assistência técnica em arquitetura, engenharia, assuntos jurídicos, serviço social e contabilidade. A assistência técnica poderá ser oferecida pelos Governos Municipal e Estadual que, para tanto, podem utilizar seus quadros técnicos ou estabelecer convênios (ou contratos) com ONGs (Organizações Não Governamentais), universidades e escritórios de arquitetura e engenharia. O seu Programa será o 'Programa para assistência técnica em arquitetura, engenharia, direito, serviço social e contabilidade';
5. Linha programática de atendimento para o desenvolvimento institucional e normativo: voltada ao aperfeiçoando e fortalecimento da capacidade de gestão pública no assunto. Essa linha também será caracterizada por somente um programa, o 'Programa para desenvolvimento institucional e normativo'.

A Tabela 20 a seguir resume a estrutura de gestão proposta pelo PMHIS para o setor da habitação do município:

<b>Tabela 20:</b> Estratégias de Ação do PMHIS de S. J. Rio Preto – Período 2010-2025 Fonte: Produção própria do autor.				
<b>Linha Programática (LP)</b>	<b>Programas</b>	<b>Subprograma(s)</b>	<b>Valores por linha (R\$)</b>	<b>% estimado</b>
1. Atendimento à produção e aquisição de novas habitações.	Promoção de novas unidades habitacionais	Promoção de UH: 1. Promoção pública; 2. Autogestão. 3. Promoção privada	685.524.000,00	89,75%
2. Atendimento para integração urbana de assentamentos precários	Regularização de assentamentos precários.	Regularização: 1. Urbanística; 2. Jurídica.	66.410.000,00	8,69%
3. Atendimento para melhoria habitacional:	Autopromoção habitacional assistida.	-	11.895.630,00	1,56%
4. Atendimento p/ assistência técnica:	Assistência técnica.	-	Não definido	-
5. Atendimento p/ desenvolvimento institucional e normativo:	Desenvolvimento institucional e normativo.	-	Não definido	-

É importante salientar que todos estes dados informados no PMHIS, tanto no que diz respeito ao déficit (tabela 19) quanto no os valores a serem financiados (tabela 20) foram produzidos depois da contratação do financiamento do Conjunto Habitacional Nova Esperança<sup>113</sup>, no âmbito do PMCMV, cujo contrato foi firmado em 2009 e é o primeiro de grande porte do Programa na cidade. Isto quer dizer que as 2.491 unidades deste conjunto habitacional foram calculadas sem que fossem levados em conta os dados oficiais do PMHIS, de déficit e de valores a serem financiados. Ou seja, a produção habitacional do PMCMV no município já estava em funcionamento antes mesmo de ser estabelecida a demanda habitacional no PMHIS. Este é um primeiro indício de que há **certa independência entre a ideia do déficit e o PMCMV. Isto é, num âmbito local há toda uma produção do PMCMV que pouco tem a ver com o déficit habitacional.**

A princípio, uma das hipóteses para explicar este fato é cogitar que houve uma desarticulação inicial entre as ações municipais e as vinculadas ao PMCMV, fruto de uma desorganização institucional entre esferas de governo. De fato, conforme informações da EMCOP, na falta dos dados oficiais do PMHIS, as estimativas existentes eram baseadas em dados empíricos da autarquia, desde que ela entrou em funcionamento, em 1979. Foi só recentemente, mais especificamente quando a focalização dos gastos federais em faixas

<sup>113</sup> Este conjunto habitacional será analisado a seguir.

salariais se tornou uma exigência, que a demanda estimada da EMCOP passou a ter uma maior precisão, por meio da atualização constante do cadastro municipal das famílias, já na vigência do PMCMV. Em 2010, por exemplo, o número de inscrições cadastradas para concorrer às casas populares de renda de até 3 salários mínimos chegou a atingir cerca de 19 mil famílias<sup>114</sup>.

No entanto, esta explicação é insuficiente ou parcial. A explicação mais efetiva para este tratamento dado ao déficit pelo PMCMV parece estar vinculada a aspectos mais estruturais da política habitacional federal em vigor. Na verdade, o cálculo local do déficit habitacional realizado no PMHIS de S. J. do Rio Preto não é o mais relevante para a lógica do PMCMV, porque pelo menos dois motivos: primeiramente, já há um tempo, o governo federal estima o déficit de acordo com os dados da Fundação João Pinheiro. Conforme informações da própria EMCOP, a ausência de dados oficiais municipais como os do PMHIS não representou grande empecilho ou um impeditivo aos financiamentos do PMCMV porque o MCidades possui estimativa própria para a região e é esta estimativa que, segundo a EMCOP, tem orientado a destinação orçamentária do Programa na ausência do PMHIS. Desta forma, pouco importa para o governo e para o mercado imobiliário como um todo a existência de um cálculo local do déficit, posto que este já está garantido em outra instância. Em segundo lugar, a forma como tem se desdobrado na prática o PMCMV, a produção habitacional observada tem se mobilizado sob a lógica da **demanda de mercado e não do déficit**. A diferença entre ambos é que a função econômica do PMCMV se sobrepõe ao apelo social que está associado ao déficit.

Como foi mostrado no capítulo 2, se o déficit habitacional (ou a demanda habitacional apontada por este centro de pesquisa) é utilizado pela atual política habitacional quase como substituto dos estudos prospectivos de mercado capital imobiliário, seja ele mercantil ou financeiro.

A tabela 21, a seguir, mostra que a estratégia que consumirá mais recursos é a primeira, isto é, aquela que visa o atendimento à produção e aquisição de novas habitações e na tabela 22 pode-se ver separadamente qual a parcela que é prevista de ser realizada pela promoção pública de unidades. Certamente isto alimentará o mercado imobiliário direta e indiretamente e o setor público favorecerá todos os empreendimentos que de alguma forma contribuir para a produção de novas unidades. Este é um dos principais motivos que continuarão a alimentar a intensa produção habitacional no município, com

---

<sup>114</sup> Esta estimativa foi obtida quando do cadastro das famílias que concorreram às unidades do Conjunto Habitacional Nova Esperança, objeto de estudo nesta tese.

perspectivas de continuar os investimentos neste setor. A prova disso são os novos conjuntos contratados com recursos do PMCMV faixa 1, Parque da Amizade e Parque da Lealdade, que juntos superaram o conjunto habitacional Nova Esperança em número de unidades, pois foram previstas 2.508 unidades.

<b>Tabela 21:</b> Recursos para promoção pública de unidades habitacionais urbanas					
Fonte: PMHIS					
Esfera:	Total (R\$)	2010-2013 (R\$)	2014-2017 (R\$)	2018-2021(R\$)	2021-2025(R\$)
<b>Municip.</b>	114.091.509,19	45.636.603,67	34.227.452,76	22.818.301,84	11.409.150,92
<b>Estadual</b>	76.061.006,12	30.424.402,45	22.818.301,84	15.212.201,22	7.606.100,61
<b>Federal</b>	190.152.515,31	76.061.006,12	57.045.754,59	38.030.503,06	19.015.251,53
<b>Total</b>	<b>380.305.030,62</b>	<b>152.122.012,25</b>	<b>114.091.509,19</b>	<b>76.061.006,12</b>	<b>38.030.503,06</b>

<b>Tabela 22:</b> Comparativo dos Recursos conforme tipo de promoção de UH		
Fonte: PMHIS – Adaptado pelo autor		
Tipo de Promoção	Valor Total (R\$)	Percentual (%)
Promoção pública	380.305.030,62	55,48
Promoção por autogestão e Promoção privada	305.218.969,38	44,52
<b>Total</b>	<b>685.524.000,00</b>	<b>100,00</b>

A tabela 22 mostra que há uma maior previsão de utilização de recursos na promoção pública do que na produção por autogestão e na promoção privada. Esta promoção pública contará com a maior parte dos recursos provenientes do governo federal, acompanhada da prefeitura municipal e por último o governo estadual (tabela 11)<sup>115</sup>.

As denominações “promoção pública” e “promoção privada” devem ser observadas mais de perto, para verificar o sentido que assumem para o PMHIS. Este segue, na verdade, a conceituação que aparece no PlanHab segundo a qual por provisão pública entende-se a produção subsidiada, não-onerosa (conforme visto no capítulo 2). A noção de público aqui se refere, portanto, à maior presença de recursos públicos subsidiados, no caso, à faixa 1. O PMHIS modela-se, portanto, à mesma linguagem financeira presente na organização da política habitacional em âmbito federal.

<b>Tabela 23:</b> Orçamento Municipal de São José do Rio Preto.					
Fonte: Lei Orçamentária Anual (LOA) - Câmara dos Vereadores do município					
Ano	Receita Total - RT (R\$)	Secretaria de Habitação		EMCOP	
		Despesa (R\$)	Percentual da RT (%)	Despesa (R\$)	Percentual da RT (%)

<sup>115</sup> Para maiores detalhes sobre o acompanhamento dos recursos municipais, ver o tópico 3.6.4 desta tese.

2008	626.718.795,00	8.665.700,00	1,38	10.171.580,00	1,62
2009	662.962.130,00	10.391.800,00	1,56	2.582.000,00	0,39
2010	749.757.450,00	7.463.850,00	0,99	2.816.750,00	0,37
2011	842.434.400,00	5.469.700,00	0,65	3.990.000,00	0,47
2012	1.134.151.035,00	1.811.000,00	0,16	2.447.500,00	0,21
2013	1.291.513.566,00	1.261.500,00	0,10	10.110.900,00	0,78

A tabela 21, por sua vez, mostra o orçamento municipal anual do município. Pode-se observar que as receitas totais têm crescido, dobrando seu valor em apenas seis anos. As receitas destinadas a cobrir os gastos dos dois principais órgãos municipais envolvidos com a habitação (Secretaria de Habitação e EMCOP) não acompanham a mesma tendência de crescimento. Tais órgãos tem reduzido drasticamente o percentual de gastos, sendo que a Secretaria de Habitação apresenta uma queda constante e a EMCOP uma queda menos acentuada e menos constante, com algumas recuperações no período, porém percentualmente menores do que o percentual inicial de 2008.

Comparando agora os valores informados na tabela 24 com os da tabela 25, podem-se obter os seguintes valores: os R\$45.636.603,67 previstos como necessários pelo PMHIS para a provisão municipal de habitação no período de 2010-2013 representam 6,09% da receita municipal do ano de 2010 e 3,53% da receita de 2013. Com o forte crescimento da arrecadação observado no período, que saltou de cerca de R\$ 750 milhões para quase R\$ 1,3 bilhões (crescimento de 72,25%), a carga orçamentária com habitação tende a ficar menos pesada em relação ao total. Apesar disso, o que se verifica não é um investimento crescente e constante das dotações orçamentárias que acompanhe o crescimento da receita total nos dois órgãos municipais em questão.

A explicação para este fato está relacionada a uma série de fatores. Primeiramente a maior parte dos recursos previstos no PMHIS para a promoção pública municipal se refere às despesas com a construção dos empreendimentos e dos imóveis. Estas despesas fogem da alçada da Secretaria de Habitação, que, conforme foi visto, foi incumbida pela administração municipal de cuidar das regularizações fundiárias. No caso da EMCOP, no entanto, ao contrário da Secretaria de Habitação, entre suas funções consta a provisão de moradias. Assim, as oscilações das despesas da EMCOP, presentes na tabela 21, referem-se aos momentos nos quais a autarquia realiza ou realizou tais financiamentos por iniciativa própria, representados pelos picos da tabela. Voltaremos à análise da EMCOP mais adiante (tópico 3.6.4 desta tese).

Em segundo lugar, as despesas com habitação por parte do poder municipal ocorrem sob a forma de contrapartidas, o que envolve um conjunto de obras variadas, abrangendo a infraestrutura urbana (água, esgoto etc.), escolas, creches, quadras, postos de saúde etc. Tais obras envolvem, portanto, diferentes órgãos da administração direta (outras Secretarias como Educação, Saúde, Esportes etc.) e indireta (SEMAE). Assim, os gastos relacionados à habitação acabam incidindo sobre as contas de cada um destes órgãos, não se concentrando exclusivamente na EMCOP.

Em terceiro lugar, a legislação municipal permite que qualquer órgão da administração direta ou indireta crie créditos adicionais suplementares e especiais até o limite de 35% da despesa total fixada na Lei Orçamentária Anual. Se eventualmente surgir a proposta de criação de um conjunto habitacional do PMCMV sem a sua previsão na LOA, é possível ao poder público recorrer a este endividamento que ocorre sob a forma dos créditos adicionais.

É interessante também registrar como ocorreram as atividades participativas, isto é, aquelas cuja população teve acesso direto. Tais atividades ocorreram em três fóruns, um para cada etapa de execução do PMHIS, sendo que os dois últimos foram divididos em duas regiões da cidade (zona norte e zona sul)<sup>116</sup>. Esta divisão não é banal, pois estas 2 regiões possuem características socioespaciais muito distintas: a Zona Norte é a região que concentra os bairros mais pobres da cidade, muitos dos quais se originaram, no passado, como conjuntos habitacionais populares, enquanto na Sul estão os bairros mais ricos. Esta divisão é bastante conhecida se tornando um senso comum para qualquer habitante da cidade e é por muitos reconhecida como duas cidades diferentes. A extensão territorial da zona norte é nitidamente maior do que a da zona sul, devido ao seu padrão mais horizontal de ocupação do solo.

Verificando o que ocorreu nestas reuniões com a população, percebe-se que tais fóruns foram bastante limitados enquanto instâncias de decisões políticas, tanto em termos quantitativos – reuniões com pouca participação e esvaziadas – quanto qualitativos, isto é, de problematização crítica da situação habitacional acompanhada, ao final, por algum tipo de pleito que traduzisse, de fato, uma decisão coletiva a ser seguida pelo poder público. Isto fica claro quando, durante a apresentação da empresa no primeiro Fórum, ocorrido no dia 06/02/2010, foi afirmado que após a elaboração do Diagnóstico do Setor Habitacional do

---

<sup>116</sup> Cabe um comentário pessoal: quando morei na cidade tive muito mais facilidade em conhecer os bairros da zona sul do que os da norte, não só pelo tamanho, mas pelos graves problemas de estrutura viária nestes bairros muitas vezes constituindo uma malha urbana retalhada, sem vias arteriais e com pouca sinalização, tornando a locomoção mais lenta, as distâncias maiores e dificultando a orientação no espaço. Por razões como esta é que muitos moradores consideram estas regiões como cidades bem diferentes.



Município (este já devidamente filtrado pela empresa), os **responsáveis pela construção do PMHIS são quem identificariam** os principais problemas que representam “entraves ao desenvolvimento do setor habitacional”.

O discurso tecnicista fica claro aqui de duas maneiras: ao propor a autoridade da técnica como o discurso competente que identifica os reais problemas, e também ao propor, na sequência, quais seriam as estratégias mais adequadas para a superação do déficit habitacional, tratando a questão da habitação como um problema que deve ser enfrentado de forma setorial e “tecnificada” e não política. O PMHIS contribui para gerar um tipo **de interpretação socioespacial muito específica sobre o problema da habitação no âmbito deste município**, desde a fase de diagnóstico até a de proposição de ações.

O diagnóstico apresentado pela empresa, sobretudo na questão do déficit, segue uma linha de trabalho parecida com a da Fundação João Pinheiro, com um forte teor estatístico e de enquadramento da situação habitacional nas subcategorias que compõem o déficit, conforme mencionado. O problema do uso desta abordagem é duplo: de ordem metodológica, ao tratar o problema da habitação como um problema de déficit de moradias (uma **visão focalizada** de um problema social) e de ordem política, que vem por decorrência da própria escolha metodológica, a saber, a de atenuar (para não dizer omitir) as causas do déficit, voltando às atenções aos seus efeitos ou manifestações e ao seu combate. A estratégia escolhida (conscientemente ou não) pela equipe responsável e pela prefeitura na preparação do PMHIS parece ter sido a de evitar focar a atenção nas causas, dando um tratamento mais quantitativo e estatístico, ao invés de qualitativo e político. Tal abordagem acaba contribuindo para a “naturalização” ou mesmo a “reificação” do problema habitacional e urbano desatrelando a questão da habitação do histórico problema de desigualdade social em nossas cidades.

Desta forma, todas as instâncias “participativas” ocorridas durante a confecção do PMHIS, como as discussões, fóruns e encontros, são ambientes que inevitavelmente podem ter funcionado também como difusão de construções ideológicas. Ao propor situações coletivas que visavam à capacitação de gestores e à consulta à população, criavam-se instâncias de compartilhamento e difusão de ideias que “ensinavam” as formas atuais mais “adequadas” de lidar com a questão da habitação (desde a esfera federal à municipal), selecionando as práticas que atingiriam maior “eficiência”, construindo um consenso com a população do município, sobre esta escolha. A proposta destes espaços não foi discutir a fundo questões ou mapear causas dos problemas, estas foram, quando muito debatidas no âmbito da empresa consultora. A baixa participação da população e a pauta das reuniões

enquadrada em torno do enfrentamento do déficit, como uma questão técnica, pouca margem deixam para a política e as decisões chegarão facilmente ao consenso.

Não se está sugerindo aqui que o PMHIS ou o trabalho da empresa não tem suas qualidades, ou que não contribuirá para atacar os problemas no município, apenas que junto com propostas tecnicamente “eficazes” há uma decisão política que muitas vezes não está clara, o que acaba por tornar as instâncias participativas em espaços de legitimação e enquadramento a uma lógica e a uma ordem. No caso, a lógica presente no PMHIS de S. J. Rio Preto é a de tratar a questão da habitação em termos mais “gerenciais” do que políticos, isto é, com uma forma mais técnica e que aborda o problema habitacional como uma política setorial, de combate ao déficit e à irregularidade fundiária. O PMHIS analisado não problematiza a questão fundiária, do acesso à terra, sendo esta uma das principais questões vinculadas ao problema da moradia e que, possivelmente, alimenta o déficit habitacional

A questão que se pode levantar é se o PMHIS tem tido um efeito na cidade, isto é, se tem se mostrado na prática como um instrumento orientador do desenvolvimento urbano. Por ser muito recente (finalizado em 2011) ainda é difícil determinar com precisão se o PMHIS está se constituindo de fato em uma ferramenta que orienta a intervenção pública. No caso do PMCMV a situação se torna ainda mais problemática porque os conjuntos habitacionais produzidos na vigência deste programa, aqui analisados, foram construídos a revelia do PMHIS, isto é, não tiveram uma relação direta com as premissas ou mesmo com o mapeamento nele existente. Como foi visto, o PMCMV estrutura uma política habitacional mercadificada, de teor anticíclico e com o principal argumento de atender ao déficit habitacional. Trata-se de uma política que, em grande medida, foi pensada para a criação de produtos, mercadorias, ativos financeiros para empresas de construção, que conquistaram bom grau de autonomia em relação ao poder público municipal para tomadas de decisões, conforme se verá com mais detalhes nas próximas seções.

Veja-se, a seguir, como o PMHIS lida com as questões do espaço intra-urbano. Esta análise contribuirá para melhor definição do conteúdo político do PMHIS. Além disso, ajudará a compreender como a legislação municipal tem interferido na produção do PMCMV.

### **3.3.2. O PMHIS e o espaço intra-urbano de São José do Rio Preto**

Inicia-se, agora, a análise espacial do PMHIS, isto é, quais são as sugestões por ele dadas de intervenção no espaço intra-urbano a partir do diagnóstico realizado e as contribuições para a melhoria das condições habitacionais e urbanas da cidade.

Dentre os vários instrumentos definidos pelo Estatuto da Cidade, o PMHIS de S. José do Rio Preto elegeu como o principal a fixação de Áreas de Especial Interesse Social (AEIS), por ser aquele que mais diretamente está relacionado com a questão da habitação social. Como vimos anteriormente, há na cidade uma histórica segregação socioespacial que destinou aos pobres a zona norte e aos ricos a zona sul. Seria de se esperar que o PMHIS, longe de pretender resolver sozinho esta distribuição espacial desigual, contribuísse com os demais instrumentos do planejamento urbano para combatê-lo, tendo em vista o atendimento à premissa constitucional da função social da propriedade urbana. Mas não parece ser exatamente isso o que se verifica na prática.

O mapa da figura 15, a seguir, foi extraído do relatório do PMHIS e ele contribui para verificar o posicionamento do Plano com relação a este problema urbano. As três áreas na cor azul claro indicam os vazios urbanos com potencial para AEIS. Das 3 áreas apresentadas, uma está localizada na zona noroeste, outra na zona nordeste e a terceira na zona sudeste. Ao observar o mapa da figura 49 (seção 3.6.2.), as áreas localizadas nas regiões noroeste e nordeste coincidem com as regiões onde estão concentrados os empreendimentos, concluídos recentemente, destinados à população de baixa renda. A área sudeste concentra também conjuntos populares como o bairro da Vila Toninho, também para a faixa de renda 1. Grande parte dos empreendimentos das 3 empresas analisadas nesta tese situam-se nestas regiões, incluindo o conjunto Nova Esperança, à Noroeste, e os conjuntos da Lealdade e da Amizade à nordeste (que serão analisados a seguir) destinados à faixa de renda 1. Na região nordeste da cidade a segregação ocorre também pela presença de condomínios fechados, de padrão econômico como os conjuntos da empresa 1 e médio, como os conjuntos da urbanizadora Damha, denominados “Village Damha”, uma categoria econômica dos produtos da empresa conhecida na cidade por seus condomínios fechados de alto padrão.

Ao propor, portanto, que os vazios destas regiões, cuja tendência recente é serem ocupados por famílias de baixa renda, sejam destinados a AEIS, o PMHIS acaba aceitando o modelo de segregação socioespacial existente na cidade. Pois não estimula que as AEIS se espalhem pelo território urbano, ocupando, por exemplo, o quadrante sul onde é possível verificar a presença de vazios urbanos entre a malha urbana consolidada e uma parcela

significativa de loteamentos precários. Não por acaso esta é uma das regiões mais valorizadas da cidade e provavelmente houve uma pressão política para que tais regiões não contemplassem AEIS. Evidentemente que o preço da terra nesta região é elevado o que torna as desapropriações do poder público bastante onerosas. No entanto, a desapropriação não é o único instrumento que a cidade pode fazer uso para tentar contornar o valor da propriedade nesta região, na busca de uma cidade espacialmente mais justa. Cabe lembrar, ainda que tais regiões ainda não foram incorporadas como AEIS pelo Plano Diretor.

Diante destes fatos, a pergunta que se pode fazer é qual a real serventia da proposição de AEIS em áreas que já estão sendo ocupadas por empreendimentos populares? Para quê utilizar um instrumento urbanístico que em tese deveria servir para fazer valer a função social da propriedade urbana nesta região já segregada? Não seria mais interessante reverter esta tendência de segregação propondo uma AEIS em outras regiões da cidade, como a zona sul?

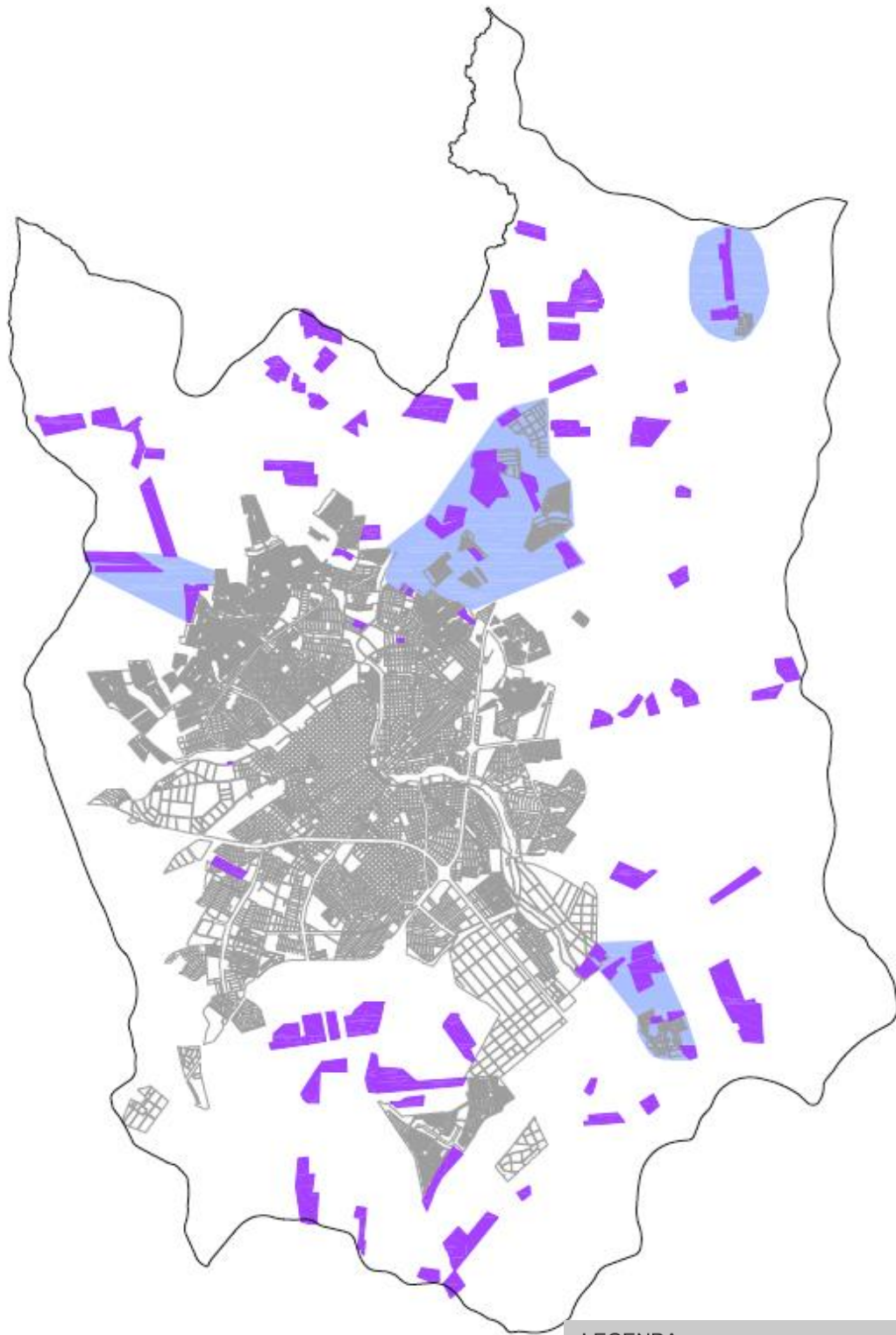
Desta forma, a despeito de todas as instâncias participativas que a execução do PMHIS implicou, a sua versão final traz uma concepção de intervenção urbana que não busca o enfrentamento direto com os interesses do mercado imobiliário contrapondo os interesses coletivos ou sociais aos seus interesses, no âmbito municipal. Esta conclusão, se confrontada com o reconhecimento de que o PMHIS representa um avanço institucional importante, que contribui para “modernizar” a máquina pública, reforça ainda mais a suposição de que os interesses do planejamento urbano não são buscar uma solução efetiva para as reais causas da segregação urbana, o que poderia criar confrontos políticos diretos, contrariando interesses de forças políticas que tem forte influência no poder decisório municipal.

O caráter do PMHIS parece contribuir para isso, pois ao não trazer à tona as contradições urbanas da cidade, não contribuiu para um eventual esclarecimento e fortalecimento das forças políticas que estão menos favorecidas e que estão “perdendo o jogo”. Há uma escolha política e ideológica em questão, por traz da aparente “eficiência” que supostamente o PMHIS proporciona à gestão pública. Esta opção de caráter eminentemente político aparece com uma “máscara técnica” capaz de convencer aos diversos agentes que participaram da gestão do plano que não haveria outras possibilidades, que a melhor opção foi a adotada.

Como o PMHIS prevê a utilização de mais de R\$ 380 milhões para a provisão pública de habitação na cidade, para dar conta de eliminar o déficit habitacional, esta escolha

política tem sérias consequências para o futuro da cidade. Como ele é, ao menos em tese, a principal ferramenta que orientará as aplicações dos recursos públicos para habitação, incluindo o PMCMV, com previsão de recursos na ordem de 190 milhões de Reais (conforme tabela 22), ele acaba direcionando tais recursos para alimentar a lógica de segregação socioespacial da cidade. Se havia alguma possibilidade dos recursos do PMCMV terem de fato alguma contribuição para uma nova configuração urbana, as opções do PMHIS parecem não facilitar tal contribuição. Isto revela que, **a despeito de todas as contradições já analisadas no PMCMV, há uma parcela de contribuição e de problemas que vêm do âmbito municipal**, como era de se esperar.

Por fim, como vimos no capítulo 2, o PMCMV criou condições para que as decisões sobre o futuro dos conjuntos habitacionais sejam tomadas fora do âmbito do poder público municipal, ficando nas mãos dos agentes privados, sob fiscalização do poder público Federal, principalmente. Nas condições verificadas no município de S. José do Rio Preto, pode-se dizer que as decisões políticas ocorreram sim, porém de forma indireta, isto é, sob a forma da regulação urbana expressa na legislação, como o Plano Diretor, Código de Obras e o PMHIS, aos quais os conjuntos precisam se adaptar. Entretanto, a análise do Plano Diretor e do PMHIS da cidade revelam que estes instrumentos estão moldados de forma a não interferir negativamente nos negócios imobiliários, não exercendo grande controle sobre a expansão urbana ocorrida com a colaboração dos recursos do PMCMV. O entrelaçamento que ocorre entre o PMCMV e os instrumentos de regulação municipais é vantajoso para todas as partes, capital imobiliário, poder público municipal e federal.



**LEGENDA**  
MAPA DE VAZIOS URBANOS COM POTENCIAL PARA AEIS

- VAZIOS URBANOS COM POTENCIAL PARA AEIS
- LOTEAMENTOS PRECÁRIOS

**Figura 14:** Mapa dos vazios urbanos e loteamentos precários  
Fonte: PMHIS

### 3.4. A máquina local: o PMCMV na cidade de S. J. Rio Preto

Os principais agentes analisados no PMCMV da cidade de São José do Rio Preto foram a Superintendência Regional da CEF, a Prefeitura Municipal (por meio da Secretaria de Planejamento Estratégico, Ciência, Tecnologia e Inovação, Secretaria de Habitação e da EMCOP) e as empresas construtoras. A participação de cada uma delas será analisada no item 3.6, mais adiante.

Segundo a Superintendência Regional da Caixa Econômica Federal de S. J. do Rio Preto, desde a criação do PMCMV em 2009 até dezembro de 2012, foram contratadas na região por ela administrada 23.700 unidades habitacionais para as 3 faixas de renda. Especificamente na cidade de São José do Rio Preto as contratações somam 14.236 unidades, montante superior ao Programa “Nossa Terra”, que entre 1986 e 1990 promoveu 8.800 unidades, o que comprova a força do PMCMV enquanto um marco da política habitacional para a cidade.

Na região de S. José do Rio Preto, muitos dos municípios com população acima de 50 mil habitantes possuem financiamentos do PMCMV, tais como Barretos, Bebedouro, Catanduva, Fernandópolis, Mirassol, Olímpia, Taquaritinga e Votuporanga (conforme tabela a seguir).

**Tabela 24:** UHs contratadas pelo PMCMV na região de S. J. Rio Preto (03/2009 a 12/2012)  
Fonte: Ministério das Cidades

Município	População (IBGE 2010)	Unidades Habitacionais				Percentual Região
		Faixa 1	Faixa 2	Faixa 3	Total	
Barretos	112.102	960	-	384	1.344	6,16%
Bebedouro	75.044	1.480	-	-	1.480	6,78%
Catanduva	112.843	112	829	-	941	4,31%
Fernandópolis	64.707	577	24	-	601	2,75%
Mirassol	53.809	-	1.331	-	1.331	6,10%
Olímpia	49.792	713	786	-	1.499	6,87%
S. J. do Rio Preto	408.435	5.255	6.212	2.769	14.236	65,20%
Taquaritinga	53.985	112	79	-	191	0,87%
Votuporanga	84.728	210	-	-	210	0,96%
<b>Totais</b>		<b>9.419</b>	<b>9.261</b>	<b>3.153</b>	<b>21.833</b>	<b>100,00%</b>
<b>Percentual (%)</b>	-	<b>43,14</b>	<b>42,42</b>	<b>14,44</b>	<b>100,00%</b>	

Com relação à faixa 1, que representa 43,14 % do total produzido na região, a tipologia arquitetônica é predominantemente horizontal (8.279 contra 1.140 verticais). Há vários motivos que justificam a preferência por esta tipologia, segundo a Superintendência da CEF: o preço da terra, isto é, a possibilidade de encontrar terrenos com preço mais baixo do que nas regiões metropolitanas; a facilidade maior em evitar problemas de convivência entre moradores do bairro; a ausência do condomínio que reduz os custos de manutenção;

a possibilidade de ampliar a casa tanto para atender ao crescimento da família quanto para favorecer a coabitação. Acresce-se a isso a possibilidade da sublocação como forma complementar de renda e que, evidentemente, não foi mencionada pelos representantes da CEF.

Com relação aos financiamentos para as faixas de renda 2 e 3 as duas tipologias estão melhor distribuídas e não foi disponibilizado um número exato pela CEF ou pelo MCidades. As contratações ocorrem por meio das construtoras e, conforme tabela 22, representam a maior parte das UH produzidas na região (56,86%)<sup>117</sup>.

Conforme tabela 25, as 21.833 unidades contratadas são construídas e administradas por 14 construtoras atuantes no PMCMV:

**Tabela 25:** Produção de U.H. por empresas - PMCMV de S. J. Rio Preto e região (03/2009 a 12/2012)  
Fonte: Ministério das Cidades

Pos.	Nome da Empresa	Faixas de renda	S.J.R.P*		Região	
			U.H.	%	U.H.	%
1º	Empresa Pesquisada 3	1 e 2	6.037	42,41	9.120	41,77
2º	Empresa Pesquisada 2	2 e 3	4.529	31,81	5.513	25,25
3º	Empresa Pesquisada 1	2 e 3	2.554	17,94	2.554	11,76
4º	Phercon Constr. Adminis. de Bens Ltda	1	-	-	1483	6,79
5º	Nomes não informados**	1, 2 e 3	564	3,96	1.212	5,55
6º	Geccom - Construtora	1	-	-	577	2,64
7º	Imobiliária Residencial Moreschi Ltda	1 e 2	-	-	285	1,31
8º	Hugo Engenharia Ltda	1	256	1,80	256	1,17
9º	Hm Engenharia E Construções SA	2	236	1,66	236	1,08
10º	Casa Pueblo Incorporacoes SPE Ltda	2	-	-	224	1,03
11º	Mello Engenharia	2	-	-	79	0,36
12º	Construbank	2	60	0,42	60	0,27
13º	Menin Engenharia Ltda	2	-	-	24	0,11
-	Prefeitura Municipal de Votuporanga	1	-	-	210	0,96
<b>Total</b>		-	<b>14.236</b>	<b>100,00</b>	<b>21.833</b>	<b>100,00</b>

\* São José do Rio Preto. \*\* Não informados pelo MCidades.

As três primeiras empresas do ranking, escolhidas para análise nesta tese e denominadas Empresas Construtoras Pesquisadas 1, 2 e 3, foram as que mais produziram no município, ganhando de longe das demais, Elas representam, juntas, 92,16% da produção da cidade e 78,78% de toda a produção regional do PMCMV.

Todos estes números revelam o impacto que o PMCMV tem causado na região. Se levar-se em consideração que cada casa deve ser ocupada por 4 pessoas na média, então elas deverão ser ocupadas por 87.322 pessoas no total. Isto corresponde aproximadamente à população de Votuporanga, 4ª maior cidade da região. Uma expansão imobiliária desta

<sup>117</sup> Não estão sendo levadas em conta contratações feitas individualmente por pessoas que possuem um lote próprio ou mesmo pretendem comprar um e no qual elas mesmas se responsabilizam pela edificação, mediante a contratação direta de engenheiro ou arquiteto e da mão-de-obra para a construção.



magnitude é bastante significativa para os negócios do setor, movimentando um enorme montante de capital, com efeitos econômicos nada desprezíveis. Ao contrário, todo o circuito imobiliário tem se aquecido, gerando efeitos em outros setores da construção civil e pressionando a elevação dos preços dos imóveis de uma forma geral. É também certo dizer que os destinos do desenvolvimento urbano de muitas destas cidades estão hoje fortemente atrelados a esta expansão da provisão de moradias, impactando as decisões dos poderes públicos municipais.

O que é mais intrigante destes dados é verificar que a articulação entre o Mercado e o Estado, engendrada pelo PMCMV, conseguiu atingir finalmente a demanda por habitação para uma população que é a que representa a maior composição do déficit habitacional. Ou seja, a faixa de renda 1, que inclui o “subproletariado” ou o “Precariado”, é atendida agora por meio da mercadificação da habitação social (sintetizada na ideia de “habitação social de mercado”, cunhada por Shimbo), transformando a política de habitação social em um setor da política imobiliária.

Passemos agora à análise dos principais empreendimentos e conjuntos habitacionais lançados na vigência do PMCMV no município.

### **3.5. Os produtos locais: conjuntos habitacionais do PMCMV**

Serão analisados agora, os principais loteamentos populares lançados na cidade, produzidos pelo PMCMV sob a responsabilidade da Empresa 3. O principal objetivo é verificar o percurso histórico e as principais características construtivas e urbanísticas dos empreendimentos, como a sua localização, traçado urbano entre outros. Estes conjuntos representam mais um elemento empírico da tese e sua análise contribuirá para mostrar como o PMCMV e a atual política habitacional materializam-se na cidade, isto é, como os seus produtos – a habitação e infraestrutura urbana – se caracterizam.

A análise destes loteamentos será realizada separadamente da análise da atuação da Empresa 3, em função de tais conjuntos terem um significado político maior para o PMCMV, pois se direcionam aos públicos de menor renda e porque constantemente tem recebido maior atenção da imprensa local e do poder político municipal. Para os demais empreendimentos, correspondentes às Empresas 1 e 2, esta análise será realizada em conjunto com a atuação delas (seção 3.6.2).

#### **3.5.1. O Residencial Nova Esperança – 2009 a 2011**

Inaugurado oficialmente no dia 19 de agosto de 2011, no município de S. J. do Rio Preto, o Residencial Nova Esperança contou com a entrega parcial de 1993 casas, do total

de 2491 previstas para o novo bairro, em função de problemas de documentação com o restante. De todo o modo, estes números fizeram dele o maior conjunto habitacional do Estado de São Paulo e um dos maiores do Brasil construído pelo Programa Minha Casa Minha Vida, pois possuiu uma população estimada de cerca de 10 mil pessoas, valor maior do que pelo menos 270 municípios do Estado (cerca de 40%)<sup>118</sup>, e na região administrativa de S. J. Rio Preto, maior do que 100 municípios da região. Estes números motivaram a vinda da presidenta Dilma Rousseff à cidade para realizar a inauguração oficial e conhecer pessoalmente o novo bairro criado, junto à presença de autoridades regionais e municipais.



**Figura 15:** Presidente Dilma Rousseff Visitando casa no Residencial Nova Esperança  
Fonte: Jornal Diário da Região



**Figura 16:** Presidente Dilma Rousseff durante cerimônia de inauguração do Residencial  
Fonte: Jornal Diário da Região



**Figura 17:** Vista geral do Residencial  
Fonte: Jornal Diário da Região



**Figura 18:** Vista aérea das casas  
Fonte: Empresa 3

<sup>118</sup> Segundo censo do IBGE – 2010.



**Figura 19:** Imagem de satélite do conjunto Residencial Nova Esperança  
Fonte: Google (2013)

O conjunto (ou condomínio – como insistiu em denominar a presidente Dilma Roussef no ato da inauguração)<sup>119</sup>, foi financiado com recursos do PMCMV - 1, visando atender à faixa de renda de até 3 Salários Mínimos, e adotou o modelo privado para viabilizar a construção das moradias e da infraestrutura urbana, que ficou a cargo da construtora, a aqui denominada Empresa 3. O processo de seleção foi realizado por meio de cadastramento das famílias cuja renda não passasse de R\$ 1.395,00 (valor máximo para a faixa 1 no PMCMV-1). Este cadastro foi realizado na EMCOP com o objetivo de controlar de fato quem teria direito a concorrer ao sorteio, realizado nos dias 20 e 21 de julho de 2011. O sorteado já passa a saber a localização de sua casa e o contrato é assinado (a assinatura ocorreu em 15 de agosto de 2011) antes da entrega das chaves (ocorrida em 19 de agosto de 2011). Na entrega das chaves, os moradores receberam o manual de utilização do aquecedor solar e o termo de garantia do imóvel e um kit com as torneiras, acabamento de registro, assento sanitário, válvula de tanque, sifão inteligente, tampas de válvula do tanque, do lavatório e da pia, mais acessórios metálicos com cinco peças, parafusos de fixação dos acessórios e grelha para caixa sifonada.

---

<sup>119</sup> No discurso da Presidenta este conceito foi repetido várias vezes. Para mais informações sobre a visita de presidenta ver matéria do jornal “Diário” intitulada: **Dilma entrega 1.993 casas em novo bairro de Rio Preto**. Disponível em: <http://www.diarioweb.com.br/novoportal/noticias/Cidades/74026>

Cada unidade habitacional foi orçada em cerca de R\$ 43.790,00<sup>120</sup> e as famílias puderam financiar as unidades em 120 parcelas cujos valores variam de R\$ 50,00 a R\$ 139,00, conforme a renda comprovada. O investimento público foi da ordem de R\$ 109 milhões, a maior parte proveniente do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) que por 10 anos ficará com a propriedade das casas, e a menor parte proveniente da Prefeitura de São José do Rio Preto, que investiu cerca de R\$ 25 milhões em benfeitorias de infraestrutura, como rede de água, esgoto e iluminação, creche, escola municipal de ensino fundamental, unidade de saúde, mais áreas de lazer e recreação. Este investimento faz parte de um conjunto de verbas a serem destinadas para a região nos próximos anos, sob a alegação de combater os problemas de moradia.

Além do anúncio da Presidente da República em construir mais 2 mil moradias para a mesma faixa de renda com recursos do PMCMV cuja entrega está prevista para 2013<sup>121</sup>, durante a inauguração do conjunto Nova Esperança, a prefeitura anunciou a viabilização de mais 1038 casas e a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU) anunciou a construção de 885 apartamentos<sup>122</sup>.

A tipologia das habitações do residencial é horizontal, com casas cuja área está compreendida entre 36 e 38 m<sup>2</sup>, implantada em terrenos de 200 m<sup>2</sup>. O conjunto habitacional está situado na Zona 14 - zona de expansão urbana, do zoneamento municipal (Lei 5135 de 24 de dezembro de 1992), caracterizada como área compreendida dentro do perímetro urbano e ainda não loteada, tecnicamente apta e conveniente para promover a futura expansão urbana e que obedecerá a projeto urbanístico específico na forma de núcleo urbano completo em termos de infraestrutura. O loteamento encontra-se num setor bem periférico da zona norte, a cerca de 15 quilômetros do centro, precisamente no limite do perímetro urbano do município, fazendo divisa com um único bairro, também originado de um loteamento habitacional alguns anos antes, o Parque Cidadania, local de suma importância para a maioria dos moradores do Nova Esperança, uma vez que é nele em que suprem, por enquanto, as suas necessidades de serviços básicos e consumo.

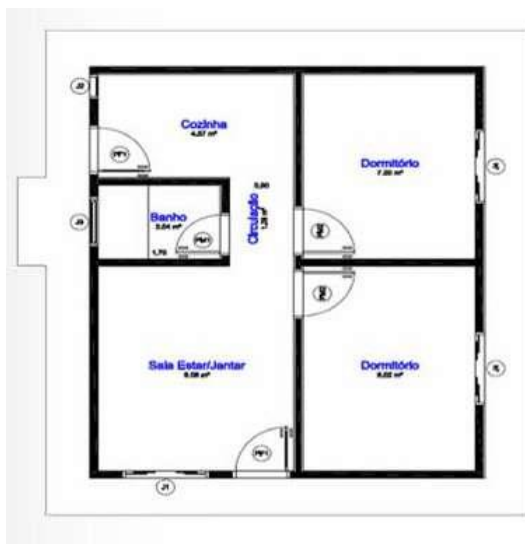
---

<sup>120</sup> Este é o valor final por unidade já com o sistema de aquecimento solar que não havia sido incluído no orçamento original de R\$ 42.000,00.

<sup>121</sup> Estes números incluem o novo loteamento já em fase de construção denominado “Luz da Esperança”, cuja previsão é de construção de 1038 unidades.

<sup>122</sup> Fonte: Diário da Região – título da matéria e data. Acredito que a matéria tenha se equivocado quando atribuiu à prefeitura a construção de 1038 unidades, número que corresponde ao Conjunto Luz da Esperança, que como vimos foi construído pela Empresa 3.

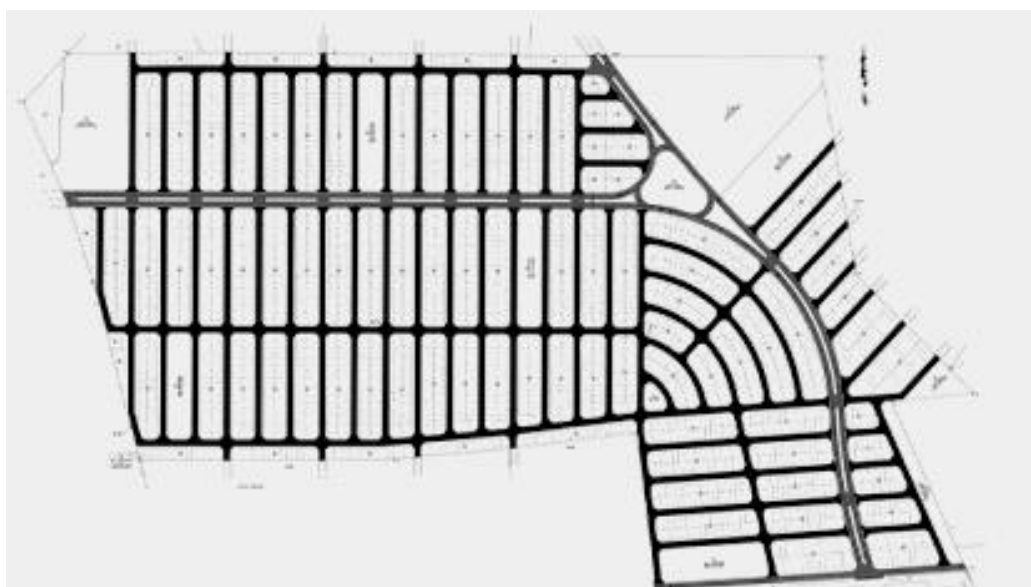




**Figura 20:** Planta Tipologia A – Área: 36,72 m<sup>2</sup>  
Fonte: Empresa 3



**Figura 21:** Planta Tipologia B – Área: 38,64 m<sup>2</sup>  
Fonte: Empresa 3



**Figura 22:** Implantação do Residencial Nova Esperança  
Fonte: Empresa 3

É possível verificar que por suas características como a localização do conjunto na periferia da cidade (ver mapa 4) e a de ser pensado como um bairro estritamente residencial (“bairro-dormitório”), sem áreas para atividades de comércio, por exemplo, gera-se uma oferta imediata de serviços próprios destas áreas no interior do próprio bairro para suprir esta deficiência, sobretudo de comércio de produtos de primeira necessidade. Há uma evidente contradição, portanto, entre o projeto urbanístico do Nova Esperança e as necessidades reais de muitos moradores, pois parcela significativa desta população tem como principal atividade produtiva afazeres que ocorrem em sua própria casa e no próprio

bairro, como atividades de costura, comércio “informal” (barracas de caldo de cana, cachorro quente, refrigerante, serviço ambulante de vendas de toda a sorte de “bugigangas” como redes para descanso, painelas, tapeçaria etc.) e “formal” de pequeno porte (sorveterias, oficinas mecânicas, salão de beleza e ou cabeleireiro, mercearias, bares, loja de materiais de construção etc.).

Com relação aos serviços públicos, logo na inauguração, não estavam todos disponíveis devido ao fato de os edifícios estarem finalizando as obras e foi montado um esquema provisório de atendimento. Os serviços de saúde foram provisoriamente disponibilizados por meio de um ônibus do programa Saúde Itinerante<sup>123</sup>, além de distribuir vales-transportes para as famílias que têm consultas marcadas em postos de saúde da cidade. A situação da escola e da creche não teve alternativa, as famílias tiveram que aguardar a finalização das obras. Todas estas obras foram inauguradas em 2012.

Com relação à estrutura instalada houve alguns problemas desde a sua inauguração: a construtora foi procurada várias vezes por dezenas de moradores para que reparasse problemas encontrados no bairro, com destaques para falta de água, e nas moradias como vazamentos e rachaduras nas paredes. Com relação aos problemas de água, o SEMAE afirmou que os problemas foram mínimos e podem ser considerados normais para um bairro recém instalado<sup>124</sup>. Com relação às rachaduras, a Empresa fez um plantão nos meses seguintes à inauguração para corrigi-las.

A opção urbanística do bairro, conforme comentado anteriormente, é marcada por uma tipologia horizontal com a casa isolada no lote, muito comum dos conjuntos habitacionais feitos na cidade em outros momentos históricos<sup>125</sup>. Porém a principal

---

<sup>123</sup> Segundo Informações da Prefeitura Municipal, o projeto Saúde Itinerante foi implantado por meio da Secretaria Municipal de Saúde e tem como objetivo levar a estrutura de uma Unidade de Saúde a locais distantes, priorizando o atendimento preventivo. Trata-se de uma unidade móvel, um veículo, acompanhada por uma equipe multidisciplinar composta por médicos, enfermeiros, dentistas, auxiliar de saúde bucal, supervisor, agentes de saúde, técnicos de enfermagem, além de auxiliares administrativos, que realizam visitas periodicamente em regiões pré-definidas. Entre outros serviços, realiza exames preventivos como câncer de mama e útero, atualiza de calendário vacinal, além de ofertar testagem sorológica para HIV, Sífilis e Hepatite.

<sup>124</sup> No relato da Superintendente do SEMAE ao autor sobre este assunto, foram narrados casos em que a própria superintendente foi verificar a reclamação no local e constatou que as reclamações não “fugiam à normalidade”. Tratavam-se na verdade de problemas comuns como entupimento e vazamentos, que só podem ser verificados quando colocado em funcionamento o sistema de abastecimento, pelo uso dos moradores. Um exemplo curioso narrado por ela foi a existência de reclamações de pessoas que estavam sem água em suas unidades. Quando os técnicos chegaram ao local, constataram que em alguns casos tratava-se apenas de um esquecimento da abertura do registro de água no interior da residência, o que revela até mesmo a inexperiência por parte da família com relação a um imóvel em alvenaria com instalação de água, pelo fato de nunca ter morado em um.

<sup>125</sup> A indicação do terreno a ser construído, feita pela Empresa para a CEF analisar a viabilidade, levou em consideração que já havia um projeto de loteamento anterior pré-aprovado nos órgãos oficiais como o Grapohab (estadual), mas com a validade vencida, necessitando recomeçar o processo de aprovação. A empresa se baseou neste projeto para a criação da nova proposta, indicando o número de unidades a partir do tamanho do terreno, descontadas as áreas institucionais e de infraestrutura do loteamento.

diferença, do ponto de vista urbano foi a exigência, por parte do PMCMV, de garantia da infraestrutura urbana, o que frequentemente não ocorria em outros momentos. Das 2491 casas, 50 são adaptadas para necessidades especiais, contendo banheiro apropriado, portas e corredores com dimensões maiores. A ausência de áreas ou eixos comerciais e de serviços privados é explicada pela natureza e regra das operações financeiras do PMCMV e, conseqüentemente, a forma como se fecharam os contratos com a empresa construtora, isto é, as áreas subsidiadas não podem ter outro uso senão o residencial e institucional. Assim, as áreas comerciais e de serviços, devem se desenvolver em área desmembrada, não podendo fazer parte do financiamento, situação que a prefeitura pretende rever na realização dos próximos conjuntos do PMCMV, conforme o depoimento do Superintendente da EMCOP.

Com relação à localização periférica do bairro ela é resultado da escolha por um menor preço da terra de forma que fosse vantajoso para a construtora dentro do limite financeiro por unidade habitacional do Programa, na época R\$ 42.000,00 (estabelecido pela Portaria nº 325). Como a empresa adquire a gleba e nela constrói com recursos do FAR, houve, como continuará havendo, uma pressão para compra das glebas mais baratas, geralmente situadas na periferia da cidade. A opção pelo modelo privado de provisão de habitação feita pelo Programa, especialmente na forma como se efetivou neste conjunto e nos demais, traz este problema, pois acaba forçando a escolha por este tipo de localização. Como a parte que cabe ao poder público municipal de estabelecer mecanismos urbanísticos para combater a especulação e forçar melhores localizações para a habitação popular não é exigida nos empreendimentos do Programa, a empresa tem livre escolha sobre o território urbano. O poder público municipal e a CEF acabam, na verdade, respaldando esta decisão.

A maior prova de que isto não é visto como um problema sério para nenhuma das esferas de governo envolvidas, no discurso de inauguração deste conjunto habitacional, as autoridades presentes enfatizaram que ele deve ser tido como uma referência nacional para o Programa, por seu sucesso em atender a faixa de renda 1. Além disso, o Residencial Nova Esperança foi um dos 35 projetos finalistas da oitava edição do “Prêmio Caixa Melhores Práticas em Gestão Local”<sup>126</sup>, em 2013.

---

<sup>126</sup> A iniciativa é uma promoção da Caixa Econômica Federal. De acordo com a CEF, foram inscritos no Prêmio 80 projetos de todo o País. Das 35 finalistas, 20 serão eleitas como as Melhores Práticas em Gestão Local e as outras 15 receberão o título de Boas Práticas em Gestão Local.

### 3.5.2. O Residencial Luz da Esperança – 2011 a 2013

O conjunto habitacional Residencial Luz da Esperança foi produzido pela Empresa 3 para famílias da faixa 2 (de 3 a 6 salários mínimos), utilizando recursos do FGTS e conta com 1.038 unidades no total. É importante destacar que este empreendimento, apesar de atender à faixa 2, possui características diferentes dos empreendimentos promovidos pelas empresas 1 e 2. O poder público municipal ofereceu as contrapartidas semelhantes ao Nova Esperança e teve interferência política direta na sua execução. Além disso, tendo em vista as necessidades habitacionais para a população mais pobre, a comercialização das unidades foi controlada pelos agentes públicos municipais, especialmente a EMCOP, que criou um processo de seleção e análise cadastral dos futuros moradores para apurar inexistência de restrições, capacidade de pagamento das prestações e evitar que um comprador adquirisse mais de um imóvel.

Há também muitas semelhanças entre este conjunto e o Nova Esperança como a área útil construída de 36,72 m<sup>2</sup>, tipologia de casas térreas, 2 dormitórios, sala, cozinha, espaço para área de serviço no lado externo e banheiro (com a diferença que possui azulejos até o teto). De diferente há o fato dos lotes terem sido entregues murados, as casas possuem piso cerâmico colocado em todo o seu interior, com laje de concreto protendido ao invés de forro de PVC e a cobertura foi feita com madeiramento “ecologicamente sustentável”<sup>127</sup> com telhas de concreto (tégula). A qualidade de alguns materiais é melhor também, como por exemplo, as portas e janelas são em alumínio.

A localização deste empreendimento pode ser observada no mapa 04, e situa-se nas margens da Estrada Municipal Miguel Ferreira Ribeiro, próximo aos empreendimentos da Empresa 1 citados anteriormente, no setor NE da cidade. Segundo a lei de zoneamento municipal, o conjunto também está situado na Zona 14, tal qual o conjunto analisado anteriormente.

O custo deste empreendimento foi de R\$ 55.716.042,71 milhões (sendo R\$ 51,9 milhões oriundos do FGTS e R\$ 3.816.042,71 como contrapartida) com o valor de cada unidade habitacional em R\$ 65,9 mil. Ocupando uma área de 472.852,67 m<sup>2</sup>, na vizinhança do conjunto há os condomínios fechados de padrão econômico da Empresa 1 e os condomínios fechados de padrão médio, Village Damha<sup>128</sup>. O novo bairro terá ainda áreas

---

<sup>127</sup> Termo utilizado pela Empresa 3.

<sup>128</sup> Segundo informações do site da loteadora responsável por estes residenciais, o produto “Village Damha” possui lotes menores do que o produto “Parque Residencial Damha”, destinado a um público com menor poder aquisitivo.



reservadas para instalações comerciais. Os principais acessos são pela rodovia SP-425 (Assis Chateaubriand) e BR-153 (Transbasiiana).



**Figura 23:** Casa Residencial Luz da Esperança  
Fonte: Foto do autor



**Figura 24:** Vista Conjunto Luz da Esperança  
Fonte: Foto do autor



**Figura 25:** Aspecto geral das casas  
Fonte: Foto do autor



**Figura 26:** Foto de satélite  
Fonte: Google

### **3.5.3. Os Residenciais Parque da Lealdade e Parque da Amizade – 2012 a 2014**

Os Residenciais Parque da Lealdade e Parque da Amizade foram contratados em 2011, também com recursos FAR para a faixa 1 e somados possuem 2.508 casas. Constituem-se em dois bairros contíguos com características idênticas, contratados e construídos simultaneamente pela Empresa 3, com tipologia arquitetônica horizontal, muito parecidos com o Residencial Nova Esperança. O contrato de compra e venda do imóvel onde estão sendo construídos foi assinado pela Prefeitura e a CEF no dia 20/09/2012 e as obras foram iniciadas ainda neste mesmo ano. O sorteio das casas para os futuros moradores, promovido pela Prefeitura em parceria com a CEF, ocorreu no dia 16/10/2013. Não foram inaugurados ainda, mas suas obras encontram-se em fase final de execução com previsão de entrega para o 1º semestre de 2014.

O empreendimento está orçado em R\$ 172,8 milhões (sendo R\$ 78,08 milhões do conjunto Lealdade, e R\$ 45,78 milhões do Amizade, totalizando R\$ 123,86 milhões com recursos FAR e o restante R\$ 48,94 milhões como contrapartida da prefeitura). Cada unidade habitacional foi estimada em R\$ 68.900,00, um aumento de 57% em relação às unidades do Conjunto Nova Esperança, no entanto, sem nenhuma diferença construtiva entre ambos.

O Parque Residencial da Amizade terá dois módulos de casas, num total de 927 unidades, enquanto o Parque Residencial da Lealdade terá quatro módulos, totalizando 1.581 unidades. Todas as casas serão construídas em terrenos de 200 metros quadrados cada (10,00m x 20,00m), com 41,20 m<sup>2</sup> de área construída total, sendo 36,16 m<sup>2</sup> de área útil. Cada habitação possui 2 dormitórios, 1 banheiro, sala de estar/jantar, cozinha e o sistema de aquecedor solar. Os residenciais reservam os imóveis adaptados para pessoas portadoras de necessidades especiais e imóveis adaptáveis reservados para os idosos.

A infraestrutura foi a mesma do conjunto Nova Esperança, os empreendimentos contarão com redes de água potável, esgoto sanitário, águas pluviais, energia elétrica (iluminação pública); guias/sarjetas, pavimentação asfáltica, calçada, acessibilidade, paisagismo e equipamentos comunitários como escolas, creches, Unidade Básica de Saúde<sup>129</sup>.

Nestes dois loteamentos, a novidade fica por conta da previsão de uma área para uso comercial a ser instalada no centro do bairro. O conjunto também está classificado como Zona 14, tal quais os outros dois conjuntos analisados anteriormente.

---

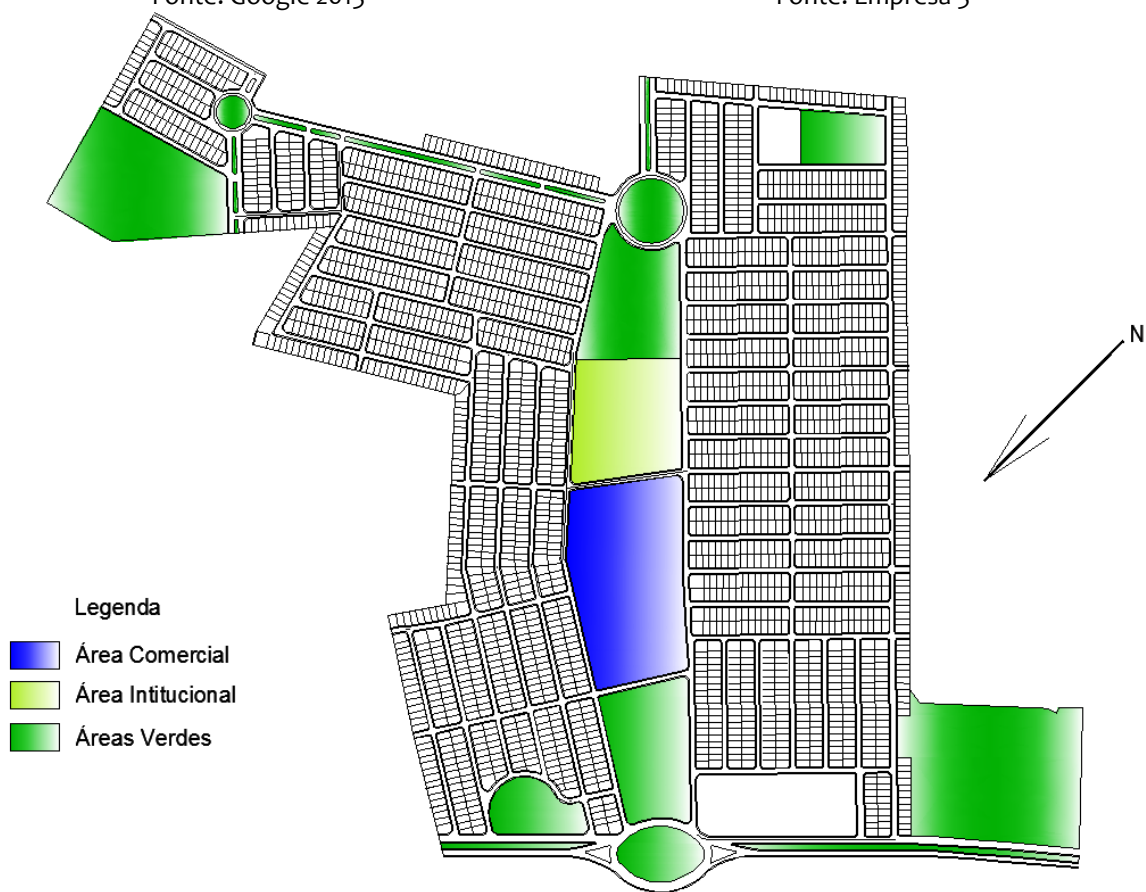
<sup>129</sup> Fonte: Jornal Grupo Notícia. Matéria: **Caixa assina contrato para mais 2,5 mil moradias em Rio Preto.** 23/09/2012.



**Figura 27:** Imagem de satélite dos conjuntos da Lealdade e da Amizade.  
Fonte: Google 2013



**Figura 28:** Foto aérea dos conjuntos da Lealdade e da Amizade  
Fonte: Empresa 3



**Figura 29:** Implantação dos conjuntos da Lealdade e da Amizade  
Fonte: Empresa 3

#### 3.5.4. Considerações sobre a análise dos conjuntos habitacionais

Após a análise dos conjuntos habitacionais, é oportuno fazer uma síntese para resgatar os objetivos da tese e o real interesse de pesquisa nesta análise. A questão é mostrar que do ponto de vista físico-territorial há uma incompatibilidade entre o enquadramento de tais conjuntos em relação ao que preconiza o plano diretor. Isto revela

que os arranjos público-privados do PMCMV na cidade têm ignorado algumas das premissas estabelecidas no Estatuto da Cidade, sobretudo àquelas que dizem respeito ao controle público sobre a expansão urbana e ao combate às disparidades socioespaciais. É importante destacar que a responsabilidade sobre este fato não recai apenas no poder público municipal, mas também à própria estrutura engendrada pelo PMCMV, e portanto, sobre o governo federal.

Quanto ao poder público municipal, se for observado no mapa da figura 12 (seção 3.2.3.), constata-se que só foi estabelecida uma AEIS-2 (cor verde) bem ao norte da cidade, numa gleba que até o momento não foi objeto de nenhum programa habitacional. Estas AEIS são aquelas que deveriam contemplar tais conjuntos habitacionais porque atendem a duas das prerrogativas descritas no plano diretor, a saber, foram realizados por programas habitacionais e localizam-se na área de expansão urbana. Para uma cidade deste tamanho a criação de apenas uma AEIS-2 é bastante sintomática, pois indica que a expansão urbana ficará favoravelmente entregue nas mãos do mercado, sem restrições sociais. Revela também que o poder público não deseja interferir ou atrapalhar esta expansão e os negócios que estão sendo feitos em torno dela, evitando estabelecer estatuto jurídico especial em lotes localizados próximos à malha urbana.

Porém, nas glebas as quais eles foram implantados não foi estabelecido oficialmente uma AEIS.02. Na prática, estes conjuntos habitacionais foram enquadrados na Zona 14 da lei de Zoneamento considerada zona de expansão urbana (cor azul no mapa da figura 11) e caracterizada como “área compreendida dentro do perímetro urbano e ainda não loteada, tecnicamente apta e conveniente para promover a futura expansão urbana e que obedecerá a projeto urbanístico específico na forma de núcleo urbano completo em termos de infraestrutura”. Os índices urbanísticos para a Zona 14 ficaram a critério do Conselho do Plano Diretor de Desenvolvimento em cada um dos loteamentos que forem aprovados.

Isto comprova que o município não tem feito o uso deste instrumento urbanístico para fins de habitação popular, o que é confirmado pelo Secretário de Planejamento do município. Segundo ele, a prefeitura tem feito uso deste instrumento urbanístico apenas para as AEIS.03, que tratam dos loteamentos irregulares e clandestinos e desconhece, no momento, outra AEIS que esteja sendo utilizada e mapeada. Isto revela, no mínimo, uma omissão do poder público local quanto às realizações do PMCMV. O não enquadramento destes conjuntos de baixa renda em AEIS revela também que as realizações do PMCMV na cidade estão passando ao largo do planejamento urbano, não sendo uma política

direcionada ou promovida diretamente pelo poder público municipal, mas sim por outros agentes como a CEF e as empresas de construção.

Como foi mostrado nas descrições dos conjuntos habitacionais, tratam-se de bairros que revelam o cumprimento de todas as exigências técnicas e urbanísticas do Programa, da pavimentação asfáltica aos equipamentos públicos, da acessibilidade universal ao aquecimento solar de água. Se o que salta aos olhos não é o descumprimento das exigências técnicas do PMCMV, o que merece atenção é algo que envolve a forma de gestão pública da cidade e o modelo urbanístico que o PMCMV incentiva ou coaduna. No tocante ao modelo urbanístico é possível perceber problemas bastante conhecidos no Brasil, comuns à moradia para baixa renda: a padronização das habitações e a ocupação de terrenos na periferia da cidade. A questão da padronização é fortemente motivada pela questão dos custos de produção, sendo uma das alternativas mais baratas para a criação de novos bairros. Voltaremos a este assunto mais adiante.

A questão da ocupação periférica, por sua vez, traz uma complexidade maior que, para sua compreensão, envolve a análise de aspectos como a dinâmica imobiliária das cidades, os estoques de terreno por parte do poder público e um estudo sobre as localizações urbanas, neste caso, que possa melhor avaliar o que pode ser considerado uma boa localização e o que não pode.

Com relação à dinâmica imobiliária das cidades, o município de S. J. Rio Preto neste momento está com o setor imobiliário economicamente aquecido (ver final da seção 3.6.1 e tabelas 24 a 27), inclusive por conta do próprio PMCMV, e tem sofrido um progressivo aumento dos preços dos imóveis. Esta dinâmica imobiliária tem pressionado também uma alta dos preços dos terrenos de uma forma geral, inclusive aqueles disponíveis para a produção de moradias para a faixa de renda 1. Não é a toa que o PMCMV tem tentado compensar um pouco estes efeitos atualizando constantemente os valores-limite para financiamentos, conforme vimos no capítulo 2 (seção 2.2.4). O resultado deste aumento é a pressão para que os empreendimentos com recursos do FAR estejam colocados na periferia das cidades, a menos que o poder público crie mecanismos para tentar garantir terrenos melhor localizados. E, ao que tudo indica, o poder público de S.J. Rio Preto não tem adotado esta postura: como vimos, não foram geograficamente estabelecidas as AEIS voltadas para a provisão de habitação e todos os empreendimentos da faixa 1 analisados nesta pesquisa estão em pontos periféricos da cidade.

A questão da localização periférica, neste caso, precisa ser pensada com mais cautela. Primeiramente porque a localização é um indicador da segregação social. Assim, na

dinâmica territorial de Rio Preto, a distância de muitos bairros populares do município é igual ou às vezes menor do que a de bairros nobres ou mesmo condomínios fechados de alto padrão. Há bairros populares da cidade, muitos deles produzidos pelas empresas 1 e 2, por exemplo, que estão mais próximos de serviços e de compras como supermercados, lojas e pequenos centros comerciais, por exemplo. Conforme chamou a atenção o Secretário de Planejamento, em seu depoimento, o conjunto Luz da Esperança está localizado próximo a um dos principais eixos de crescimento da cidade, onde estão localizados os condomínios fechados de alto padrão da Zona Norte. Estes argumentos podem, a princípio embaralhar qualquer percepção negativa das localizações destes conjuntos habitacionais, mas apenas a princípio.

Há uma diferença muito grande entre aqueles indivíduos ou populações que têm recursos e optam morar nestas regiões periféricas e aqueles que só têm como opção a aquisição da casa própria na periferia distante, com auxílio de um subsídio habitacional. De qualquer forma, a simples análise da distância em relação ao centro ou a determinadas áreas de interesse das populações não é suficiente para determinar uma boa localização. A questão viária também não é parâmetro suficiente para a análise das localizações da cidade e pode gerar problemas na sua interpretação e avaliação. Os Conjuntos Parque Residencial da Lealdade e o da Amizade, por exemplo, estão localizados às margens de uma vicinal que levará o futuro morador em poucos minutos ao centro, num tempo possivelmente menor do que o que se levaria enfrentando o trânsito de muitas avenidas que cortam regiões bem valorizadas da cidade.

À primeira vista se poderia pensar que estes bairros estão bem localizados, portanto. Mas, se observarmos de forma mais atenta, não se pode deixar de notar que isto implica uma dificuldade a mais para a população destes novos conjuntos, de acessar outras regiões consolidadas da cidade, onde podem estar melhores oportunidades de emprego, por exemplo. Desta forma, a relação de distância passa a ser um problema real que precisará ser contornado pelo transporte público ou pelo transporte individual, representando um maior custo de vida. Além disso, volta-se aqui à questão da impossibilidade da escolha, pois não foi dada uma opção de localização para esta população. Eles simplesmente concorrem a um sorteio e se sujeitam a morar onde estiver o empreendimento que os irá “beneficiar”. A maioria das famílias que não foram sorteadas no Conjunto Nova Esperança, localizado no setor Noroeste da cidade, se inscreveram novamente nos novos sorteios dos empreendimentos do Parque da Lealdade e da Amizade, situados no outro extremo da cidade, setor Nordeste.



Estas considerações revelam que o que é invariável é a forma como a segregação urbana está presente na cidade. Mesmo que eventualmente se produza um empreendimento de baixa renda numa “boa” localização, o fato é que este acesso a esta terra “bem localizada” só terá sido possível por conta da existência de um subsídio habitacional, articulado a uma política assistencial como o Programa Bolsa Família – PBF. Os aumentos do salário mínimo promovidos pelo governo Lula não acompanham a subida do valor dos imóveis, não tornando acessível ainda uma moradia a muitas famílias, precisando recorrer aos subsídios verificados nos conjuntos Nova Esperança, Lealdade e Amizade. Isto é um aspecto que revela a segregação social e, conseqüentemente urbana, entendendo por esta última, neste caso, a incapacidade de acessar uma moradia digna. No caso do Luz da Esperança, para a faixa 2, a situação é ainda mais problemática, pois o comprador é quem assume a maior parte dos custos e, como foi apresentado na seção 2.2.4., além do salário mínimo, os subsídios também não acompanharam a subida dos preços dos imóveis. Na tabela 11, o custo da UH na região de S. J. Rio Preto subiu de 135,48 Salários Mínimos em 2009, para 192,93 em 2012, data mais próxima à entrega das chaves do conjunto Luz da Esperança. Mesmo com o aumento do valor do subsídio, a diferença aumentou em 57,45 salários mínimos.

Portanto, perante tudo o que foi analisado nesta tese até este momento, o PMCMV está adotando um caminho controverso: aparentemente, por conseguir garantir uma oferta substantiva de moradias para a faixa 1, parece contribuir para mudar a realidade histórica da política de habitação brasileira, permitindo o acesso à moradia para uma população que não o tinha. **Mas, observando mais profundamente, esta suposta “facilidade” de acesso esconde o caráter regressivo do PMCMV, a saber, o aumento do custo da moradia em relação ao salário mínimo.** Para a faixa 1, este aumento é compensado pelo forte subsídio que arca com a maior parte dos custos da moradia. Para as demais faixas de renda, isto não se verifica. Se por um lado, graças aos subsídios, a população enquadrada na faixa 1 não tem sentido os aumentos dos custos de moradia, por outro ela é privada das decisões urbanas quanto aos locais de implantação destes novos conjuntos e continua submetida à dinâmica de segregação socioespacial.

Sob a perspectiva do mercado da construção civil, entretanto, o PMCMV é um sucesso, atestado pelo fato de que a Empresa 3 é a 12ª colocada no ranking de contratações de unidades para a faixa de renda 1 no Brasil (vide tabela 7) e a 1ª do município (vide tabela 23). As outras duas Empresas, analisadas a seguir, também não ficam por menos, estão em 2º e 3º lugares no referido ranking da cidade. O mesmo subsídio que garante o acesso das

famílias à casa própria parece revelar que, atendidas algumas condições, é ao mesmo tempo um bom “negócio” para empresários. Uma espécie de garantia mútua na qual, por intermédio do Estado, os riscos da parte mais frágil da operação, o morador (ou “contemplado”) e a inadimplência, ficam bastante reduzidos para a construtora, que pode manter uma margem de lucro segura por meio da produção em escala. Ou seja, é o fundo público a grande chave deste “sucesso” e que remete diretamente à hegemonia lulista, isto é, ao mesmo tempo “boa” para o precariado e para o empresariado. É mais plausível, portanto, supor que foi justamente esta dimensão econômica que motivou o governo, na figura da Presidenta, a defender que os conjuntos habitacionais da cidade devam ser considerados modelos a serem seguidos.

### **3.6. Agentes do PMCMV**

Neste tópico será discutida a atuação dos principais agentes do PMCMV como os representantes do setor público – CEF, Prefeitura Municipal e suas autarquias e secretarias – e os representantes do setor privado, isto é, três empresas de construção citadas. O principal objetivo desta análise é revelar como ocorre a articulação destes agentes para a condução da política habitacional com recursos provenientes do PMCMV no município verificando como de fato esta política acontece no cotidiano. Começaremos pelos agentes privados para depois investigar a atuação do poder público.

#### **3.6.1. Agentes privados: breve panorama recente das empresas de construção civil**

Tentar descrever o panorama recente do mercado imobiliário e de habitação é uma tarefa bastante complexa e ampla que fugiria aos objetivos desta tese. Interessa aqui apenas levantar alguns pontos chave que se fizeram presentes mais recentemente, complementares às análises realizadas no capítulo 1, para situar as perspectivas que se abrem para as empresas de construção civil a partir da reformulação das políticas habitacionais promovidas durante o governo Lula e que culminaram com o PMCMV.

Neste trabalho, o momento da crise do BNH tem sido considerado o fechamento de um ciclo histórico com relação à habitação, no qual começam a serem gestadas novas possibilidades que só se consolidarão a partir do início dos anos 2000, criando as bases do PMCMV.<sup>130</sup> Desde então, este novo ciclo se resume como um percurso que se inicia com o distanciamento da atuação no setor da habitação para baixa renda por parte das empresas

---

<sup>130</sup> Optou-se por separar esta análise do Capítulo 1 por entender que elas estariam mais bem articuladas com a análise das empresas analisadas em seguida. Além disso, há questões que perpassam os 4 governos (os dois de FHC e os dois de Lula) que perderiam a linha de continuidade na forma como foram definidos os assuntos das seções do Capítulo 1.



de construção civil, a partir da crise do BNH, e que termina com a reaproximação das empresas deste setor já no governo Lula, culminando no PMCMV, com tal intensidade que transformou o setor num nicho de mercado disputado e lucrativo.

Segundo SHIMBO (2010) e FIX (2011), na década de 1980 as grandes empresas de construção e incorporação concentravam seus lançamentos habitacionais para o público de alto padrão, localizados principalmente nas regiões metropolitanas do país. Nesta década, a crise da economia brasileira e, conseqüentemente, do financiamento público da habitação, recolocou a necessidade de utilização de recursos próprios das empresas na promoção imobiliária, obtidos em grande parte pela antecipação da captação junto ao comprador, caracterizando um padrão de construção residencial de corte contratista e em pequena escala (incorporação a preço de custo) para um segmento de alta renda. A condição brasileira de capitalismo periférico caracterizado pela enorme desigualdade social e pela urbanização com baixos salários sempre dificultou o estabelecimento de um mercado de habitação popular. Mesmo durante o período do BNH, os recursos originalmente destinados à produção para baixa renda não conseguiram de fato atender a este propósito, e acabaram sendo em grande parte destinados às classes média e alta e mesmo para outras obras que fugiram ao escopo da habitação. Nem mesmo neste período foi estabelecido um nicho de mercado de habitação popular vantajoso e permanente para as empresas. Entretanto o SFH contribuiu para criar um ciclo de expansão das atividades do setor de edificações para rendas mais altas que duraria até o início da década de 1980.

Com a crise do BNH e a crise fiscal da década de 1980, as dificuldades em torno da questão da habitação para baixa renda tornaram-se ainda mais complicadas, pois conforme o capítulo 1, o SBPE e o FGTS, até então as principais fontes de recursos para moradia e para o setor da construção civil passaram por uma queda substancial de suas operações destinadas para este fim para serem utilizados como instrumento da política monetária e da política de estabilização econômica. O setor de edificações como um todo passou, nos anos 1980, por um esgotamento do seu dinamismo, conquistado nos anos anteriores, com o Milagre Econômico. Segundo Fix (2010), a drástica redução do crescimento econômico, a estagnação do produto per capita, a regressão do investimento e a transferência de recursos reais ao exterior caracterizariam esta década e impactaram diretamente o Sistema de Financiamento Habitacional, assistindo a uma queda significativa das contratações: *“desenhado para operar numa economia em crescimento, o SFH viu todas as suas fontes sofrerem com o desemprego e o achatamento salarial”* (Fix, 2011. p. 109).

Procurando contornar os problemas da escassez de recursos e da interrupção no desenvolvimento do sistema de crédito gerada pela crise do BNH, a autora observa que foram adotados alguns caminhos pelas empresas para tentar direcionar fluxos de capital para o circuito imobiliário, como o autofinanciamento das empresas imobiliárias (pagamento das mensalidades pelos proprietários a incorporadoras ou cooperativas); o crescimento do segmento de alta renda (luxo), que depende pouco de financiamento; a diversificação de atividades de algumas empresas.

Nos início dos anos 1990 a recessão a que se seguiu ao lançamento e à falência do Plano Collor atingiu o FGTS causando ainda mais problemas para o setor de edificações, sobretudo o habitacional, que já tinha paralisado as novas contratações desde o final de 1991. Com o Plano Real e a estabilização econômica começa a ocorrer uma retomada do sistema de crédito, porém não mais priorizando a articulação do sistema nos moldes do SFH, mas sim reconfigurando-a em outra direção. É neste momento que surge a proposta de substituir o SFH por dois sistemas: um de mercado, o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), e um de cunho social, o Sistema da Habitação Social (SHS), numa clara tentativa de aproximação com o modelo americano de mercado imobiliário, conforme Royer (2009) e FIX (2011).

Enquanto esta reformulação é debatida e iniciada na gestão de FHC, as empresas de construção irão buscar as formas possíveis de manter seus negócios e rendimentos. Uma delas foi apostar na diversificação dos negócios. A outra foi buscar fontes alternativas de capital. As empresas passavam a orientar seus capitais para a produção de novas torres de escritório e complexos multiuso, que seriam alugados por empresas multinacionais, acompanhando a desnacionalização e a entrada de capitais internacionais no país. A captação dos fundos de pensão, estes interessados na valorização de seu capital, sustentou a produção de edifícios comerciais de alto padrão, como grandes resorts e shopping centers (Fix, 2011).

As empresas e os capitais que permaneceram produzindo para o setor da habitação, como é o caso das três empresas analisadas a seguir<sup>131</sup>, procuraram desenvolver novas formas de atuar, que não estabelecessem dependência com o SFH, pois com a redução do crédito a produção de habitações se tornou mais dependente do capital financeiro privado. Segundo Fix (2011), as empresas do imobiliário passaram a lançar planos de autofinanciamento, nos quais o promotor centralizava e integrava os recursos financeiros dos usuários antecipados à produção. Com o desenvolvimento de alguns programas que

---

<sup>131</sup> O que não quer dizer que tenham produzido **exclusivamente** para este setor.

procuravam atender à demanda habitacional durante o final do 1º governo FHC, como o Programa Carta de Crédito, discutido no capítulo 1, estabeleceu-se um modelo centrado no financiamento ao mutuário final, ao qual se adaptaram as empresas de construção.

A predominância absoluta de financiamentos onerosos com recursos do FGTS e uma parcela pouco expressiva de financiamentos que utilizou o subsídio durante os governos FHC, contribuíram para que não houvesse um maior desenvolvimento do mercado de habitação de baixa renda que fosse interessante às empresas de construção.

Com o 1º governo Lula, o cenário passa a mudar, promovendo o desenvolvimento deste mercado e fazendo com que as maiores incorporadoras brasileiras passassem a apostar no setor de habitação e inclusive no de baixa renda (ou econômico). Conforme o Capítulo 1, entre as medidas adotadas por este presidente, a partir de 2004, estava a ampliação e o redirecionamento dos recursos de fontes diversas para se destinarem ao mercado imobiliário e de habitação. Isso se materializou com medidas que ampliaram significativamente as aplicações do SBPE, do FGTS, do Orçamento Geral da União (OGU), Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), o Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), e o Tesouro Nacional.

Como a estratégia do governo era ampliar o mercado privado (restrito a cerca de 20% dos brasileiros apenas), evitando que a produção para baixa renda fosse apropriada pela classe média, as empresas conseguiram direcionar seus negócios para este novo mercado ampliado. Ao mesmo tempo, os recursos da política pública de habitação subsidiados também se ampliaram e permitiram o crescimento da produção para a baixa renda, criando um atrativo para as empresas. As políticas de emprego e renda conduzidas pelo governo Lula contribuíram para ampliar as condições financeiras de milhões de famílias o que alimentou ainda mais a demanda solvável da produção habitacional.

Segundo Shimbo (2009), a estabilização econômica, a queda dos juros dos financiamentos e o fomento público e privado para o crédito imobiliário formaram um tripé que alavancou um boom imobiliário no ano de 2007. Mas, este boom imobiliário não foi fomentado apenas pelo crédito imobiliário, contou também com a injeção bilionária de investimentos estrangeiros nas grandes construtoras, possibilitando um processo acelerado de compra de terrenos e uma expressiva ampliação no número de lançamentos (este é o caso das empresas 1 e 2 analisadas nesta tese). Exemplificando esse crescimento, Shimbo menciona que os oito maiores grupos imobiliários do país lançaram 57,3 mil unidades em 2007, ante 10,8 mil em 2006.

Para atuarem nesses segmentos, até então pouco atrativos para o mercado imobiliário, as empresas tiveram que promover alterações na sua estrutura administrativa e societária, e nas estratégias do modelo de negócios e da sua produção em si. O segmento econômico ampliou a extensão geográfica da atuação das grandes construtoras, extrapolando-se o eixo Rio-São Paulo e abrangendo terrenos no interior do estado de São Paulo e nas capitais de outros estados brasileiros, conforme Shimbo (2009). Conforme se verá a seguir, as empresas construtoras analisadas atuantes no município de São José do Rio Preto não iniciaram suas atividades na cidade neste período, mais intensificaram seus negócios a partir daí, tendo a habitação econômica como um dos principais ramos.

Outra característica marcante é a padronização de projetos arquitetônicos que conformam os perfis ou modelos de produtos oferecidos por essas empresas. Com um “portifólio” de poucos produtos, sejam eles empreendimentos horizontais ou verticais, o fundamento é a produção em escala, tendo em vista a solvabilidade dos negócios.

\*\*\*\*\*

Situando-se agora o setor da construção civil do município de São José do Rio Preto, é possível verificar que este setor possui muita expressividade, sobretudo recentemente:

**Tabela 26:** Distribuição dos setores econômicos do Município de S. J. Rio Preto - 2011  
 Fonte: Adaptação do autor a partir do Relatório Conjuntura Econômica de S.J. Rio Preto – 2011.

Posição	Setores	Total	Percentual
1	Prestação de Serviços	56.583	23%
2	Comércio de Mercadorias	46.853	19%
3	Indústria de Transformação	38.626	16%
4	Social	25.796	11%
5	<b>Indústrias da Construção Civil</b>	<b>23.851</b>	<b>10%</b>
6	Transporte e Comunicação	12.170	5%
7	Serv. Auxiliares da Atividade Econômica	10.612	4%
8	Administração Pública	10.434	4%
9	Outras Atividades	10.054	4%
10	Agropecuária, Extração Vegetal e Pesca	6.861	3%
11	Outras Atividades Industriais	1.547	1%
	<b>Total</b>	<b>243.387</b>	<b>100%</b>

Apesar dos setores de comércio e serviços especializados de alta tecnologia serem aqueles considerados mais importantes para a economia municipal, a região tem atraído recentemente muitos investimentos ligados à atividade industrial e à construção civil. De 2006 a 2009 houve um crescimento das empresas de construção civil no município, que passou de 498 a 749, crescimento de 50,4%, sendo o setor que mais evoluiu percentualmente no período:

**Tabela 27:** Crescimento do n°. de empresas por setor de atividade no Município – 2011

Fonte: Adaptação do autor a partir do Relatório Conjuntura Econômica de S.J. Rio Preto – 2011.

Posição	Setores	2006	2007	2008	2009	Crescimento 2006-2009
1	<b>Construção Civil</b>	498	573	547	749	50,49%
2	Educação	291	393	409	424	45,70%
3	Correios e Telecomunicações	43	49	69	62	44,19%
4	Agências Bancárias	56	64	74	78	39,29%
5	Serviços em Geral	3.527	4.158	4.562	4.679	32,66%
6	Administração Pública	23	36	26	28	21,74%
7	Prod./Distr.Eletricidade/Gás/Água	19	10	17	23	21,05%
8	Transportes	769	891	968	889	15,60%
9	Atividades Financeiras	326	292	390	375	15,03%
10	Serviços de saúde	612	647	675	685	11,93%
11	Comércio Atacadista	1.768	1.898	1.904	1.916	8,37%
12	Comércio Varejista	11.536	11.810	11.693	11.752	1,87%
13	Alojamento/Alimentação	1.485	1.420	1.483	1.492	0,47%
14	Indústria Extrativa	9	7	20	9	0,00%
15	Indústria em Geral	1.959	1.981	1.982	1.745	-10,92%
16	Reciclagem	4	11	11	3	-25,00%
<b>Total</b>		<b>22.625</b>	<b>24.240</b>	<b>24.830</b>	<b>24.909</b>	<b>8,65%</b>

Além disso, outro indicativo do potencial econômico da construção civil na cidade é mostrado nas tabelas abaixo, onde estão apresentados os setores e atividades econômicas mais significativas para a arrecadação municipal em 2010, e a construção civil e a incorporação imobiliária aparecem em posição de destaque:

**Tabela 28:** Setores econômicos que mais influenciaram na arrecadação em 2010

Fonte: Relatório Conjuntura Econômica de S.J. Rio Preto – 2011.

Posição	Setor	R\$
1	Comércio p/ atacado, exceto veículos Automotores e motocicletas.	69.481.986
2	<b>Construção de Edifícios</b>	<b>61.278.992</b>
3	Comércio e reparação de veículos automotores e motocicletas	51.534.029
4	Comércio varejista	47.060.305
5	Atividades de serviços financeiros	39.009.298
6	Seguros, Resseguros prev. Complementar e planos de Saúde	34.848.980

**Tabela 29:** Atividades Econômicas com maiores arrecadações em 2010

Fonte: Relatório Conjuntura Econômica de S.J. Rio Preto – 2011.

Posição	Atividades econômicas	R\$
1	<b>Incorporação de empreendimentos imobiliários</b>	<b>44.180.553,87</b>
2	Planos de Saúde	34.848.970,36
3	Comércio a varejo e por atacado de veículos automotores	33.842.412,94
4	Administração Consórcios para aquisição de bens e direito	27.734.268,85
5	Atividades de atendimento hospitalar	18.177.524,29
6	<b>Construção de Edifícios</b>	<b>17.098.438,48</b>

O Conselho Regional de Corretores de Imóveis registrou um aumento de 10% no número de lançamentos de loteamentos e condomínios de casas e apartamentos para diferentes classes sociais, entre 2009 e 2012.

Segundo reportagem de um jornal da cidade de S. J. Rio Preto<sup>132</sup> houve uma disparada de preços dos imóveis na cidade, nos últimos 3 anos, isto é de 2009 a 2012. O aumento, confirmado pelas imobiliárias, nos preços nos valores dos imóveis, que chegou a 100% em alguns bairros, contemplou todos os tipos de imóvel sejam casas, apartamentos ou terrenos. A explicação dada para a valorização seria o aumento da procura, em decorrência do maior poder de compra dos brasileiros aliado aos incentivos para o setor da habitação. **Ou seja, o aumento dos custos de moradia verificado no capítulo 2 (item 2.2.4) é confirmado no âmbito local, no objeto empírico deste trabalho.**

O setor que mais teve novos lançamentos e vendas nos últimos anos foi o econômico, liderando os demais. Segundo um estudo do Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo - SECOVI/SP (SECOVI, 2012)<sup>133</sup> que analisou o mercado imobiliário de algumas das principais cidades do interior paulista, incluindo S. J. Rio Preto, as facilidades na concessão de crédito bancário para a compra do imóvel, o PMCMV e o aumento da renda das famílias das “classes C e D” foram fatores que impulsionaram o lançamento de empreendimentos econômicos. Desta forma, os segmentos de 2 dormitórios sem elevador e/ou econômicos representaram a maior participação nas unidades lançadas e a lançar nas cidades analisadas: 47,1% em São José do Rio Preto; 42,2% em Campinas; 57,2% em Sorocaba; 33,8% em Jundiá e 42,4% em Bauru. Estas modalidades também foram aquelas que obtiveram o maior giro de vendas ao mês, seguidas pelas unidades tradicionais de 2 e 3 dormitórios, cujos valores por metro quadrado foram de R\$ 2.551,02 para 2 dormitórios econômico, R\$ 3.447,00 para 2 dormitórios padrão e R\$ 3.589,00, para 3 dormitórios. O levantamento do SECOVI/SP demonstrou que a procura maior em S. J. Rio Preto foi por unidades habitacionais com área construída entre 46m<sup>2</sup> a 65m<sup>2</sup>. Em seguida veio o intervalo de 66m<sup>2</sup> a 85m<sup>2</sup>, faixa em que se encontram os produtos mais bem localizados.

Estes dados revelam que há, no município, um ambiente favorável aos negócios imobiliários de uma forma geral, inclusive para a habitação. Este ambiente favorável tem atraído investimentos e contribuído para o crescimento demográfico da cidade, o que tem

---

<sup>132</sup> “Em três anos, imóveis têm até 100% de valorização”. Jornal Diário Web, 11/03/2012.

<sup>133</sup> Disponível em: <http://www.secovi.com.br/noticias/apartamentos-economicos-de-2-dormitorios-sao-destaque-em-rio-preto/5043/>, acesso em maio de 2013.

demandado a produção de moradias para todas as faixas de renda, especialmente àquelas mais pobres.

Veja-se, agora, a análise das empresas pesquisadas no município de S. J. do Rio Preto.

### **3.6.2. O mercado de habitação para as faixas acima de 3 salários – Empresas 1 e 2**

Neste tópico será acompanhada a atuação do mercado imobiliário na produção residencial de baixa renda para a faixa de renda situada acima de 3 salários mínimos com fins comerciais, a partir da análise da produção imobiliária de duas das principais empresas que possuem empreendimentos para o setor popular no município de S. José do Rio Preto aqui denominadas de “Empresa 1” e “Empresa 2”. Ambas são semelhantes em muitos aspectos, dentre eles possuem capital aberto e fazem parte do grupo das 100 maiores empresas de construção do país, sendo que uma delas é considerada a maior construtora do país.

Optou-se aqui pela análise da amostragem destas duas empresas porque são as com maiores números de lançamentos da cidade para as faixas 2 e 3 com recursos do PMCMV. Além disso, para os objetivos desta tese, considerou-se mais relevante analisar a produção de moradias realizada pelas empresas do mercado imobiliário, porque obrigatoriamente concebem e organizam a produção da habitação como uma mercadoria a ser vendida, enquadrando-a num patamar de preço que permita a utilização dos recursos do PMCMV, interessando-se mais por seu valor de troca do que o seu valor de uso.

#### **a) Empresa 1:**

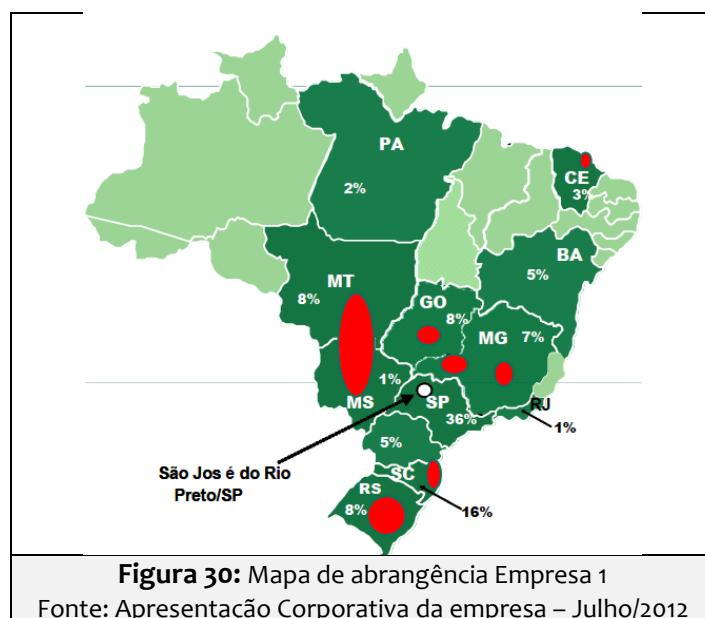
A Empresa 1 iniciou suas atividades no município de São José do Rio Preto, em 1949, a partir de uma concessionária de caminhões e ônibus, ingressando no setor imobiliário apenas em 1983. Trata-se de uma grande empresa de capital aberto atualmente dividida em duas grandes áreas de negócios: uma mais ampla, intitulada “negócios e soluções” que abrange concessionárias, consórcios, seguros e bancos, com 52,3% da composição acionária e outra mais específica voltada aos negócios imobiliários, com 42,5% da composição acionária<sup>134</sup>, mantendo até hoje sua atuação nestas duas áreas de negócio. Abriu o capital da subsidiária do setor imobiliário em 2007 e é considerada hoje uma das 10 maiores construtoras do país, priorizando sua atuação em cidades com população acima de 100 mil habitantes. A empresa lançou, em 1991, o primeiro plano de imóveis do país e criou um

---

<sup>134</sup> Os outros 5,2% restantes de ações pertencem a outros sócios, não vinculados diretamente a estes 2 ramos.

sistema de autofinanciamento para aquisição imobiliária, dando a sua resposta à crise de financiamentos do SFH e FGTS discutidas no tópico anterior.

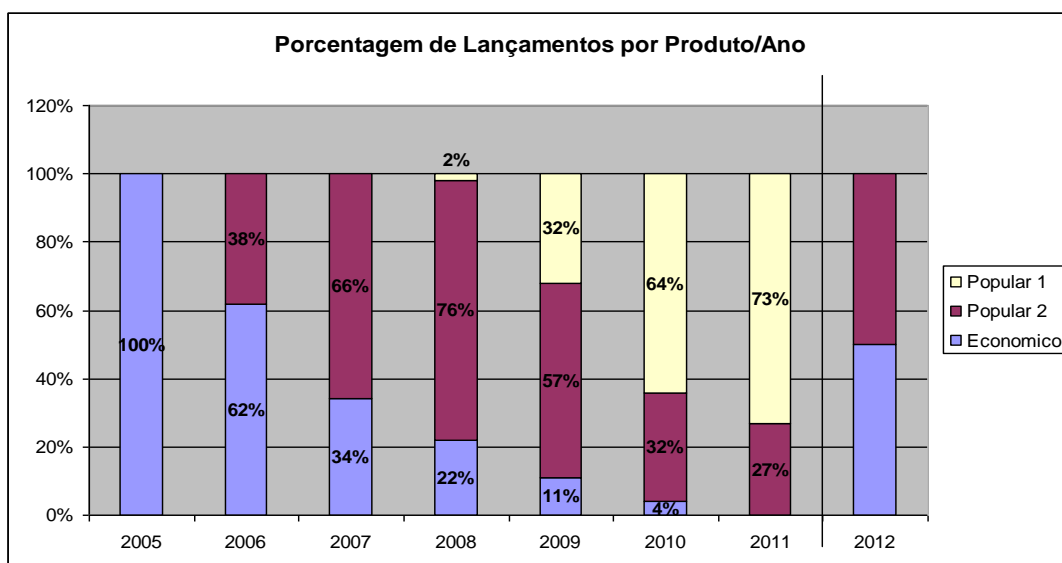
A empresa opera atualmente em 43 municípios, mas tem procurado concentrar os investimentos imobiliários no Estado de S. Paulo, por considerar ser a região com maior velocidade de vendas. Entre 1º trimestre de 2011 e o 1º trimestre de 2012, foram entregues em todo o Brasil 11.664 unidades habitacionais. A partir de 2005 a empresa lança seu primeiro produto imobiliário destinado à categoria econômica e em 2008 lança um produto imobiliário ainda mais barato procurando atingir à demanda por habitações de baixo preço que teria um impulso maior com o PMCMV. Estes dois produtos, que aqui serão denominados “econômico” e “popular”<sup>135</sup> teriam se tornado os principais oferecidos pelo seu setor imobiliário nos anos de 2011 e 2012. O segmento popular, cuja tipologia arquitetônica é predominantemente horizontal, é subdividido em duas categorias, sendo a primeira, que será aqui denominada Popular 1, caracterizada pelo preço de venda do imóvel fixado na época entre R\$75 mil a R\$115 mil com área construída variando entre 40 a 50 m<sup>2</sup> e a segunda, aqui denominada Popular 2, com preço de venda fixado entre R\$100 mil e R\$170 mil, com área construída variando entre 58 e 67 m<sup>2</sup>. O segmento econômico, que contempla também ambas as tipologias arquitetônicas (vertical e horizontal), é caracterizado pela faixa de preço de venda variando entre R\$200 mil a R\$400 mil, com área construída entre 90 e 200 m<sup>2</sup> para unidades de empreendimentos horizontais, e de 70 a 150m<sup>2</sup> para empreendimentos verticais.



<sup>135</sup> Os nomes comerciais originais associados a cada segmento foram suprimidos para garantir o sigilo das informações.



O gráfico a seguir apresenta a evolução dos lançamentos dos produtos dos dois segmentos mencionados desde 2005 até 2012, contando todos os empreendimentos não apenas no município de São José do Rio Preto.



**Gráfico 23:** Porcentagem de lançamentos por Produto/Ano

Fonte: Produção própria do autor

O gráfico revela que em 2006, os lançamentos da empresa eram predominantemente na categoria Econômica, passando progressivamente a lançar os demais produtos com uma crescente participação, a ponto de, em 2011 não possuir nenhum lançamento nesta categoria e concentrar os lançamentos no setor Popular 1, de menor renda. Conforme informações da empresa, o ano de 2012 indicado no gráfico, é uma projeção que aponta a busca de equilíbrio das categorias visando melhores vantagens de negócios, dentre elas a de mitigar riscos evitando a concentração de lançamentos apenas no popular, atrair mais bancos para financiar a produção e o cliente, maximizar o retorno, melhorar a utilização do *landbank* e lançar maior VGV em canteiros menores. Cabe lembrar que a empresa tem uma série de outros empreendimentos habitacionais para rendas médias e altas, portanto fora do PMCMV, e mesmo empreendimentos imobiliários comerciais.

No município de S. J. Rio Preto a empresa possui pelo menos 10 empreendimentos lançados principalmente na categoria popular e possíveis de serem financiados com recursos do PMCMV. Tratam-se de loteamentos fechados horizontais e empreendimentos verticais. Os loteamentos horizontais são formados por residências térreas, implantadas em bairro com infraestrutura ampla de lazer (piscina, churrasqueira, playground, salão de festas, campos de futebol e de vôlei, quadra poliesportiva) e segurança (muro que cerca o

loteamento e guarita). Os lotes possuem área mínima de 123 m<sup>2</sup>, podendo chegar a 143 m<sup>2</sup>, e as residências possuem entre 46,00 m<sup>2</sup> a 67,00 m<sup>2</sup>, com opções de 2 e 3 dormitórios (1 e 2 suítes) e duas vagas de estacionamento. Os empreendimentos verticais são formados por torres de no mínimo 7 andares, com 8 unidades por andar e cada unidade possui área construída mínima de 39m<sup>2</sup> com 1 dormitório, podendo chegar até a 49 m<sup>2</sup> com 2 dormitórios (s/ suíte), com 1 ou 2 vagas de estacionamento. A tabela 30 abaixo apresenta um resumo dos 10 empreendimentos acima descritos:

**Tabela 30:** Empreendimentos da Empresa 1 – PMCMV em S. J. Rio Preto – SP  
Período de Referência 2009-2012. Fonte: Produção própria do autor

Empreendimento	Segmento	Tipologia	Unidades (3.794)*	Área mín. (unidade)	Área máx. (unidade)	Dorm	Localização urbana
1	Popular 1, 2	Horizontal	340	46,72 m <sup>2</sup>	66,91 m <sup>2</sup>	2 e 3	NE
2	Popular 1, 2	Horizontal	476	46,72 m <sup>2</sup>	66,91 m <sup>2</sup>	2 e 3	NE
3	Popular 1, 2	Horizontal	454	47,00 m <sup>2</sup>	67,00 m <sup>2</sup>	2 e 3	NE
4	Popular 1	Horizontal	586	40,00 m <sup>2</sup>	- *	2	NE
5	Popular 1	Horizontal	490	40,00 m <sup>2</sup>	- *	2	NE
6	Popular 1	Horizontal	554	50,00 m <sup>2</sup>	- *	2	NE
7	Popular 1, 2	Horizontal	360	46,72 m <sup>2</sup>	66,91 m <sup>2</sup>	2 e 3	NE
8	Popular 1, 2	Horizontal	102	58,64 m <sup>2</sup>	66,91 m <sup>2</sup>	2 e 3	NE
9	Popular 1, 2 Econômico	Vertical	184	40,05 m <sup>2</sup>	84,56 m <sup>2</sup>	1 e 2	Sul
10	Popular 1	Vertical	248	39,85 m <sup>2</sup>	49,24 m <sup>2</sup>	1 e 2	Sul

\* Diferença de unidades em relação à tabela 23 se deve à atualizações de dados diferentes.  
\*\*Planta única, sem variação de tamanhos.

Com a ajuda do gráfico e da tabela analisados é possível perceber a importância que o PMCMV teve na definição do mercado de atuação da empresa, pois a partir de 2009, quando este Programa é lançado, há uma guinada maior na direção dos produtos populares.

Segundo informações da empresa, a margem de lucro líquida média dos investimentos no setor de habitação popular tem crescido nos últimos anos, conforme o desenvolvimento da *expertise* da empresa no setor. No primeiro trimestre de 2011, por exemplo, o lucro líquido com as transações imobiliárias dos setores popular e econômico foi de apenas 5,4%, enquanto no ano seguinte atingiu 10,4%<sup>136</sup>. Entre meados de 2011 e meados de 2012, período que compreende parte do analisado neste trabalho, foram entregues 11.664 unidades em todo o país, representando um VGV de R\$ 818 milhões.

Quanto à localização dos empreendimentos, observando agora o mapa 3 é possível notar que há uma concentração de imóveis numa mesma região da cidade e com tipologia

<sup>136</sup> Fonte: Apresentação Corporativa da Empresa de Julho de 2012.

horizontal fato que pode ser explicado de diversas formas. A primeira é o preço dos terrenos, que nesta região é menor e, por este motivo, acabaram se concentrando no estoque da construtora facilitando a comercialização por preços que se enquadravam nos valores-limite do PMCMV. Com relação à tipologia arquitetônica horizontal, esta foi favorecida pelos valores menores do terreno que dispensou a verticalização, podendo indicar também uma possível preferência deste público comprador por residências, que possuem áreas construídas maiores do que a dos apartamentos, conforme informado na tabela 30. Os poucos empreendimentos verticalizados se concentram na zona sul por ser uma região mais valorizada, sendo historicamente habitada pelas faixas de renda mais altas, que conta com uma diversidade urbana maior em termos de serviços e equipamentos urbanos e com um maior custo da propriedade, o que dificulta a implantação de unidades horizontais dentro do limite das faixas de preços estabelecidos para o setor popular e econômico.



**Figura 31:** Imagem de Satélite de 4 Condomínios Segmento Popular 1 - Empresa 1  
Fonte: Google



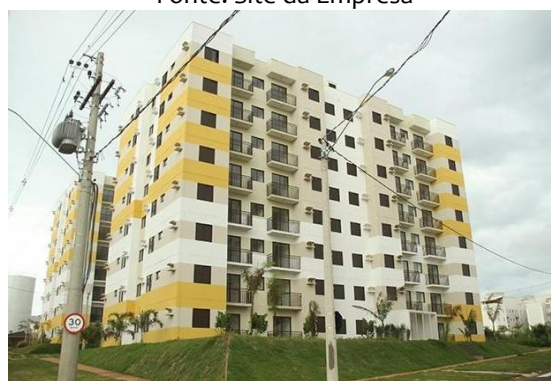
**Figura 32:** Perspectiva Condomínio Segmento Popular 2  
Fonte: Site da Empresa



**Figura 33:** UH – Segmento Popular 2  
Fonte: Site da Empresa



**Figura 34:** Playground.  
Fonte: Site da Empresa



**Figura 35:** Foto condomínio vertical  
Fonte: Site da Empresa



**Figura 36:** Planta da unidade habitacional – Tipologia: casa térrea.  
Fonte: Site da Empresa





**Figura 37:** Imagem de Satélite de 3 Conjuntos Segmento Popular 1 e 2 - Empresa 1  
Fonte: Google

Observando o mapa da figura 49 e comprando-o com o da figura 15, é possível perceber que os empreendimentos citados se localizam nas atuais áreas indicadas no PMHIS como de vazios urbanos com potencial para o estabelecimento de Áreas de Especial Interesse Social – AEIS (até o momento não foram de fato estabelecidas, são apenas “potenciais”). De todo o modo, os empreendimentos são anteriores ao PMHIS, e, portanto a sua localização não tem uma relação direta com as diretrizes nele estabelecidas, mas com os motivos que foram apresentados no parágrafo anterior.

### **Sistemas construtivos**

Quanto aos sistemas construtivos, a maior parte das habitações é feitas com alvenaria estrutural sobre fundação direta (radier). A Alvenaria Estrutural, como se sabe, é um sistema construtivo racionalizado, no qual os elementos que desempenham a função estrutural são de alvenaria, isto é, as paredes suportam e distribuem as cargas e o peso. A alvenaria pode ter armaduras de aço, ou não, como auxiliares no desempenho estrutural. Pode ser realizada com diferentes materiais como concreto, cerâmica ou sílico-calcário, empregados em blocos ou tijolos. A vantagem da Alvenaria Estrutural é a eliminação da estrutura convencional, o que leva a uma importante simplificação do processo construtivo, reduzindo etapas e mão-de-obra, com conseqüente redução do tempo de execução e

principalmente de custos envolvidos. Quando feita com blocos, é possível a aplicação da técnica de coordenação modular, que implica em estabelecer todas as dimensões da obra como múltiplo da unidade básica. Dessa forma são evitados cortes, desperdícios e improvisações. O radier, por sua vez, é uma laje de concreto armado em contato direto com o solo que capta as cargas dos pilares e paredes e descarregam sobre uma grande área do solo. No geral possui pouca espessura e é utilizada em obras de pequeno porte, em especial casas térreas, devido à baixa complexidade, baixo custo e a rápida execução.

Das três empresas analisadas nesta tese, esta é a que mais investiu na implantação de novas tecnologias no município. Um dos empreendimentos realizados na cidade incorpora a tecnologia de paredes de concreto. Este outro método passou a ser utilizado pela empresa desde 2006, por representar, uma economia maior de escala, item fundamental para habitação popular, cujos rendimentos são mais apertados. Consiste na utilização de formas de alumínio que recebem o concreto e já preparam a parede, deixando-a pronta para a pintura. A empresa tem aperfeiçoado o método, desde 2006, quando a começou a usar os processos, fazendo subir a produtividade por forma de duas casas por semana, em 2006, para a produção de duas casas por dia com o mesmo material, atualmente. A produção em grande escala é o que dá sustentação a esse processo, devido ao alto valor da forma.

Dentre os argumentos dos representantes da empresa para justificar o investimento em outras tecnologias e sistemas construtivos o principal diz respeito à nova realidade habitacional do país, com o mercado aquecido e com o PMCMV. Em matéria de um principal jornal da cidade, que entrevistou um dos representantes desta empresa, afirma-se que a rentabilidade e confiabilidade necessárias na venda de imóveis de menor valor não admite *“perda de prazos, desperdício de materiais e insumos e nem a falta de um padrão de qualidade”*, pois o *“consumidor não está mais sujeito a um sorteio em um conjunto habitacional popular, mas tem a possibilidade de escolher entre vários condomínios populares disponíveis no mercado”*<sup>137</sup>. Ou seja, o padrão de qualidade e a eficiência da produção são os dois principais aspectos apontados como negativos para a produção no mercado popular. Eles representam uma perda de competitividade para a empresa. Outro argumento importante do representante da empresa na mesma reportagem é que para ele a tendência à industrialização da construção civil brasileira *“já é uma realidade”* e por esta razão desenvolveu um sistema construtivo com moldes de alumínio que permite a construção de três casas por semana.

---

<sup>137</sup> Fonte: Jornal Diário. **Minha Casa’ destina R\$ 370,3 milhões à região.** 24/04/2010.

Portanto, esta tecnologia impacta na produção da mais valia relativa, pelo ganho em produtividade, e também na redução do gasto com capital fixo, devido ao menor tempo de duração da produção e, conseqüentemente, dos contratos. A possibilidade de utilização desta alternativa de forma economicamente mais vantajosa do que o modelo de produção que se utiliza intensivamente de mão-de-obra de baixa qualificação, característico dos canteiros brasileiros, só é viável por conta da produção em escala, garantida nos contratos recentes da empresa. Mesmo assim, por precaução, a adaptação a novos sistemas construtivos tem ocorrido aos poucos para se prevenir de mudanças abruptas na política habitacional, o que poderia acarretar dificuldades ou mesmo prejuízos para a empresa.

Quanto à mão-de-obra empregada, o uso desse processo ajuda a companhia a driblar os gargalos da falta de mão-de-obra que acontecem. Segundo entrevista do diretor de obras da empresa, em muitas equipes de obra já não constam alguns profissionais, como o reboque e o pedreiro: *“só precisamos de azulejista e ceramista, além do engenheiro de obra, o que diminui bastante a dependência de mão-de-obra”*. A contrapartida é a necessidade de oferecer treinamento. Entre 2006 e 2010, a empresa contratou cerca de 16 mil pessoas<sup>138</sup> e ofereceu um treinamento que é feito pelo canal de televisão corporativo por meio de telões em canteiros de obras. Além de seus próprios funcionários, a qualificação também foi estendida a um grande número de empregados de prestadores de serviços.

## **b) Empresa 2:**

A Empresa 2 foi fundada em 1979 na cidade de Belo Horizonte, Estado de Minas Gerais, com o objetivo de construir e incorporar empreendimentos residenciais na capital mineira, atuando nos anos seguintes apenas nesta cidade e sua região metropolitana. A empresa só expandiria seus negócios para outras cidades a partir de 1996 quando passou a incorporar e construir empreendimentos em Uberlândia e Uberaba e, em seguida, chega ao Estado de São Paulo, com um empreendimento na cidade de Americana e com a inauguração de uma Regional no município de Ribeirão Preto.

A empresa abriu seu capital em 2007 tendo suas ações negociadas na BM&F BOVESPA e atualmente está presente em 113 cidades brasileiras, em 4 das 5 regiões do país. Estrutura-se em 3 subsidiárias, uma voltada a negócios do setor comercial e industrial, outra cujo objetivo é o de desenvolver grandes áreas urbanas para uso residencial e/ou misto e a terceira para atender ao setor habitacional. Neste último setor concentra seus esforços e

---

<sup>138</sup> Fonte: Jornal Diário. *“Minha Casa” destina R\$ 370,3 milhões à região.* 24/04/2010.

estrutura especificamente no segmento econômico, criando algo muito próximo de uma escala industrial de produção, com elevado grau de especialização de processos, baixo custo de produção e controle de qualidade. A linha de produtos da Empresa 2 é padronizada em todas as cidades de atuação e foca sua atuação no PMCMV com preço médio de venda de R\$ 117 mil, segundo dados da empresa. Neste final do 2º trimestre de 2012 a empresa gerencia 329 canteiros de obras com um número médio de 297 unidades por canteiro.

A subsidiária do setor de habitação engloba três segmentos de negócios que aqui serão denominados Econômico 1, 2 e 3<sup>139</sup>. O segmento Econômico 1 é constituído por condomínios verticais, sem elevador, e com área útil de 40 a 55 m<sup>2</sup> por Unidade. O preço médio por metro quadrado de venda, em 2007<sup>140</sup>, variava entre R\$1.040,0 a R\$1.400,0, com valor máximo de venda de R\$77 mil por Unidade. Nesta linha, busca-se utilizar a maior taxa de ocupação possível, com pequena área de lazer, uma garagem descoberta por Unidade, dois ou três quartos, raramente com suíte e varanda. O Segmento Econômico 2 é constituído por condomínios verticais, com ou sem elevador, e com área útil de geralmente 42 a 70 m<sup>2</sup> por Unidade. O preço médio por metro quadrado de venda, em 2007, variava entre R\$1.670,00 a R\$2.000,00 e preço por unidade entre R\$70,0 mil a R\$140,0 mil. Nesta linha busca-se também utilizar a maior taxa de ocupação possível, com áreas de lazer mais elaboradas, média de 1,5 garagem por Unidade, dois a quatro quartos, com ou sem suíte, geralmente com varanda e coberturas. O segmento Econômico 3, por sua vez, é constituído por condomínios horizontais, com área útil de 70 a 120 m<sup>2</sup> por Unidade. O preço médio por metro quadrado de venda, em 2007, variava entre R\$1.430,00 a R\$1.830,00, e preço por Unidade entre R\$100,0 mil a R\$220,0 mil. Nesta linha, há áreas de lazer mais elaboradas e completas, duas garagens por Unidade, geralmente três ou quatro quartos, com suíte.

Segundo informações da empresa, a margem de lucro líquida média dos investimentos no setor de habitação popular é a seguinte: no primeiro trimestre de 2011, o lucro líquido foi de 19,2%, enquanto no primeiro trimestre do ano seguinte atingiu 11,5%<sup>141</sup>.

No município de S. José do Rio Preto a empresa iniciou suas atividades em 1996<sup>142</sup> e atualmente possui 12 lojas de vendas espalhadas na cidade e mais de 20 empreendimentos voltados ao público de baixa renda, entre 3 a 10 salários mínimos, e possíveis de serem

---

<sup>139</sup> Os nomes comerciais originais de cada segmento foram suprimidos para garantir o sigilo das informações.

<sup>140</sup> Estes dados foram obtidos do Prospecto Definitivo da Oferta Pública de Distribuição Primária e Secundária de Ações Ordinárias de Emissão da Empresa, datado de 2007.

<sup>141</sup> Fonte: Apresentação Corporativa da Empresa de Agosto de 2012.

<sup>142</sup> Fonte: Prospecto Definitivo da Oferta Pública de Distribuição Primária e Secundária de Ações Ordinárias de Emissão da Empresa, de 19 de julho de 2007.



financiados com recursos do Programa MCMV. Tratam-se de condomínios verticais com infraestrutura ampla de lazer contendo, pelo menos, playground, Espaço *Fitness* e gazebo nos empreendimentos mais simples, até piscina, Espaço *Gourmet*, *Lounge* (salão para relaxamento), salão de festas, campos de futebol e de vôlei, quadra poliesportiva, redário e “*Kids Place*”(brinquedoteca), nos empreendimentos mais completos, além de infraestrutura de segurança como muro e guarita. Os empreendimentos verticais são formados por torres com apartamentos comuns e de cobertura, variando de 1, 2 e 3 dormitórios e as unidades possuem áreas construídas que variam entre 36m<sup>2</sup> a 134 m<sup>2</sup>, com 1 ou 2 vagas de estacionamento. A tabela abaixo apresenta um resumo dos 20 empreendimentos acima descritos:

**Tabela 31:** Empreendimentos da Empresa 2 – PMCMV em S. J. Rio Preto – SP  
Período de Referência 2009-2012. Fonte: Produção própria do autor

Nº	Segmento(s)	Unidades (4.887)	Área mínima (unidade)	Área máxima (unidade)	Dormit.	Localização urbana
1	Econômico 1	320	41,00 m <sup>2</sup>	49,00 m <sup>2</sup>	1 e 2	NO
2	Econômico 1	88	36,00 m <sup>2</sup>	49,00 m <sup>2</sup>	1 e 2	N
3	Econômico 1	384	40,00 m <sup>2</sup>	47,00 m <sup>2</sup>	1 e 2	N
4	Econômico 1	128	41,00 m <sup>2</sup>	47,00 m <sup>2</sup>	1 e 2	N
5	Econômico 1	448	-	-	1 e 2	N
6	Econômico 1	176	45,00 m <sup>2</sup>	118,00 m <sup>2</sup>	1, 2 e 3	N
7	Econômico 1	352	-	-	1 e 2	N
8	Econômico 1	128	40,00 m <sup>2</sup>	48,00 m <sup>2</sup>	1 e 2	N
9	Econômico 1	48	36,00 m <sup>2</sup>	-	1 e 2	NO
10	Econômico 1	84	36,00 m <sup>2</sup>	-	1 e 2	NO
11	Econômico 1	64	45,00 m <sup>2</sup>	46,00 m <sup>2</sup>	2	NO
12	Econômico 1	355	41,00 m <sup>2</sup>	49,00 m <sup>2</sup>	1 e 2	N
13	Econômico 1	72	48,00 m <sup>2</sup>	134,00 m <sup>2</sup>	2 e 3	N
14	Econômico 1	448	44,00 m <sup>2</sup>	-	1, 2 e 3	NE
15	Econômico 1	224	41,00 m <sup>2</sup>	49,00 m <sup>2</sup>	1 e 2	N
16	Econômico 2	112	46,00 m <sup>2</sup>	-	2 e 3	S
17	Econômico 1	512	40,00 m <sup>2</sup>	49,00 m <sup>2</sup>	1 e 2	NE
18	Econômico 1	544	39,00 m <sup>2</sup>	46,00 m <sup>2</sup>	1 e 2	NE
19	Econômico 1	256	-	-	1 e 2	N
20	Econômico 2	144	50,00 m <sup>2</sup>	-	2 e 3	S

Como é possível perceber pelo mapa da figura 49 e pela tabela 31, a Empresa 2 possui imóveis espalhados em mais regiões da cidade (Norte, Nordeste, Noroeste e Sul) se comparada com a Empresa 1, que possui seus imóveis em menos setores (Nordeste e Sul). É possível observar ainda que, como são as empresas que escolhem a localização dos empreendimentos, o estoque de terrenos de ambas as empresas para esta faixa de renda predominam nos setores da metade norte da cidade, região que historicamente abrigou os bairros populares em oposição à metade sul da cidade, que concentra os bairros de maior renda.



**Figura 38:** Perspectiva Edifício - Empreendimento 16  
Fonte: Site da Empresa



**Figura 39:** Perspectiva geral Empreendimento 17  
Fonte: Site da Empresa



**Figura 40:** Perspectiva Churrasqueira – Empreend. 16  
Fonte: Site da Empresa



**Figura 41:** Planta do apartamento – Empreend. 17  
Fonte: Site da Empresa



**Figura 42:** Perspectiva da piscina – Empreend. 16  
Fonte: Site da Empresa



**Figura 43:** Implantação do Empreendimento 17  
Fonte: Site da Empresa





**Figura 44:** Imagem de Satélite de Empreendimento nº 16 - Setor Econômico 2  
Fonte: Google 2013



**Figura 45:** Imagem de Satélite de Empreendimento nº 17 - Setor Econômico 1  
Fonte: Google 2013



**Figura 46:** Imagem de Satélite de Empreendimento nº 6 - Setor Econômico 1  
Fonte: Google 2013



**Figura 47:** Imagem de Satélite de Empreendimento nº 7 - Setor Econômico 1  
Fonte: Google 2013

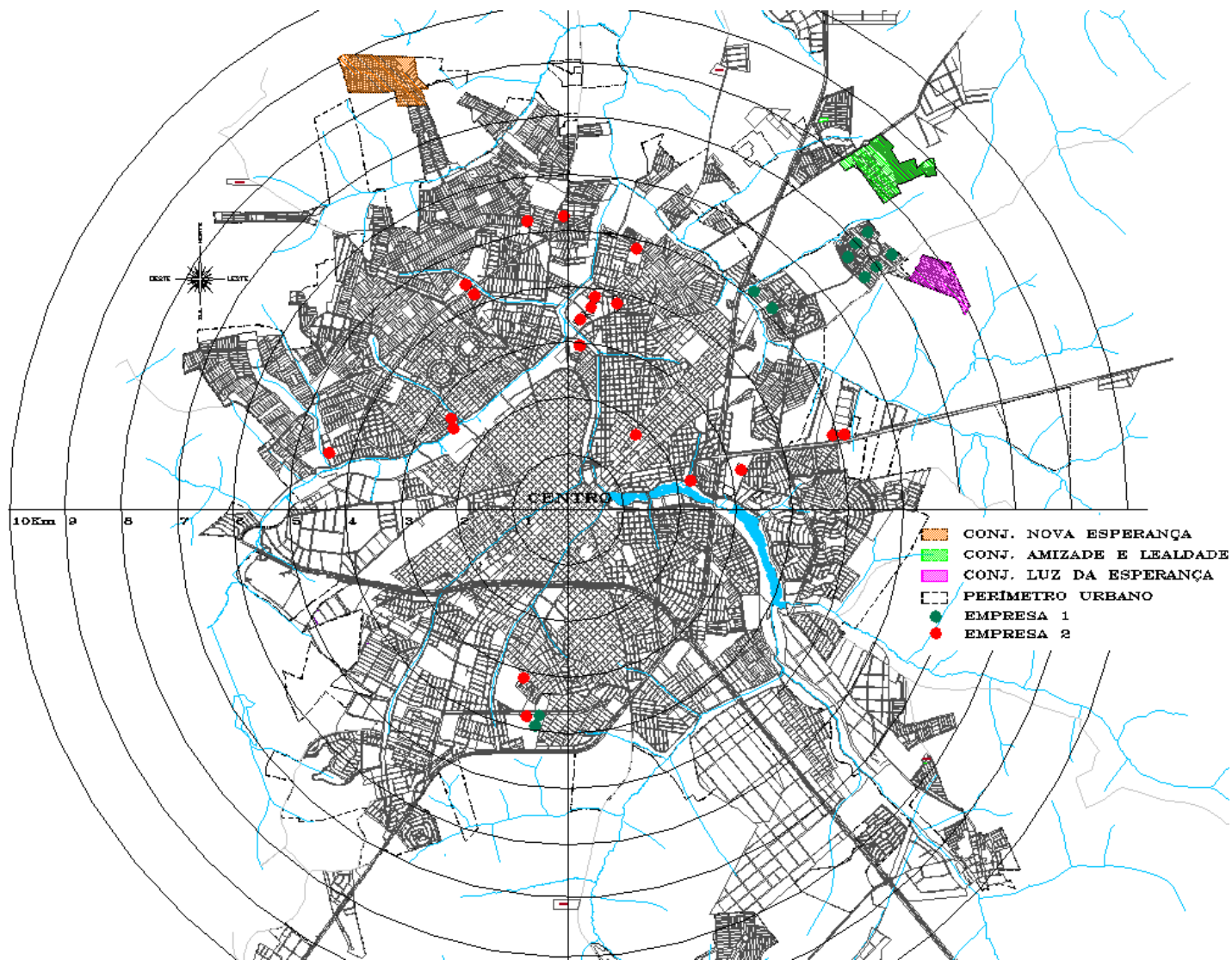
A alvenaria estrutural é o sistema utilizado não apenas em todos os empreendimentos desta empresa na cidade, como também é o mais amplamente utilizado por ela há mais de 30 anos. A padronização das tipologias habitacionais e do processo construtivo, como também a utilização de tecnologias de informação para o controle do trabalho são a base dos empreendimentos desta empresa<sup>143</sup>.

Apesar de não utilizar em S. José do Rio Preto processos construtivos alternativos à alvenaria estrutural, é importante registrar que a empresa criou em 2009 um departamento específico para estudar novas tecnologias e testar aquelas que pode implantar em suas obras e por esta razão ainda não o aplicou na cidade. Na visão da empresa, o uso da alvenaria estrutural continua sendo o mais eficiente em termos de custo-benefício, mas a companhia continua testando uma série de outros métodos para otimizar suas obras. Entre eles está o uso das formas de alumínio para execução de paredes de concreto, como o já utilizado numa obra no município de Guarulhos, que servirá como piloto antes de estender para outras obras. Conforme gestor executivo de planejamento da empresa: *"A parede de concreto com forma de alumínio é muito mais leve e gasta menos mão-de-obra para montar. Resolvemos fazer uma obra maior agora, com toda a arquitetura desenvolvida para as formas de alumínio, desta vez com 22 blocos, totalizando 440 unidades"*. Este seria o processo mais "avançado" em estudo pela empresa.

---

<sup>143</sup> Trata-se da mesma empresa analisada por Shimbo (2010), obra citada anteriormente. Por isso, sugiro a leitura do capítulo nº 5 de sua tese, que revelará com mais detalhes as informações aqui apresentadas.





**Figura 48:** Mapa com Localização dos empreendimentos analisados na tese  
Fonte: Produção própria a partir de mapa da prefeitura municipal.

Porém, outros processos que se adaptam à tecnologia da alvenaria estrutural já estão sendo usados como o da laje içada e o da fundação do tipo hélice contínua. O primeiro processo consiste em concretar a laje no térreo para depois içá-la com uma grua, colocando-a direto sobre a alvenaria. A vantagem é que se ganha velocidade, pois elimina a necessidade de esperar a cura da laje para realizar qualquer serviço em cima ou abaixo dela. Como a empresa atua em várias cidades, eventualmente em algumas delas encontram dificuldade de conseguir quantidade adequada de carpinteiros, o que torna o uso da laje içada uma opção. Este método já vem sendo usado nas cidades de Londrina e na região Nordeste<sup>144</sup>. Já a fundação do tipo hélice contínua dobra a velocidade dessa etapa da obra comparada ao processo de fundação com estaca pré-moldada.

O uso de maquinário tem sido um grande aliado da empresa para ganhar velocidade e diminuir a dependência da mão-de-obra. Somente para 2011, o investimento inicial na compra de máquinas foi de R\$ 50 milhões. Nos últimos cinco anos a produtividade da empresa passou de 12 pessoas envolvidas na construção de uma unidade por mês para uma média atual de 6,8 pessoas<sup>145</sup>.

Estas tecnologias já existiam antes, não sendo uma novidade, mas só agora estão começando a ser utilizadas porque a produção em escala que a grande demanda do PMCMV tem criado favoreceu. Segundo explicação de um dos gestores da empresa, a diferença é que antes o custo para ter acesso a elas era mais alto, não compensando devido à oferta vasta e de baixo custo de mão-de-obra: *"Antes bastava aumentar o número de pessoas para economizar tempo. Hoje a situação é outra e a tecnologia passou a valer a pena, reduzindo tempo e, conseqüentemente, custos. Uma obra que levaria 12 meses temos como entregar em 10, isso reduz os custos fixos e despesas com atrasos"*<sup>146</sup>.

Por fim, a cadeia produtiva organizada por esta empresa, por ser geograficamente muito extensa, (afinal a empresa está presente em 4 regiões do Brasil), e por constantes problemas com mão de obra contratada, a empresa tem buscado aumentar a participação de mão-de-obra própria nas obras. Apesar disso, em S. José do Rio Preto, foi constatada também a presença de empreiteiras subcontratadas sendo que algumas com fidelidade, isto é, prestando serviços exclusivos para a empresa, diferente do que se verificará na

---

<sup>144</sup> Informações obtidas em matéria intitulada "Novos processos reduzem tempo e uso de mão-de-obra". Acessível em <http://www.rodobens.com.br/ESES/Noticias/Paginas/Novos%20processos%20reduzem%20tempo%20e%20uso%20de%20m%C3%A3o-de-obra.aspx> – Acesso em 31 de Outubro de 2013.

<sup>145</sup> Segundo a mesma matéria, aproximadamente 25% desse aumento de produtividade veio da adoção de equipamentos.

<sup>146</sup> Idem.

empresa 3, atuante no setor de habitação para a faixa 1, que tem utilizado a subcontratação como regra e sem fidelidade.

### **Resumo da atuação das empresas 1 e 2 - faixas 2 e 3**

Em resumo, pelo menos quatro aspectos trabalhados na análise acima sobre as duas empresas chamam a atenção. O **primeiro** diz respeito à **importância comercial** que o PMCMV teve para ambas, pois contribuiu para alterar ou direcionar os produtos oferecidos no portfólio de cada uma para se ajustar às regras deste Programa, conseguindo atingir altíssima solvabilidade.

O **segundo**, que também está diretamente relacionado ao PCMVM, se refere aos **métodos construtivos utilizados** por estas empresas, seja na cidade de S. José do Rio Preto, seja em outros locais. Trata-se de empresas de grande porte que utilizaram massivamente, em suas histórias, a tecnologia de alvenaria estrutural, com utilização recente de tecnologias alternativas. No município, a experiência que mais chama a atenção foi a mencionada pela empresa 1, referente ao uso de tecnologia de paredes de concreto moldadas em formas de alumínio em um conjunto habitacional. A produção em escala, em grande parte sustentada pelo PMCMV, tem permitido que cada vez mais sejam testados e implantados sistemas alternativos com mais tecnologia incorporada, o que mais cedo ou mais tarde, se ampliará na cidade de S. J. do Rio Preto. Esta é uma das contribuições que o *boom* imobiliário e habitacional tem dado aos canteiros de obras recentemente com a ajuda do PMCMV. Entretanto é certo também que as empresas que mais tem condições em investir na “modernização” dos canteiros de obras são as maiores, devido ao seu grande volume de capital e poderio econômico que foram inclusive ampliados com o PMCMV e que permitem investimentos em tecnologia. O número de unidades habitacionais construído pelas grandes empresas é de tal ordem que praticamente garante-se por um bom tempo, a escala de produção necessária para a utilização de outras tecnologias.

O **terceiro** aspecto diz respeito justamente **ao significado urbano** deste volume de produção e vendas com recursos do PMCMV. Se forem somados os números de unidades produzidos pelas duas empresas em S. J. Rio Preto desde 2009 (informados nas tabelas 30 e 31), chega-se a 8.681 no total. Este número é bastante expressivo e bastante superior ao déficit bruto calculado no PMHIS, que em 2011 para famílias urbanas que recebem entre 3 e 5 salários era algo em torno de 1.400 a 1.731 unidades<sup>147</sup>. Ou seja, as empresas produziram

---

<sup>147</sup> Como o PMHIS não distingue todos os componentes do déficit nas 2 faixas de renda, assumimos o valor de 1400 a partir do que é efetivamente declarado como de 3 a 5 salários (componentes: domicílios improvisados, coabitação domiciliar e ônus excessivo com aluguel) e o valor de 1731 unidades inclui os componentes imóveis

entre 5 e 6 vezes mais que o déficit para 2011. Se for incorporada a projeção do déficit para 2025, o que representa um acréscimo de 3.197 unidades, totalizando algo entre 4597 e 4928, as empresas produziram quase o dobro desta demanda calculada no PMHIS. Os números também mostram que a produção para esta faixa é superior, em número de unidades, à verificada para a faixa de renda 1, com 4.999 unidades, somando os 3 conjuntos produzidos analisados no tópico anterior sob responsabilidade de uma só empresa.

Salvo algum equívoco do PMHIS, a aplicação dos recursos do PMCMV tem sido utilizada para a produção de unidades bem acima do déficit habitacional, o que parece indicar a “criação de uma demanda”. Esta demanda criada se mostra ainda mais forte se somarmos as 1.038 unidades do conjunto Luz da Esperança, produzido pela empresa 3, analisada a seguir. Isto parece indicar **um descolamento da oferta em relação à procura**, mostrando que a produção de unidades é um fim em si mesmo e que o crescimento urbano é mais importante do que a solução de um problema de moradia. Outra hipótese é de que parte deste excedente imobiliário está sendo consumido por famílias na cidade que recebem mais do que 5 salários, seja como segundo imóvel ou mesmo para aplicações rentistas (imóvel para alugar). Isto é possível porque, nesta faixa de renda, ao contrário da faixa 1, a obrigatoriedade de comprovação de renda só serve para aqueles que vão financiar com recursos do PMCMV. Nada impede que um comprador que queira pagar a vista, compre estes apartamentos.

Diante da oferta de crédito fácil proveniente do PMCMV, as empresas têm aproveitado ao máximo as possibilidades de realização de negócios no setor de habitação da cidade. Aliás, não são só as empresas construtoras que estão aproveitando, mas o próprio mercado imobiliário como um todo, pois não há impeditivos no PMCMV para a revenda ou locação dos imóveis ou para a possibilidade de mais de um imóvel por proprietário, favorecendo a parcela rentista e de corretagem do mercado imobiliário.

O **quarto** aspecto destacado neste mercado para famílias que recebem acima de 3 salários mínimos é o **tipo de localização dos empreendimentos e o desenvolvimento e a expansão urbana** que tem sido promovida. A análise das localizações destes empreendimentos, no mapa 3, mostra que estes seguem o modelo de segregação socioespacial existente na cidade, isto é, com predominância nos setores mais pobres da população situados na região norte da cidade. Não é também por acaso que os únicos empreendimentos verticais da empresa 1 se situam na região sul, local onde o valor da

---

rústicos e as remoções, que estão sem diferenciação de renda. Ver tabela no item “**3.3 Política Habitacional no Município**”.



propriedade urbana tende a ser maior, encarecendo as soluções horizontais de habitação. Também é importante dizer que nenhum dos empreendimentos analisados situa-se muito próximo da região central do município, não só pelo baixo estoque de terrenos disponíveis nela, mas pelo alto valor da propriedade urbana, e também pela não fixação, no Plano Diretor da Cidade, de instrumentos que favoreçam a função social da propriedade urbana, como AEIS (Áreas de Especial Interesse Social) nesta região. Estes argumentos levam a crer que este processo de segregação em S. José do Rio Preto tem sido alimentado com a utilização de recursos do PMCMV, apesar das ações e estratégias previstas no PlanHab pretenderem o contrário.

Os dados revelam também que o segmento econômico tem sido uma solução bem propícia à expansão do mercado imobiliário, com alta procura e alta liquidez. Esta dinâmica da produção de mercado de habitação econômica, pela facilidade do crédito e pela velocidade com que empreendimentos são contratados, torna bastante difícil o controle do poder público sobre o desenvolvimento urbano, dificultando o combate aos desequilíbrios gerados. Com a hegemonia do “planejamento estratégico” que impregna o setor público, este controle além de difícil não é nem sequer desejado, pois pode atrapalhar o desenvolvimento de tais empreendimentos, e conseqüentemente, da economia municipal. Acresce-se a isso o fato de que as 2 empresas analisadas são empresas de capital aberto, com grande patrimônio e influência política no município, limitando bastante as possibilidades de intervenção pública em seus negócios. O PMCMV acaba interferindo neste problema porque grande parte dos recursos que tem ampliado o patrimônio e o capital destas empresas são oriundos dele, ou seja, um recurso que supostamente deveria favorecer a função social da propriedade, acaba por fortalecer justamente os agentes que já dominam o cenário político municipal.

Por fim, a localização destes empreendimentos apontam, indiretamente, os limites em que se dará a produção habitacional para a faixa de renda abaixo de 3 salários mínimos. As dificuldades em conseguir terrenos baratos que viabilizem a produção faixa 1 tendem a se agravar, pois provavelmente são disputados pelas empresas interessadas em outras faixas, o que pressiona para que tais empreendimentos se situem ainda mais nos extremos do perímetro urbano.

Será analisado agora o mercado de habitação para a faixa 1 acompanhando a produção da “Empresa 3”.

### **3.6.3. O mercado de habitação para a faixa de até 3 salários – Empresa 3**

A Empresa 3 está no mercado da construção civil desde 1985, e sua atuação principal ocorre no setor de habitação, constando em seu portfólio projetos em outros setores que englobam desde galpões industriais, fábricas, depósitos, escritórios comerciais, restaurantes, academias e outros serviços de engenharia e infraestrutura como loteamentos, rede de efluentes, linhas de adução e pavimentação asfáltica. Adquiriu experiência com financiamentos e se considera uma das pioneiras a trabalhar com Crédito Associativo no Brasil, durante a década de 1990, momento em que se “especializou” na realização de processos para projetos de empreendimentos financiados pela CEF e CDHU. Teve também expressiva atuação em empreendimentos vinculados ao Programa de Arrendamento Residencial, extinto em 2008.

Atualmente é constituída por 2 empresas construtoras de capital fechado, com CNPJs diferentes, que estão passando por processo de fusão, sendo que uma delas, de origem mais recente, tem experiência maior com o mercado popular e a outra, mais antiga, tem um leque de atuação mais diversificado. Segundo o representante das empresas<sup>148</sup>, a ideia da fusão ocorreu a partir das parcerias que foram sendo estabelecidas entre ambas, nos últimos anos. Hoje, pertencem a um mesmo dono, que as denomina como “grupo”, sendo que uma delas, a mais recente e responsável pela construção do conjunto habitacional Parque Nova Esperança, não tem mais contratado obras, está apenas finalizando os já existentes, com o intuito de favorecer o processo de fusão.

A empresa possui 3 escritórios-sede espalhados no Estado de S. Paulo, sendo um na capital paulista – responsável pela parte administrativa e jurídica da empresa –, outro em Bauru – onde se localiza a sua sede – e o terceiro em S. J. do Rio Preto – responsável pelas atividades comerciais do grupo. Possui, em seu histórico de atuação, uma clientela formada por entes públicos, dentre eles 28 municípios do Estado, e como clientes privados pessoas físicas e pessoas jurídicas diversas como montadoras, frigoríficos, indústrias, além de empreendimentos próprios. Os tipos de empreendimentos contratados para os clientes públicos se caracterizam por loteamentos com edificações para fins residenciais para população de baixa renda, totalizando mais de 23 mil unidades habitacionais construídas ou em construção. Atualmente, a empresa focalizou sua atuação na produção de habitação popular nos municípios do Estado, tanto para a CDHU quanto para o PMCMV, não realizando mais outros tipos de empreendimentos para clientes privados.

---

<sup>148</sup> Em depoimento ao autor.

A empresa tem procurado destacar a sua expertise na construção e incorporação de empreendimentos populares e bairros planejados. Utiliza como *marketing* a afirmação de que sua missão é desenvolver empreendimentos populares com “*alto padrão de qualidade a baixo custo*” possibilitando com isso oferecer às famílias brasileiras “*moradias dignas e de qualidade, realizando o sonho da casa própria*”. O objetivo da empresa é ser referência no “*desenvolvimento de empreendimentos de interesse social em termos de prazo, qualidade e baixo custo, e sendo assim reconhecida como o principal player deste segmento no Brasil*”<sup>149</sup>. Obteve algumas certificações de qualidade dentre elas Certificado de Conformidade SiAC (Sistema de Avaliação da Conformidade de Empresas de Serviços e Obras da Construção Civil), atestado de qualificação pelo Sistema de Qualificação de Empresas de Serviços e Obras – Setor de Obras (SiQ) do Programa Brasileiro de Produtividade e Qualidade de Habitat – QUALIHAB A, e ISO 9001:2008. Esta expertise, segundo a empresa, se manifesta na ênfase dada ao planejamento e à programação de toda a cadeia de produção para viabilizar obras com grande volume de unidades, utilizando tecnologia construtiva de alvenaria estrutural, conjugada com sistemas construtivos industrializados.

Ao contrário das outras empresas comentadas anteriormente, esta tem cerca de 200 funcionários (somando o pessoal pertencente aos dois CNPJs) e mais de 500 colaboradores indiretos, sendo considerada, só contando a mão de obra diretamente contratada, uma empresa de médio porte<sup>150</sup>. Diferentemente daquelas, que atuam com a demanda cuja renda está acima de 3 salários, a Empresa 3 tem uma atuação predominante com a demanda abaixo de 3 salários mínimos, o que tem favorecido sua presença competitiva em municípios que já contam com grandes empresas que atuam no setor de baixa renda, ou “social de mercado”, como é o caso de S. José do Rio Preto. Em seus empreendimentos tem dominado o financiamento à produção, por ser mais apropriado a esta demanda que precisa ser submetida a sistema de concessão de crédito e subsídio com regras próprias que demandam uma maior intermediação com os órgãos públicos, como o cadastramento e sorteio das unidades e a contrapartida financeira do estado e dos municípios.

Os empreendimentos de habitação social da empresa cujo “cliente” é o poder público<sup>151</sup> estão distribuídos em 28 municípios do Estado de S. Paulo (conforme tabela 32).

---

<sup>149</sup> Informações obtidas no website da Empresa 3.

<sup>150</sup> A Recomendação no 2003/361/CE, de 06.05.2003, da Comissão das Comunidades Europeias, considera pequena empresa aquela com 1 a 49 pessoas ocupadas; média empresa, aquela com 50 a 249 pessoas ocupadas; e grande empresa, aquela com 250 ou mais pessoas ocupadas. Fonte: IBGE, 2010.

<sup>151</sup> É importante registrar aqui que a empresa atribui ao poder público o status de cliente dos loteamentos, mas, analiticamente esta denominação é imprecisa, pois conforme vimos no capítulo 2, no Programa Minha Casa

No município de S. José do Rio Preto a empresa iniciou suas atividades em 2009, já na vigência do PMCMV, com a contratação do Conjunto Habitacional Nova Esperança.

### **Estrutura de produção e gestão**

Atualmente, a Empresa 3 direciona 100% de sua atuação para o setor popular, especificamente o de habitação. Tem se especializado, desde o surgimento do PMCMV, na produção de unidades habitacionais que compreendem as duas faixas de renda do Programa, faixa 1 (de 0 a 3 salários), e faixa 2 (de 3 a 6 salários), com maior peso na primeira, com a produção atual de 6.844 unidades, contra 3.396 da segunda, num total de 10.240<sup>152</sup>.

As atividades que a empresa realiza diretamente com corpo técnico próprio na sua cadeia de produção são: aprovação e tramitação de projetos, gerenciamento da produção das unidades e da infraestrutura e comercialização. Além destas atividades realizadas com o próprio pessoal, a empresa realiza contratos e acordos também com outras empresas para fazer a sub-empreita da mão de obra em todas as suas obras (a empresa utiliza muito pouco mão de obra própria no canteiro, para construir unidades, se resumindo àquela que realiza o gerenciamento, fiscalização e controle da produção) e com imobiliárias para serem as correspondentes da empresa na comercialização das moradias produzidas para a faixa de renda acima de 3 salários. Segundo entrevista com o representante da empresa<sup>153</sup>, a contratação de outras empresas se deve, principalmente, a forma como a empresa atua no mercado, isto é, abrangendo vários municípios, o que dificulta que ela tenha pessoal em todas as localidades, algo que não é interessante em função dos custos que isto acarretaria, além, é claro de tentar se afastar dos problemas trabalhistas mais comuns envolvendo a mão de obra do canteiro, como pedreiros, serventes, carpinteiros etc. Este aspecto será melhor analisado adiante.

O valor do terreno, quando se trata de recursos financiados com o FAR, é negociado com a participação da CEF, que repassa diretamente ao proprietário a parte do financiamento que cobrirá a compra. Desta forma, o valor do terreno na faixa 1 (0 a 3 Salários), no geral, não entra no cômputo do VGV da empresa.

---

Minha Vida o poder público municipal é considerado parceiro e facilitador dos empreendimentos. Melhor seria denominar por “cliente” o poder público federal.

<sup>152</sup> Estes números foram passados pelo representante da empresa durante o depoimento ao autor.

<sup>153</sup> Cedida ao autor em 22 de outubro de 2012, conforme anexo.

### Características dos lançamentos habitacionais

Em todo o Estado, predominam empreendimentos da empresa formados por conjuntos habitacionais com tipologia horizontal. As especificações técnicas das unidades seguem o exigido pela CEF no âmbito do PMCMV para as duas tipologias arquitetônicas (tipologia 1 – casa térrea e tipologia 2 – apartamento), como por exemplo, as áreas mínimas construídas exigidas para as duas tipologias (de 36 m<sup>2</sup> e 39m<sup>2</sup>, respectivamente), contendo sala, cozinha, banheiro, circulação e 2 dormitórios.

Segue abaixo a tabela com os empreendimentos habitacionais populares da Empresa 3:

<b>Tabela 32: Empreendimentos habitacionais populares da Empresa 3</b>					
Fonte: Empresa 3 (situação em outubro de 2012)					
	<b>Município</b>	<b>População/posição Município (IBGE)**</b>	<b>Quantidade Empreendim</b>	<b>U.H.</b>	<b>Tipologia</b>
1	Avaré***	82.935 (85 <sup>a</sup> )	2	390	Casa
2	Assis	95.156 (76 <sup>a</sup> )	1	111	Casa
3	Bariri	31.603 (181 <sup>a</sup> )	1	80	Casa
4	Bebedouro	75.044 (93 <sup>a</sup> )	1	80	Casa
5	Botucatu***	127.370 (55 <sup>a</sup> )	9	3.098	Casa
			2	384	Apartamento
6	Campinas***	1.080.999 (3 <sup>a</sup> )	1	400	Apartamento
7	Cruzeiro	77.070 (91 <sup>a</sup> )	1	110	Casa
8	Estiva Gerbi***	10.044 (365 <sup>a</sup> )	1	159	Casa
9	Garça	43.124 (144 <sup>a</sup> )	1	71	Casa
10	Guaratinguetá	112.091 (62 <sup>a</sup> )	3	1.200	Casa
11	Itanhaém	87.053 (79 <sup>a</sup> )	1	496	Casa
12	Itapeva	87.765 (78 <sup>a</sup> )	1	44	Casa
13	Jaú	131.068 (54 <sup>a</sup> )	5	1.250	Casa
14	Jundiaí	370.251 (15 <sup>a</sup> )	4	2.491	Casa
15	Lençóis Paulista	61.454 (109 <sup>a</sup> )	1	174	Casa
16	Lins***	71.493 (98 <sup>a</sup> )	2	624	Casa
17	Lorena	82.553 (86 <sup>a</sup> )	1	355	Casa
18	Marília	216.684 (32 <sup>a</sup> )	10	2.753	Casa
			3	496	Apartamento
19	Mirassol***	53.809 (117 <sup>a</sup> )	1	1.051	Casa
20	Olímpia	49.792 (124 <sup>a</sup> )	1	155	Casa
21	Ourinhos	103.026 (73 <sup>a</sup> )	1	786	Casa
22	Peruíbe	59.793 (110 <sup>a</sup> )	1	192	Casa
23	Pindamonhangaba	147.034 (49 <sup>a</sup> )	1	171	Casa
24	Presid. Prudente	207.625 (36 <sup>a</sup> )	2	357	Casa
25	Rio Claro	186.299 (41 <sup>a</sup> )	1	169	Casa
26	S. João da Boa Vista	83.661 (84 <sup>a</sup> )	1	479	Casa
27	S. José do Rio Preto***	408.435 (12 <sup>a</sup> )	4	6.037	Casa
28	Taubaté	278.724 (23 <sup>a</sup> )	1	522	Casa
29	Taquaritinga***	53.985 (116 <sup>a</sup> )	1	112	Apartamento
30	Votuporanga	84.728 (83 <sup>a</sup> )	1	218	Casa
<b>TOTAL</b>			<b>67</b>	<b>25.015</b>	
				<b>(1392 aptos, 23.623 casas)</b>	
<b>Total com recursos PMCMV</b>			<b>14</b>	<b>10.240</b>	

Total com recursos de outros Programas	53	14.775
* A empresa não discrimina com precisão, quais estão concluídos e quais estão em construção e também quais foram financiados pelo PMCMV e quais pela CDHU ou outros programas. Porém, em entrevista do representante da empresa ao autor, foram obtidas as quantidades referentes ao PMCMV e deduzidas as demais.		
** Dados obtidos no Censo IBGE – 2010.		
*** Municípios que possuem empreendimentos do PMCMV, mencionados na entrevista c/ o representante da Empresa 3 (as 10.240 mencionadas).		

Como é possível perceber, o total de unidades chega a 25.015, com uma considerável distribuição geográfica no Estado, desde o litoral até o interior. O município que possui o maior número de unidades é o de S. J. do Rio Preto, seguido por Marília, Jundiaí, Botucatu, Jaú e Guaratinguetá. A tabela mostra também que os municípios em que atua a empresa possuem população significativa, estando entre os 180 maiores municípios do Estado e, se não forem considerados os 4 menores na tabela com população abaixo dos 50 mil habitantes, entre os 117 maiores municípios, o que comprova que a atuação da empresa está atrelada à lógica dos financiamentos do PMCMV, que prioriza investimentos em municípios acima de 50 mil habitantes, com demandas maiores que favorecem a produção em escala.

A quantidade de unidades que foram produzidas com recursos deste programa (10.240) em comparação com as da CDHU e outros programas (14.775) atinge um índice de 40,9% do total, ou seja, nada desprezível, pelo contrário, quase metade das unidades produzidas pela empresa são financiadas pelo PMCMV. Estes números apontam que o **perfil de financiamento e de empreendimentos do PMCMV é bem diferente dos demais programas, se caracterizando por empreendimentos de grande porte.** Isto é, em 14 empreendimentos do PMCMV foram produzidas mais de 10 mil unidades, enquanto os demais 53 empreendimentos da empresa produziram apenas 44% a mais (14.775 unidades). Isto dá uma média de 714 UHs por empreendimento do PMCMV contra 278 de outros programas, ou seja, quase três vezes mais UHs por empreendimento.

No tocante às diretrizes urbanísticas, os empreendimentos são dotados de infraestrutura urbana básica operante até a data de entrega, conforme exigido pela CEF, como vias de acesso e de circulação pavimentadas, drenagem pluvial, calçadas, guias e sarjetas, rede de energia elétrica e iluminação pública, rede de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário.

No município a empresa possui, desde 2009, 3 empreendimentos, sendo dois para a faixa 1 (de 0 a 3 salários), e um para a faixa 2 (de 3 a 6 salários) já analisados.



**Figura 49:** Obras do Conjunto em Botucatu/SP. Fonte: Website da Empresa.



**Figura 50:** Obras do Conjunto em Estiva Gerbi/SP. Fonte: Website da Empresa.



**Figura 51:** Obras do Conjunto em Lins/SP. Fonte: Website da Empresa.



**Figura 52:** Obras do Conjunto em Mirassol/SP. Fonte: Website da Empresa.



**Figura 53:** Obras do Conjunto Vertical em Taquaritinga/SP. Fonte: Website da Empresa.



**Figura 54:** Obras Conjunto Luz da Esperança – S. J. Rio Preto/SP. Fonte: Website da Empresa.

**Tabela 33:** Empreendimentos Empresa 3 PMCMV – S. J. Rio Preto – SP  
Período de Referência 2009-2012.

Empreendimento	Nome	Segmento	Tipologia	Unidades (3.794)	Área* (unidade)	Dorm	Localização urbana
1	Nova Esperança	Faixa 1	Horizontal	2.491	36,72 m <sup>2</sup> 38,64 m <sup>2</sup>	2	NO
2	Luz da Esperança	Faixa 2	Horizontal	1.038	36,72 m <sup>2</sup> 38,64 m <sup>2</sup>	2	NE
3	Amizade	Faixa 1	Horizontal	927	38,16 m <sup>2</sup>	2	NE
4	Lealdade	Faixa 2	Horizontal	1.581	38,16 m <sup>2</sup>	2	NE

\* Planta maior corresponde à casa acessível à portadores de necessidades especiais.

## Lucro com empreendimentos populares faixa 1

Um dos aspectos fundamentais para entender a atuação de qualquer empresa de construção no setor de habitação é a possibilidade de valorização do capital nas atividades produtivas por ela exercidas, isto é, a possibilidade do lucro. Conforme foi tratado no capítulo 1, trata-se de analisar um verdadeiro modelo de negócio estruturado no desenvolvimento urbano de áreas periféricas, em que a indústria da construção é quem impulsiona o crescimento urbano, mantendo a possibilidade espacial de reprodução econômica. Em outras palavras, trata-se de analisar os processos de valorização do capital que ocorrem nesta “corrida para a periferia” que o PMCMV estimula e verificar como tais processos contribuem para a dinâmica urbana atual.

Dentro desta lógica atual de produção do espaço e de valorização e acumulação do capital, as empresas do ramo no geral tem uma atuação dividida em 2 planos: o plano da representação (empresas de consultoria, mapeamento, geomarketing, corretoras) e plano da produção/construção material (incorporadoras e construtoras). A Empresa 3 atua nos 2 planos, porém, quando se trata de habitações para a faixa de renda 1, como os casos analisados em S. J. Rio Preto, a Empresa 3 restringe a sua atuação ao plano de produção e construção material. Os motivos se devem, principalmente à forma como o PMCMV organiza a produção e o atendimento para esta faixa de renda. Assim, não ocorre propriamente uma comercialização das unidades como nas faixas acima de 3 salários mínimos e não há “compradores” no sentido comum do termo. São beneficiários que recebem a casa, subsidiada, mediante um sorteio. Por este motivo, além de proibida a comercialização, os esforços nesta direção seriam desnecessários uma vez que se trata de uma demanda garantida.

Esta seria uma das singularidades dos processos de valorização do capital em conjuntos para a faixa 1. Se não há comercialização, não há negociação de preço, e, portanto, ficam vetadas as possibilidades de lucros advindos desta operação. Interessante constatar que as dificuldades históricas de produzir habitação social no Brasil acabaram contribuindo para o surgimento de um consenso de que investir em construção de habitação social, especialmente para a faixa de até 3 salários mínimos, não é um bom negócio, pela baixa lucratividade<sup>154</sup>. Tal consenso de alguma maneira foi criado atrelado ao “fracasso” das políticas habitacionais brasileiras que não conseguiram criar mecanismos

---

<sup>154</sup> Este consenso pude observar nas conversas que tive com o Secretário de Planejamento do município de S. J. Rio Preto, ou mesmo com os representantes da CEF. Além disso, como foi visto nos capítulos anteriores, desde o período do BNH sempre houve muita dificuldade das políticas de habitação e do mercado em conseguir produzir para as famílias mais pobres.



que sustentassem a produção de habitação social para as famílias mais pobres. Só recentemente, com as mudanças institucionais do governo Lula baseadas em uma nova abordagem do problema, conforme tratado no capítulo 1, que desembocaram no PMCMV é que as perspectivas para as empresas mudaram. Estas mudanças são percebidas pelo representante da Empresa 3:

“Você fazia obra em 2001 com o PAR, em 2002, estava aquela situação quanto mais você fazia, mais você perdia. Chegava no meio da obra você tinha um resultado até positivo, virava o efeito bicicleta, e aí chegava ao final da obra você via que não ganhou nada ou perdeu, ou alguma você ganhou uma coisinha. Então, perdeu a rentabilidade da obra. Todas as empresas, inclusive nós, paramos de trabalhar com a Caixa, porque quanto mais você trabalhava mais você ia quebrar. Não tinha mercado, estava horrível, aí parou. Então, de 2005 a 2009 nós só retomamos com o Minha Casa Minha Vida. Porque os preços também mudaram, os valores aí caíram numa realidade de mercado. Hoje o pessoal está muito atento, porque o mercado da construção civil está muito aquecido. Voltou as obras a serem viáveis a serem feitas, de novo”. (Depoimento do Representante da Empresa 3 ao autor).

No caso específico da Empresa 3, seu foco é na produção das unidades e secundariamente realiza outras operações como compra de terrenos, porém, mesmo esta é realizada visando a dar suporte à atividade de produção habitacional, ajudando a conseguir uma maior rentabilidade nas obras. Ou seja, apesar de negociar terrenos, não tem estrutura nem interesse em ter estoque de terreno para trabalhar com sua revenda obtendo renda com especulação, por exemplo. Sendo assim, as possibilidades de valorização do capital da empresa recaem, portanto sobre a produção das unidades.

Foi mencionado anteriormente que a gleba onde foi construído o Conjunto Nova Esperança não era terra pública, mas privada, ocorrendo uma negociação de compra do terreno. Evidentemente que ocorreram processos de valorização ainda enquanto a área do conjunto era apenas um terreno e não pertencia à Empresa 3, pois este está situado no perímetro urbano e inserido na lógica de valorização imobiliária e da especulação (circuito de valorização), ainda que o ritmo desta, em função da localização na periferia, não seja o mesmo comparativamente a uma porção de terra situada numa região melhor localizada, por exemplo. Esta gleba, situada na periferia da cidade, concentrou uma ampla parcela do espaço urbano que garantiu, ao mesmo tempo, que ocorresse a valorização e que fosse possível construir habitações com preço final acessível a famílias que recebessem até 3 salários mínimos. Porém, esta valorização não foi incorporada pela Empresa 3, ela ocorreu em benefício do proprietário do lote.

Apesar disso, o preço do terreno acaba tendo uma relação indireta com o lucro da empresa, pois o financiamento com recursos do PMCMV foi destinado à aquisição do lote e

à construção das unidades habitacionais, o que quer dizer que parte do valor financiado foi para o dono do terreno e o restante para a empresa. A negociação entre os agentes privados – no caso o dono do terreno e a construtora – é fundamental para que um não prejudique o outro, isto é, deve-se chegar a um acordo, no qual o valor de venda do terreno atenda aos interesses de ambas as partes, a saber, viabilize a valorização da terra e do capital produtivo no momento da construção das unidades. Como o PMCMV fixa um valor máximo de cada unidade implantada que pode ser financiado para esta faixa de renda, a negociação dos agentes privados teve que levar em conta este limite, sem o qual o dinheiro do financiamento não seria liberado.

Aqui, diferentemente de outra transação comercial imobiliária comum, o preço final da unidade não é regulado pelo poder de compra do futuro morador, mas pelos limites do subsídio disponível pelo PMCMV. Numa transação comercial comum entre os agentes privados em questão, estabelecer-se-ia um momentâneo conflito de interesses caracterizado, de um lado, pela pressão por parte do vendedor para que o terreno fosse vendido pelo preço mais alto possível e, de outra parte, uma pressão contrária da empresa construtora para que este preço fosse o mais baixo possível. Conflitar-se-iam aqui interesses distintos, isto é, a valorização imobiliária do terreno (especulação) pressionaria e concorreria com a valorização que ocorrerá no processo de construção. Porém, há uma singularidade na negociação do conjunto habitacional para esta faixa de renda. A CEF, agente público do programa, faz uma avaliação do imóvel para verificar se o valor proposto pelo vendedor condiz com os valores médios praticados pelo mercado, o que não ocorre com outras faixas de renda. Não basta, portanto, o valor ser satisfatório aos agentes privados, mas precisa ser respaldado pela CEF. A construtora calcula os custos da obra e o número de unidades máximo que conseguiria construir na gleba para conseguir viabilizar, com o máximo de lucro possível, a construção dentro dos limites financeiros impostos pelo PMCMV. Assim, quanto mais unidades forem construídas num mesmo terreno, proporcionalmente menor será o impacto desta despesa com o terreno no financiamento contribuindo para aumentar a possibilidade do lucro.

Chegado a um acordo quanto ao valor do terreno, iniciam-se os procedimentos para o financiamento do conjunto habitacional, com opção de compra e venda. Com o contrato assinado, estando tudo pronto para começar a obra, a CEF libera separadamente o valor que remunerará o terreno e o valor que financiará a obra. Conforme o próprio representante da Empresa:

“quando se assina o contrato da obra, porque só acontece se assinar o contrato da obra, registrou o contrato, devolveu para a Caixa, registrado

no cartório, tudo bonitinho, acertou tudo, o valor correspondente do terreno vai para o proprietário direto. Então digamos que o imóvel custou 42 mil, como no caso do Nova Esperança. Se era cinco mil o terreno, 5 mil por terreno já foi direto para a conta do cara, dono do terreno. Coube a nós, construtora, recebermos os outros 37 mil, ao longo da obra conforme as medições” (Depoimento do Representante da Empresa 3 ao autor).

Importante constatar que nada impede que a Empresa realize negociações de compra de terreno com capital próprio eliminando com isso as intermediações da CEF nestas operações. Um indício de que a empresa também realiza negociações desta natureza e de forma organizada é a criação de um *link* exclusivo em seu *website* para tratar com vendedores, que devem informar nos campos do site as informações sobre o terreno, como localização, área, fotos e o valor de venda. Porém, os dados a seguir mostrarão que, ao menos no que diz respeito aos conjuntos habitacionais da faixa 1, a empresa tem optado por não utilizar capital próprio com terreno, isto é, não incorporar terrenos ao seu patrimônio e utilizar os recursos da CEF para pagá-los no financiamento. Todos os dados de financiamentos que foram disponibilizados revelam que o terreno foi negociado com um terceiro e seu valor acabou entrando nas contas do financiamento, isto é, quem pagou por ele foi a CEF e não a empresa.

Quanto ao lucro propriamente dito, a possibilidade de sua realização está na própria produção, controlando o valor do capital fixo (custos, redução de desperdício etc.) e administrando as taxas de mais valia absoluta e relativa. Esta forma de obtenção de lucro não precisa ser demonstrada no orçamento apresentado no ato de solicitação do financiamento à CEF. Quem faz o controle e a normatização dos valores limites no PMCMV são os agentes financeiros, como a CEF e o Banco do Brasil. No caso da CEF este controle e regulamentação são feito por meio de Normativas Internas. Com relação ao BDI (Benefícios e Despesas Indiretas), a Normativa AE 098 017 estabelece que na previsão orçamentária seja descrito o seu valor e nele deve estar embutida a taxa de lucro estimada. Para um BDI entre 16% e 18% a empresa não precisa prestar contas sobre o percentual de lucro. Para os casos em que os valores superam 18%, a composição do BDI está descrita no quadro abaixo:

<b>Tabela 34: Composição do BDI</b>			
Fonte: Produção própria do autor a partir de dados disponibilizados pela CEF			
Item componente do BDI	Faixas		
	Mínimo (%)	Máximo (%)	Médio (%)
Garantia	0,00	0,42	0,21
Risco	0,00	2,05	1,03
Despesas financeiras	0,00	1,20	0,60
Administração central	0,11	8,03	4,07
Lucro	3,83	9,96	6,90
<b>Total</b>	<b>3,94</b>	<b>21,66</b>	<b>12,81</b>

Existe um valor máximo e mínimo admissíveis para cada um dos itens. No caso dos valores máximo, o BDI totaliza 21,66% e o lucro, neste caso, não poderá superar um valor máximo de 9,96% do valor financiado que incide o BDI. Estes percentuais incidem apenas sobre o valor da habitação, infraestrutura e equipamentos urbanos, excluindo os valores do terreno e das despesas com documentação.

Vejamos agora como a empresa estrutura seu lucro a partir dos valores de contrato em alguns dos seus empreendimentos faixa 1. A tabela a seguir mostra a composição financeira do conjunto Nova Esperança, cuja obra foi dividida em 5 módulos, divisão esta exigida pelo PMCMV.

Como se pode notar pela tabela 35, o valor total do financiamento foi de R\$ 104.622.000,00. Deste valor, 9,52% foi destinado ao terreno, enquanto 68,67% às unidades habitacionais, 21,64% à infraestrutura (água, luz, pavimentação etc.) e 0,17% para outras despesas como documentação, registro e seguro. O BDI de 20,63% já está embutido nos itens “Edificações” e “Infraestrutura” e dele é possível deduzir o lucro estimado em planilha que pode ter variado, no empreendimento entre 3,83% a 9,96%, conforme Tabela 36. Supondo que a empresa, obviamente, busque o lucro máximo e procura garantir ao menos o lucro médio, então se pode deduzir que o lucro estimado inicialmente para o empreendimento foi algo entre R\$ 6.518.867,90 e R\$ 9.409.844,10. O custo médio da Unidade Habitacional do Conjunto Nova Esperança, descontado o BDI é de R\$ 623,38<sup>155</sup>.

Cabe lembrar que a tabela traz valores calculados antes do início das obras, isto é, no momento em que o financiamento foi liberado e, por este motivo, não estão inclusos os cálculos com a depreciação do lucro em função da inflação do período, que pode ter impactado o preço da mão de obra e dos materiais de construção, por exemplo, no período até a entrega das obras. No entanto, a empresa recorre a estratégias para tentar reduzir os

<sup>155</sup> Obtido da seguinte maneira: Total Custo Edificações (R\$ 28.840,33), subtraído o BDI que incide sobre ele (20,63% de R\$ 28.840,33 = 5.949,76) e depois dividido pela área da construção (36,72m<sup>2</sup>), dando um total de R\$ 623,38.

impactos destas perdas inflacionárias como o estoque de materiais e contratos com empreiteiras locais que assegurem a fixação dos preços da mão de obra<sup>156</sup>. Além disso, não foram computados os gastos adicionais em função de reparos nas unidades habitacionais, pós-ocupação. Estes, no entanto, possuem um impacto pouco expressivo no orçamento previsto. Da mesma maneira que a tabela não revela as perdas, também não mostra os ganhos não previstos, como por exemplo, os decorrentes de uma negociação vantajosa em termos de valor de mão de obra empregada, com as empreiteiras ou mesmo os ganhos de produtividade e escala ao longo da obra.

---

<sup>156</sup> O depoimento do representante da empresa revela que tais estratégias são frequentemente adotadas pela empresa.

**Tabela 35:** Composição Financeira Total do Conjunto Residencial Nova Esperança  
 Fonte: Produção própria do autor a partir de dados fornecidos pela CEF – Valores em Reais

Descrição	Módulo 1	Módulo 2	Módulo 3	Módulo 4	Módulo 5	Total		Por UH (R\$)
						R\$	%	
<b>1. Edificações</b>	13.998.125,69	14.356.552,18	14.583.871,34	14.377.067,26	14.525.658,43	<b>71.841.274,90</b>	68,67	28.840,33
<b>2. Terreno*</b>	2.000.000,00	1.972.000,00	2.000.000,00	2.000.000,00	1.992.000,00	<b>9.964.000,00</b>	9,52	4.000,00
<b>3. Infraestrutura</b>	4.969.721,29	4.340.980,38	4.378.488,79	4.585.125,77	4.360.755,23	<b>22.635.071,46</b>	21,64	9.086,74
<b>4. Outras despesas**</b>	32.153,02	36.467,44	37.639,87	37.806,97	37.586,34	<b>181.653,64</b>	0,17	72,92
<b>5. Total Empreend.</b>	<b>21.000.000,00</b>	<b>20.706.000,00</b>	<b>21.000.000,00</b>	<b>21.000.000,00</b>	<b>20.916.000,00</b>	<b>104.622.000,00</b>	<b>100,00</b>	<b>42.000,00</b>
<b>6. BDI (20,63%***)</b>	3.243.501,83	4.076.062,10	4.171.719,23	3.843.636,53	4.155.011,01	<b>19.489.930,69</b>	20,63	7.824,14

\*Não incide BDI.

\*\* Este item, que também não incide BDI, é composto por Seguro, Registros e Segurança Adicional.

\*\*\* O BDI está embutido nos valores totais de custos informados na linha acima (Item 5. Total Custos) e foi estabelecido pela Empresa Construtora

**Tabela 36:** Estimativa de Lucro do Conjunto Residencial Nova Esperança  
 Fonte: Produção própria do autor a partir das margens mínimas e máximas permitidas pela Normativa AE 098 017  
 (mínimo 3,83%, médio 6,90% e Máximo 9,96%)

Descrição	Módulo 1	Módulo 2	Módulo 3	Módulo 4	Módulo 5	Totais		
						R\$	%	Por UH (R\$)
<b>1. Lucro mínimo</b>	R\$ 726.468,54	R\$ 716.115,50	R\$ 726.258,39	R\$ 726.251,99	R\$ 723.349,64	<b>3.618.444,07</b>	<b>3,83</b>	<b>1.452,60</b>
<b>2. Lucro máximo</b>	R\$ 1.889.197,56	R\$ 1.862.274,24	R\$ 1.888.651,07	R\$ 1.888.634,43	R\$ 1.881.086,80	<b>9.409.844,10</b>	<b>9,96</b>	<b>3.777,54</b>
<b>3. Lucro médio</b>	R\$ 1.308.781,44	R\$ 1.290.129,75	R\$ 1.308.402,85	R\$ 1.308.391,32	R\$ 1.303.162,54	<b>6.518.867,90</b>	<b>6,90</b>	<b>2.616,97</b>

**Tabela 37:** Composição Financeira Total - Conjuntos Residenciais Empresa 3 – Faixa 1

Fonte: Produção própria do autor a partir de dados fornecidos pela CEF

Descrição	Amizade (927 unidades)	Lealdade (1.581 unidades)	Nova Esperança (2.491 unidades)	Total (4.999 unidades)	Percentual
1. Edificações	R\$ 78.084.060,56	R\$ 45.783.392,16	R\$ 71.841.274,90	<b>R\$ 71.841.274,90</b>	68,67%
2. Terreno*	R\$ 10.684.293,61	R\$ 6.264.604,79	R\$ 9.964.000,00	<b>R\$ 9.964.000,00</b>	9,52%
3. Infraestrutura	R\$ 18.294.381,76	R\$ 10.666.658,61	R\$ 22.635.071,46	<b>R\$ 22.635.071,46</b>	21,64%
4. Outras despesas**	R\$ 1.868.064,07	R\$ 1.155,644,44	R\$ 181.653,64	<b>R\$ 181.653,64</b>	0,17%
5. Total	<b>R\$ 108.930.900,00</b>	<b>R\$ 63.870.300,00</b>	<b>R\$ 104.622.000,00</b>	<b>R\$ 104.622.000,00</b>	<b>100,00%</b>
6. BDI***	R\$ 19.275.708,46	R\$ 12.774.060,00	R\$ 19.489.930,69	<b>R\$ 19.489.930,69</b>	20,63%

\*Não incide BDI.

\*\* Este item, que também não incide BDI, é composto por Seguro, Registros e Segurança Adicional.

\*\*\* O BDI está embutido nos valores totais de custos informados na linha acima (Item 5. Total Custos). Cada empreendimento tem um percentual próprio.

**Tabela 38:** Estimativa de Lucro dos Conjuntos Residenciais Empresa 3 – Faixa 1Fonte: Produção própria do autor a partir das margens mínimas e máximas permitidas pela Normativa AE 098 017  
(mínimo 3,83%, médio 6,90% e Máximo 9,96%)

Descrição	Amizade (927 unidades)	Lealdade (1.581 unidades)	Nova Esperança (2.491 unidades)	Total (4.999 unidades)	Percentual
1. Lucro mínimo	R\$ 2.162.036,94	R\$ 3.691.298,17	R\$ 3.618.444,07	<b>R\$ 9.471.779,18</b>	3,83%
2. Lucro máximo	R\$ 5.622.425,06	R\$ 9.599.302,82	R\$ 9.409.844,10	<b>R\$ 24.631.571,98</b>	9,96%
3. Lucro médio	R\$ 3.895.053,50	R\$ 6.650.119,42	R\$ 6.518.867,90	<b>R\$ 17.064.040,82</b>	6,90%

Portanto, tomando por base apenas o valor previsto antes da obra e apresentado à CEF dentro dos limites estabelecidos pela normativa, o lucro com o empreendimento é bastante razoável e comprova o interesse da empresa em continuar a atuar no mercado para esta faixa de renda. Esta afirmação é mais bem justificada quando observamos a composição orçamentária de outros empreendimentos da empresa, conforme tabelas 37 e 38. Tais tabelas revelam que, na média, o maior custo é representado pelas unidades habitacionais, girando em torno de 70%, seguido pela infraestrutura com aproximadamente 18%, terreno com quase 10% e finalmente outras despesas com um pouco mais que 1%, valores muito parecidos com os apresentados na outra tabela sobre o conjunto Nova Esperança.

A margem de lucro de cada empreendimento da Empresa 3 girando entre 6% a 10% para a faixa de renda de até 3 salários mínimos é bastante considerável. Em termos de valores, o lucro médio obtido apenas nestes 3 empreendimentos, que correspondem a um período de cerca de 4 anos de produção é de R\$ 17.064.040,82 (dezessete milhões, sessenta e quatro mil e quarenta Reais e oitenta e dois centavos)!

Estes dados podem ser comparados com os obtidos em outros trabalhos acadêmicos que recentemente dedicaram sua atenção ao tema. No trabalho de SHIMBO (2010), por exemplo, é possível verificar que, para a empresa analisada em sua pesquisa, atuante nas faixas 2 e 3, a margem média de lucro com os empreendimentos gira em torno de 15 a 20%, o que, segundo esta autora, é considerada entre empresas construtoras como de alta solvabilidade. Como vimos no exemplo da Empresa 3, a margem de lucro com cada empreendimento pode chegar, dentro do limite permitido no BDI, a cerca de 10%. Como as faixas 2 e 3 permitem comercialização, parte das diferenças de margem de lucro estão também relacionadas a ela.

Esta comparação entre taxas de lucro de construtoras que atuam no mercado de habitação social revela que a taxa de lucro para a faixa 1 (até 3 salários mínimos) tende mesmo a ser menor, porém tem como compensação a demanda garantida pela CEF e pelo poder público municipal, eliminando os custos de comercialização, por exemplo. Além disso, o período de retorno do investimento é menor, pois ao término da obra a empresa já recebeu todo o recurso contratado do empreendimento, enquanto no mercado de habitação para outras faixas de renda, o valor total só é recebido ao final da comercialização de todas as unidades. Em suma, apesar da taxa de lucro ser mais baixa, produzir habitação para a faixa de renda de até 3 salários mínimos é um negócio que tem atualmente muitas vantagens.



Diante do exposto, é possível concluir algumas questões que são cruciais para este trabalho. Primeiramente, a julgar pela possibilidade de obtenção de lucro, a produção de habitação social para a faixa de renda de até 3 salários mínimos se constitui atualmente como um nicho de mercado para construtoras, no qual atua a Empresa 3. Isto ajuda a entender os motivos pelos quais esta empresa tem tido como objetivo se estabelecer como uma referência neste mercado e confirma os dados apresentados no capítulo 2 (seção 2.4.).

Em segundo lugar, olhando sob a perspectiva do PMCMV, não restam dúvidas de que a valorização do capital também é importantíssima para o funcionamento do mercado de habitações para a faixa 1 (0 a 3 salários), ela não é resultado, mas condição necessária para o “sucesso” deste programa habitacional. A forma como o PMCMV articula a produção para as diferentes faixas de renda revela que, para cada uma, existem mecanismos meticulosamente pensados para a produção (mais quantitativa do que qualitativa, é verdade) privada de unidades habitacionais. Isto em parte explica porque o Programa já produziu tanto em tão pouco tempo, com os efeitos positivos na economia nacional, e porque consegue atingir até mesmo aquelas famílias mais pobres, que historicamente ficaram alijadas das políticas habitacionais. Conseguiu atender estas famílias sem deixar de ser vantajoso às construtoras.

### **Formas de obtenção e ampliação de lucro: gestão “eficiente” e subcontratação**

As considerações apresentadas acima mostram como a empresa informa seus lucros previstos para a CEF, mas não como eles são produzidos. Pode-se dizer que os lucros são produzidos no canteiro de obras e é sobre ele que a empresa atua. A busca por uma gestão eficiente da obra, com controle de custos, e os processos de extração de mais valia são os principais fatores que interferem na produção de lucros.

Na gestão “eficiente”, o controle de custos com capital fixo, no caso, compra de materiais é algo bastante relevante. A Empresa 3 não abre mão da compra por conta própria de muitos dos materiais da obra, isto é, ela não terceiriza esta tarefa. Segundo depoimento do representante da empresa, esta mantém contato constante e atualizado com fornecedores em todo o estado, comparando preços. Quando localiza o melhor preço num determinado fornecedor ela realiza compras para vários empreendimentos simultaneamente e até mesmo para estoque. Este monitoramento de preços é feito da seguinte maneira: alguns funcionários da empresa que tem esta tarefa como uma de suas atribuições, informam ao escritório central, em Bauru, dos preços praticados em cada cidade de abrangência da empresa. O escritório centraliza as informações e é nele que são

tomadas as decisões de compra pela diretoria responsável. Uma vez escolhido o local de compra, são tomadas as providências de quantificação, pagamento e transporte para os locais que a empresa tem obras.

Com relação aos processos de extração de mais valia é necessário um olhar mais detido na organização do trabalho e da produção, sobretudo do canteiro de obras. Ele tem papel central porque é o local da manufatura, do uso abundante de mão de obra, e historicamente um dos locais que se produz muita mais valia, contrabalançando a queda tendencial da taxa de lucro. Além disso, adquire caráter ainda mais especial quando o foco da produção volta-se a empreendimentos para baixa renda devido a não ser possível obter ganhos maiores oriundos da livre comercialização dos imóveis. A produtividade e a exploração do trabalho são pontos-chave, portanto, para uma possível ampliação das margens de lucro (mais-valia relativa e mais-valia absoluta).

No que tange a mais valia absoluta (a geração e ampliação do lucro por meio da extensão da duração da jornada de trabalho), e a mais valia relativa (geração e ampliação do lucro por meio da ampliação da produtividade física do trabalho pela via da mecanização) no canteiro de obras, pode-se dizer que apesar de ambas não ficarem sob o controle direto da Empresa, posto que ela terceiriza grande parte dos serviços de obra, isto não quer dizer que foge propriamente ao seu controle. Ao contrário, faz parte da lógica atual de organização do trabalho do canteiro que exista uma rede de empresas subcontratadas em todas as esferas da construção e que esta seja a opção mais vantajosa a empresas maiores como a Empresa 3. O que foi possível constatar na pesquisa de campo e nos depoimentos com relação aos contratos com subempreiteiras é que estes são fundamentais. A empresa busca aqueles que sejam ao mesmo tempo financeiramente vantajosos e que mostrem experiência, realizando constantes triagens de empreiteiras na localidade onde cada obra é contratada, buscando parceiros “confiáveis” e “com experiência”.

### **O papel do projeto**

Como toda empresa que trabalha na construção civil o projeto arquitetônico e os complementares desempenham papel fundamental no controle de custos e produtividade. Como foi mostrado nas imagens dos conjuntos habitacionais da Empresa 3, a padronização das unidades é evidente. Entretanto, não é só a padronização do produto que a Empresa visa, mas também a padronização do processo produtivo.

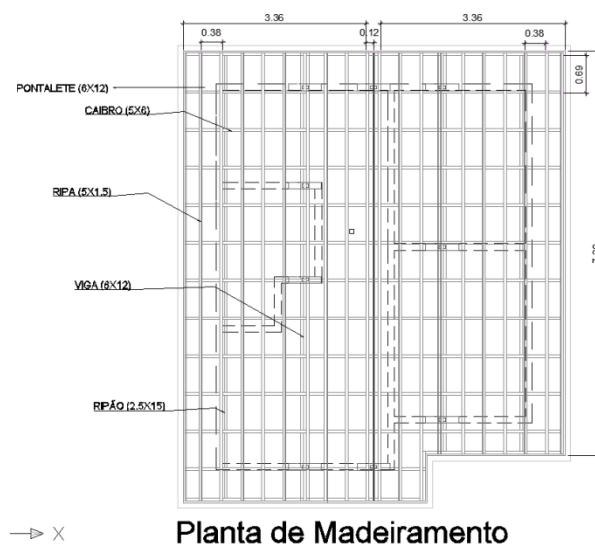
Diferentemente da tipologia vertical utilizada para outras faixas de renda, na faixa de até 3 salários mínimos a tipologia horizontal da casa implantada em um lote é a opção usada quase com exclusividade. Conforme já comentado, em depoimento de representantes da Superintendência Regional de S. J. do Rio Preto da CEF, o banco tem encontrado vantagens no uso desta tipologia arquitetônica horizontal em conjuntos para a faixa 1, dentre elas a redução de conflitos entre seus moradores (que no caso da opção verticalizada abrange desde o convívio diário entre vizinhos à gestão dos “condomínios”), a eliminação dos custos com condomínio, além da possibilidade de ampliação da própria casa (seja ela realizada por meio da autoconstrução ou não) que favorece à co-habitação, isto é, a existência de mais de um núcleo familiar num mesmo lote ou residência.

Os motivos que interessam à CEF não são os mesmos que interessam às empresas. No que diz respeito aos interesses destas, a exemplo do que pode ser observado com a Empresa 3, a adoção desta tipologia tem outra justificativa: os custos de produção. Como esta empresa ainda tem encontrado, no interior do estado de SP, terrenos cujo valor é menor do que em regiões metropolitanas onde a produção horizontal é praticamente inviabilizada, a empresa consegue tirar o proveito das vantagens desta tipologia. A residência unifamiliar térrea favorece a baixa complexidade estrutural, que impacta diretamente na redução do tempo e dos custos com projetos complementares e com a execução da estrutura no canteiro.

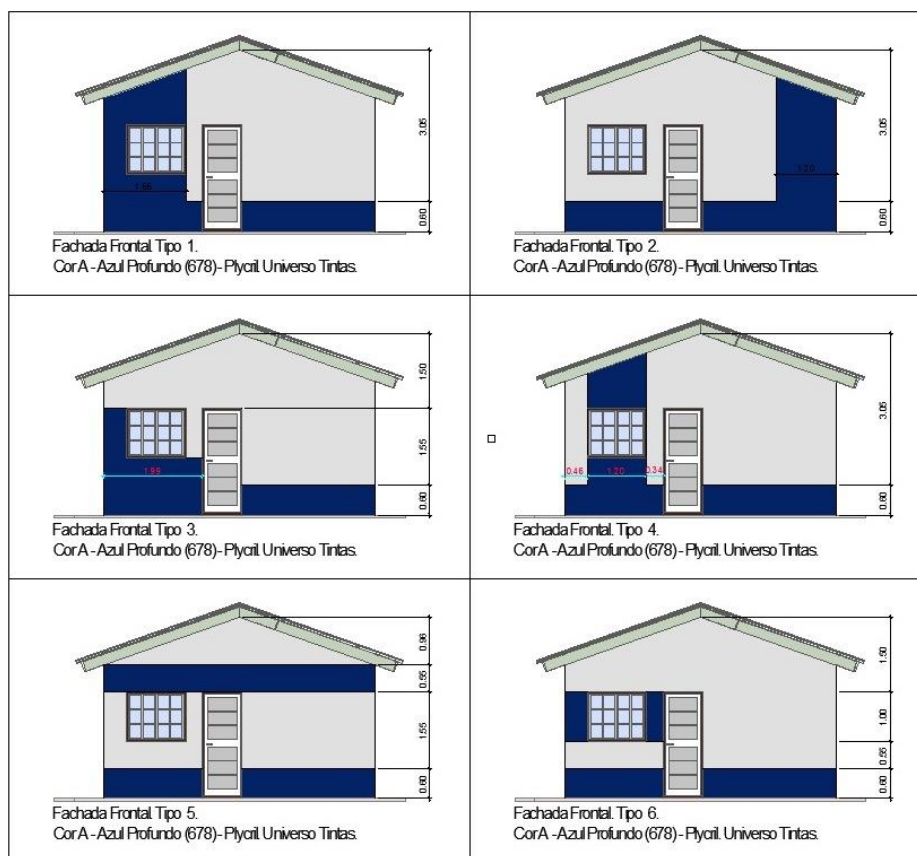
Nos conjuntos habitacionais Nova Esperança, Amizade e Lealdade, observa-se que existem apenas duas opções de plantas baixas, sendo que o que as diferencia é o fato de uma pequena fração ser planejada para atender pessoas com necessidades especiais. É bastante evidente que a padronização é um princípio absoluto que norteia a decisão projetual, voltado para facilitar o controle da produção. O alcance de suas vantagens, mesmo numa cadeia de produção tão complexa como a da construção civil, é amplo: a forma como a Empresa 3 compra equipamentos, materiais e componentes das unidades que produz, como vimos aspecto fundamental para a obtenção de lucro por controlar os gastos com capital fixo, é bastante favorecida pela uniformidade do projeto, pois consegue ter demanda em larga escala, conseguindo um melhor preço de compra.

O radier e a alvenaria estrutural são as opções construtivas mais utilizadas nas unidades habitacionais produzidas pelas Empresas 2 e 3, sabidamente com custos menores e tecnicamente viáveis para edificações térreas. O detalhamento de projeto que foi analisado revela que apesar da simplicidade do partido arquitetônico, a Empresa 3 utiliza projetos complementares e desenhos de toda a ordem tendo em vista um rigoroso

controle de custos. Há projetos com especificações técnicas desde a pintura das paredes, paginação de pisos, revestimentos e planta de madeiramento, que permitem o controle do consumo de materiais e da mão de obra que serão utilizados, conforme figuras abaixo. Apesar disso, não há numerosas pranchas de execução no projeto dos conjuntos habitacionais, mas isto que ocorre devido à simplicidade do partido arquitetônico ou da concepção da residência e não à falta de atenção com o projeto e seu papel de controle da produção. Além disso, o projeto não tem apenas a função de planejamento antes da obra: é também com o auxílio dos projetos que a Empresa acompanha o seu andamento, deixando este controle a cargo do estagiário da obra, geralmente alunos de arquitetura ou engenharia da região e supervisionados pelo mestre de obras e ou o engenheiro. Este controle é feito a partir do mapa de medição, no qual o estagiário informa, semanalmente, unidade por unidade, seu estágio de execução no cômputo geral da obra (meia alvenaria, alvenaria de respaldo, oitão, barrado e chapisco interno e externo).



**Figura 55:** Planta de Madeiramento da Cobertura de U.H. do Nova Esperança  
Fonte: Empresa 3



**Figura 56:** Esquema de pintura das fachadas das UHs Conj. Nova Esperança  
Fonte: Empresa 3

### 3.6.4. Comparativo da atuação dos 3 agentes privados analisados

Após a análise da atuação das três empresas, é oportuno agora fazer uma síntese do significado desta atuação no âmbito do PMCMV e a sua importância para este trabalho. Os principais pontos observados são as subcontratações e a organização da produção no canteiro de obras, a característica institucional das empresas (incluindo a abertura de capitais) e os produtos oferecidos por cada uma.

#### **Subcontratações e a organização da produção no canteiro de obras: para além da formacanteiro**

As subcontratações, observadas nas três empresas, não são uma novidade, ao contrário, a prática de subcontratação de pequenas empresas existe há muito tempo, não só no Brasil e são fundamentais para a lógica do funcionamento do setor da construção civil com um todo, atualmente. A diferença com relação à atualidade é que estas pequenas empresas subcontratadas tornaram-se peças centrais do sistema produtivo e não mais meros apêndices.

Em sua tese de doutorado, Arantes (2011) analisa as relações do canteiro de obras contemporâneo que ajudam a ampliar a compreensão do significado das subcontratações. Embora o foco de seu trabalho esteja voltado aos canteiros do que ele denomina “grande arquitetura”, é possível encontrar paralelos com os canteiros de obra em geral, incluindo os de conjuntos habitacionais. A subcontratação não representa apenas uma forma de gestão de riscos, mas de ampliação do controle do trabalho e redução de seus custos. É por esta razão que a empresa, ao adotar a subcontratação, acaba utilizando a estratégia “mais acertada” de controle dos lucros, dentro da lógica de baixa tecnologia incorporada.

Para entender esta lógica e outras questões, Arantes resgata o conceito de “forma-canteiro”, do sociólogo Benjamin Couriat. Segundo este, a forma-canteiro é a denominação criada para explicar as relações de trabalho específicas do canteiro, que possui uma lógica própria diferente de outros setores da indústria, aos quais denomina “forma-fábrica”. Esta diferenciação faz parte de um esforço de pesquisa empreendido por outros autores como Michael Ball que se recusaram a encarar o canteiro de obras como um local atrasado, insuficientemente taylorizado e inadaptável ao fordismo, e, portanto, que não teria ainda completado o processo de modernização que ocorreu em outros setores da grande indústria, entendidos como “avançados”. Como bem explica Arantes, a denominação de Couriat visa evitar a polaridade entre manufatura e grande indústria, sugerindo equivocadamente a ideia de estágios progressivos. Segundo Arantes, a forma-canteiro tem como principais características:

“não repetitividade das tarefas e extrema variabilidade dos tipos de obras, o que torna altamente improvável o estabelecimento de séries estáveis de postos de trabalho taylorizados; caráter parcial e na maioria dos casos marginal da padronização dos elementos utilizados no produto final, em contraste com os setores fordistas; irregularidade das tarefas no tempo, com variações muito maiores do que na indústria; extrema dificuldade de programação do trabalho, o que solicita uma forma de gestão original e específica do setor para responder à imprevisibilidade; produtos implantados no solo, de tal modo que é o próprio processo de trabalho, em todo o seu conjunto, que circula e deve se adaptar cada vez a um suporte diferente”. (ARANTES, 2011. P. 150-1).

Concluindo seu raciocínio, Arantes afirma que, partindo da noção de Myriam Campinos-Dubernet e de Couriat de “variabilidade” da forma-canteiro (que inclui a natureza heterogênea dos produtos e tamanhos das operações, diferença de quantidade de trabalho requerida em cada etapa de produção de uma obra, variabilidade espacial e temporal), o canteiro acaba exigindo que sejam adotadas formas de gestão e organização da produção “flexíveis”, de alguma forma contribuindo para controlar as interferências no processo construtivo, na direção de perpetuar as situações de variabilidade e aleatoriedade. O

perpétuo distanciamento da forma-canteiro em relação ao paradigma taylorista não é a representação de seu atraso ou fracasso, mas sim das formas mais apropriadas para seguir no comando da acumulação de capital. A forma-canteiro teria reunido condições favoráveis para a passagem às formas flexíveis de produção.

Para Arantes, é por esta razão que na passagem da sociedade taylorista/industrial para a do regime de acumulação flexível, conforme denominação de David Harvey (discutida no capítulo 1), ao contrário de outros setores industriais, a reestruturação da construção civil significou mais a extensão e desenvolvimento dos métodos e processos já existentes do que a adoção de novos. Assim, o que era uma característica quase intrínseca à construção como o trabalho por equipes por tarefas, remunerado por produtividade e resultado, presente desde antes do fim do paradigma fordista de acumulação, torna-se algo absolutamente apropriado aos novos paradigmas “flexíveis”.

O que se observa nas empresas analisadas são aspectos que são diferentes ou mesmo **opostos à forma canteiro**: há uma intensa repetitividade das tarefas e pouca variabilidade dos tipos de obras e a padronização dos elementos utilizados no produto final; o processo de trabalho, em todo o seu conjunto, parece ignorar, ao invés de se adaptar a um suporte diferente; sistema rigoroso de controle da produção, tanto do planejamento quanto do processo de execução do trabalho.

Não se trata de uma mudança na base produtiva do canteiro, mas já é possível verificar um uso bastante significativo de maquinário e de tecnologias para o controle da produção. Estas mudanças, entretanto, ocorrem mantendo, ao mesmo tempo a subcontratação como regra. O aumento da produtividade no setor da construção civil que se pode verificar nos exemplos analisados nesta tese ocorrem, ao mesmo tempo, por meio do aumento da exploração e da precarização do trabalho subcontratado por tarefa associados à adoção de novas tecnologias. O avanço destas novas tecnologias não confronta à lógica da precarização do trabalho, mas se articula a ela. Colocando a questão em termos de “mais valia”, conforme Marx, a geração dos lucros no canteiro atual se dá pelo avanço das duas frentes, isto é, pela via da extração da mais valia absoluta e da mais valia relativa. Ou seja, o canteiro de obras continua fazendo uso das pequenas empresas subcontratadas, por elas terem desempenhado e continuarem desempenhando um papel crucial para o regime de acumulação, transferindo e espalhando os riscos das empresas maiores. As subcontratações permitem a negociação individual e a substituição da relação salarial pela relação comercial, na qual as empresas maiores liberam-se para escolher aqueles prestadores de serviços que oferecem o melhor serviço ao menor preço. Conforme

o representante da Empresa 3 declarou: “a empresa busca parceiros confiáveis e com experiência”. Faltou dizer: “ao menor preço”.

O canteiro agora incorpora um sistema rigoroso de controle da produção, tanto do planejamento quanto do processo de execução do trabalho. A grande empresa que administra o empreendimento exerce a função não menos importante do controle. Quanto mais se descentraliza a produção, mais se aumenta o seu comando, pois as empresas responsáveis pelas subcontratações, como é o caso das três empresas, podem se especializar no gerenciamento, conseguindo aprimorar as técnicas de controle e de transferência dos riscos para as subcontratadas. Este controle adquire formas específicas, cujo grau de complexidade e eficiência pode variar de empresa a empresa.

Uma das novas formas de controle advém do uso das novas tecnologias, como o monitoramento *on line* da obra. Shimbo (2010) registra esta forma de controle sendo largamente utilizada por grandes empresas que acabaram investindo nos últimos anos em incrementos de infraestruturas de tecnologias da informação, adotando sistemas informatizados de controle que se pautam em pelo menos 4 aspectos: “*índices de produção*” - que indicam o andamento da obra; “*procedimentos internos de planejamento e controle*”, que alimentam os indicadores do andamento da obra e servem como instrumento de controle; “*procedimentos externos de controle*”, que atestam a veracidade e o cumprimento dos indicadores; “*Incentivos*”, mecanismos que estimulam a equipe técnica a cumprir as metas colocadas pela empresa (SHIMBO, 2010; p. 240-1).

No âmbito interno das empresas pesquisadas é possível observar a ocorrência destes 4 aspectos mencionados por esta autora, ainda que em escalas diferentes conforme o perfil da empresa. As empresas 1 e 2 apresentam um perfil com maior desenvolvimento e abrangência de tais aspectos, em relação à empresa 3. Estas diferenças se devem às distintas características como o porte das empresas, sua capacidade de investimento e a participação ou não no mercado de capitais, entre outros aspectos. Como vimos anteriormente, as empresas 1 e 2 possuem uma escala de produção muito grande, capaz de dar conta de um número de unidades habitacionais contratadas muito superior, com abrangência nacional, ao contrário da empresa 3, cujo alcance é estadual.

Tais características têm favorecido e até mesmo exigido uma busca por tecnologias de controle mais complexas, ágeis e eficientes, não comparável ao que é demandado pela empresa 3. Nesta empresa, foi observado que nas obras da cidade o controle dos índices de produção são feitos *in loco* por estagiários sob supervisão do mestre de obras, sem que haja ferramentas *on-line* específicas de controle em tempo real. O engenheiro responsável se



incumbe de controlar a produção em planilhas próprias para depois informar os superiores e tomar decisões na obra para contornar problemas. Os indicadores do andamento da obra são não são tão rigorosamente controlados, no geral são registrados em papel. O controle é maior na questão do consumo dos materiais este sim, acessível *on-line*. Como informou um dos mestres de obras da empresa, a cobrança na produção não é feita no computador, “*é mais na base da conversa*”, pois o tipo de contrato com as empreiteiras subcontratadas garante que o pagamento só ocorra quando esta produção é cumprida. Porém, com o material de construção é diferente, pois ele é comprado pela empresa e exige um controle maior e, para isso, possuem ferramentas de controle do estoque acessível *on-line*. Da parte dos incentivos, não há nenhum que seja aplicado aos funcionários do “baixo escalão”, apenas para os engenheiros e cargos superiores de direção. Ainda conforme informações do mestre-de-obras, a empresa alega que há política de participação nos lucros, porém ao final da obra, alega que não houve lucro e nenhum funcionário recebe sua parcela de participação.

Alguns instrumentos de controle do andamento da obra estão disponíveis publicamente no *website* da empresa. Apesar de não conter muitos detalhes, é possível acompanhar o andamento das obras em tempo real, por meio de vídeos produzidos por câmeras instaladas em pontos estratégicos do canteiro de obras de cada empreendimento, acompanhando pelo percentual de realização geral da obra que vem indicado numa escala gráfica. Este tipo de controle é de fundamental importância para a produção para a faixa 1, devido ao seu apelo “social” e também maior vigilância de setores da sociedade civil, como a imprensa.

Em resumo, sob a vigência do PMCMV, e favorecido por ele, o que se **verifica é uma inflexão da estrutura de produção no canteiro**, não no sentido do estabelecimento da “forma-canteiro” e, tampouco, no sentido de uma modernização total ou radical do sistema produtivo, mas no sentido de uma forma original, que relaciona elementos contrários à forma-canteiro, porém sem romper a estrutura produtiva da subcontratação.

### **A abertura de capitais**

Além destes aspectos mencionados, a diferença de perfis entre as três empresas ocorre muito em função de sua estrutura de capital: ao contrário das empresas 1 e 2, a empresa 3 não possui capital aberto na bolsa de valores. Isto incide diretamente em sua estrutura de gestão e produção e na cultura da empresa, interferindo no rumo dos seus negócios. A abertura de capitais implica todo um redesenho definitivo da gestão, dos controles internos e da transparência da empresa. Possibilita ter acesso às alternativas de

obtenção de recursos e financiamentos que o mercado de capitais proporciona, não disponíveis a empresas de capital fechado, como Fundo de Direito Creditório (FIDC), debêntures, emissão de ações, e a possibilidade de utilizar as suas próprias ações como moeda para aquisição de outras empresas. Isto exige novos conjuntos de competências da administração e dos funcionários, controles adicionais e mudanças nos negócios.

Um dos grandes motivos que levam empresas a abrir capitais, segundo informações da Bovespa<sup>157</sup>, é a necessidade de obter capital, e o mercado aberto oferece diversidade de fontes tidas como vantajosas pelas empresas. Isto oferece um impulso maior aos negócios, exatamente o que se observa com as 2 empresas analisadas, que conquistaram uma amplitude nacional e possuem um poderio econômico muito maior do que a empresa 3. Além disso, passam a responder mais às forças e à dinâmica do capital financeiro, ávido por acumulação de capital.

A abertura de capitais também é determinante em relação à estrutura de produção, pois implica garantir um nível de prestação de informações muito superior ao de uma empresa fechada. Implica, muitas vezes, um maior uso de tecnologias de informação e comunicação para controlar a produção, forçando um redesenho da gestão e do planejamento da produção. É por isso que se verificou uma maior modernização das formas de controle nas empresas 1 e 2, sendo mais tímido na empresa 3.

Outro rebatimento da questão da abertura de capitais é na mão de obra empregada. Em todas as empresas verificou-se a presença de funcionários diretamente contratados e aqueles terceirizados. Algumas diferenças ocorrem e estão também relacionadas ao perfil da empresa: as que possuem capital aberto conseguem ter uma abrangência nacional, conseqüentemente atingem uma demanda maior de habitações e, conseqüentemente empregam mais mão de obra. Encontram-se, com mais frequência, diante de problemas como os gargalos de mão de obra e precisam contornar esta situação, pois ela concorre para a queda na produtividade. Diante deste fato, uma das estratégias tem sido aumentar o emprego momentâneo de mão de obra própria e a outra é a modernização do canteiro, com o uso de tecnologias mais “eficientes”, ainda que de forma bastante cautelosa e gradual, pois envolvem investimentos, testes, para depois colocar em prática em larga escala. O maior acesso a capitais contribui para uma maior capacidade de investimentos na modernização do canteiro. Quanto ao PMCMV, é importante registrar que a abundância de crédito e a alta demanda por ele propiciadas são também fatores que

---

<sup>157</sup> Fonte: **Como abrir o capital de sua empresa no Brasil (IPO): 2011, início de uma nova década de crescimento**. Brasil: PWC/BM&FBOVESPA, 2011. Disponível em: <http://www.pwc.com.br/pt/publicacoes/como-abrir-o-capital-da-sua-empresa-no-brasil-ipo.jhtml> <Acesso em 06/11/2013>.

contribuem para a maior ocorrência de investimentos na produção, por parte das empresas, pois permitem uma maior garantia de retorno destes investimentos.

Mas mesmo assim, o fato de algumas empresas optarem por reduzir mão de obra subcontratada, seja pela via da modernização, seja pela via da “formalização”, isto não quer dizer que a subcontratação deixará de existir, ou mesmo que haja necessariamente uma tendência de forte redução no mercado como um todo.

### Produto Habitacional

Comparando o tipo de produto que é oferecido pelas três empresas na cidade (ver quadros a seguir) observa-se que a empresa 1 é a única das três que não oferece exclusivamente produtos para a o setor econômico ou popular e a empresa 3 é a única que atua na produção para faixa de renda 1.

<b>Quadro 11:</b> Comparativo da Estrutura Institucional das Empresas 1, 2 e 3			
Fonte: Criação do autor.			
<b>Descrição</b>	<b>Empresa 1</b>	<b>Empresa 2</b>	<b>Empresa 3</b>
Tamanho/porte:	Grande	Grande	Médio
Tipo Capital	Aberto	Aberto	Fechado
Mercado de habitação	Setor econômico (faixas 2 e 3) médio e luxo	Apenas setor econômico (faixas 2 e 3)	Setor “social” (faixa 1) Econômico (faixa 2)
Âmbito de operação	Nacional (43 municípios)	Nacional (113 municípios/4 regiões)	Estadual-SP (30 municípios)

O quadro 11 mostra que os produtos comercializados também possuem algumas diferenças entre si. As Empresas 1 e 3 optaram por tipologias horizontais enquanto a Empresa 2, por vertical. As Empresas 1 e 2, optaram por condomínios fechados, ao contrário da Empresa 3.

A área construída média é ligeiramente maior nas empresas 1 e 2 e o tamanho do lote da Empresa 2 é menor do que o da Empresa 3 e do mínimo permitido na cidade, exceção possibilitada pela escolha por condomínio fechado. As empresas 2 e 3 possuem os produtos mais baratos e, esta última é a única cujos produtos necessariamente tem uma margem menor sobre variações no preço, pois não dá um tratamento comercial às unidades como ocorre com as outras duas, que vendem as unidades em stands para um público cujo leque de rendimentos é mais amplo, acima de 3 salários mínimos.

<b>Quadro 12:</b> Comparativo dos produtos oferecidos no município – Empresas 1, 2 e 3 (PMCMV) Período: 2009-2012 Fonte: Criação do Autor					
<b>Descrição</b>		<b>Empresa 1</b>	<b>Empresa 2</b>	<b>Empresa 3</b>	
<b>1. Total UH S.J. Rio Preto</b>		3.794	4.887	6.037	
<b>2. Total de empreendimentos</b>		10	20	4	
<b>3. Taxa UH por Empreend. (1÷2)</b>		379 unid/empreend.	244 unid/empreend.	1.509 unid/empreend.	
<b>4. Tecnologia predominante</b>		Alvenaria estrutural	Alvenaria estrutural	Alvenaria estrutural	
<b>5. Portfólio</b>		3 segmentos de produtos (acima 3 SM)	3 segmentos de produtos (acima 3 SM)	2 segmentos de produtos: 1: 0 a 3 SM 2: 3 a 6 SM	
<b>6. Produtos</b>	<b>1</b>	Tipologia e Tipo de loteamento	Horizontal - fechado	Vertical s/ elevador - fechado	Horizontal – aberto
		Área construída:	40 a 50 m <sup>2</sup>	40 a 55 m <sup>2</sup>	36,72 a 38,68 m <sup>2</sup>
		Área lote:	123 m <sup>2</sup> a 143 m <sup>2</sup>	Não se aplica	200 m <sup>2</sup>
		Dormitórios:	1 e 2	1 e 2	2
		Valor de venda:	R\$ 75 a R\$ 115 mil	R\$ 77 mil (máx.)	R\$ 57 mil (máx - CEF)
		Localização:	Glebas na periferia Entre 5 a 7 km do centro	Lotes na malha urbana consolidada Até 5 km do centro	Glebas na periferia Entre 7 e 9km do centro
		Quadrante:	NE, SO	NE, NO e SO	NE, NO
	<b>2</b>	Tipologia e Tipo de loteamento	Horizontal - fechado	Vertical c/ ou s/ elevador Fechado	Horizontal – aberto
		Área construída:	58 a 67 m <sup>2</sup>	42 a 70 m <sup>2</sup>	40 a 50 m <sup>2</sup>
		Área lote:	123 m <sup>2</sup> a 143 m <sup>2</sup>	-	200 m <sup>2</sup>
		Dormitórios:	2 e 3	2 e 3	2
		Valor de venda:	R\$ 100 a R\$ 170 mil	R\$ 70 a R\$ 140 mil	R\$ 60 a R\$ 80 mil
		Localização:	Glebas na periferia 5 km do centro	Lotes na malha urbana consolidada Até 5 km do centro	Glebas na periferia Entre 7 e 9km do centro
		Quadrante:	NE, SO	NE, NO e SO	NO

Quando se compara a produção total de unidades verifica-se uma situação bem interessante. A Empresa 3 foi a que mais produziu no período em termos absolutos e relativos. Isto é, em quatro anos, produziu, sozinha, 6.037 unidades valor equivalente a 59,12% a mais do que a Empresa 1 (3.794 unidades) e 23,53% a mais do que a Empresa 2 (4.887 unidades). A Empresa 3 superou, em apenas 4 empreendimentos, a quantidade de unidades de 10 empreendimentos da Empresa 1 e 20 empreendimentos da Empresa 2. Isso

resulta numa taxa de unidades por empreendimento da Empresa 3 (1.509) quatro vezes maior do que a Empresa 1 (379) e seis vezes maior do que a Empresa 2 (244). Aqui é nítida a diferença de perfis de mercados que tais empresas atuam: o mercado não comercializável com demanda garantida, que contempla aqui as faixas 1 e 2, força ainda mais que o lucro da empresa ocorra na escala de produção. Por isso os contratos quase obrigatoriamente envolvem um número muito grande de unidades, ao ponto de a Empresa 3 superar numericamente as demais.

A questão da produção em escala propiciada pelo PMCMV é tão relevante que ela modifica não apenas a forma de produção das empresas nos conjuntos habitacionais populares, mas acaba abrangendo também a sua produção para outros mercados. O caso da Empresa 1, que possui outros empreendimentos na cidade não financiados pelo MCMV, é bem ilustrativo desta situação: ela monta sua estrutura de produção em escala, incluindo uso de tecnologias mais eficientes, utilizando os recursos do MCMV, mas utiliza essa estrutura (mesmo que de forma parcial) em outros empreendimentos. Ou seja, os ganhos de escala privados acabam sendo financiados pelo poder público.

Por fim, a localização urbana também merece ser considerada. É nítido que a localização e o preço da terra são fatores diretamente relacionados na cidade e que interferem na escolha dos locais onde foram instalados os empreendimentos, afinal os produtos mais baratos localizam-se mais nas periferias da cidade. Ao observar os três produtos mais baratos é possível perceber que as localizações da Empresa 2 são as menos distantes das regiões centrais e também as que mais se distribuem na cidade, marcando presença em 3 das 4 regiões. Neste caso, foi a tipologia de apartamentos que tornou possível esta característica diferenciada de localização. Este dado não é nenhuma novidade, mas deveria ser mais uma das tantas provas de que pode ser possível oferecer habitação melhor localizada para as famílias mais pobres, o que demandaria uma mudança de abordagem no âmbito do próprio PMCMV e da política urbana desta cidade, que tem visto na opção horizontal a mais desejável e quase exclusiva para as famílias mais pobres, faixa 1. A fixação de AEIS em todas as regiões da cidade em muito poderia ajudar na questão das localizações.

### **3.6.5. O poder público**

Finalizando as análises dos agentes, serão vistos agora os principais agentes públicos atuantes no município de S. José do Rio Preto: a Empresa Municipal de Construções Populares (EMCOP), a Secretaria de Planejamento Estratégico, Ciência,

Tecnologia e Inovação (aqui denominada Seplan) e a Superintendência regional da CEF. Os dois primeiros representam o poder público municipal e o terceiro, o poder público federal e possuem um papel de destaque na condução local do PMCMV. Como foi visto, a Secretaria de Habitação não tem atuado na provisão de moradias. Ela tem centrado seus esforços no município ao combate aos loteamentos irregulares, deixando a produção de novas unidades habitacionais a cargo da EMCOP na regularização. Por esta razão este órgão não será discutido a seguir, por entender que não se relaciona diretamente com a discussão central desta tese.

### **Poder público municipal**

A forma como o poder público municipal tem participado do processo de implantação de um loteamento com recursos do PMCMV tem ocorrido conforme previsto na legislação do Programa. Basicamente os órgãos municipais analisados apresentaram alguma participação mais direta em empreendimentos do PMCMV que não são comercializados, como nos conjuntos Nova Esperança, Amizade e Lealdade (faixa 1). Excepcionalmente, o empreendimento Luz da Esperança, destinado para a faixa 2 e comercializado, acabou sendo objeto de interesse do poder público, inclusive do prefeito, pelo fato de ter sido realizado pela empresa 3 (principal “*player*” faixa 1 da cidade) e em condições com algumas diferenças em relação aos empreendimentos das empresas 1 e 2 analisadas nesta tese, como foi visto.

Para os empreendimentos comercializáveis no âmbito do PMCMV, como o das empresas 1 e 2, não há participação da prefeitura, semelhante ao que ocorre com qualquer empreendimento sob responsabilidade da iniciativa privada. **A falta de participação da Prefeitura nos destinos dos empreendimentos habitacionais de duas faixas de renda do PMCMV revela que grande parte do desenvolvimento urbano relacionado ao programa está mesmo entregue exclusivamente aos interesses da iniciativa privada, que por sua vez farão o uso que melhor atender os seus próprios interesses de acumulação de capital.**

Nos casos onde há participação do poder público, esta tem ocorrido basicamente por meio da oferta de uma contrapartida, o que nos conjuntos habitacionais analisados significou a responsabilidade pela iniciativa de operacionalizar as áreas institucionais, nas quais serão construídos os equipamentos e edifícios públicos, como escola, creche, posto de saúde etc. e a responsabilidade pela seleção dos beneficiados. Esta participação é fundamental e muitas vezes determinante para a implantação do loteamento, pois não apenas atende às exigências do PMCMV, como cria uma condição mais favorável para a

aceitação dos futuros moradores e, conseqüentemente, para o “sucesso” do investimento. No município de S. J. Rio Preto a contrapartida tem sido garantida e sua realização tem ocorrido durante e depois da entrega ou da inauguração do loteamento por parte da construtora.

A postura do poder público municipal do São José do Rio Preto tem agradado os demais agentes do PMCMV, sobretudo a CEF, possibilitando estabelecer uma maior confiança entre os agentes e, inclusive favorecendo a possibilidade de ampliação da destinação orçamentária do Programa para a cidade. Conforme depoimento do Superintendente da EMCOP sobre o conjunto habitacional Nova Esperança:

“(...) com relação ao MCMV, o governo tem liberado quando a prefeitura entra com alguma contrapartida. Nós podemos dizer que nós tivemos duas contrapartidas. Tivemos todo o custo de processo de seleção, o que implica horas-extras, papéis, documentos porque a pessoa não teve um centavo de gasto, esta era uma das condições. E também a prefeitura investiu em escolas, creches, praça esportiva, posto de saúde, então na realidade o investimento da prefeitura foi alto. E existe uma preferência (...) Foi 116 milhões no total e cerca de 11 milhões foram investimentos da prefeitura.”.

Além disso, o município aprovou a Lei complementar nº 290 de 29 de julho de 2009, que criou, no Município, o “Programa Especial Minha Casa, Minha Vida” de apoio à habitação popular vinculado ao "Programa Minha Casa, Minha Vida" do Governo Federal. Esta lei se destina apenas aos empreendimentos destinados a famílias da faixa de renda 1 e objetiva conceder incentivos a pessoas físicas ou jurídicas que promoverem ou patrocinarem a construção de habitações no âmbito do Programa. A lei cria a Comissão Especial de Apoio à Habitação Popular (CEHab), composta por representantes da Secretaria Municipal de Obras, da Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão Estratégica, da Secretaria Municipal da Fazenda, da Empresa Municipal de Construções Populares (EMCOP) e do Serviço Municipal Autônomo de Água e Esgoto (SeMAE), além de três da Sociedade Civil, escolhidos em audiência pública, sendo todos nomeados pelo Prefeito Municipal. Este aspecto reforça a constatação feita por este trabalho de que não há o mesmo interesse do poder público municipal nos destinos dos empreendimentos habitacionais das outras duas faixas de renda do PMCMV.

As principais atribuições da CEHab são analisar e priorizar a tramitação dos projetos habitacionais apresentados, como também contribuir para a adequação de todas as normas e disposições legais que tratam do assunto, no âmbito municipal. Ela **não possui caráter deliberativo** quanto aos empreendimentos. Em conformidade com o previsto no inciso II do §1º do artigo 3º da Lei Federal nº 11.977, de 07 de julho de 2009, a lei prevê incentivos fiscais

como isenção tributária (ITBI, IPTU e ISSQN)<sup>158</sup> e isenção de taxas, protocolos e emolumentos. Ao contrário do que possa parecer, portanto, a CEHab não tem a função plena de “uma equipe de regulação” dos empreendimentos do PMCMV, uma vez que está fora de sua alçada a deliberação sobre eles. **Este é o primeiro indício de que mesmo para a faixa 1 do Programa o interesse do poder público é direcionado a outros fins, conforme se verá.**

Além da análise da CEHab, os empreendimentos são submetidos à Copeur composta por vários órgãos municipais a quem devem ser encaminhadas as propostas antes mesmo da elaboração do projeto para a aprovação. A aprovação de um empreendimento é consolidada por meio de um Decreto Municipal, que inicia o **regime diferenciado de tributação** naquela gleba ou lote objeto do empreendimento.

Uma vez aprovado o loteamento, a contrapartida do município é distribuída da seguinte forma<sup>159</sup>: a Secretaria de Educação fica responsável pela licitação da escola, a Secretaria da Saúde pela licitação do Posto de Saúde e a Secretaria do Esporte pela licitação da quadra poliesportiva. A Secretaria de Obras possui um setor de fiscalização de obras públicas responsável por fiscalizar a construção dos equipamentos públicos destinados a todas as secretarias, e foi este o papel que desempenhou nestes empreendimentos. O SEMAE também teve um papel muito semelhante ao que desempenha em qualquer outro empreendimento municipal. Ele participa da emissão das diretrizes para a viabilidade do empreendimento, verificando a disponibilidade de água para atendimento, as condições de interceptor e de emissários próximos para recebimento de esgoto. A instalação desta infraestrutura é de responsabilidade do loteador. Estes procedimentos técnicos são necessários para orientar o empreendedor, no caso a construtora, e funcionam como diretrizes de como deve ser realizada a infraestrutura básica de água e de esgoto no loteamento. Portanto, ficaram a cargo do SEMAE apenas a concepção e dimensionamento das redes e a interligação das redes de água e de esgoto do loteamento com o restante da rede do município<sup>160</sup>.

---

<sup>158</sup> Respectivamente Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis, Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbano e Imposto sobre Prestação de Serviços de Qualquer Natureza.

<sup>159</sup> Segundo o mesmo depoimento do Superintendente da EMCOP.

<sup>160</sup> Houve um aspecto peculiar nos conjuntos habitacionais analisados que forçou a autarquia a rever seus procedimentos normais: por conta dos lotes serem entregues sem os muros de divisa, a Empresa Construtora precisou repensar como faria para instalar os hidrômetros que normalmente ficam de alguma forma atrelados aos muros. A solução encontrada foi a criação de um novo receptáculo lacrado para o hidrômetro que fica chumbado no chão em cada lote e que permite que o muro seja construído pelo proprietário da residência independente do hidrômetro e sem que dificulte a leitura do consumo mensal.



## O papel da EMCOP

A EMCOP atua em empreendimentos habitacionais financiados com recursos das três esferas de governo: a federal, como é o caso do PMCMV, a estadual, como os programas da CDHU, e a municipal, conduzindo alguns programas próprios da cidade. Nos dois primeiros casos, existem duas possibilidades de atuação da autarquia: a primeira delas é aquela na qual o poder público doa uma área (terreno) e neste caso, o acompanhamento da EMCOP se dá a partir da licitação passando pelo monitoramento do andamento da obra. A outra possibilidade, como foi dos conjuntos habitacionais analisados, é uma empresa privada de construção fazer a compra do terreno e se responsabilizar pela obra. Neste caso, a fiscalização pela obra fica a cargo da CEF, quando federal, ou da CDHU, quando estadual, e a EMCOP participa apenas com o acompanhamento do processo da seleção, mais especificamente o acompanhamento técnico-social, com uma equipe própria de assistentes sociais, acompanhada muitas vezes por uma equipe terceirizada, que realiza o cadastramento das famílias e os sorteios das unidades.

Portanto, neste último caso as tramitações vinculadas ao terreno como a escolha do local, tamanho e valor de venda, recebem pouca interferência do poder público municipal, não só da EMCOP como também da Copeur. Na verdade, apenas a proposta e o projeto do loteamento e das unidades passam pela análise da Copeur acima mencionada, **cuja função não é tanto política, mas a de atuar mais como um órgão técnico e consultivo**, que analisa o projeto a partir da legislação urbana e edilícia e orienta o impacto e as demandas que aquele novo loteamento irá gerar e fiscaliza as obras de infraestrutura<sup>161</sup>. O depoimento do Superintendente da EMCOP mostra como ocorre a análise por parte do poder público com relação aos loteamentos:

“Na realidade esta escolha pode acontecer de várias formas. Nós podemos ser procurados pela construtora, que apresenta a área, a gente estuda. Aí a gente, em conjunto com a Caixa, analisa a viabilidade, aí depois, se estiver ok, se existe a expectativa aí reúnem todas as secretarias, do Trânsito para ver a questão do fluxo, a gente vai verificar a quantidade de escolas pro entorno, como está, comércio, posto de saúde, então a reunião abrange todas as secretarias, para evitar que você faça um conjunto e de repente se transforme numa dor de cabeça. Então reúne todo mundo antes. Cada um enxerga o seu lado e cada um dá o seu posicionamento”.

Quanto ao processo de seleção dos beneficiários, segundo o Superintendente da autarquia, é um procedimento com um bom nível de complexidade e requer, no caso do

---

<sup>161</sup> A única interferência registrada nesta pesquisa que ocorreu por parte da prefeitura, por ordem do prefeito municipal foi a exigência de que os lotes dos novos conjuntos habitacionais tenham o mínimo de duzentos metros quadrados de área total.

PMCMV, uma interlocução constante com os demais agentes do Programa como a CEF e o Ministério das Cidades, que segundo seu ponto de vista é positiva por evitar a “politização”:

“o processo de seleção ele é extremamente complexo, porque anteriormente o que acontecia: o governo simplesmente fazia um convênio com o município e toda a responsabilidade era do município. Então se eventualmente tivesse alguma irregularidade só o município respondia e o que acontecia com isso, a seleção estava a bel prazer do município. Então em muitos casos saiam recursos, empreendimento e ninguém ficava sabendo. Este MCMV, ele já teve uma postura diferente. Existem as regras e o tempo todo você faz a interlocução com Caixa e com o Ministério para evitar que o processo sofra uma politização. Eu achei esta uma medida extremamente acertada e ele veio com uma inovação: primeira vez que um processo da Caixa tem sorteio. Na CDHU já era comum isso. Muitas pessoas alegam que o sorteio comete uma injustiça, só que até chegar o sorteio ele já passa por algumas peneiras, por alguns filtros. É um mecanismo também que inibe o dedo político. Então evita aquela história do vereador indicar A, B ou C. (...) Eu quando estive no Ministério das Cidades, num bate-papo, eu cheguei a comentar estas questões, estes questionamentos de que trariam alguma injustiça. O próprio pessoal falou “olha se tiver 70% de justiça está ótimo” porque não houve o dedo de ninguém”. (Depoimento do Superintendente da EMCOP ao autor em 14/02/2012).

Com relação à seleção dos beneficiários, esta segue os critérios já previstos na Portaria 325 de 07 de julho de 2011. O primeiro deles é a de que o candidato não pode ter recebido nenhum outro benefício habitacional, seja Federal, Estadual ou mesmo Municipal. Conforme explicações do Superintendente da EMCOP esta regra vale não só para quem foi contemplado com um imóvel, mas também para qualquer benefício vinculado à moradia, como por exemplo, uma solicitação de reforma no imóvel, de qualquer valor, com taxa subsidiada. Se isto ocorrer, considera-se que o indivíduo já teve algum benefício e perde o direito de receber outro, mesmo que o valor seja inexpressivo quando comparado ao valor de uma habitação.

A EMCOP também assumiu a responsabilidade em atender às denúncias de fraudes, como por exemplo, às relativas à renda declarada e as de transações indevidas de compra e venda dos imóveis construídos com recursos do PMCMV. Por este motivo a equipe técnico-social visita o empreendimento várias vezes nos meses seguintes à inauguração, percorrendo as casas, independente das denúncias, fazendo um trabalho “preventivo”. No caso de denúncias, a primeira providência da autarquia é enviar à residência do beneficiário a equipe de assistência social para averiguação. Depois, constatado o indício de fraude, a reclamação é encaminhada para a análise da CEF que, dependendo da gravidade, reencaminha para a polícia federal. Esta responsabilidade pelas fraudes não é uma condição

imposta pelo PMCMV, mas se mostrou conveniente para o poder público municipal para continuar a receber recursos financeiros futuros, segundo o Superintendente:

“Existe um acordo verbal, não consta no convênio a nossa obrigatoriedade de fazer este trabalho. Só que nós estabelecemos um processo de parceria verbal, porque nós temos interesse em fazer mais. Eu trabalhei na Caixa e eu sei das dificuldades, eles têm outras funções, tem metas, uma porção de coisas. Então não dá para eles ficarem voltados para este conjunto diuturnamente. Então tivemos uma reunião e entramos como facilitadores. Então é mais ou menos aquele caso, nós fazemos o papel do perdigueiro, nós vamos lá, chamamos e a Caixa tira. Porque nós não podemos tomar nenhuma providência porque **nós não somos parte do contrato. Em momento algum nós aparecemos no contrato**, mas dentro do processo de parceria eu acho que é importante. É por isso que nunca precisou a Caixa nos alertar ‘faz isso’. Nós sempre procuramos agir pró-ativamente, nós vamos reunir, a gente imagina que tal fato possa acontecer, vamos já combinar as medidas que nós vamos tomar, a gente senta e tal e encaminha” (Depoimento do Superintendente da EMCOP ao autor em 14/02/2012).

No depoimento (trecho em negrito) chama atenção o fato de que **um dos principais órgãos da prefeitura, incumbido de acompanhar o PCMVM na cidade, reconhece que sua intervenção nos empreendimentos é limitada pelo escopo dos contratos.**

Voltando às análises das informações dadas pelo Superintendente, recentemente, a EMCOP tem contratado a prestação de serviços para elaboração e execução de Projetos Técnico-sociais junto às famílias beneficiárias do PMCMV, como nos Residenciais Parque Nova Esperança, Amizade e Lealdade. O objetivo, segundo informações obtidas no site da autarquia, é garantir a “sustentabilidade social do empreendimento” por meio da execução de um conjunto de ações de caráter informativo e educativo junto aos beneficiários, promovendo o “*exercício da participação cidadã, favorecer a organização da população e a gestão comunitária dos espaços comuns, contribuindo para melhoria da qualidade de vida das famílias*”.

Por fim, outra função importante que a autarquia desempenhou e tem desempenhado nos financiamentos de habitação de baixa renda a partir das experiências recentes como a do conjunto Nova Esperança, é ajudar a criar novos mecanismos de financiamento por iniciativa do município e em parceria com os agentes financeiros do Estado e da União. Um exemplo do primeiro caso são as licitações que ocorrem por iniciativa da EMCOP, com recursos da autarquia para a produção de unidades habitacionais, geralmente em um número reduzido. Um exemplo do segundo caso, isto é, em parceria com a União e para um número maior de unidades, foi a criação de um crédito associativo específico no município para a faixa de renda de 2 a 3 salários mínimos, com o intuito de tirar estas famílias que representam um número menor de candidatos da concorrência com

as famílias que recebem apenas o correspondente a um salário mínimo<sup>162</sup>. O intuito desta ação, portanto, é o de que os recursos do PMCMV provenientes do FAR atendam a um maior número de famílias com rendas mais baixas mesmo dentro do espectro de 0 a 3 salários.

A produção própria de habitação promovida pelo município está resumida na tabela abaixo:

<b>Tabela 39:</b> Licitações Recentes p/ produção de habitação popular (2010-2013)				
Fonte: Prefeitura Municipal de S. J. Rio Preto – SP				
Empreendimentos com recursos exclusivamente próprios				
Ano	Unidades	Tipologia	Valor	
2011	16	Casa térrea	(não informado)	
Empreendimentos em parceria com outras esferas de governo				
Ano	Unidades	Tipologia	Órgão/Governo	Valor
2011	101	Casa térrea	CDHU – Estadual	*R\$ 8.170.724,47
2013	32	Apto	FNHIS/MCidades Federal	**R\$ 2.572.529,03
	5	Casa térrea		
<b>Total</b>	<b>154</b>		<b>Total</b>	<b>R\$ 10.743.253,50</b>
			<b>Estimativa Contrapartida (20%)</b>	<b>R\$ 2.148.650,70</b>

\* Sendo 80% do valor pago pela CDHU e 20% como contrapartida da prefeitura

\*\*sendo 80% do valor pago pelo FNHIS e 20% como contrapartida da prefeitura.

Como é possível notar, a produção habitacional com recursos exclusivamente próprios do município é muito baixa, sobretudo se comparada com a produção do PMCMV. A produção mais significativa nas quais há recursos do município é aquela feita nos convênios com o governo federal e estadual, os principais provedores dos recursos. Se somados, os recursos próprios do município com projetos de sua responsabilidade somam um pouco mais de R\$ 2 milhões, muito pouco perto da demanda apontada no PMHIS para o mesmo período no valor de R\$ 45.636.603,67 (conforme tabela 21), ou seja, cerca de 4% apenas. Entretanto, se for incluída agora a contrapartida de 20% oferecida nos empreendimentos Nova Esperança (R\$ 25 milhões) e Lealdade e Amizade (R\$ 48,94 milhões), saltamos para algo em torno de R\$ 73,94 milhões, quase o dobro do que estava previsto no PMHIS para o período. Em termos de unidades habitacionais, é incomparável a produção sob responsabilidade da prefeitura com a do PMCMV, 154 unidades contra 6.037 (incluindo as do Luz da Esperança), respectivamente. A comparação da produção própria da prefeitura informada na tabela 37 com a produção discutida nesta tese, referente a estes

<sup>162</sup> Informações obtidas no site da prefeitura municipal: [www.riopreto.sp.gov.br](http://www.riopreto.sp.gov.br). É possível acessar e acompanhar, por exemplo, as licitações da EMCOP que mostram a produção com recursos próprios da prefeitura.

três empreendimentos mencionados, revela que os maiores esforços da prefeitura estão concentrados na produção vinculada ao PMCMV.

A produção habitacional por responsabilidade do município ainda é muito inexpressiva e não há interesse em investir recursos nessa modalidade, pelo menos durante a vigência do PMCMV. A participação dos fundos municipais no PMCMV é incomparavelmente maior, revelando que o poder público da cidade tem mais interesse neste programa. Isso implica que **o PMCMV acaba favorecendo a concentração das aplicações dos fundos públicos municipais nos empreendimentos a ele vinculados.**

A concussão destas análises é a seguinte: se a participação direta do Poder Público Municipal está restrita aos empreendimentos faixa 1; se, mesmo neste faixa, os órgãos colegiados como a Copeur e a CEHab não possuem função deliberativa sobre tais empreendimentos; se a legislação local do PMCMV concentra-se na isenção fiscal dos agentes envolvidos; se a autarquia EMCOP admite que sua intervenção nos empreendimentos é limitada pelo escopo dos contratos que fogem a sua alçada; se os empreendimentos do PMCMV não são implantados nas AEIS-2, conforme sugere-se no Plano Diretor; e se os fundos públicos municipais são captados de forma concentrada pelo PMCMV em detrimento da produção própria do município, **consequentemente, todo o conjunto da política municipal acaba se subordinando às decisões e regras do Programa, que por sua vez estão voltadas aos interesses do capital privado. Parece não haver nada que aponte para a presença de uma regulação pública mais efetiva, especialmente no tocante a questão territorial.** Sem uma regulação pública efetiva é possível se falar em democratização do espaço urbano conforme preconizada pelo Movimento pela Reforma Urbana e institucionalizada como questão central do Estatuto da Cidade?

### **O papel da Secretaria de Planejamento Estratégico, Ciência, Tecnologia e Inovação**

A análise sobre a atuação da Secretaria de Planejamento Estratégico, Ciência, Tecnologia e Inovação (Seplan)<sup>163</sup> está destacada neste tópico devido ao fato de ser um dos principais setores do poder público responsável por coordenar a política urbana<sup>164</sup>.

Com relação ao papel que a Seplan desempenha na política habitacional de uma forma mais geral, a princípio, ela atua como consultora do prefeito com relação às decisões urbanas a serem adotadas. A título de exemplo, quando o prefeito decide captar um

---

<sup>163</sup> Na ausência de uma sigla oficial, atribuímos esta por considerá-la mais didática.

<sup>164</sup> Basicamente este tópico se fundamenta em uma entrevista realizada com o Secretário de Planejamento e em alguns mapas que foram obtidos na Secretaria de Planejamento, aspecto que será revisado posteriormente, no sentido de agregar mais fontes de dados e informações.

recurso de um Programa de outras esferas de governo para investimentos em habitação (em muitos casos, encaminhado por algum deputado ou senador aliado), ele consulta a Secretaria para decidir o local da cidade que é possível de aplicar o recurso<sup>165</sup>. No entanto, no caso dos três conjuntos habitacionais analisados, o que ocorreu foi um pouco distinto, o que aponta mudanças no papel da Secretaria com relação ao PMCMV.

No depoimento do Secretário da Seplan ao autor, a participação efetiva da Secretaria e da prefeitura no PMCMV ocorreu no início do Programa quando a CEF convidou os prefeitos para participarem e nele se inscreverem, tornando-se aptos a pleitearem estes recursos do governo federal:

“(...) quando que a prefeitura entrou no sistema? Quando a Caixa convocou, ia ter um lançamento em nível nacional do Minha Casa Minha Vida, perto de 13 de maio, alguma coisa assim, em 2009 ou 2010. Dizendo assim, numa campanha no Brasil inteiro: ‘Procurem os prefeitos da sua cidade que está saindo um Programa e só não vai ter casa nas cidades que o prefeito não quiser’. (...) Aí que começou a entrar isso, possibilitou a entrar áreas e surgirem as pessoas, as empresas, que é uma modalidade, que é a forma do governo” (Depoimento do Secretário ao autor em 10/09/2012).

Este depoimento revela a forma como os representantes do poder público municipal encararam, na época, o envolvimento com o Programa e com a política de Lula, a saber, **como uma relação de subordinação, na qual a opção por não aderir seria bastante desvantajosa**. Ou seja, a articulação política do governo federal, por meio da CEF, utilizava como estratégia persuadir as administrações municipais a aderirem ao Programa, o que pressupunha aceitarem as suas regras.

A partir deste momento, a operacionalização do PMCMV passou a contar com a CEF, como o principal agente público do PMCMV, que assumiria a responsabilidade por receber os projetos das empresas e fiscalizar as obras e contratos. A participação do poder público municipal, conforme visto acima, ocorreria por meio da EMCOP, que acompanharia diretamente a seleção dos beneficiários dos conjuntos habitacionais e da Seplan, que faria a intermediação com o prefeito para negociar a contrapartida da prefeitura. A subordinação do poder público ao Programa fica bastante visível quando se observa que a iniciativa pelos empreendimentos fica a cargo das empresas que encaminham a proposta pra a CEF. Depois que estes dois entram em cena, a proposta do financiamento é encaminhada para o conhecimento da EMCOP e da Seplan, isto é, **somente depois que grande parte das decisões importantes como a localização, dimensão e valores dos empreendimentos já**

---

<sup>165</sup> Este exemplo foi citado no depoimento e se referia à proposta do senador Aluísio Nunes, de incluir S. J. Rio Preto no programa Habitar Brasil/BID. A área escolhida com a participação da Secretaria de Planejamento foi a do Jardim Arroio e onde hoje está implantado o Parque Cidadania, bairro vizinho ao Nova Esperança.

**foram tomadas.** Além da EMCOP e da Seplan, também são convocados os outros órgãos, para contribuir mais em termos técnicos do que propriamente políticos, como já mencionado. Negociada a contrapartida, a CEF autoriza o início do empreendimento.

Conforme foi discutido no início deste capítulo, há 20 anos, o papel da própria Seplan com relação à recursos federais para produção de habitação era um pouco diferente. No final da década de 1980, época em que a cidade havia estabelecido o programa “Nossa Terra” para construção de loteamentos populares que se articulavam aos mini-distritos, como o bairro Solo Sagrado e o João Paulo II, a Seplan era uma das responsáveis em viabilizar estes loteamentos populares e indicar onde comprar os respectivos terrenos.

“O município comprou áreas naquela época. Com toda uma reação da sociedade local, porque a prefeitura não é uma imobiliária. Só que comprou área aonde? Onde o dinheiro dava para comprar, com a exceção de uma que é a da minha dissertação de mestrado. O Solo Sagrado. Era uma fazenda longínqua e sem acesso e horrível, distante e tal. Mas foi o que foi possível fazer. E hoje é cidade. Aliás a cidade já ultrapassou o Solo Sagrado e hoje tem um shopping center dentro do Solo Sagrado. Então você tem que ver um componente ao longo do tempo também”. (Depoimento do Secretário ao autor em 10/09/2012).

Além da compra de terrenos, o Secretário menciona também que na época se fazia o que ele considera um “verdadeiro planejamento urbano”, criando bairros “integrados”, que se tratam dos mini-distritos (mencionados anteriormente no tópico 3.1 desta tese) com a integração entre áreas de habitação e trabalho:

“E a outra área que, esta sim, é uma experiência de planejamento urbano e etc. de que nós pegamos recursos do Banco Mundial e compramos uma área na saída aqui de São Paulo, ali perto do Carrefourt. E eu fazia a tese (mestrado) na área de planejamento urbano e de transportes e recebi uma bolsa de Estudos da EBTU<sup>166</sup> e do Geipot<sup>167</sup> e eu fazia lá em São Carlos e eu precisei pegar 2 orientadores, um da arquitetura e planejamento e um da engenharia. E o que a gente estudou na época, e porque eu estou mencionando esta outra área, porque eu trabalhei com transportes, demanda, deslocamentos, e aí a ideia foi, neste bairro que chama hoje Cristo Rei, integrado, um mini-distrito que cria as condições de trabalho integrado com habitação, para diminuir a necessidade de transportes dentro da cidade. E Hoje é fácil falar, mas assim, junto com isso os equipamentos públicos que tinha assim, duas creches, na época, estou falando de coisa de quase 30 anos. Pronto Socorro, tinha só o central etc. Este Programa do Banco permitia isso. Este projeto integrado de habitação e zonas de trabalho no Cristo Rei ocupou o chamado vazio urbano na época, que passou na conta. Por que? Subsídio. A conta toda foi paga dentro deste programa a fundo perdido, o Banco Mundial leva a fama, mas ele emprestou dinheiro, o governo brasileiro pagou. Só que para Rio Preto houve o subsídio, as creches,

---

<sup>166</sup> Empresa Brasileira dos Transportes Urbanos.

<sup>167</sup> Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes.

escolas e o distrito industrial, foi tudo subsidiado. Foi paga com este recurso aí. Então encaixou. De lá para cá, e aí misturando com as questões de planejamento urbano, foram feitos mais 12 mini-distritos, e agora vai ser feito o décimo quarto, estes mini-distritos encaixando e levando para próximo dos loteamentos mais populares, para gerar emprego e renda”. (Depoimento do Secretário ao autor em 10/09/2012).

Cabe lembrar ainda que estes bairros populares constituíam loteamentos entregues só com o lote, sem a moradia. As pessoas que se inscreveram no programa tiveram que arcar com a construção da casa, mas apesar disso o Secretário avalia como um esforço louvável do município.

Há outra passagem, em seguida, que parece indicar que atualmente houve uma mudança de papéis da Secretaria e tal mudança está atrelada à própria função que desempenha a CEF.

“Tem Programa que vinga e tem programa que não vinga. O município correu atrás para **fazer sua lição de casa** e, a outra que é um vazão urbano, duas quadras dentro da Vila Toninho, também uma outra empresa buscou a Caixa, sempre foi um tripé, uma parceria com a Caixa que nós temos de longa data. Bom aí que aconteceu para viabilizar o Lealdade e o Amizade. O que a Caixa faz e ela quase que supre bem este **papel de planejamento urbano**” (grifos do autor). (Depoimento do Secretário ao autor em 10/09/2012).

Apesar de alguns pontos confusos na passagem, os dois trechos em negrito insinuam indiretamente a mudança operada. **A CEF seria hoje responsável pelo planejamento urbano envolvido no PMCMV**, enquanto o **município cumpre sua tarefa de oferecer a contrapartida**. Ao juntarem-se agora os conteúdos das passagens citadas, organizando melhor as ideias, tem-se o seguinte: o raciocínio do Secretário se inicia há mais de duas décadas atrás quando o município fazia um “verdadeiro planejamento urbano”, comprando terrenos e projetando loteamentos integrados. Depois, dá um salto para o presente mencionando que quem supriria, ainda que parcialmente, a função de planejador urbano no âmbito do PMCMV hoje é a CEF, cabendo à Prefeitura e mesmo a Seplan uma participação secundária, ainda que fundamental para a efetivação do loteamento. Aqui se expressa, mais uma vez, a relação de subordinação do poder público municipal em relação ao poder federal na condução da atual política habitacional.

Este raciocínio traz certa coerência com o histórico recente das políticas habitacionais brasileiras, discutidas no capítulo 1 (tópico 1.3.1). Refere-se aqui aos meados da década de 1980 quando o BNH é extinto e com o passar dos anos cede parcialmente suas funções para a CEF. Durante a reforma gerencial de FHC, as alterações institucionais no sentido da descentralização da máquina pública não lograram êxito absoluto. Como vimos, ocorreu uma centralização da administração dos recursos federais da habitação nas mãos



da CEF. O que nosso objeto empírico revela é que esta centralização permanece, agora também exercendo um poder decisório em assuntos que, em princípio, caberiam ao poder público municipal, como a questão do planejamento urbano e da habitação, sobretudo agora com o **PMCMV**, que conforme foi visto, **retira este poder das prefeituras. Estas por sua vez, tiram oportunamente proveito desta condição, sem esboçar qualquer resistência.**

O que o Secretário está tentando dizer, em outras palavras, é que não se pode fazer política urbana hoje, em especial aquela vinculada ao PMCMV, sem a participação decisiva da CEF. Há ainda uma fala do Secretário, que diz respeito à aprovação do empreendimento dos conjuntos Lealdade e Amizade, que registra inclusive o seu incômodo com a força política da CEF, na decisão dos empreendimentos do PMCMV:

“Por exemplo: tem um [empreendimento] que vai ter 3 ou 4 dias para assinar ou perde, que é de 0 a 3 salários mínimos, é um conjunto que o município vai firme, tanto é que está pegando, tem que ser amanhã, mais tardar depois de amanhã, assinado pelo governador do Estado, ou pelo Secretário da Educação Estadual, para que o Estado se responsabilize em fazer uma escola estadual nestas áreas porque o município já se comprometeu, para você ter uma ideia, com 13, 14 milhões de Reais em obras que é uma contrapartida. **Na falta de um acesso a Caixa pediu dois**, o prefeito foi concordando, topando, tem 1 creche, uma escola de ensino fundamental, uma de Ensino básico, uma UBS, o prefeito tem este projeto dos núcleos da esperança, você vai fazer um esporte etc. e se comprometeu. Mais do que isso: **a Caixa falou “não, espera aí, como agora por ter eleição pode trocar o prefeito”, eles querem deixar bloqueado o recurso, eles querem parar na conta**, por mais que você tenha assinado 200 vezes lá, eles querem o recurso bloqueado na conta para ter risco zero para eles. **E a prefeitura está assumindo tudo isso**.” (parêntesis e grifos do autor). (Depoimento do Secretário ao autor em 10/09/2012).

Nota-se que quem acaba sendo determinante na decisão final é a CEF, que opina inclusive quanto às questões urbanísticas, como os acessos viários do futuro empreendimento e os equipamentos públicos que serão instalados. Conforme o início da citação a apreensão quanto ao prazo para assinatura do contrato se deve à espera de uma resposta do governador ou do Secretário de Educação quanto à construção de uma escola de Ensino Médio que, se não for assegurada pelo Estado, o contrato não seria assinado pela CEF. Como se pode perceber, a questão merece uma análise mais apurada para verificar qual tem sido o papel deste banco na condução do PMCMV, evidentemente, que levando em consideração que a dominância da CEF nos empreendimentos do PMCMV não deve servir de motivo para isentar eventuais omissões ou decisões por parte do poder público municipal. Em última análise, a CEF acaba operando também como espécie de propagadora da hegemonia lulista, submetendo o poder público às regras da política federal, fazendo

com que este incorpore a lógica desta hegemonia. Esta incorporação ocorre sob a forma de adesão à combinação de política pró-mercado com a assistência social ao precariado.

O que a fala do secretário não revela, talvez por não ter se dado conta disso, é o fato de a intervenção pública ter mudado de interesse. O seu incômodo pontual com a postura da CEF muito pouco explica sobre esta mudança de interesse. No capítulo 1 foi discutido como a política de desmanche neoliberal, em vigor desde a década de 1990, promoveu alterações nas formas pelas quais o poder público intervém na questão urbana e da moradia. A ação pública deste município verificada nos anos 1980, quando foram criados os mini-distritos e o programa Nossa Terra, hoje vista com certo saudosismo pelo secretário, não é mais desejável (com exceção do próprio secretário que talvez gostaria de vê-la novamente), e talvez sequer seja possível após as operações de desmanche iniciadas a partir dos anos 1990. O 1º plano diretor da cidade, aprovado em 1992, já incorporava, em grande medida, as mudanças nas formas da gestão pública sobre o território urbano, que foram continuadas e aprofundadas pelo Programa de Gestão pela Qualidade Total (PGQT), em 2001, e pelo segundo Plano Diretor de 2006. Cada um a sua maneira foi abrindo espaço para a visão gerencial da intervenção pública, **substituindo a agenda constitucional reformista pela agenda da inserção competitiva**, para utilizar o raciocínio de COMPANS (2001). Ou, conforme HARVEY, trata-se de uma mudança na função política do Estado, desta vez visando apoiar os mercados ao invés de ordená-los, passando do administrativismo ao empreendedorismo. Se na condução do PMCMV esta nova forma de intervenção pública está centrada na CEF e não na prefeitura, isto não quer dizer que não houve a incorporação desta nova agenda política também no âmbito municipal, o que ficou verificado nas ações do município de 1992 até atualmente. Portanto, o cenário atual, seja no âmbito federal, quanto no municipal é bem diferente do verificado há 3 décadas atrás.

Complementando este cenário, outro momento do depoimento é revelador desta mudança. Tratando sobre a dificuldade em produzir habitações de baixa renda o secretário apontou como ponto-chave o preço da terra. Insisto em reproduzir mais um trecho do depoimento para registrar com precisão a fala central sobre o assunto:

“O que está no cerne disso tudo? O preço da terra. Ele é determinante em todos estes aspectos. E ele serve para mim, para você, para o governo municipal, serve para o governo federal, serve para todos. A não ser que você faça como o município de Jales que desapropriou área. Jales quebrou, hoje está se recuperando, porque desapropriou uma área para fazer um distrito industrial para a família Jales. Aí você vai para o judiciário e estas áreas que você acha que vale 500 Reais o metro quadrado, no final são avaliados por mil, mil e pouco. Nós temos uma obra anti-enchente aqui que nós vamos fazer, a prefeitura avaliou em 3, 4 milhões, um pouquinho mais talvez, uma área para fazer um piscinão

perto de um shopping na zona sul e no judiciário ela foi para 21 milhões. Quer entrar na posse daquela área? Pague 22 milhões, a vista, você deposita. Ou então... Repetindo, a questão do custo da terra. Se no Minha Casa Minha Vida as pessoas pudessem morar em Bálamo, não vou dizer nem Bady Bassit porque está pelo olho da cara, em Cedral, não. As pessoas querem morar em Rio Preto. Aliás, elas já moram em Rio Preto. Onde moravam? Ou com o pai e com a mãe, ou de aluguel ou ainda nos loteamentos irregulares. Porque que hoje chegou e deu para estas pessoas mudarem para lá. Porque na conta final elas estão pagando 50, 60 Reais, que é um presente de Papai Noel, vamos tirar o caráter até perigosamente paternalista” (Depoimento do Secretário ao autor em 10/09/2012).

Analisando o discurso do Secretário podemos perceber que ele toma um município relativamente próximo (50 km) de S. J. Rio Preto, o município de Jales que é econômica e politicamente importante no noroeste paulista, como exemplo “mal” sucedido de política urbana, por ter utilizado, da forma como utilizou, a desapropriação como instrumento político. Teria supostamente se endividado de uma forma indesejada para a administração pública. O que torna a desapropriação de determinados terrenos da cidade “inviável” é o valor da propriedade, o que é ilustrado no exemplo do piscinão, já trazendo a questão para S. J. Rio Preto. Em seguida, por não considerar esta uma **saída viável ou desejável** sugere, indiretamente, que uma alternativa seria destinar moradias para aqueles que não podem pagar nas cidades vizinhas do município como Bálamo ou Cedral (as quais poderíamos acrescentar casos semelhantes como Guapiaçu e Ipiгуá). No entanto, não é o desejo de parte da população, no caso a de baixa renda. Elas “preferem” morar na cidade principal, obviamente mais servida de infraestrutura, serviços e empregos. Conclui que as regras do PMCMV favorecem que estas pessoas se fixem em Rio Preto (com certo tom de ironia, ou indignação, ao afirmar ser um “presente de Papai Noel” e o caráter “paternalista”).

Neste ponto, questionado sobre o que achava a respeito das localizações periféricas dos conjuntos habitacionais, o Secretário argumentou que é inevitável e que o município não dispõe de áreas livres para habitação popular em regiões de urbanização consolidada. Apresentou um mapa da cidade (figura 60) que mostra os loteamentos aprovados dos últimos 5 anos. Como se pode perceber, todos os novos loteamentos do período ocorreram nas periferias da cidade e é possível notar que se destinam a diferentes faixas de renda, desde conjuntos habitacionais populares, como o Nova Esperança e o Luz da Esperança, até loteamentos fechados de alto padrão, como os Parques Residenciais Damha IV e V<sup>168</sup>.

<b>Quadro 13: Loteamentos aprovados no período de 2007 a 2012</b>
---

<sup>168</sup> A análise aqui é baseada no meu conhecimento empírico de alguns bairros e no depoimento do Secretário de Planejamento, pois não pude ainda obter os dados precisos sobre a faixa de renda a qual foram destinados cada loteamento. Com o andamento da pesquisa providenciarei este mapeamento.

Fonte: Prefeitura Municipal de S. J. Rio Preto					
Data	Loteamento	Data	Loteamento	Data	Loteamento
07/2007	Eco Village	09/2008	Res. Cortina D' Ampezzo	01/2010	Parque Das Amoras II
08/2007	Dist. Industrial Ulisses Guimarães	10/2008	Res. Quinta do Golfe	04/2010	Res. Vista Alegre
08/2007	Res. Pq. das Perdizes	12/2008	Res. Santa Cruz	06/2010	Jd. Brasilusa
11/2007	Pq. Res. Damha V	02/2009	Jd. Primavera	10/2010	Jardim Caetano II
01/2008	Vila S. Judas Tadeu	06/2009	Pq. Residencial Damha VI	11/2010	Res. Das Américas
01/2008	Pq. Dos Pássaros	06/2009	Pq. Da Liberdade I	12/2010	Residencial Gaiyota II
02/2008	Res. Palestra	06/2009	Rio Preto Terra Nova	01/2011	Castelinho III - Jd.
02/2008	Pq. Das Flores II	07/2009	Cond. Bosque Vivendas	05/2011	J. Macedo - Res.
03/2008	Lauriano Tebar II - Pq. Res.	08/2009	Recanto do Lago	05/2011	Condomínio Villaggio Harmonia
04/2008	Green Valley Edge City	08/2009	Res. Alta Vista	08/2011	Res. Jd. Vista Bela
05/2008	Cond. Res. Green Village III-	09/2009	Rio Preto Garden Village II	11/2011	Mini Tancredo Neves
05/2008	Res. Bom Sucesso	09/2009	Centro Industrial Pascutti - Lot. Cip	01/2012	Jd. Vektorasso
05/2008	Res. Damha IV	09/2009	Pq. da Liberdade II	02/2012	Fazenda Piedade
05/2008	Jardins de Athenas	10/2009	Jd. Vitória 2	03/2012	Clube V
06/2008	Village Damha Rio Preto II	10/2009	Res. Buona Vita	03/2012	<b>Res. Luz da Esperança</b>
07/2008	Cond. Garden Village	12/2009	Vila Santo Antonio	05/2012	Lot. Estraviz
07/2008	Res. Quinta da Mata	01/2010	Parque das Amoras II	06/2012	Lot. Setparque Avenida 2
07/2008	Res. Jardim Norte	03/2010	Bairro Boa Vista	06/2012	Bairro Sede
07/2008	Pq. Das Amoras	04/2010	<b>Pq. Nova Esperança</b>	06/2012	Lot. Res Ary Attab
08/2008	Cond. Port Ville	04/2010	Recanto duas Vendas	06/2012	Lot. Res. Morada do Sol

Volta-se, assim à questão fundiária: o município não dispõe de terras públicas nas regiões consolidadas. A desapropriação é, nas palavras do secretário, **financeiramente inviável**. Conforme tratado anteriormente, nas análises do plano diretor e do PMHIS da cidade, as AEIS-2 (aquelas nas quais o estatuto jurídico prevê a provisão de habitações para baixa renda) são muito inexpressivas e localizadas nas regiões periféricas. Não há, no plano diretor nenhum interesse em utilizar outros instrumentos como a operação urbana consorciada ou a outorga onerosa do direito de construir para contribuir para a função social da propriedade urbana. A este respeito, o depoimento do Secretário acaba corroborando a visão de que, no âmbito do PMCMV, a prefeitura tem passado a

responsabilidade para o governo federal e se subordina a ele, por meio de uma legislação específica paralela ao Plano Diretor:

“Para o Minha Casa Minha Vida o município de Rio Preto baixou, fez uma lei em que a prefeitura faz uma opção: ela dá um tratamento diferenciado para o Minha Casa Minha Vida desde que o empresário esteja atendendo a faixa de 0 a 3 salários mínimos”. (Depoimento do Secretário ao autor em 10/09/2012).

O Secretário se refere à Lei complementar nº 290 de 29 de julho de 2009, que cria no Município o Programa Especial Minha Casa, Minha Vida de apoio a habitação popular, mencionado anteriormente. Esta é a única medida mencionada por ele vinculada ao PMCMV, não constando mais nenhuma que esteja atrelada, direta ou indiretamente ao plano diretor ou ao PMHIS. Como vimos, cada loteamento para a faixa 1 no âmbito do PMCMV é aprovado por meio de um decreto municipal e este acaba assumindo a função de “zoneamento” que se esperaria constar numa lei como o plano diretor. Este “zoneamento”, promovido na base de decretos, legitima, em tempo real, o crescimento urbano periférico e sem controle, tendo em vista que o poder público municipal repassa tais decisões às empresas e à CEF. **A regulamentação municipal vem, portanto, a posteriori, tornando desnecessária a fixação de AEIS-2 no plano diretor, o que permite um menor controle social dos empreendimentos do PMCMV, em favor do mercado e das empresas.**

É possível observar no mapa a presença de rodovias que cortam a cidade. Estas recebem todos os dias um fluxo urbano muito grande, assumindo função similar a de avenidas. Isso altera bastante as noções de distância de determinados bairros e tem contribuído para contrabalançar o impacto das localizações periféricas em alguns casos. Alguns bairros de alto padrão criados nos últimos 5 anos estão mais distantes geograficamente do centro da cidade, ou das regiões mais estruturadas e de alta renda, no entanto, graças às rodovias, consegue-se um tempo de deslocamento menor ou similar, em relação ao centro, apesar da distância.

Em síntese, o papel da Seplan no PMCMV tem se resumido a um papel de articulador da contrapartida. Todas as decisões urbanas que dizem respeito à localização dos conjuntos habitacionais, seu porte e tipologia arquitetônica, a Seplan não tem muito o que contribuir, reconhecendo não haver mais espaço para aquela postura “planejadora” descrita pelo secretário verificada há 30 anos atrás. O mais paradoxal é que apesar de ter poder decisório limitado, a prefeitura municipal já dispendeu, só nos 3 conjuntos analisados (Nova Esperança, Luz da Esperança e Lealdade e Amizade), algo em torno de R\$ 80 milhões em contrapartida. **Se do ponto de vista político a intervenção do poder público municipal é mínima, do ponto de vista dos fundos aplicados ela é máxima.** Isto tem feito com que o

poder executivo se sinta no direito de extrair capital político dos empreendimentos, como atestam as propagandas de governo e a última campanha para eleição municipal. O poder público municipal passa a se articular com a hegemonia lulista, tirando dela vantagens eleitorais, perpetuando a tradição histórica do poder municipal de São José do Rio Preto em sempre seguir uma linha governista (conforme mencionado no tópico 3.1).

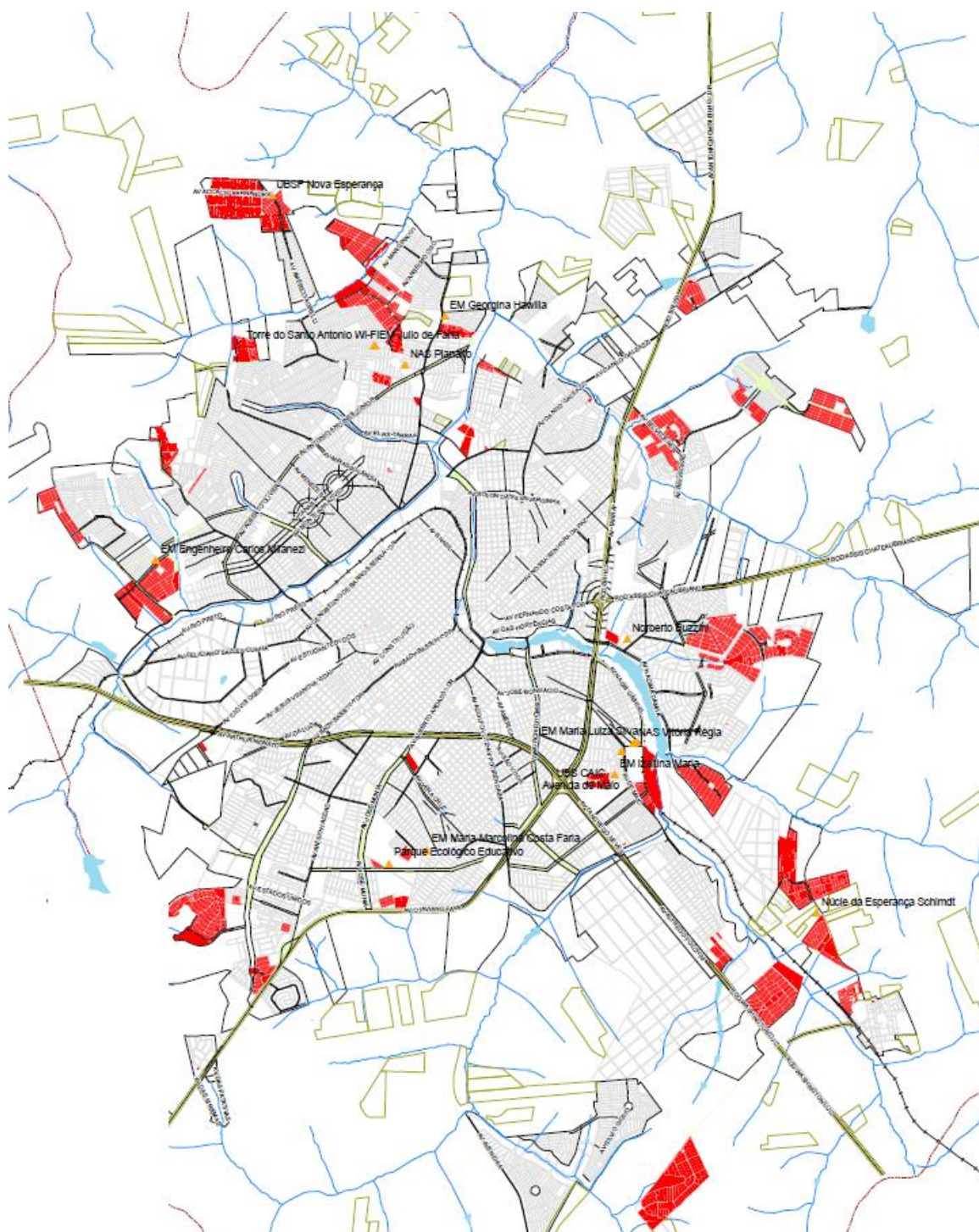


**Figura 57:** Prefeito Municipal (camisa clara) na entrega das chaves do Luz da Esperança  
Fonte: Vídeo Institucional produzido pelo Partido Político do Prefeito – 31/08/2013



**Figura 58:** Prefeito Municipal vistoriando obras dos conjuntos Amizade e Lealdade  
Fonte: Vídeo Institucional produzido pelo Partido Político do Prefeito – 09/09/2013





**Figura 59:** Mapa de loteamentos aprovados entre 2007 a 2012 (em vermelho).  
 Fonte: Prefeitura Municipal de S. J. Rio Preto – Adaptação do autor.

## **Poder público Federal: a Superintendência Regional da CEF em S. J. Rio Preto**

A Caixa Econômica Federal atua na região de S. J. do Rio Preto por meio de uma Superintendência Regional, com escritório localizado nesta cidade e cuja abrangência é de 136 municípios. A Superintendência centraliza as ações da CEF na região e no que diz respeito ao atendimento aos serviços de habitação vinculados ao PMCMV, conta com uma equipe de engenharia e uma equipe jurídica para acompanhamento dos processos e financiamentos.

A função da superintendência no PMCMV é basicamente a de coordenar os demais agentes da região. Com relação aos agentes públicos como as prefeituras e suas autarquias, a CEF orienta e esclarece as normativas do MCidades, procurando não interferir na seleção que é de responsabilidade destes agentes. Em relação aos agentes privados, em geral construtoras e incorporadoras, a CEF recebe os projetos e os analisa, verificando se a proposta cabe no orçamento e solicita a infraestrutura externa que ligará a cidade ao novo bairro, que é de responsabilidade da prefeitura. Dentro da área do empreendimento a Caixa libera o financiamento para a construtora por contrato de empreitada para executar a obra, que é feita com recursos da construtora a serem reembolsados em cada medição pela CEF.

A equipe de engenharia do banco é a responsável pelas análises técnicas das propostas e a fiscalização da obra e do cronograma físico-financeiro e a equipe jurídica da superintendência analisa as possíveis restrições com relação à área e com relação aos agentes públicos e privados, como o vendedor do terreno e a construtora.

Na opinião do Gerente Regional de Governos e Judiciário da CEF o “sucesso” do PMCMV no Brasil e na região deriva dos seguintes fatores específicos: a alienação fiduciária e o sistema SAC de amortização. A alienação fiduciária, que entrou em vigor a partir de 1997, tornou a retomada do imóvel mais simples no caso de inadimplência, quando comparada com a hipoteca. Além disso, afirma que a mudança do sistema de hipoteca para alienação favoreceu aos bancos em geral passarem a atuar crescentemente no crédito imobiliário. No entanto, a distribuição dos financiamentos habitacionais continuou muito concentrada na CEF, sobretudo os empréstimos cujas rendas vão até 10 Salários Mínimos, e os bancos privados acabaram preferindo atuar com uma faixa maior de renda<sup>169</sup>. Conforme suas próprias palavras:

“Em 1997 eu era gerente de habitação de uma cidade, em Bebedouro. Nós tínhamos 50% de inadimplência em habitação. Hoje ela não passa de 2%, porque naquela época era hipoteca, você para retomar tinha que entrar processo

---

<sup>169</sup> Como vimo, a entrada do Banco do Brasil na faixa 1 do PMCMV foi tardia, apenas a partir de 2012.



judicial e o cara sabia que se não pagava não podia tirar a casa e tal. E com a mudança que foi em 2003, 2004.. não o sistema de alienação foi mais recente em 2006 ou 2007 quando eu já estava em Catanduva, quando mudou. Com a mudança do sistema entrou a alienação fiduciária aí foi o grande divisor de águas, aí opa não é mais hipoteca (...).

A mudança do sistema de hipoteca para alienação foi um grande divisor que proporcionou a reduzir de fato a inadimplência, porque o cara sabe que perde mesmo e também o crescimento exponencial de financiamento com certeza faz com que também reduza a inadimplência. E hoje é muito baixa com relação ao que a gente conhece” (Depoimento da Superintendência da CEF ao autor).

A contribuição mencionada pelo Gerente da CEF dada pelo sistema de amortização SAC, que trabalha com uma prestação maior no começo do financiamento e que vai reduzindo ao longo do tempo, é a de favorecer a programação e os pagamentos. Esta opção, adotada nos financiamentos habitacionais a partir de 1997, se mostrou mais conveniente e segura porque coloca mais peso nas parcelas justamente nos primeiros momentos de contratação do financiamento, no qual se conhece a condição financeira do devedor, e depois vai diminuindo este peso com o passar dos anos, momento este em que não se tem como prever com segurança a condição financeira do mesmo. Apresenta também uma vantagem em relação ao aluguel, porque este tem reajuste com o IGPM tendendo a subir com o passar do tempo, ao invés de cair. Por estes motivos, a avaliação da CEF com relação aos investimentos em habitação nos últimos anos é positiva<sup>170</sup>.

Especificamente na região, conforme tratado anteriormente, a CEF tem dado preferência à tipologia horizontal, devido ao preço da terra, a facilidade maior em evitar problemas de convivência entre moradores do bairro, a ausência do condomínio e a possibilidade de ampliação da casa. Percebe-se, mais uma vez, a interferência do banco nas decisões relativas aos conjuntos habitacionais, estas não se restringindo apenas, conforme comentado anteriormente, às questões urbanas, mas abrangem também até as características arquitetônicas.

A CEF tem papel fundamental nos sorteios de moradia, tarefa que faz em parceria com a EMCOP. Os sorteios ocorrem em locais preparados para grandes públicos, como ginásios esportivos, pois se constituem em grandes eventos públicos, com a presença de milhares de pessoas. Geralmente, além dos representantes dos dois órgãos, comparecem autoridades políticas como o prefeito e vereadores. Do ponto de vista político, os sorteios

---

<sup>170</sup> Segundo matéria do jornal Diário a taxa de inadimplência nos financiamentos da superintendência de S. J. Rio Preto em abril de 2012 era de apenas 1,7% do total dos financiamentos habitacionais contratados e de 5% nos outros empréstimos, abaixo dos 7,4% da média do mercado.

funcionam como instâncias de criação de legitimação e de capital político para as autoridades municipais e para a CEF, que conquistam a simpatia do “precariado”, principal componente das famílias de baixa renda e um dos sustentáculos do lulismo.

A contratação dos primeiros empreendimentos do PMCMV na região para a faixa de 0 a 3 salários mínimos ocorreu quase simultaneamente, sendo um dos primeiros o localizado no município de Bebedouro com cerca de 500 unidades, que acabou servindo como piloto para o de S. J. Rio Preto que se iniciou logo em seguida. Assim, algumas das etapas do empreendimento de Bebedouro como a seleção de famílias, o sorteio e a assinatura de contrato ocorreram antes do Nova Esperança o que contribuiu para um preparo melhor para lidar com o número maior de casas. Isto não impediu que a superintendência da CEF tivesse que montar uma equipe especial de servidores (cerca de 200) de muitas agências da regional de S. J. Rio Preto, para gerar todos os contratos dentro do prazo estabelecido para a entrega, pois caso não fosse cumprido corria-se o risco de ter invasão nas casas prontas.

A Superintendência realiza também os feirões da casa própria da região. Entre 2010 e 2012, os feirões contaram com uma média entre 10 a 15 mil visitantes e volume de negócios somado superior a R\$ 1 Bilhão. Os eventos funcionam como norteadores dos negócios imobiliários de toda a região noroeste do estado.

Em síntese, a atuação da CEF no PMCMV é caracterizada pela centralização das ações do Programa na região (analisando propostas, firmando convênios e contratos e sua fiscalização) e também pelo estímulo aos negócios firmados no âmbito do Programa. Esta centralização acaba sendo fundamental para a propagação da hegemonia lulista na região. Ou seja, a CEF possui a dupla função, política e econômica, para o governo Lula e Dilma que dizem respeito a esta hegemonia: politicamente, a CEF coordena a legitimação das políticas federais frente à sociedade, em especial aos trabalhadores precarizados. Economicamente, a CEF põe para funcionar o circuito imobiliário da produção de habitação popular, nos moldes propostos pela política econômica do governo federal.



**Figura 60:** Sorteio das casas – S.J. Rio Preto  
Fonte: Caixa Econômica Federal.



**Figura 61:** Sorteio das casas – Barretos/SP  
Fonte: Caixa Econômica Federal.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

---

O objetivo deste trabalho foi descrever e analisar o desenvolvimento do PMCMV tendo como eixo a relação entre Estado, Capital, habitação e planejamento urbano. O foco desta análise foi compreender o significado do PMCMV do ponto de vista do problema estrutural da moradia popular no Brasil, que pode ser entendido como uma decorrência do processo de desenvolvimento econômico periférico, caracterizado em suas origens por um regime de acumulação pautado na industrialização e na urbanização com baixos salários e refuncionalizado pelo regime pós-fordista financeirizado, vigente a partir da década de 1990. Este processo de desenvolvimento foi e tem sido um dos grandes responsáveis pela forte desigualdade social, que acabam por inviabilizar o acesso à propriedade de uma moradia digna. Assim, as interpretações a respeito do PMCMV levaram em conta, sobretudo, a forma como ele se articula com este processo de desenvolvimento e se aponta ou não para a sua superação.

Para tanto, utilizaram-se três procedimentos que foram apresentados sucessivamente em cada um dos três capítulos: o primeiro, apresentado no capítulo 1, foi situar histórica e teoricamente o problema estrutural da moradia popular no Brasil e relacioná-lo com as origens do programa, a evolução da política habitacional no Brasil e os arranjos institucionais e privados que foram se estabelecendo até a criação do PMCMV. O segundo procedimento, expresso no capítulo seguinte, foi analisar a forma como este

programa foi concebido e planejado pelo governo federal, os aspectos políticos que estiveram em jogo, quais foram as suas motivações e para quais fins ele foi criado, além de seu desenho institucional e sua evolução. O terceiro procedimento, presente no terceiro capítulo, foi acompanhar como as relações entre Estado, Capital, habitação e planejamento urbano ocorrem na prática cotidiana, tendo como objeto empírico a execução do PMCMV no município de São José do Rio Preto, verificando como os vários agentes operam, como se articulam antes e durante a viabilização dos empreendimentos e quais são seus interesses principais. Foi analisada a ação do poder público, em suas várias esferas de governo, e dos agentes privados, representados pelas empresas de construção e incorporação, além das características dos empreendimentos habitacionais, do ponto de vista arquitetônico e urbanístico, mostrando como o desenvolvimento da política habitacional e da política urbana interferem diretamente em tais características.

Um dos grandes desafios encontrados para a compreensão da política habitacional atual, que fundamenta o PMCMV, é situar o tipo ou a característica da intervenção pública. Necessariamente, para efetuar esta análise, as reflexões precisaram dialogar, ainda que indiretamente, com algumas das categorias clássicas do pensamento social e político, especialmente a noção de regulação e de política pública. Nestes termos, tanto uma quanto a outra noção só pode ser entendida atualmente no âmbito do ocorrido após o desmanche neoliberal, pois é ele quem acabou por determinar os limites nos quais se dá a intervenção pública e sua articulação com o setor privado. No fundo, a questão da habitação atualmente não pode ser compreendida desatrelada das operações de desmanche iniciadas a partir da década de 1990 e dos novos arranjos que as sucederam e que implicam um esforço teórico diferenciado capaz de dar conta de acompanhá-los. Mais especificamente neste trabalho, o pano de fundo que permeia a discussão dos três capítulos é dado pela indistinção entre administração, gestão, técnica e política, típica do período após o desmanche.

Os novos arranjos institucionais, motivados pela formação desta nova hegemonia política e econômica no país, estabeleceram um comprometimento do Estado com a nova função na economia, realizando um desmanche das funções anteriores, o que reduziu fortemente o interesse e as possibilidades de uma intervenção pública de cunho democratizante. Esta herança ainda permanece mesmo com o fim do governo FHC, e é com ela que contraditoriamente o lulismo ou, mais precisamente, a hegemonia lulista se relaciona, preservando e, ao mesmo tempo, superando-o. Viu-se como o governo de Luís Inácio Lula da Silva, especialmente em seu primeiro mandato, representa a continuação da

adoção do receituário neoliberal realizada no governo de FHC. O fundamento deste argumento se dá ao observar a política econômica adotada por Lula, que não rompeu com o processo que se encontrava em curso, que visava transformar a economia brasileira em plataforma de valorização do capital, agora em sua fase financeirizada, em prol da busca por credibilidade internacional e de uma suposta governabilidade. Em suma, significa a manutenção, por parte de Lula, da política econômica de FHC que vetava qualquer possibilidade de contestação macroeconômica do modelo neoliberal. O alcance do desmanche neoliberal suplanta inclusive a dimensão do governo Lula, sendo uma realidade social que domina a paisagem político-econômica contemporânea. Não se trata, portanto, de uma problemática que se resume a opções políticas de um governo nacional. Ela é generalizada. Sua extensão é ampla, permeando as grandes questões do mundo contemporâneo como relações de trabalho e assalariamento, reestruturação produtiva, marginalidade e violência etc.

Do ponto de vista econômico, talvez a grande diferença do governo Lula com o de FHC, e que interessou a esta tese, é a política de manutenção do superávit primário combinada com políticas de distribuição de renda. Entretanto, o alcance de tais políticas é bastante limitado, pois o superávit representa a camisa de força orçamentária no modelo econômico adotado. O tipo de desenvolvimento econômico que se estabeleceu possui algumas diferenças das propostas keynesianas, basicamente porque a maior presença do Estado nas decisões econômicas, entre o final do 2º governo Lula e no governo Dilma, se dá ainda sob uma correlação de forças que não superaram o horizonte neoliberal. Isto contribui para que a proposta da política habitacional do PMCMV não assuma contornos “anti-cíclicos”, ao menos no seu sentido keynesiano. Conforme foi visto, o PAC é uma iniciativa que caminha na direção de uma maior presença do Estado na economia, mas é ainda alvo de controvérsias se de fato o que está em curso é uma política keynesiana, porque na base da política anti-cíclica de Keynes está a criação de déficit público, o que ainda não se verifica por conta da persistência do imperativo do superávit primário.

De todo o modo, o PMCMV nasceu com o intuito de contribuir para combater a crise internacional. Seu objetivo imediato, mostrado no capítulo 2, é recompor a rentabilidade do mercado e a criação de novos negócios para a iniciativa privada. Junto ao PAC, o PMCMV foi a opção do Governo de estabelecer uma política anticíclica caracterizada pela forte alimentação de fundos públicos no setor imobiliário associada a alguns ganhos em termos sociais. Isto tem ocorrido com uma contrapartida social que seria a produção de moradias para a faixa mais pobre, até 3 salários mínimos. Isso é relevante num país cuja realidade de

exclusão social e espacial é abissal, mas está muito aquém do que foi pensado no próprio PlanHab.

A prevalência dos ganhos privados sobre os ganhos sociais, entretanto, tornam difícil considerar o PMCMV como uma política de caráter social propriamente dita. Há sim uma ambiguidade, pois se adota um modelo privatista de habitação que por sua vez estimula a cadeia produtiva da construção civil em tempos de crise. Sob este ponto de vista, o lado “social” do PMCMV está, portanto, mais vinculado aos efeitos de médio prazo sobre o mercado de trabalho. Mas há mais: o modelo privatista de produção habitacional em escala, associado à política de subsídios aos financiamentos acabam por aumentar a oferta habitacional na faixa de renda 1, tendo condições de produzir um efeito “social” significativo. Tais características são similares à própria posição do governo com relação à política econômica como um todo, isto é, procura promover alguns avanços sociais sem rupturas com o modelo econômico vigente. Contraditoriamente, se o PMCMV apresenta algumas vantagens para a faixa de renda 1, as mesmas não se verificam para as outras faixas. O valor das moradias, conforme mostrado no capítulo 2 (seção 2.2.4) tem subido acima do Salário Mínimo e os subsídios para estas faixas não acompanharam este acréscimo. O resultado é um maior ônus para o acesso à habitação, que recai sobre o trabalhador.

A aplicação da política habitacional analisada no município de São José do Rio Preto permite inferir que ocorre de fato uma “mercadificação”, onde o direito social à moradia é tratado como negócio, muitas vezes acima da demanda ou do déficit estimado. O planejamento urbano verificado no município é caracterizado pela operação de seus instrumentos (Plano Diretor, PMHIS, legislação específica e local do PMCMV) de forma a impulsionar os negócios imobiliários, habitação inclusa, e não criar-lhes entraves. Apesar de conterem grande parte dos instrumentos de cunho “democráticos” previstos no Estatuto da Cidade, o que se observa nos planos diretores, em especial no último de 2006, é uma postura ambígua: por um lado, as Áreas de Especial Interesse Social (AEIS) voltadas à questão da regularização fundiária avançou. Por outro, quando voltadas à questão da provisão de moradias, as AEIS foram estabelecidas de forma a manter o modelo socioespacial segregador, pois setoriza e concentra a pobreza na região norte da cidade. A cobrança do IPTU progressivo no tempo, embora aprovada em lei, ainda não foi regulamentada, e por esta razão, não foi colocada em prática. Isto denota o desinteresse por algumas das premissas que mobilizaram as reivindicações pela reforma urbana, desde duas décadas atrás.

Quanto ao PMHIS, este apresenta uma solução para a habitação do município, reduzindo-a a um mero problema de déficit habitacional e não busca o enfrentamento direto com os interesses do mercado imobiliário, especialmente aqueles vinculados à renda fundiária. Reveste a questão habitacional de um pretensão rigor científico, com forte teor estatístico e quantitativo que parece contribuir mais para mensurar a exclusão e possibilitar a “gestão das necessidades” ou da “escassez”, para utilizar a feliz expressão de RIZEK<sup>171</sup>. Tais técnicas contribuem para transformar grandes questões políticas, como a moradia e a segregação espacial, em territórios não-conflitivos. Conforme o raciocínio de Oliveira<sup>172</sup>, os conflitos são pacificados no momento em que são transformados no sentido da administração. Para o conflito do acesso à moradia e à terra urbana o PMHIS é a “cura medicalizada”. Regulação aqui tende a ser entendida como administração despolitizada, neutralizada, a serviço não do equilíbrio entre capital e trabalho, mas tendendo ao favorecimento do primeiro em detrimento do segundo. No fundo talvez seja disso que se trata a categorização do déficit na cidade em co-habitação familiar, domicílios rústicos, domicílios improvisados e ônus excessivo com aluguel. A mensuração da quantidade de moradias que precisam ser construídas e o custo para atender à necessidade atual e futura promovem uma visão simplista do problema habitacional e talvez por isso fuja de polêmicas e de enfrentamentos políticos mais diretos. O PMCMV só piora este cenário porque incentiva que as decisões sobre o território sejam tomadas pelos agentes privados, as empresas de construção.

Isto tem contribuído para que não haja mudanças na estrutura de poder que historicamente foi construída na cidade, fazendo dos planos também instrumentos de manutenção dos interesses dos grupos dominantes, especialmente aqueles ligados ao mercado imobiliário, ao invés de instrumentos de democratização da terra. A questão fundiária é emblemática: a lógica especulativa da terra, os inúmeros loteamentos que são aprovados e que forçam a constante atualização do perímetro urbano e que caracterizaram a história do desenvolvimento urbano da cidade, ainda permanecem atualmente sem grande controle. Agora também utilizam os abundantes recursos públicos do PMCMV para perpetuar esta cadeia de negócios. Conforme mostrado no capítulo 2, a estrutura dos financiamentos do Programa permite que sejam incorporados e garantidos os ganhos com a valorização da terra e a construção rentável de habitações, tudo isso sem deixar de ser acessível a uma parcela de famílias que recebem até 3 salários mínimos. Saem beneficiados

---

<sup>171</sup> RIZEK, Cibele. **São Paulo: Orçamento e participação**. In: OLIVEIRA, Francisco / RIZEK, Cibele Saliba. **Op. Cit.**

<sup>172</sup> OLIVEIRA, Francisco. **Política numa era de Indeterminação**. OLIVEIRA, Francisco / RIZEK, Cibele Saliba. **Op. Cit.**



donos de terra, construtoras e a população que adquire um imóvel. A política habitacional funciona também como instância de legitimação, pois possibilita, a um só tempo, o alívio às urgências por moradia e às exigências do mercado.

De todo o modo, o grande crescimento da produção habitacional para baixa renda da cidade se deve muito mais às ações do PMCMV em si, do que propriamente a um interesse por parte da administração pública municipal. Esta se coloca e, ao mesmo tempo, é colocada no papel de coadjuvante das decisões da política federal. O que se verificou no caso de São José do Rio Preto é que não há uma regulação que contenha ou enfrente a captação dos recursos pela propriedade fundiária. Na verdade a estrutura do PMCMV é moldada para tornar viáveis os negócios com habitação de baixa renda tirando uma boa parte das decisões da esfera municipal. Isto ficou claro quando foi revelado que a participação direta do Poder Público Municipal está restrita aos empreendimentos faixa 1, quando os órgãos colegiados municipais como a Copeur e a CEHab não possuem função deliberativa sobre tais empreendimentos, ou quando se observa a limitação da intervenção municipal nos empreendimentos pelo escopo dos contratos e a tendência dos fundos públicos municipais de serem absorvidos de forma concentrada pelo PMCMV em detrimento da produção própria do município.

Nesta perspectiva o Programa impulsiona um processo privatizante para o qual as instâncias de controle social do município não são capazes e também não desejam enfrentar, não existindo sequer uma crítica local organizada capaz de apontar os problemas urbanos dele decorrentes. Ao contrário, há uma tendência a interpretar as ações do PMCMV sempre como desejáveis e positivas, sem soluções alternativas no horizonte. Não aderir ao Programa significa não trazer para o município os recursos financeiros que tem dado suporte ao crescimento imobiliário e o atendimento às demandas de parte do precariado por moradias. Por esta razão, a crítica ao Programa é inviável para o poder público, por implicar comprometer os dividendos políticos locais.

Sendo assim, é justamente este conjunto de opções conservadoras que torna problemático pensar as noções de regulação e de esfera pública. A ideia de regulação passa agora a significar, na prática, o acompanhamento do mercado – ao invés da previsão e interferência em sua dinâmica – e, na teoria, a adoção de uma racionalidade empresarial. Vários indícios levam a crer que esta forma de regulação tem penetrando nas administrações públicas locais brasileiras com força e amplitude e se ajustam perfeitamente ao conjunto de reformas institucionais que ocorrem também na esfera municipal,

enquadrando a política habitacional nos limites ditados pelas novas técnicas de planejamento.

No caso da habitação, a regulação pública é capilarizada numa cadeia de agentes públicos e privados, que abrangem desde as instâncias federais às municipais, passando pelas administrações diretas e autárquicas, empresas construtoras etc. Isto implica, a priori, dificuldades para conseguir articular todos estes agentes, não só do ponto de vista operacional, mas também político, pois muitas vezes possuem posicionamentos políticos e interesses divergentes. A resposta que o PMCMV dá a esta dificuldade operacional e política é manter a centralização federal da gestão dos recursos, sem a qual perderia o controle sobre a política “anti-cíclica”, e cobrar o suporte dos municípios por meio das contrapartidas.

No âmbito do PMCMV, as elites da cidade, que possuem a propriedade urbana, tiram proveito do Programa vendendo-a, de forma valorizada, para os futuros moradores dos empreendimentos habitacionais. Esta valorização encontra respaldo nos financiamentos do PMCMV. Ao mesmo tempo, as empresas de construção, muitas delas originárias de outros municípios, se beneficiam do fundo público do Programa. Este fundo é um componente estrutural das taxas de lucro destas empresas, que dirigem a produção em escala do canteiro de obras, por sua vez baseada na subcontratação como regra.

Ao analisar o que acontece com a faixa de renda 1, mais do que nas outras faixas de renda, o desenho institucional do PMCMV se revela híbrido, com elementos de desmercantilização e mercantilização combinados (e por vezes contraditórios). O entendimento que o Programa e a política habitacional trazem em relação à ideia de provisão pública de habitação está vinculado à questão do subsídio, a uma dotação orçamentária do tipo fundo perdido. Ou seja, o entendimento passa pela linguagem financeira, pela aplicação e destinação do fundo público. Juridicamente falando, trata-se de uma cessão e não de um empréstimo a juros. Isto quer dizer que a impossibilidade de acesso financeiro de uma família à mercadoria habitação faz com que esta moradia, subsidiada com recursos públicos, seja considerada provisão pública. Aquela moradia destinada àqueles que podem pagar por ela, com pouco ou sem subsídio, é considerada privada, ou, mais precisamente de “mercado popular”.

Se conforme Francisco de Oliveira (1998), o fundo público é definido como um elemento fundamental para a reprodução do capital e também para a reprodução da força de trabalho, esta repartição, no modelo habitacional mercantilizado observado nesta tese, assume contornos ainda mais desiguais em prol do capital. Isto ocorre porque a parte dos

fundos públicos destinada à reprodução do capital adentra agora a parte que cabia à reprodução da força de trabalho, a saber, a da moradia para baixa renda. Este é mais um traço da “mercadificação” da política habitacional. Nela, quem regula os limites deste avanço do capital é o princípio da focalização dos gastos e as suas condicionalidades, pois é por meio deste que é determinado quem pode pagar, qual o valor dos subsídios e onde se define o que é de interesse público e o que é de interesse privado. Talvez o fenômeno observado é uma redução da função de antivalor do fundo público no campo da habitação. Ou seja, o PMCMV reduz a esfera pública dos investimentos federais em habitação, pois o suporte do fundo público à acumulação do capital ganha espaço, tomando uma parte do espaço que dava suporte à reprodução da força de trabalho. A privatização avança sobre a esfera até então pública da habitação social. Por trás dos “avanços” propagandeados pelo PMCMV, esconde-se o rearranjo do fundo público, e neste sentido, o Programa distancia-se da perspectiva de um reformismo fraco.

Um dos mecanismos-chave utilizados no âmbito do PMCMV para obter o sucesso enquanto política de mercado é o reajuste periódico dos valores máximos de financiamento por unidade habitacional. Como vimos, os dados evidenciaram que o PMCMV criou mecanismos para possibilitar os processos que interferem diretamente na acumulação de capital, como os ganhos rentistas e os ganhos no processo de construção. Em apenas três anos, o reajuste médio dos valores máximos financiáveis ficou na casa dos 50%, superior a qualquer perda inflacionária, o que comprova a incorporação e a garantia dos processos de acumulação nos financiamentos. Tal reajuste representa não apenas um alívio, mas um verdadeiro “presente” para o mercado imobiliário, que viu seus negócios aumentarem vigorosamente, justamente no período após a crise internacional.

Com a análise da legislação foi possível perceber que o PMCMV não surgiu de forma pronta, acabada, mas tem se estruturado ao longo de sua existência. A primeira vista este fato poderia revelar um processo natural e esperado de qualquer política ou programa que se inicia. No entanto, ao observarmos mais de perto, verificamos que houve uma escolha por parte do governo nos elementos que se apresentaram no momento da criação e os que foram apresentados tardiamente. A escolha deixa transparecer o foco principal que marcou o início do PMCMV: atender aos interesses do setor imobiliário, combater a crise econômica e produzir dividendos políticos ao governo ao prover habitação para o eleitorado que dá sustentação ao “lulismo”.

A legislação não é o único meio pelo qual o PMCMV acaba enfraquecendo o papel do poder municipal. A análise sobre a atribuição prevista para os agentes do PMCMV revela

que os agentes financeiros, especialmente o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal, são os principais operadores do Programa e, portanto, os agentes públicos principais. Desta forma, a gestão financeira do PMCMV tende a sofrer menor interferência do poder público municipal. Se, a princípio, esta pouca interferência pode ser entendida como positiva, por contribuir para evitar pressões clientelistas características dos jogos de poder locais com agentes que agem em benefício próprio e não de interesse público, num olhar mais atento o que se observa é um deslocamento de parte da gestão para agentes privados (mercado e empresas de construção), que não estão isentos de interesses da mesma natureza. Ou seja, o Governo, ao colocar o poder público municipal numa posição secundária, não elimina um problema, mas cria outro. Desloca a participação das prefeituras das decisões e, em seu lugar, coloca as empresas de construção.

Mesmo perante à CEF e ao BB, que representam o poder público federal, a relação com os agentes privados não deixa de ser problemática. Estes são os denominados “agentes executores” ou “promotores”, isto é, aqueles que possuem a prerrogativa de enviar propostas e projetos de conjuntos habitacionais. Apesar do Programa permitir uma variedade deles (empresas, sindicatos, cooperativas etc.), é o setor das empresas de construção o mais forte, dominando a produção habitacional. O PMCMV coloca um poder decisório muito grande nas mãos das empresas, restando às Instituições Financeiras Oficiais Federais (BB e CEF) o papel de análise da viabilidade técnica e jurídica dos projetos e o acompanhamento da sua execução, e ao poder público municipal a função de apoiador tanto das empresas quanto destas instituições. Mesmo quando se trabalha com a faixa 1, denominada social, o capital privado tem sido um dos principais protagonistas, o que obriga a repensar a “dimensão pública” da habitação social.

A análise quantitativa da evolução do PMCMV confirma aquilo que o desenho institucional prometeu, a saber, o modelo privatista de atenção aos interesses do capital imobiliário é o carro-chefe da política. Isto é válido tanto para a produção de “mercado popular” (faixas 2 e 3) quanto para a de “interesse social” (faixa 1). Na produção de mercado popular, o número de contratações foi expressivo, desembolsando 78% do total dos recursos, comprovando a sua preferência na aplicação dos recursos. A faixa 2 é a que teve um maior percentual de entrega de unidades habitacionais (70% em relação ao contratado) sendo o segmento dos produtos mais vendidos no mercado. Na produção para a faixa 1, apesar do desembolso ter sido de 22% do total, cerca de 90% das unidades foram contratadas por iniciativa das empresas. Em suma, mesmo na faixa em que os recursos ainda não tem sido majoritários, já se verifica uma presença maciça de empresas de

construção como os principais agentes, sejam de grande ou de pequeno porte. A magnitude do significado do PMCMV, enquanto política de habitação é evidente. Das 2.773.275 unidades contratadas entre 2009 a 2013, 45,88% correspondem à faixa 1. Um número bastante expressivo, algo que não se verifica desde os tempos do Banco Nacional de Habitação (BNH).

No capítulo 3, a análise da atuação dos agentes privados permitiu compreender o funcionamento do PMCMV do ponto de vista do capital. Constituiu-se, com a política habitacional, um ambiente de negócios imobiliários e neste sentido o PMCMV está sendo um sucesso. Retoma-se a questão urbana: a julgar pelo que se verificou no município de São José do Rio Preto, as empresas encontram, nos municípios nos quais atuam, uma ambiente favorável ao desenvolvimento dos seus negócios. O poder público federal, representado neste momento pela CEF, encara as empresas como parceiros fundamentais sem os quais não há sequer a proposição dos empreendimentos. É altamente desejável que os agentes privados deem o pontapé inicial dos conjuntos habitacionais, negociando terrenos, preparando os projetos e as planilhas orçamentárias, documentação e os entreguem a CEF para a análise. São os agentes privados quem determinam a quantidade de unidades habitacionais a serem construídas, assim como a sua localização. Ao entregar estas funções à iniciativa privada elas são inevitavelmente inseridas na lógica do mercado: o número e localização de unidades variará conforme o tamanho e preço do terreno, o investimento desejado, a escala que garantirá a lucratividade desejada etc.

Para atuarem nos segmentos social e econômico, anteriormente pouco atrativos para o mercado imobiliário, as empresas tiveram que promover alterações na sua estrutura administrativa e societária, e nas estratégias do modelo de negócios e da produção em si. O segmento econômico ampliou a extensão geográfica da atuação das grandes construtoras, extrapolando o eixo Rio-São Paulo e abrangendo terrenos no interior do estado de São Paulo e nas capitais de outros estados brasileiros. Algo parecido aconteceu com as empresas construtoras analisadas, isto é, apesar de iniciarem suas atividades na cidade antes da vigência do PMCMV, elas intensificaram seus negócios a partir daí, tendo a habitação econômica como um dos principais ramos.

Os produtos oferecidos pelas empresas possuem uma característica marcante, a saber, a padronização de projetos arquitetônicos que conformam os perfis ou modelos de produtos oferecidos por essas empresas. Com um “portfólio” de poucos produtos, sejam eles empreendimentos horizontais ou verticais, o fundamento é a produção em escala, tendo em vista a solvabilidade dos negócios.

Para que a produção em escala funcione nas condições brasileiras, a mão de obra empregada se dá predominantemente sob a forma da subcontratação, sobretudo nos canteiros de obras. As subcontratações permitem a negociação individual e a substituição da relação salarial pela relação comercial, na qual as empresas maiores liberam-se para escolher aqueles prestadores de serviços que oferecem o melhor serviço ao menor preço. A regra da subcontratação só é quebrada quando se verifica um gargalo de mão de obra, forçando as empresas a contornar este problema, pois concorre para a queda na produtividade. As duas estratégias mais utilizadas pelas empresas estudadas como alternativas tem sido o aumento do emprego de mão de obra própria, na maioria dos casos formalizada, e a modernização de algumas etapas da obra, com o uso de tecnologias mais “eficientes”, ainda que de forma bastante cautelosa e gradual. Tais alternativas são auxiliadas indiretamente pelo PMCMV porque este tem garantido uma oferta de recursos financeiros abundantes que permite as empresas pensarem no longo prazo e sustentarem as inovações tecnológicas e a mão de obra própria, com carteira assinada. Porém este auxílio não objetiva e nem possui forças para alterar radicalmente as relações de produção no canteiro de obras.

Do ponto de vista arquitetônico e urbanístico, o que diferencia os produtos analisados é a tipologia (vertical ou horizontal), a característica do loteamento (aberto ou fechado), a presença de infraestrutura de lazer e a localização. Isto comprova que o PMCMV permite algumas possibilidades de produtos, ainda que muitas vezes limitada aos modismos dos mercados locais. Quanto à questão das tecnologias empregadas, predomina a alvenaria estrutural em todos os produtos, permeada por outros elementos pré-fabricados e maquinários pesados, além de um controle tecnológico da produção. As diferentes tecnologias observadas, as mais modernas convivendo com as menos, revelam uma modelagem da produção com inovações limitadas pela lógica e pelos “benefícios” econômicos da subcontratação.

Na comparação da atuação das três empresas percebe-se perfis diferentes. Um aspecto que tem feito a diferença é a questão do capital aberto, porque incide diretamente na estrutura de gestão e produção e na cultura das empresas, interferindo no rumo dos seus negócios. O desenho institucional do PMCMV, de corte privado e com crédito abundante favorece o capital financeiro. As empresas que abriram capital tiveram um impulso maior aos seus negócios antes do PMCMV, como é o caso das empresas 1 e 2 analisadas, que conquistaram uma amplitude nacional e possuem um poderio econômico muito maior que da empresa 3. Porém, após o PMCMV, como ele consolida um modelo que

se pretende duradouro de política habitacional, permite que os fluxos do mercado de capitais continuem voltados ao setor de habitação, ampliando os horizontes da financeirização.

A abertura de capitais também é determinante em relação à estrutura de produção, pois implica garantir um nível de prestação de informações muito superior, um maior uso de tecnologias de informação e comunicação para controlar a produção, forçando um redesenho da gestão e do planejamento da produção. No caso das empresas analisadas, este tipo de controle é mais fortemente verificado nas empresas 1 e 2, sendo muito tímido ou secundário na empresa 3. Estas novas técnicas de controle permitiram um maior rigor no acompanhamento das tarefas do canteiro sob o regime de subcontratação. O processo de modernização é parcial, pois ele atinge e serve mais às altas funções na hierarquia de trabalho do que propriamente no canteiro de obras.

Quanto às formas de obtenção de lucro, é interessante observar a estrutura de organização das empresas. No geral, o que se verifica é a centralização da gestão e a descentralização da produção. Todas as empresas analisadas mantêm escritórios regionais que centralizam as decisões e abrigam as equipes de projeto e planejamento da produção e também controlam os gastos decisivos para a margem de lucro, como as compras de materiais de construção. A produção no canteiro de obras, por sua vez, ocorre de forma descentralizada, em inúmeras subcontratações que vão diluindo os riscos da empresa contratante que responde pelo financiamento obtido no PMCMV. Há variações conforme a faixa de renda ao qual se enquadra um empreendimento. Para as faixas 2 e 3 além dos ganhos na produção dos edifícios há os ganhos na comercialização das unidades. Para a faixa 1, os ganhos ocorrem exclusivamente na produção e, por esta razão, a escala dos empreendimentos é maior, com um grande número de unidades habitacionais. O aprimoramento do PMCMV ao longo do tempo criou melhores condições de garantia da efetivação dos lucros em todas as faixas. No caso da faixa 1, reajustou em cerca de 50% o valor máximo financiável das unidades habitacionais, num período de 3 anos, incorporando os ganhos com a terra e aumentando a taxa de remuneração das empresas na construção.

A produção de mercado, portanto, não se dá igual em todas as faixas de renda. Acima de 3 salários mínimos é possível o domínio de toda a cadeia de produção, desde a incorporação, construção e as vendas. Abaixo desta faixa, a mediação do Estado é maior, pois a liberação de recursos deve vir acompanhada da seletividade e das condicionalidades as quais discutimos, numa escala maior do que a de outros extratos de renda. A participação do Estado tem que ocorrer de forma diferenciada, exigindo a

complementaridade das políticas sociais, como o Programa Bolsa Família, e o envolvimento das várias esferas de governo. Também deve ser levado em consideração o aumento do poder de consumo como um fator relevante para a política de habitação.

Para finalizar, resgatando este conjunto de considerações à luz do foco desta tese de compreender o significado do PMCMV do ponto de vista do problema estrutural da moradia popular no Brasil, **é possível perceber que o Programa não estabelece uma proposta de superação deste problema estrutural.** Na verdade, a despeito de algumas virtudes pontuais que possam ser identificadas, o PMCMV articula-se de forma conservadora com o processo de desenvolvimento econômico periférico pós-fordista. Conservadora porque se articula a ele sem apresentar um contraponto significativo, contribuindo, e não enfrentando, com a atualização da relação histórica brasileira entre o moderno e o arcaico, que perpetua um regime de acumulação baseado na superexploração do trabalho. Esta é uma das grandes responsáveis por inviabilizar o acesso à propriedade de uma moradia digna. Ao não apontar para um rumo diferente, o PMCMV não colabora para diminuir os desafios da construção de uma política habitacional brasileira mais justa e distributiva, que favoreça, ao invés de dificultar, o desenvolvimento socioespacial mais igualitário. Neste sentido, considera-se necessária a revisão dos arranjos institucionais e da aplicação do fundo público federal destinado à habitação, estabelecidos com o PMCMV, não mais em favor da acumulação de capital, mas sim na direção do desenvolvimento social e na busca por uma cidade sócio espacialmente mais justa.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

ABREU, Allan de; CALÇAS, Maria Stella; MARQUES, Raul. **Dilma entrega 1.993 casas em novo bairro de Rio Preto**. Jornal Diário da Região, Caderno Cidades, 20/08/2011. Disponível em: <http://www.diarioweb.com.br/novoportal/noticias/Cidades/85738,,Moradores+vendem+cas+a+no+Nova+Esperanca.aspx>

ABREU, Allan de; MARQUES, Raul. **Moradores Nova Esperança falam de sonhos e decepções**. Jornal Diário da Região, Caderno Cidades, 28/08/2011. Disponível em: <http://www.diarioweb.com.br/novoportal/noticias/Cidades/75129,,Moradores+do+Nova+Esperanca+falam+de+sonhos+e+decepcoes.aspx>

ACSELRAD, Henri. **Desregulamentação, contradições espaciais e sustentabilidade urbana**. Revista Paranaense de Desenvolvimento, Curitiba, n.107, p.25-38, jul./dez. 2004.

Agência Câmara de Notícias. (2011). **Deficit habitacional no Brasil é de 5,5 milhões de moradias**. Agência Câmara de Notícias, 27 de abril de 2011. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/agencia/noticias/ADMINISTRACAO-PUBLICA/196187-DEFICIT-HABITACIONAL-NO-BRASIL-E-DE-5,5-MILHOES-DE-MORADIAS.html> (Acesso Julho de 2011).

Agência Estado. **Governo anuncia redução de déficit habitacional no País**. Agência Estado, 23/03/2010. Disponível em: <http://www.fjp.gov.br/index.php/banco-de-noticias/35-fjp-na-midia/1020-governo-anuncia-reducao-de-deficit-habitacional-no-pais> >Acesso em Julho de 2011<.

ARANTES, Otília Beatriz Fiori; VAINER, Carlos B; MARICATO, Ermínia. **A Cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000.

ARANTES, Pedro Fiori. **Pesquisa sobre o PAR apresenta antecedentes do “minha casa, minha vida”**. São Paulo: Revista Pós v.17 n.28, dezembro, 2010.

\_\_\_\_\_. **Arquitetura na era digital-financeira: desenho, canteiro e renda da forma**. Tese de Doutorado, FAU-USP, 2010.

ARAÚJO, A. C. **A casa própria alugada no programa de Arrendamento residencial: questões da política pública habitacional e o caso do Residencial Cavaleri na cidade de Marília – SP**. São Carlos: Dissertação de mestrado, 2007.

ARENDR, Hanna. **O que é política**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

ARRETCHE, Martha. **Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo**. Revista Brasileira de Ciências Sociais - VOL. 14 N°. 40, junho de 1999.

\_\_\_\_\_. e RODRIGUEZ, Vicente (org.). **Descentralização das Políticas Sociais no Brasil**. São Paulo: FUNDAP, FAPESP; Brasília: IPEA, 1999.

ARSHER, 1995. **Métapolis, ou L’avenir des villes**. Paris: Odile Jacob, 1995.

AVRITZER, L. **Sociedade civil e participação no Brasil democrático**. São Paulo: Cortez.

BARBOSA, Itaquê Santana. **Impactos do Movimento de Moradia na política e produção habitacional do Estado de São Paulo**. Florianópolis: III Seminário Nacional e I Seminário Internacional Movimentos Sociais Participação e Democracia, Agosto 2010.

BARBOSA, Itaquê Santana. **O Estado e a produção habitacional pública**. Dissertação de mestrado – FFLCH, 2008.

BOLAFFI, G. **A Casa das Ilusões: Aspectos Sócio-Econômicos do Plano Nacional de Habitação**. S. Paulo: Cadernos Cebrap 27, 1977.

BONDUKI, Nabil Georges. **Habitat: as práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras**. São Paulo, SP: Studio Nobel, 1997.

\_\_\_\_\_. **Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula**. *Revista eletrônica de Arquitetura e Urbanismo*, São Paulo, n.1, p. 71-104, set. 2008. Disponível em: <<http://www.usjt.br/arq.urb>>. Acesso em 14/08/2009.

\_\_\_\_\_. **Origens da Habitação Social no Brasil. arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. São Paulo: Estação Liberdade, 1998.

BONATES, Mariana F. **Ideologia da casa própria... sem casa própria. O programa de arrendamento residencial na cidade de João Pessoa-PB**. João Pessoa: Editora Universitária UFPB, 2009.

BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elzine Rossetti, MORAIS DOS SANTOS, Silvana Mara de, TAMASO MIOTO, Regina Célia (Orgs.). **Política Social no Capitalismo, Tendências Contemporâneas**. São Paulo: Cortez Editora, 2009.

BRAGA, Ruy. **A Política do Precariado: do populismo à hegemonia lulista**. São Paulo: Boitempo: USP, Programa de Pós-Graduação em Sociologia, 2012.

BRESSER-PEREIRA, **texto**. Local, Editora, 1998.

BUENO, José Carlos de Lima. **A expansão física de São José do Rio Preto de 1980 a 2000**. Tese de Doutorado, FAU-USP, 2003.

BUENO, Laura Machado de Mello (org.); CYMBALISTA, Renato (org.). **Planos diretores municipais: Novos conceitos de Planejamento Territorial**. São Paulo: Annablume, 2007.

CALÇAS, Maria Stella; AUGUSTO, Victor. **Bairro Nova Esperança, velhos problemas**. *Jornal Diário da Região, Caderno Cidades*, 08/01/2012. Disponível em: <http://www.diarioweb.com.br/novoportal/noticias/Cidades/85853,,Bairro+Nova+Esperanca,+velhos+problemas.aspx>

CARDOSO, Luiz R. **Construção Habitacional por mutirão: caracterização, gerenciamento e custos**. Dissertação apresentada à Escola Politécnica da USP, 1993.

CARINHATO, Pedro Henrique. **Neoliberalismo, reforma do estado e políticas sociais nas últimas décadas do século XX no Brasil.** AURORA ano II número 3 – Dezembro de 2008.

CASTRO, Carolina Maria Pozzi. **A Explosão do autofinanciamento na produção de moradia na São Paulo dos anos 90.** São Paulo: Tese de doutorado – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – São Paulo, 1999.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Intervenções: o marxismo na batalha das ideias.** São Paulo: Cortez, 2006.

CRUZ, José Luis Vianna da Cruz. **Projetos Nacionais, elites locais e regionalismo.** Desenvolvimento e dinâmica territorial no Norte Fluminense. Tese de Doutorado. IPPUR, UFRJ, 2003.

CYMBALISTA, Renato. (2005). Refundar o não fundado: desafio da gestão democráticas das políticas urbana e habitacional no Brasil, de 28/04/2005. **Revista Eletrônica Cidadania na Internet.** Disponível em: [www.fag.edu.br/.../politica%20urbana%20e%20habitacional.doc](http://www.fag.edu.br/.../politica%20urbana%20e%20habitacional.doc) > acesso em 31/10/2012.

DAGNINO, Evelina (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil.** São Paulo, Paz e Terra/Unicamp, 2002.

DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Terezinha Ramos. **O Processo de urbanização no Brasil.** São Paulo: Edusp, 1999.

FERNANDES, Cássia do Carmo Pires; SILVEIRA, Suely de Fátima Ramos da. **Ações e Contexto da Política Nacional de Habitação: da Fundação Casa Popular ao Programa “Minha Casa, Minha Vida”.**

FERNANDES, Florestan. **A Revolução Burguesa no Brasil.** São Paulo: Globo, 2006.

FERNANDJES, Rita. **Conselhos fracassam, ficam no papel e são esquecidos.** Jornal Diário da Região, Caderno Política, 11 de março de 2007.

\_\_\_\_\_. Opositores criticam IPTU progressivo. Jornal Diário da Região, Caderno Política, 22 de agosto de 2006.

FERNANDJES, Rita. **Apenas 6 vereadores vão à audiência do Plano Diretor.** Jornal Diário da Região, Caderno Política, 12 de setembro de 2006.

FERREIRA, Ademir Antonio. **Gestão empresarial: de Taylor aos nossos dias: evolução e tendências da moderna administração de empresas.** São Paulo: Cengage Learning, 2008.

FERREIRA, João Sette Witaker. **O mito da cidade-global: o papel da ideologia na produção do espaço terciário em São Paulo.** Revista Pós-FAUUSP, Dezembro de 2004.

FERREIRA, João Sette Witaker. **São Paulo: o mito da cidade-global.** São Paulo: Tese de Doutorado FAUUSP, 2003.

FERRO, Bruno. **Em três anos, imóveis têm até 100% de valorização.** Jornal Diário da Região, Caderno Economia, 11 de março de 2012.

FIORI, José Luís; TAVARES, Maria da Conceição. **(Des)ajuste global e modernização conservadora**. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

FIX, Mariana de Azevedo Barreto. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**. Campinas: Tese de Doutorado na Universidade Estadual de Campinas, 2011.

FRIEDMANN, John; WOLFF, Goetz. **World city formation: an agenda for research and action**. International Journal of Urban and Regional Research. Volume 6, 3.Ed., p.309–344, Setembro 1982.

FRIEDMANN, John. **The World City Hypothesis**. Development and Change. Volume 17, 1.Ed., p.69–83, Janeiro 1986.

GAMA, Alexandre. **Câmara aprova Plano Diretor de Rio Preto**. Jornal Diário da Região, Caderno Política, 5 de outubro de 2006.

GOMES SILVA, Ilse. **Democracia e participação na “reforma” do Estado**. Ed. Cortez: São Paulo, 2003.

GRUPPI, Luciano. **Conceito de hegemonia em Gramsci**. Rio de Janeiro: Graal, 2003.

HARVEY, David. **A Condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 2012.

\_\_\_\_\_. **A produção capitalista do espaço**. Annablume, 2006.

\_\_\_\_\_. **O enigma do capital**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2011.

HEINZ, W. **Partenariat public-privé dans la Aménagement Urbain**. Paris: L’ Harmanttan, 1994.

JUNQUILHO, Gelson. S. **Teorias da administração pública**. Florianópolis: UFSC; [Brasília]; CAPES; UAB, 2010.

\_\_\_\_\_. **Ação gerencial na Administração Pública: a re/produção de “raízes” brasileiras**. 2000. 334 f. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal de Minas Gerais – Faculdade de Ciências Econômicas, Belo Horizonte - MG, 2000.

\_\_\_\_\_. **Gestão e ação gerencial nas organizações contemporâneas: para além do “folclore” e o “fato”**. Revista Gestão & Produção, São Carlos, v. 8, n. 3, p. 304-318, dez. 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/gp/v8n3/v8n3a07.pdf>>. Acesso em: 3 dez. 2009.

KOWARICK, Lúcio. **Espoliação urbana**. São Paulo: Paz e Terra, 1979.

KURZ, Robert. **O colapso da modernização**. São Paulo: Paz e Terra, 1993.

LAGO, L. C. **Minha Casa, Minha Vida: experiências de autogestão coletiva**. Entrevista concedida ao site Observatório das Metrópoles em Julho de 2011. [http://observatorio.dasmetrosoles.net/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1713&catid=0&Itemid=88&lang=pt](http://observatorio.dasmetrosoles.net/index.php?option=com_content&view=article&id=1713&catid=0&Itemid=88&lang=pt) (Acesso em Julho de 2011).

LANÇONI, José Luiz. **“Sem-teto” invadiram 40 casas no Nova Esperança.** Jornal Diário da Região, Caderno Cidades, 03 de dezembro de 2011. Disponível em: <http://www.diarioweb.com.br/novoportal/noticias/Cidades/84472,,Semteto+invadiram+40+casas+no+Nova+Esperanca.aspx>

LEITÃO, K. Oliveira. **A dimensão territorial do Programa de Aceleração do Crescimento.** São Paulo: Tese de Doutorado-USP, 2011.

LE GALÈS, P. **Du gouvernement des villes a la gouvernance urbaine.** Revue Française de Science Politique, v. 45, n. 1, p.57-95, fév, 1995.

LIMA, Rodrigo. **Vereadores ignoram audiência pública.** Jornal Diário da Região, Caderno Política, 19 de setembro de 2006.

LIMA, Rodrigo; GAMA, Alexandre. **Dilma Vive dia de Lula em Rio Preto.** Jornal Diário da Região, Caderno Cidades, 20 de agosto de 2011. Disponível em: <http://www.diarioweb.com.br/novoportal/noticias/Politica/74043,,Dilma+vive+dia+de+Lula+em+Rio+Preto.aspx>.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. **Dilma entrega casas, libera verba e vira alvo de disputa política.** Jornal Diário da Região, Caderno Política, 19/08/2011. Disponível em: <http://www.diarioweb.com.br/novoportal/noticias/politica/73870,,Dilma+entrega+casas,+libera+verba+e+vira+alvo+de+disputa+politica.aspx>

MARICATO, Ermínia. **Política Habitacional no Regime Militar.** Petrópolis: Vozes, 1987.

\_\_\_\_\_. **A Nova Política Nacional de Habitação.** Jornal o Valor, 24 de novembro de 2005.

MARINI, Rui Mauro. **Dialética da dependência.** São Paulo: Vozes, 1973.

MIAGUSKO, E. **Mutirão autogestionário e o contexto da experiência democrática revisitado.** Cad. CRH [online]. 2011, vol.24, n.61, pp. 167-181. ISSN 0103-4979. doi: 10.1590/S0103-49792011000100012.

MOLOTCH, H. e LOGAN, J. **Urban fortunes: The Political Economy of Place.** Berkeley: University of California Press, 1987.

MOURA, M. S. S. **Cidades empreendedoras, cidades democráticas e redes públicas: tendências à renovação da gestão local.** Salvador, tese doutorado – NPA/UFBA, 1997.

OLIVEIRA, Francisco de. **A navegação venturosa: ensaios sobre Celso Furtado.** São Paulo: Boitempo, 2003a.

\_\_\_\_\_. **Crítica à Razão Dualista / O Ornitorrinco.** São Paulo: Boitempo, 2003b.

\_\_\_\_\_. **Resistirão a república e a democracia?** Revista USP, São Paulo, n.59, p. 164-171, setembro/novembro 2003c.

\_\_\_\_\_. **O vício da virtude. Autoconstrução e acumulação capitalista no Brasil.** São Paulo: Novos Estudos – CEBRAP, março de 2006.

\_\_\_\_\_. **Os direitos do antivalor: Economia política da hegemonia imperfeita.** Petrópolis: Vozes, 1998.

\_\_\_\_\_; BRAGA, Ruy; RIZEK, Cibele Saliba (Orgs.). **Hegemonia às avessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira.** São Paulo: Boitempo, 2010.

\_\_\_\_\_; RIZEK, Cibele Saliba (Orgs.). **A Era da Indeterminação.** São Paulo: Boitempo, 2007.

OFFE, Clauss. **Problemas estruturais do Estado capitalista.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

PAIVA, Cláudio Cesar de. **A diáspora do Capital Imobiliário, sua dinâmica de valorização e a cidade no capitalismo contemporâneo: a irracionalidade em processo.** Campinas: Tese de doutorado, 2007.

PARKINSON. M. **Política Nacional Britânica para las ciudades: la experiencia de la década de 1980.** Revista Estudios Territoriales, n. 39, p. 197 a 220. Jan a abril de 1992.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Administração Pública Brasileira Entre o Gerencialismo e a Gestão Social.** RAE - Revista de Administração de Empresas, v.45, n°.1, 2005, p. 36-49.

PAULANI, Leda Maria. **Brasil Delívev: servidão financeira e estado de emergência econômico.** São Paulo: Boitempo, 2008.

PEREIRA, Olivia Campos Maia. **Credito solidário como política pública de habitação: mudanças no cenário?** Campinas: PUC, 2006.

RIZEK, Cibele Saliba. **Orçamento Participativo em S. Paulo: Publicização da cidade?** Coimbra: VIII Congresso luso-afro-brasileiro de Ciências Sociais, 2004.

\_\_\_\_\_. **Trabalho, moradia e cidade. Zonas de indiferenciação?** Anpocs, Caxambu, 2010.

RODRIGUES, Elton. **Emcop entrega últimas 498 casas do Nova Esperança.** Jornal Diário da Região, Caderno Cidades, 06 de outubro de 2011. Disponível em: <http://www.diariodaregiao.com.br/novoportal/Noticias/Cidades/80519,,Emcop+entrega+ultimas+498+casas+do+Nova+Esperanca.aspx>

ROLNIK, Raquel. **O programa Minha Casa, Minha Vida está avançando, mas apresenta alguns problemas.** Disponível em: <http://raquelrolnik.wordpress.com/2010/06/17/o-programa-minha-casa-minha-vida-esta-avancando-mas-apresenta-alguns-problemas/>

\_\_\_\_\_. (Org.); BISCHOF, R.; KLINTOWITZ, D.; REIS, J. **Como produzir moradia bem localizada com os recursos do programa Minha casa minha vida? Implementando os instrumentos do Estatuto da Cidade!** Brasília: Ministério das Cidades, 2010.

ROSSETO, R. **Organismos internacionais e autoconstrução: análise e reflexões sobre as políticas de habitação para a população de baixa renda.** Dissertação de mestrado apresentada a FAUUSP, 1993.

ROYER, Luciana de Oliveira. **Financeirização da política habitacional.** São Carlos: Tese de Doutorado, 2009.

SADER, Emir; GARCIA, Marco Aurélio. **Brasil: entre passado e o futuro.** São Paulo: Fundação Perseu Abramo/Boitempo, 2010.

SANTOS, Alessandra Cristina dos; SILVA, Ricardo Siloto da. **A administração municipal e a regularização de parcelamentos clandestinos do solo.** In: V Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico. Desafios para o Direito Urbanístico Brasileiro no Século XXI, 2006, São Paulo. Anais do V Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico, 2006.

\_\_\_\_\_. **Produção Ilegal do espaço urbano.** São Carlos: Dissertação de Mestrado UFSCar, 2009.

\_\_\_\_\_. C. e SILVA, Ricardo Siloto. **A Administração Municipal e a Regularização de Parcelamento Clandestino do Solo.** São Paulo: IBDU, 2000.

SANTOS, Cláudio Hamilton. **Políticas Federais Habitação.** Brasília: IPEA, 1999.

SECOVI – SP. **Apartamentos econômicos de 2 dormitórios são destaque em Rio Preto.** São Paulo: Robert Michel Zarif Assessoria Econômica, 2012.

SHIMBO, Lúcia Zanin. **Habitação social, Habitação de mercado - a confluência entre Estado, Empresas construtoras e capital.** São Carlos: Tese de Doutorado, 2010.

SHIMBO, Lúcia Zanin. **Financeirização, padronização e expansão: os empreendimentos residenciais “econômicos” de empresas construtoras configurando cidades.** Florianópolis: XIII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. 25 a 29 de maio de 2009.

SINGER, André. **Raízes sociais e ideológicas do Lulismo.** São Paulo: Cadernos Cebrap Novos estudos nº.85, 2009.

\_\_\_\_\_. **Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador.** São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SINGER, Paul. **A Crise Do Milagre.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

SOUZA, C.; CARVALHO, I. M. M. **Reforma do Estado, Descentralização e Desigualdades.** Lua Nova, n 48, pp. 187-212, 1999.

TEIXEIRA, Rodrigo Alves; PINTO, Eduardo Costa. **A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico.** Economia e Sociedade, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 909-941, dez. 2012.

TEODÓZIO, Deucimar Marques. **Do Sertão à cidade. Planejamento urbano em S. J. do Rio Preto: dos anos 50 aos anos 2000.** São Carlos: Tese de Doutorado, 2008.

THEODORO, Mário; DELGADO, Guilherme. **Política social: universalização ou focalização – subsídios para o debate**. IPEA, 7 de agosto de 2003.

VALOR ECONÔMICO. (2010). **Prefeituras queixam-se dos gastos com infraestrutura**. Jornal Valor Econômico, São Paulo/SP, Política, 26 de julho de 2010.

VARGAS, Heliana Comin; ARAUJO, Cristina Pereira. **Arquitetura e Mercado Imobiliário**. Barueri: Manole, 2014.

VILLAÇA, Flávio. **As Ilusões do Plano Diretor**. S.l.: s.n., 2005.

\_\_\_\_\_. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel/Fapesp/LILP, 2001.

WEBER, M. **Economía y sociedad: esbozo de una sociología comprensiva**. México: Fondo de Cultura, 1984.