

UNESP 

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA  
“JÚLIO DE MESQUITA FILHO”

*Faculdade de Ciências e Letras Campus de Araraquara – SP*

Aline Marcondes Miglioli

**Os impactos do programa habitacional “Minha Casa,  
Minha Vida”: uma análise dos casos de São Paulo e  
Recife.**

**ARARAQUARA – SP**

**2016**

ALINE MARCONDES MIGLIOLI

# **Os impactos do programa habitacional “Minha Casa, Minha Vida”: uma análise dos casos de São Paulo e Recife.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação, Universidade Estadual Júlio de Mesquita Filho, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Economia

Orientador:

Prof. Dr. Adilson Marques Gennari

ALINE MARCONDES MIGLIOLI

# **Os impactos do programa Habitacional “Minha Casa, minha Vida”: uma análise dos casos de São Paulo e Recife.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação, Universidade Estadual Júlio de Mesquita Filho, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Economia

Orientador:  
Prof. Dr. Adilson Marques Gennari

## **BANCA EXAMINADORA**

Orientador Adilson Gennari Marques

Banca: Prof. Dr. Humberto Miranda do Nascimento

Banca: Prof. Dr. Sebastião Guedes

UNESP  
ARARAQUARA

Miglioli, Aline

Os impactos do programa habitacional "Minha Casa, Minha Vida": uma análise dos casos de São Paulo e Recife. / Aline Miglioli – 2016  
160 f.

Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", Faculdade de Ciências e Letras (Campus Araraquara)  
Orientador: Adilson Marques Gennari

1. urbanização. 2. política habitacional. 3. Minha Casa Minha Vida. 4. políticas públicas. 5. cidades.  
I. Título.

Ficha catalográfica elaborada pelo sistema automatizado  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

## Agradecimentos

Ao meu orientador Adilson Gennari, agradeço por toda ajuda, empenho e paciência nestes dois últimos anos de trabalho. Além das orientações teóricas, sou grata por ter me guiado pelo único referencial teórico no qual seria possível abordar os problemas a que me proponho. Estendo o agradecimento aos colegas do GPHEC que acompanharam a realização desta pesquisa. Agradeço ao Prof. Humberto e ao pessoal do CEDE (UNICAMP) pela ajuda na referência bibliográfica e na obtenção dos dados trabalhados ao longo do trabalho. Aos amigos que contribuíram de alguma forma para a realização deste trabalho agradeço ao André Doca pela ajuda com os dados, bibliografias e afins, ao camarada Fábio Castro pelo estímulo intelectual e parceria, à Fran e ao Aldo pela recepção tão calorosa em Recife. Ao Edemilson da Metro Modular agradeço pela entrevista concedida.

Ao longo deste trabalho tive muito tempo para repensar o papel da casa: o que ela representa para o urbano, o que ela representa para a economia etc. Durante esta jornada enquanto estive sozinha no frio do Chile, enquanto estive perdida nos conjuntos habitacionais no Recife ou enquanto vaguei de biblioteca em biblioteca buscando um canto para escrever, sempre me senti em casa mesmo estando longe dela. É por isso que concluído este trabalho e com toda a vida que transcorreu ao longo dele (separações, perdas, conquistas, mudanças) tive uma certeza: casa é onde o seu coração está. Por isso agradeço a todos os envolvidos por serem minha casa, meu porto seguro, **meus**.

Aos meus pais, Jorge Lobo Miglioli e Marli Marcondes por todo apoio, suporte e envolvimento ao longo desta jornada. De vocês herdei a curiosidade pelo mundo e sem o suporte, incentivo e carinho de vocês, eu nunca o teria explorado: obrigada. Ao Gonçalo, pela sutil apresentação á problemática que orientou este trabalho: o Nordeste. Aos meus irmãos, meio irmãos, primos e tios que se envolveram e torceram por mim em todos os momentos: obrigada. Em memória da minha vó, que deu outro significado as minhas idas para Araraquara. Obrigada pelo amor de todos vocês.

Aos meus amigos agradeço a minha amiga/irmã Luisa Battaglini por uma vida de companheirismo e quem sempre se disponibilizou a me ajudar. Ao Rafael Felipe e Fernando Esposito pela ajuda na pesquisa de campo e sem os quais esta árdua tarefa não teria sido tão maravilhosa. Ao Felipe Dalcin por trazer a amenidade tão necessária para a conclusão deste trabalho. Ao Guilherme Esmael pela apresentação á empresa Modular. Ao Felipe Perez pela companhia nos momentos de agonia. Aos companheiros da CEPAL, especialmente ao Jaime e Marta, companheiros intelectuais que guardarei para a vida toda. Um obrigado especial a minha fonoaudióloga Flávia Puccini que quase virou expert em políticas habitacionais. Ao Pietro, pelo estímulo tão forte quanto a onda que leva o barco até a areia. A todos meus amigos e amigas o agradeço muito mais que pela presença de vocês durante este processo, agradeço por vocês terem aceitado minha ausência, estando presente nos momentos que mais precisei.

Por fim, agradeço a todos aqueles que perderam “dois minutinhos” (eventualmente, dez) para responderem ao questionário de campo, a todos que abriram a porta de suas casas para uma desconhecida com uma prancheta e muitas curiosidades e aos inúmeros porteiros, que foram tão gentis comigo.

*A maior riqueza do homem  
é a sua incompletude.  
Nesse ponto sou abastado.  
Palavras que me aceitam como sou - eu não aceito.*

*Não aguento ser apenas um sujeito que abre portas,  
que puxa válvulas, que olha o relógio,  
que compra pão às 6 horas da tarde,  
que vai lá fora, que aponta lápis,  
que vê a uva etc. etc.*

*Perdoai  
Mas eu preciso ser Outros.  
Eu penso renovar o homem usando borboletas.  
(Manoel de Barros)*

***A vós, borboletas.***

## **Resumo**

A partir de um referencial teórico marxista este trabalho analisa o programa habitacional Minha Casa Minha Vida dentro de seu contexto histórico observando as diferenças de aplicação em duas regiões com realidades socioeconômicas distintas: São Paulo e Recife. Através observação sobre as características da produção habitacional em cada cidade, o tipo de empresa atuante e os impactos no espaço urbano, conclui-se que o programa se comporta diferentemente entre as duas regiões. Enquanto em São Paulo a produção para os segmentos mais altos de renda esteve associada a uma estratégia de incorporação do capital internacional no portfólio das maiores empresas, em Recife a produção esteve direcionada à valorização das propriedades rurais recém-incorporadas à malha urbana.

Estes resultados refletem os diferentes interesses do capital em cada região do país e demonstram que, apesar de defenderem grupos diferentes, seus interesses estes estarão sempre sobrepostos ao interesse social proposto pelo programa e como consequência as habitações para a população mais pobre são deixadas em segundo plano. Essa conclusão está em consonância com o que se pode esperar de um programa com referencial neoclássico baseado na liberalização do mercado.

Palavras-chave: política habitacional, Minha Casa, Minha Vida, desigualdade, construção civil, São Paulo, Recife.

## **Abstract.**

Inspired by a marxist theoretical reference, this work aims to analyze the Brazilian housing program “Minha Casa, Minha Vida” in its historical context, stressing its differences in two regions of Brazil, which one with its own socioeconomics particularities: São Paulo and Recife. Supported by the observation of the housing production within the program, the type of company involved and its impacts on the urban transformation in each city, we intend to reveal how the program works on those realities. While in São Paulo the production seems to predominate on the highest extracts of income, strategy associated with the objective of incorporation of those companies on the worldwide capital markets, in Recife the production, seems to be oriented to increase the value of the land recently incorporated on the urban limit.

Those results show the differences of capital interest in each region of the country and despite its dissemblance, they both seem to overlap the need for popular housing to valorize the gains of capital. This conclusion corroborates with similar results obtained by the mainstream paradigm, on which the base of the program relies on.

Key-words: housing policy, Minha Casa, Minha Vida, inequality, construction sector, São Paulo, Recife.

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - População por faixa de renda (Censo de 2000) e abrangência do mercado residencial privado e déficit de moradias nas faixas de 0 a 5 e 0 a 3 salários mínimos. ....	38
Gráfico 2 - Produção do Minha Casa Minha Vida em São Paulo por ano .....	56
Gráfico 3 - Produção de unidades habitacionais em São Paulo por construtora .....	57
Gráfico 4 - Produção do PMCV em São Paulo por construtora - Faixa 1 .....	57
Gráfico 5 - Produção do PMCMV em São Paulo por construtora - Faixa 2 .....	58
Gráfico 6 - Produção do PMCMV em São Paulo por construtora - Faixa 3 .....	58
Gráfico 7 - Total da produção do PMCMV em São Paulo por Grupo Empresarial .....	59
Gráfico 8 - Produção do PMCMV em São Paulo por Grupo Empresarial - Faixa 1 .....	59
Gráfico 9 - Produção do PMCMV em São Paulo por Grupo Empresarial - Faixa 2.....	59
Gráfico 10 - Produção do PMCMV em São Paulo por Grupo Empresarial - Faixa 3.....	60
Gráfico 11 - Número de unidades habitacionais por ano em Recife e na RMR.....	87
Gráfico 12 - Produção de unidades habitacionais na RMR - Faixa 1 .....	87
Gráfico 13 - Produção de unidades habitacionais na RMR - Faixa 2.....	88
Gráfico 14 - Produção de unidades habitacionais na RMR - Faixa 3.....	89
Gráfico 15 - Produção total de unidades habitacionais na RMR.....	91
Gráfico 16 - Unidades habitacionais produzidas por faixa de renda nos municípios da RMR	104
Gráfico 17 - Localização dos empreendimentos na RMR - Faixa 1.....	104
Gráfico 18 - Localização dos empreendimentos na RMR - Faixa 2.....	105
Gráfico 19 - Localização dos empreendimentos na RMR - Faixa 3.....	106
Gráfico 20- Índice FipeZap para São Paulo.....	116
Gráfico 21 - índice FipeZap para Recife .....	117

## LISTA DE MAPAS

Mapa 1 – Localização dos empreendimentos verticais em São Paulo lançados pelas principais construtoras entre janeiro de 1992 e dezembro de 2006.....	53
Mapa 2 - Participação regional da empresa B atuante no PMCMV em São Paulo (2014). ....	62
Mapa 3 - Localização dos empreendimentos visitados do PMCMV em São Paulo .....	66
Mapa 4 - Localização dos empreendimentos do PMCMV por faixa de renda.....	70
Mapa 5 – Mapa da Vulnerabilidade Social – São Paulo, 2004.....	73
Mapa 6 – Qualidade da infraestrutura urbana para a RMSP – 2010 .....	75



Mapa 7 – Qualidade da mobilidade urbana para a RMSP – 2010.....	76
Mapa 8 – Condições habitacionais urbanas para a RMSP – 2010.....	76
Mapa 9 – Índice de Bem-Estar Urbano para a RMSP – 2010.....	77
Mapa 10 – Região Metropolitana de Recife .....	85
Mapa 11 - Localização dos empreendimentos visitados do PMCMV na RMR.....	92
Mapa 12– A distribuição dos empreendimentos do PMCMV na cidade de Recife. ....	101
Mapa 13 – Localização dos empreendimentos do PMCMV na RMR .....	103
Mapa 14 - Tipologias Sócio – Ocupacionais na Região Metropolitana de Recife – 2010. ....	107
Mapa 15 - Índice de Bem-Estar Urbano (IBEU- Local) da RMR, 2010. ....	108
Mapa 16 - Índice de Mobilidade Urbana (IBEU- Local) da RMR, 2010. ....	109
Mapa 17 - Índice Condições Habitacionais Urbanas (IBEU- Local) da RMR, 2010.....	110
Mapa 18 - Índice de Infraestrutura Urbana (IBEU- Local) da RMR, 2010.....	111

### **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1 - Índice de Bem-Estar Urbano (IBEU) .....	6
Quadro 2 - Relação entre os principais atores do processo de produção de moradias .....	15
Quadro 3 - Estrutura de funcionamento do Banco Nacional de Habitação para o segmento popular.....	24
Quadro 4 - Política Habitacional: responsabilidade de quem? .....	29
Quadro 5 - Como se calcula o déficit habitacional? .....	37
Quadro 6 - Quadro síntese dos circuitos de financiamento do PMCMV .....	40
Quadro 7 - O Programa Minha Casa Minha Vida: características do financiamento por faixa de renda. ....	41
Quadro 8 - Alterações no PMCMV 2 .....	42
Quadro 9 - Agentes que compõem o sistema de produção das torres de escritório de São Paulo .....	52
Quadro 10 - Dados compilados da pesquisa de campo realizada em 7 conjuntos habitacionais do PMCMV entre 16/01 - 24/01 (Amostra: 31 entrevistados) .....	66
Quadro 11 - Número de empreendimentos por construtora e município - RMR .....	91

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Déficit habitacional por faixa de renda - Brasil.....	33
Tabela 2 – Distância e tempo de locomoção dos empreendimentos MCMV ao centro da cidade por modal de transporte. ....	45
Tabela 3 - Distribuição da produção do MCMV por faixa de renda familiar .....	55
Tabela 4 - Status dos projetos de Conjuntos Habitacionais da Secretaria de Habitação do Estado de São Paulo .....	55
Tabela 5 - Porcentagem de participação no mercado das cinco maiores empresas atuantes do PMCMV em São Paulo .....	60
Tabela 6 - Banco de terreno das duas principais empresas atuantes no PMCMV em São Paulo .....	62
Tabela 7 - Concentração das unidades habitacionais por faixa de renda e zona geográfica - São Paulo .....	71
Tabela 8 - Concentração do valor do empreendimento por faixa de renda e zona geográfica - São Paulo .....	71
Tabela 9- Participação das faixas por região - São Paulo.....	72
Tabela 10 - Distribuição da produção do MCMV por faixa de renda familiar na Região Metropolitana de Recife .....	86
Tabela 11 – Distribuição das unidades habitacionais contratadas na RMR direcionadas para a Faixa 1 até 2013.....	88
Tabela 12 - Distribuição das unidades habitacionais.....	90
Tabela 13- Média de unidades habitacionais por conjunto nas cidades da RMR por faixa de renda .....	94
Tabela 14- Média de unidades habitacionais por conjunto nas cidades da RMR por faixa de renda - dados ajustados.....	94
Tabela 15- Unidades Habitacionais por região em Recife .....	102

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Distribuição dos empreendimentos PMCMV por faixa de renda na Região Metropolitana do Rio de Janeiro .....	44
Figura 2 - A segregação em Recife: oposição entre os condomínios de luxo ao fundo e as moradias precárias localizadas nos baixios alagados (Favela Brasília Teimosa e o Bairro de Boa Viagem) .....	82

Figura 3 - A verticalização na orla de Recife .....	83
Figura 4 – Etapas da produção pré-moldada com módulos de plástico.....	138

### LISTA DE ABREVIATURAS

<b>BNH</b>	Banco Nacional de Habitação
<b>CBIC</b>	Camera Brasileira da Industria e Construção Civil
<b>CDH</b>	Companhia de Desenvolvimento Habitacional
<b>CECAP</b>	Caixa Estadual de Casas para o Povo
<b>CEDE</b>	Centro de Estudos do Desenvolvimento
<b>CEF</b>	Caixa Economica Federal
<b>CNPJ</b>	Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
<b>COHAB</b>	Companhia de Habitação Popular
<b>CRI</b>	Certificado de Recebíveis Imobiliários
<b>EUA</b>	Estados Unidos da América
<b>FAR</b>	Fundo de Arrendamento Residencial
<b>FAU</b>	Faculdade de Arquitetura e Urbanismo
<b>FCP</b>	Fundação Casa Popular
<b>FGTS</b>	Fundo Garantidor por Tempo de Serviço
<b>FGV</b>	Fundação Getúlio Vargas
<b>FMI</b>	Fundo Monetário Internacional
<b>HIS</b>	Habitação de Interesse Social
<b>IAP</b>	Instituto de Aposentadoria e Pensão
<b>IBEU</b>	índice de Bem-Estar Urbano
<b>IBGE</b>	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
<b>IE</b>	Instituto de Economia
<b>IPTU</b>	Imposto Predial e Territorial Urbano
<b>MST</b>	Movimento dos Sem Terra
<b>OGU</b>	Orçamento Geral da União
<b>ONG</b>	Organização Não Governamental
<b>PAC</b>	Programa de Aceleração do Crescimento
<b>PAEG</b>	Programa de Ação Economica do Governo
<b>PDDES</b>	Plano decenal de Desenvolvimento Economico e Social
<b>PIB</b>	Produto Interno Bruto
<b>PlanHab</b>	Plano Nacional de Habitação
<b>PlanSab</b>	Plano Nacional de Saneamento
<b>PlanMob</b>	Plano Nacional de Mobilidade
<b>PMCMV</b>	Programa Minha Casa Minha Vida
<b>PND</b>	Plano Nacional de Desenvolvimento
<b>PNDR</b>	Política Nacional de Desenvolvimento Regional
<b>PNDU</b>	Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
<b>PNH</b>	Política Nacional de Habitação

<b>PNH</b>	Plano Nacional de Habitação
<b>PREZEIS</b>	Plano de Regulamentação das Zonas Especiais de Interesse Social
<b>PROFILURB</b>	Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados
<b>RMR</b>	Região Metropolitana de Recife
<b>RMSP</b>	Região Metropolitana de São Paulo
<b>SBPE</b>	Sociedade Brasileira de Poupança e Empréstimo
<b>SCI</b>	Sistema de Crédito Imobiliário
<b>SFH</b>	Sistema de Financiamento Habitacional
<b>SFI</b>	Sistema Financiero Imobiliário
<b>SPE</b>	Sociedade de Propósito Específico
<b>SUDAM</b>	Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia
<b>SUDENE</b>	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
<b>SUPURB</b>	Secretaria de Política Urbana
<b>UNICAMP</b>	Universidade Estadual de Campinas
<b>USP</b>	Univesidade de São Paulo
<b>ZEIS</b>	Zonas Especiais de Interesse Social

## SUMÁRIO

<b>Introdução .....</b>	<b>1</b>
<b>Capítulo 1 – O programa Minha Casa, Minha Vida no contexto das políticas urbana.....</b>	<b>9</b>
1.1 Referencial teórico .....	10
1.2 Históricos das políticas urbanas e habitacionais.....	17
1.3 O Programa Habitacional Minha Casa, Minha Vida .....	36
1.3.1 O cenário urbano e econômico do lançamento do PMCMV .....	36
1.3.2 O PMCMV.....	39
<b>Capítulo 2 - O Programa MCMV em São Paulo .....</b>	<b>48</b>
2.1 O Mercado .....	54
2.2 A mercadoria.....	64
2.3 Cidade .....	69
<b>Capítulo 3 - O Programa MCMV em Recife .....</b>	<b>73</b>
3.1 O Mercado .....	85
3.2 A mercadoria.....	92
3.3 Cidade .....	100
<b>Considerações finais .....</b>	<b>114</b>
<b>Bibliografia .....</b>	<b>127</b>
<b>Anexo 1 – Questionário aplicado aos moradores do PMCMV .....</b>	<b>131</b>
<b>Anexo 2 - Conjuntos habitacionais visitados em São Paulo e Recife.....</b>	<b>133</b>
<b>Anexo 3 – Sobre as inovações construtivas no PMCMV .....</b>	<b>138</b>
<b>Apêndice – Tabela da pesquisa de campo: questões subjetivas .....</b>	<b>141</b>



Acesse as imagens e mapas em melhor definição com o código a cima ou entre em

<http://alinemmglioli.wix.com/pmcmv>

## Introdução

A proposta de avaliar o desempenho de uma política habitacional brasileira significa em última instância inserir-se no debate sobre a condição de urbanização dos países periféricos. Julgamos que através da teoria dominante no pensamento econômico seria impossível captar as particularidades do processo urbano – e conseqüentemente da política habitacional - nestes países, pois os pressupostos que o constitui foram elaborados com base na urbanização ocorrida nos países centrais. Para construirmos uma análise crítica, consideramos importante reunir elementos de ordem extra econômica ou categorias anteriores ao próprio capitalismo sobrepostas a estruturas mais modernas, que estão excluídos do arcabouço dominante e neste aspecto, este trabalho se alinha àqueles que já vinham discutindo a urbanização na América Latina partindo do pressuposto que este processo, devido a condição peculiar de reprodução da força de trabalho assim como da forma como algumas relações se reproduzem, este processo aconteceu de maneira distinta do que nos países centrais.

Julgamos que a teoria da urbanização no discurso marxista nos oferece um referencial melhor para avaliação dos processos que originam o tipo de ocupação urbana no Brasil, pois, associam-no às características de reprodução do capitalismo periférico. Por isso faremos uma breve retrospectiva de como a discussão sobre o urbanismo periférico chegou até a vertente sobre a qual nos apoiamos neste trabalho, nosso intuito não é esmiuçar o desenvolvimento teórico de cada autor que compõe este debate, é apenas levantar alguns elementos que consideramos essenciais para justificar nossa escolha teórica.

Em primeiro lugar é importante ressaltar que o próprio Karl Marx não se debruçou sobre a problemática do urbano, porém com sua teoria da renda da terra deixou pistas sob as quais outros intelectuais a desenvolveram. A discussão ficou por muito tempo restrita à condição dos países centrais e foi trazida para a América Latina por Manuel Castells (1983) que a inseriu no debate como uma extensão do problema da reprodução social da força de trabalho. Ao comparar o tipo de urbanização nas nossas cidades com aquela dos países centrais Castells percebeu que naqueles a urbanização acelerada e concentrada não corresponde a uma base produtiva equivalente, o que resulta na sua incapacidade de absorver os trabalhadores, gerando um descompasso entre a urbanização e a proletarianização. Essa “massa” não-proletarizada é enxergada como uma nova categoria, os marginalizados,

capazes de gerar uma própria cultura e se reproduzirem em condições distintas do setor formal. É sobre a discussão do marginal que a problemática do urbano se desenvolverá na tradição marxista.

No Brasil a crítica à Castells desemboca em três vertentes analíticas principais segundo Arantes (2009): Paul Singer (1973) ao avaliar as preposições de Castells critica a oposição entre o marginal e o moderno, pois para ele a expansão do setor monopolista dependeria em última instância do excedente gerado no próprio setor arcaico, e portanto a dualidade se expressaria então sobre a forma de complementariedade. Francisco de Oliveira (1982) também fornece sua crítica na mesma perspectiva, para o autor a industrialização no Brasil foi feita a partir da garantia de existência de uma mão-de-obra barata, pautada na pauperização da condição de vida dos trabalhadores, resultado da negação do Estado em assumir parcela do custo de reprodução deste trabalhador em função de repassar o excedente para a classe média concluir seu processo modernizador. Como consequência, a reprodução desta classe trabalhadora é feita através de uma economia de subsistência que resulta no tipo de habitação precária a qual ela deve recorrer. Por fim, uma terceira via crítica foi feita por um conjunto de pesquisadores de São Paulo dentre os quais se sobressai a participação de Lúcio Kowaric. Para o grupo, o crescimento econômico e a pobreza são dois elementos inerentes ao capitalismo subdesenvolvido e não marginais a ele e, portanto, a desigualdade urbana é vista como um reflexo da distribuição desigual entre as diversas classes da riqueza socialmente criada. Neste prisma, a solução ao problema estaria unicamente na organização e reivindicação popular e não poderia, portanto, ser resolvido através do mercado. Lúcio Kowaric (1980) traz à discussão o conceito de espoliação urbana, que é o processo violento pelo qual a população pobre é submetida para que se realizem os ganhos de capitais. A inovação de sua interpretação foi considerar a espoliação urbana como inerente à forma periférica e a partir desta constatação se conclui que as formas de consumo coletivo características de um Estado de Bem-Estar Social e aplicadas por exemplo na Europa, são impossíveis na nossa estrutura de capitalismo. Sob este prisma a presença e principalmente a ausência oportuna do Estado representa papel fundamental para garantir a reprodução dessas condições.

Apesar de críticos à Castells, todos os três pensadores acabam compartilhando da percepção de cidade como um reflexo espacial das estruturas sociais e econômicas, ou seja, ela é vista como essencial ao capitalismo apenas no sentido que contém os elementos de consumo necessário para a reprodução do trabalhador. A interpretação da cidade como um

objeto ativo para conformação da forma de expansão capitalista será introduzida ao debate pelos pesquisadores da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP (FAUUSP). Segundo essa vertente a produção da cidade cria as condições da perpetuação das formas de extração de mais-valia características do capitalismo periférico (ARANTES, 2009). A discussão transpassa, portanto, a dualidade entre marginalidade e modernização e atribuí à marginalidade o papel de recriar as condições de reprodução da acumulação na periferia. Destaca-se nesta análise a importância que a extração da renda fundiária exerce sobre o processo de urbanismo, afirmando-se que o crescimento urbano é pautado muito mais pela renda fundiária do que pela possibilidade de lucros com a incorporação imobiliária.

Dentre os teóricos que se especializaram nesta chave interpretativa, ressaltamos a contribuição de Gabriel Bolaffi (1976), autor que se debruça sobre a produção habitacional do BNH e através dela comprova como a expansão da mancha urbana está articulada com a perspectiva de extração de renda da terra. Neste aspecto a produção habitacional nas periferias da cidade e com baixa qualidade construtiva não representam uma exceção, ao contrário, seguem um padrão batizado por ele de “padrão periférico de crescimento da metrópole”, cujo objetivo último é o rentismo. Esse processo encontraria seu limite no momento em que as deseconomias sociais resultantes deste padrão começassem a anular os ganhos privados, então o Estado retornaria como planejador, redirecionando o processo para outras áreas. O interessante desta perspectiva é que a habitação deixa de ser um problema relacionado ao setor da construção civil e desloca-se para um problema fundiário, de acesso à terra (BOLAFFI, 1976).

Apesar das perspectivas divergentes é neste debate que surge o olhar crítico à cidade marginal, além disso ressalta-se a importância para este trabalho de considerar a produção da cidade como elemento central para garantir a reprodução do capitalismo no Brasil. Por isso, ao longo de nossa análise para além de abordarmos o PMCMV através do consumo da cidade que ele proporciona, procuraremos posicioná-lo como estratégia de construção da própria cidade assumindo que ele opera conforme um modelo que há muito já foi exposto, com o agravante da recente financeirização do setor, o que liga a produção urbana a uma esfera ainda mais importante: a do capital financeiro.

Essa primeira aproximação ao referencial teórico do trabalho não é suficiente para abordar todos os temas sobre os quais precisaremos nos debruçar ao longo da pesquisa, portanto, o primeiro capítulo agregará todas as questões teóricas sobre as quais se apoiará a



crítica ao programa. Nele, por exemplo, discutiremos os condicionantes do preço das moradias, os agentes envolvidos neste setor e o processo de realização desta mercadoria especial que é a habitação. Feitas essas considerações, a segunda parte do capítulo cumprirá a função de inserir historicamente este trabalho, para isso, apresento um pequeno histórico das políticas habitacionais no Brasil com o intuito de diferenciar quais elementos do programa atual são de fato novidades e quais são continuidades de antigos processos.

No segundo capítulo apresentaremos a aplicação do programa na cidade de São Paulo e no terceiro na de Recife. Cada caso será avaliado em três esferas: o comportamento da oferta, a qualidade da mercadoria – tanto da habitação como do condomínio – e, a inserção da mercadoria na cidade. É importante introduzir aqui qual será a metodologia utilizada para a avaliação de cada caso e antes de apresentá-la é importante ressaltar que a principal fonte de dados sobre a qual se baseia este trabalho é o banco de dados cedido pelo Ministério das Cidades ao CEDE (IE-UNICAMP) como parte de uma pesquisa promovida pelo próprio Ministério e que foi cordialmente cedida à esta pesquisa com a condicionalidade de que se preservasse as informações referentes às empresas. Por este motivo não identificaremos as empresas envolvidas no PMCMV e nos referiremos a elas de maneira genérica e acreditamos que a supressão dos nomes das companhias não altere a qualidade da análise.

A avaliação dos resultados do programa será feita levando em consideração três esferas sobre as quais o PMCMV exerceu influência:

a) *O mercado:*

A partir da base de dados disponível foi possível identificar a participação das empresas por faixa de renda e por valor do empreendimento. Tratamos os dados agrupando as empresas participantes do mesmo grupo empresarial, e neste processo o grande problema encontrado foi a identificação dos grupos proprietários das Sociedades de Propósito Específico (SPE). A SPE é um modelo de gestão, autorizado no Brasil em 1995, que consiste em criar uma nova empresa limitada ou uma sociedade anônima - mais conhecida no meio empresarial como *joint venture* - voltada para a realização de um único projeto, nesse caso um único empreendimento imobiliário. A vantagem de se criar uma SPE é o de reduzir o risco financeiro do empreendimento tanto para o comprador final como para o investidor, principalmente no caso do mercado imobiliário, pois a SPE está desvinculada financeiramente da empresa e com isso, em caso de falência desta, a segunda não vem a ser

afetada, ou seja, isola-se a empresa do risco financeiro inerente à obra (CASTRO, 2009). Para encontrarmos as empresas responsáveis pelas diferentes SPE buscamos na base de dados da receita federal, no site das construtoras e em alguns casos mais difíceis através do endereço cadastrado junto ao CNPJ. As outras informações apresentadas para a descrição das empresas foram encontradas no próprio sítio das construtoras ou nos seus balanços patrimoniais, como por exemplo, a abertura ou não no mercado de capitais, os principais acionistas, a existência de *banklands* etc.

b) *A mercadoria:*

Nesta seção vamos avaliar que tipo de moradia é oferecida pelo programa para observar se há diferenças substanciais entre as faixas de renda, a localização na cidade e entre as próprias cidades. A importância em observar a qualidade dessas habitações é que este fator compromete a eficiência do programa a longo prazo, pois se sujeitos a habitações precárias, os moradores em pouco tempo sentirão necessidade de trocar de morada, resultando na ineficiência do PMCMV como combate ao déficit habitacional. Para obtermos as informações necessárias aplicamos um questionário aos beneficiários das duas cidades estudadas. O questionário encontra-se em anexo (ANEXO 1) e foi aplicado para moradores de habitações de todas as faixas de renda em diversas localizações nas cidades. A relação de conjuntos visitados está sistematizada no anexo 2. No questionário incluímos também perguntas sobre a adequabilidade do programa à renda das famílias com o intuito de nos aproximarmos do perfil socioeconômico dos beneficiários. Ressaltamos que nosso objetivo não é ter uma amostra representativa ao programa em termos estatísticos, mas sim colher impressões e informações sobre o padrão de moradores desses conjuntos.

c) *A cidade:*

Para avaliar os resultados territoriais do PMCMV realizamos o mapeamento das unidades habitacionais por faixa do programa, através do endereço dos conjuntos disponibilizados na base de dados. Apenas com essa informação não se pode inferir se o empreendimento está bem localizado ou não em termos de acesso a transportes e serviços e, para contornar essa insuficiência, utilizamo-nos do mapeamento já existente do Índice de

Bem-Estar Urbano, produzido pelo Observatório das Metrôpoles, para em última instância, avaliar se a distribuição territorial das habitações segue a distribuição espacial da pobreza.

### **Quadro 1 - Índice de Bem-Estar Urbano (IBEU)**

O IBEU é um indicador elaborado pelo Observatório das Metrôpoles para avaliar a dimensão urbana do bem-estar dos cidadãos promovido tanto pelo mercado como pelo Estado. O objetivo do estudo é através do IBEU-Global oferecer comparações entre as Regiões Metropolitanas ou entre os municípios de cada região metropolitana, através do IBEU-Local.

Para o cálculo do índice é feita uma média entre cinco dimensões, cada uma com o mesmo peso e que são compostas por diferentes indicadores com pesos equivalentes. As informações são obtidas no Censo Demográfico do IBGE ou nas Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílio, dependendo da disponibilidade dos dados. As dimensões e seus respectivos itens constitutivos estão listados abaixo:

- 1) Mobilidade urbana: calculado através da distância casa-trabalho como *proxy* do que seria uma boa condição de deslocamento. A dimensão é calculada através da proporção de pessoas por família que demora até uma hora no trajeto casa-trabalho, pois considera-se adequado tardar até uma hora nesse tipo de deslocamento;
- 2) Condições ambientais urbanas são mensuradas através da existência dos seguintes itens no entorno do domicílio:
  - Arborização;
  - Esgoto à céu aberto;
  - Lixo acumulado;
- 3) Condições habitacionais urbanas através da avaliação dos seguintes itens:
  - Existência de habitações em aglomerados subnormais;
  - Densidade domiciliar, sendo que é considerado adequado até duas pessoas por dormitório;
  - Densidade morador por banheiro, sendo que é considerado adequado até quatro moradores por banheiro;
  - Material das paredes, sendo que é considerado adequado paredes de alvenaria com revestimento ou madeira;

- Espécie de domicílio, sendo que é considerado inadequadas as casas de cômodo, tendas ou barracas, habitação dentro de estabelecimentos ou em vagões, *trailers* etc.

4) Atendimento aos serviços coletivos urbanos, os quais são:

- Água;
- Esgoto;
- Energia;
- Lixo

5) Infraestrutura urbana, ou seja, a existência de:

- Iluminação pública;
- Pavimentação das ruas no entorno;
- Calçada;
- Meio fio/ Guia
- Rampa para cadeirantes;
- Identificação do logradouro

Os valores de cada uma das dimensões são calculados de forma padronizada, segundo a formula abaixo, e definidos no intervalo de zero a um, sendo que quanto mais próximo de um melhor a sua condição.

$$Dind = \frac{\text{valor observado} - \text{pior valor}}{\text{Melhor valor} - \text{pior valor}}$$

Fonte: RIBEIRO; RIBEIRO (2013).

*“Quem constrói a casa não é quem a ergueu mas quem nela mora (Mia Couto, Terra Sonambula)”.*

## **Capítulo 1 – O programa Minha Casa, Minha Vida no contexto das políticas urbanas.**

O objetivo geral deste capítulo é introduzir o cenário no qual foi criado o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) a partir do seu referencial histórico e teórico, pois consideramos que a compreensão de alguns aspectos do programa só pode ser feita à luz da trajetória da evolução das políticas urbanas brasileiras, especialmente no que tange aos antigos programas habitacionais. Nosso principal objetivo é ao final do capítulo distinguir quais foram as continuidades e as rupturas entre as políticas retratadas e o PMCMV.

Ao longo da descrição histórica será possível perceber que as políticas urbanas brasileiras são determinadas por dois elementos: em primeiro lugar está a evolução do campo teórico do planejamento urbano, geralmente trazido dos países europeus e o tipo de intervenção implementado no Brasil – assim como em outros países da América Latina- com certa defasagem temporal e adaptado às condições políticas e econômicas do país. Um segundo fator determinante é o próprio cenário econômico, pois veremos que, por exemplo, em momentos de expansão do gasto público se formulou um determinado modelo intervencionista de política urbana para estimular a industrialização. Por outro lado, no momento de instabilidade financeira, marcados pela forte inflação e crise fiscal, a política urbana é desestruturada e o governo passa a atuar somente de maneira pontual na resolução dos problemas urbanos.

A discussão sobre o PMCMV assim como sobre o problema habitacional que o permeia pode ser feita sob diversas esferas (pela política de crédito ou urbana, pela evolução institucional etc.) e diversas chaves interpretativas. A nossa preocupação recai principalmente sobre as relações que ele reproduz e as classes que privilegia, portanto o referencial teórico que julgamos dar conta deste processo é o marxista, o qual será apresentado de forma que se possa delimitar de que se trata o problema habitacional, os principais atores e as principais consequências.

Para tratar de todos esses assuntos dividiremos este capítulo em três seções, além desta pequena introdução. Em primeiro lugar faremos uma discussão sucinta sobre a problemática urbana apresentando os marcos teóricos sobre os quais se apoia este trabalho. Feito isso, partiremos para uma retrospectiva histórica das políticas urbanas e habitacionais

nos últimos 80 anos e na terceira e última seção apresentaremos o cenário de criação do PMCMV para em seguida descrever o funcionamento do próprio o programa.

### 1.1 Referencial teórico

Ao estudarmos o PMCMV estamos introduzindo a problemática sobre a qual ele foi criado: a existência de um déficit habitacional. Entretanto, o que significa o déficit habitacional? Teoricamente esse indicador representa o número de moradias que se precisa construir para que a demanda por habitações seja atendida, ou seja, pressupõe-se que haja maior demanda do que oferta de moradias. O conceito de déficit habitacional reflete o número de pessoas que não possui moradia ou possui moradia inadequada e esta definição não abrange o problema dos inúmeros imóveis vazios já construídos<sup>1</sup>. Pela teoria tradicional o problema habitacional reflete um desajuste do mercado de moradias o qual é atribuído à complexidade da produção da moradia: primeiro porque seu tempo de produção e consumo é considerado longo, o que diminui a sua velocidade de reprodução, segundo porque ela é um bem imóvel, ou seja, deve ser produzida e consumida no mesmo espaço. Essas duas características impõem a necessidade da existência de outros setores complementares para que o mercado possa funcionar automaticamente, como por exemplo o mercado de crédito. A partir dessa abordagem a falha em promover a condição para o bom funcionamento do mercado é o responsável pelo problema da moradia. Ele é portanto um problema de ajuste conjuntural. Entretanto, para nós a existência de uma parcela da população sem moradias envolve mais do que um problema produtivo; fosse a habitação apenas um direito, a responsabilidade e as medidas para provê-la poderiam ser solucionadas apenas com a intervenção estatal, entretanto fosse ela somente uma mercadoria, o setor privado daria conta de atender a demanda existente apenas através do mercado (VILLAÇA, 1986). O grande problema é que ela é tratada como mercadoria enquanto é um direito essencial a sobrevivência do trabalhador.

Além da complexidade da produção desta mercadoria especial, a provisão da habitação envolve outras questões caras ao pensamento hegemônico. Em primeiro lugar, é necessário garantir o acesso do trabalhador à essa moradia ao menor custo possível de forma a rebaixar custo de reprodução do trabalhador sem, no entanto, deixar de garantir a extração de mais-

---

<sup>1</sup> A descrição do cálculo do déficit habitacional encontra-se na página 37.

valia ao capitalista. A partir desta lógica, a invasão de terrenos públicos e a construção de favelas corroboraria com a intenção dos capitalistas ao reduzir o custo de reprodução do trabalhador. Entretanto, essa solução é contraditória à ambição dos próprios capitalistas envolvidos na produção imobiliária e principalmente contra a instituição da propriedade privada, essencial para a manutenção do sistema capitalista. Para solucionar este empasse é preciso envolver o Estado, que é o responsável por garantir que a parcela excluída do mercado de moradias tenha acesso a ele de forma a não comprometer a mais-valia ele pode intervir de duas formas: ou através de políticas de subsídio, ou seja, transformando o dinheiro dos contribuintes em capital produtivo, ou atuando apenas na regulamentação do mercado habitacional, de maneira a tentar incluir via mercado (ou excluir de vez) aqueles que não conseguem ascender a uma moradia. Veremos na segunda parte deste capítulo que ao longo da história do Brasil, a solução preferível foi a segunda, pois mesmo reconhecendo que o mercado habitacional não consegue resolver o déficit habitacional, a burguesia evitou comprometer os gastos estatais, criando artifícios para regulamentar o mercado.

No entanto, se o baixo custo da moradia é fundamental ao capitalismo porque habitação é uma mercadoria com um preço tão elevado? A questão sobre a determinação do preço da moradia resvala sobre os elementos que compõem o preço da mercadoria, o mais importante deles é a localização da moradia na cidade, pois resulta de sua localização o acesso à infraestrutura urbana (saneamento, luz, energia) e principalmente à mobilidade para acessar os serviços, locais de trabalho etc. O que determina a localização da habitação é o resultado de uma teia de interesses sobre a cidade. A discussão do problema habitacional deve, portanto, começar abrangendo o tema das cidades, o que em última instância é fundamental para a compreensão do capitalismo, uma vez que a cidade capitalista e, conseqüentemente, a divisão do espaço sob o domínio do modo de produção capitalista implicam em uma organização específica do espaço para cada um dos elementos do processo de circulação de capital (LEVEBvre, 1972). Neste aspecto o conflito de classes se reflete nos conflitos por espaço, pois as diferentes frações do capital e da força de trabalho têm interesses opostos dentro do mesmo território.

A importância da cidade capitalista é dupla: por um lado ela representa a projeção da sociedade global sobre o terreno e, por isso, nela contêm-se as contradições do sistema e conflitos de classes como nos mostra a disputa pela terra e os movimentos por habitação. Por outro lado, a cidade é essencial para permitir a industrialização, pois somente a partir da concentração de meios de produção, de um exército industrial de reserva e do excedente



garante-se a condição para a reprodução do capital (LEFEBVRE, 1972). Neste aspecto a cidade pode estabilizar um modo de produção particular, assim como ser também o lugar das contradições acumuladas e, portanto, o berço para o surgimento de um novo modo de produção que supere o capitalismo (HARVEY, 1973).

Ainda para Harvey (1973) é a concentração do excedente que dita a forma de organização social e econômica e sobre a qual se sobrepõe a organização do urbano. O urbano, portanto, é indispensável para a reprodução do capitalismo, pois é através dele que se promove uma acumulação primitiva permanente, a qual Harvey denomina de “acumulação por espoliação”, e que consiste na incessante reconstrução do meio urbano como estratégia de valorização do capital, envolvendo processos de desapropriação ou expulsão principalmente sobre a população mais pobre.

A complexidade do processo que determina a localização das moradias pode ser melhor entendida se passarmos pelo tema da renda da terra. Teremos que fazê-lo de maneira superficial, visto que esta é uma problemática que vem sendo debatida desde os economistas clássicos, como David Ricardo, e persiste até a atualidade como tópico de discussão entre os teóricos da área. A apresentação desse extenso debate requerer um aprofundamento muito maior do que com o qual podemos chegar neste trabalho, por isso sobre a teoria da renda da terra abordaremos somente os fatores que contribuem com este trabalho.

A importância da renda da terra para o estudo do urbano é que ela é fruto da relação entre capitalistas e proprietários de terras, sendo essa última categoria uma categoria muito especial, porque foi herdada de fases anteriores do capitalismo. A acumulação primitiva que deu ensejo ao sistema capitalista fez-se a partir dos cercamentos na Europa que garantiram a concentração da renda da terra, desde então a expropriação tem sido uma das formas de garantir a acumulação de capital e é a permanência deste mecanismo através das diferentes fases do capitalismo o que se coloca como questão a ser estudada.

A renda da terra foi definida por Marx (1968) como renda absoluta e diferencial. Na sua teoria sobre a renda diferencial, derivada dos avanços feitos por David Ricardo, se entende que esta seja determinada pela diferença entre o preço de produção na terra mais produtiva e na menos produtiva, pois, uma vez que os preços agrícolas são determinados como preços oligopolistas - dados pela produtividade média do setor - a renda da terra é determinada pelos diferenciais de custos das terras agrícolas com pior produtividade. Marx não nega, no entanto, o papel fundamental da renda absoluta para a compreensão do sistema capitalista. Segundo ele, ainda na terra menos fértil é possível identificar a existência de uma renda, a

qual seria a absoluta. Ela é condicionada pela diferença entre o preço da mercadoria e seu valor, sendo este determinado pelo trabalho incorporado e aquele pela concorrência, originando um preço médio. A diferença entre o valor e o preço médio se dá na forma de um excedente que além da mais-valia remunera também os proprietários de terra. Sendo assim, o condicionante último da renda absoluta é a propriedade privada da terra que, por disputar o excedente com a mais-valia, é um problema aos interesses da burguesia.

Entretanto, com o avanço do capitalismo, a renda da terra não pôde mais ser identificada somente como a produção agrícola e a mesma problemática deve ser analisada a partir da lógica da cidade. Nas cidades encontram-se dois tipos de interesse privado que recaem sobre o espaço urbano - em primeira estância por aqueles que o buscam como o objeto do seu lucro, por exemplo os proprietários de terra -e depois por aqueles que o utilizam como o marco do lucro, ou seja, ambicionam determinado espaço por conta de suas características específicas (como aglomerações populacionais, rede de transportes etc.) que geram externalidades positivas, resultando em maiores taxas de lucro para aqueles que ali se localizam. Por essas razões, podemos dizer que o valor de uso da cidade assume características complexas, uma vez que é composto por elementos como a proximidade com os mercados consumidores, a facilidade de transporte e outros elementos que poderiam gerar essas externalidades, e que não podem ser produzidos pelo homem como as outras mercadorias.

Ou seja, através da cidade e seus valores de uso complexos, é possível aumentar a produtividade do capital e diminuir o tempo de rotação do mesmo, no entanto, esses valores de uso não estão distribuídos de forma homogênea pelo espaço e é o acesso diferenciado a essas localizações que permitem o surgimento do lucro extraordinário. De maneira sucinta, portanto: o preço da terra é a transformação socioeconômica do sobre lucro da localização e é a partir deste lucro suplementar que se obtém a renda relativa, ou seja, a renda não tem como fonte a propriedade privada da terra; a propriedade da terra é uma condição para apropriação de parte da mais-valia sobre forma de renda.

Além da localização há mais duas características envolvendo o processo produtivo que diferenciam a habitação como mercadoria e que impedem com que se possa produzir habitações a baixo custo. O fato da construção encontrar-se descontínua no tempo e no espaço invalida a produção em larga escala, com isso a probabilidade de inovações se reduz, o que somado com a dispersão dos capitais e com as próprias características do processo de trabalho impedem a produção a custos menores. Podemos demonstrar esses problemas

utilizando-nos do esquema de reprodução de Marx empregado para todas as mercadorias ( $D - M - M' - D'$ ), eles encontram-se em dois momentos: o primeiro – da descontinuidade da produção- traduz-se na transformação do capital inicial em mercadoria, o que Ribeiro (1997) chamou de problema fundiário, e que nada mais é do que o impedimento de expansão do mercado de habitações frente o entrave que representa a propriedade privada. O segundo problema ocorre no momento de realização da mercadoria, uma vez que pelos impedimentos técnicos as habitações apresentam um alto valor relativo quando comparadas com o poder de compra da população.

É para solucionar o problema da descontinuidade no tempo e espaço que surge um novo ator central na nossa discussão: o incorporador imobiliário, cuja função prática é de assumir as responsabilidades pela comercialização dessas habitações. É o incorporador que concentra os capitais, inicia e organiza o processo de produção da moradia, tornando a produção viável nos cenários em que o construtor sozinho não conseguiria. Entre suas tarefas encontra-se a de conceber o projeto e estruturação do empreendimento, analisar a situação do mercado, escolher e comprar o terreno, mobilizar capital para efetivar o empreendimento, contratar o engenheiro, o arquiteto, a empresa construtora e a urbanização (se o terreno não for ainda urbanizado), promover e vender as unidades habitacionais, fiscalizar os serviços, entregar as unidades entre outras.

De maneira sistemática, podemos dizer que o processo de produção se organiza da seguinte maneira entre os atores que o compõem (RIBEIRO, 1997):

- Incorporador: Direção do processo e manutenção do empreendimento
- Empresa construtora: Coordenação do processo de trabalho
- Força de trabalho: Transformação de fatores produtivos em mercadoria

Dentre as funções do incorporador, está também a coleta de rendimentos, a alocação de capital e gestão desse capital, sendo essa a mais importante das suas atribuições, porque permite que as decisões chave da produção não sejam tomadas pelo “capital produtivo” diferentemente do que acontece nos outros ramos de atividades. Para que possa realizar essas funções, o incorporador pode associar-se a um agente financeiro e, portanto, a eficácia de suas ações está relacionada com a profundidade em que está inserido no sistema de financiamento.

A relação do incorporador com os outros atores não é unilateral, quando se relaciona com o proprietário fundiário atua como um capitalista comercial interessado nos fatores de

comercialização e localização. Ao adquirir o terreno o incorporador passa a ter controle sobre uma condição que permite o surgimento de um *sobre-lucro* de localização: a transformação do uso do solo, ou seja, extrai uma parte da renda da terra não paga ao proprietário.

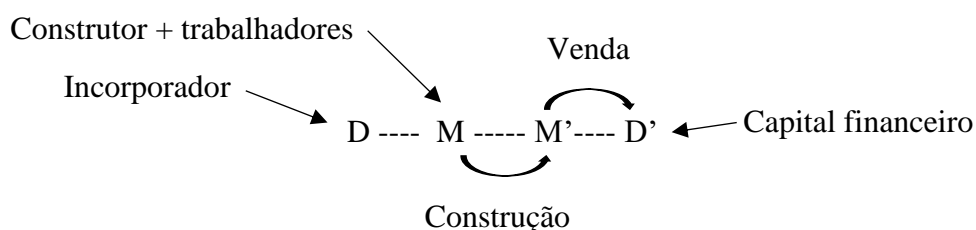
A relação do incorporador com o construtor também é dupla. Enquanto dono do terreno exerce a relação de proprietário fundiário frente a um capitalista industrial, porém a partir do momento que é responsável pela realização da mercadoria no momento seguinte da reprodução, age como um capitalista comercial frente ao capitalista industrial. Nesse tipo de relação se torna possível extrair *sobre-lucro* através da concorrência entre os construtores, sugando deste a sua mais-valia. Essas relações estão expressas sistematicamente no Quadro 2.

**Quadro 2 - Relação entre os principais atores do processo de produção de moradias**



Fonte: RIBEIRO, 1997.

No esquema de reprodução de Marx essas relações ficariam organizadas da seguinte maneira: o capital fundiário entra no circuito através da concentração de capitais que permite a compra dos terrenos, a construção acontece no momento seguinte e é protagonizada pelas construtoras e trabalhadores do setor. No momento da realização da mercadoria, novamente entra o papel do incorporador na promoção dessas moradias.



Surtem também outras duas esferas importantes nesse processo: o capital de empréstimo que se rentabiliza pelos juros que obtém ao financiamento da comercialização; e o capital imobiliário que obtém lucros tanto sobre o capital empregado como pela revalorização do imóvel e exercem pressão pelas transformações do espaço urbano.

O problema desse sistema de acumulação é que muitas vezes os ganhos com a renda fundiária são maiores do que a mais-valia recebida com a construção, de maneira que o incorporador acaba comprando terras para revende-las depois, agindo frente ao proprietário fundiário como um proprietário fundiário futuro, sem pretensões de utilizar o terreno para construção, se não somente para captação da renda fundiária extraída do entorno do terreno, gerando então o problema da especulação fundiária, o que encarece ainda mais o preço da moradia.

Nesse circuito o Estado aparece com a justificativa de que o mercado não consegue auferir lucratividade no setor, ou então que não consegue produzir a baixos custos, o que gera o enorme déficit habitacional. O Estado então adota medidas para promover a acumulação do setor frente ao problema fundiário sem, no entanto, resolvê-lo. A consequência é que se agrava assim o problema da segregação e expropriação ao se institucionalizar a lógica privada no setor enquanto se mantém o problema da contradição entre a propriedade privada e a socialização do capital (SCHMIDT. FARRET 1986).

A apresentação desta pequena introdução teórica teve como intuito demonstrar a complexidade que envolve a determinação do preço da moradia. Começamos com a análise mais simples pautada na dificuldade produtiva e fomos introduzindo elementos que trazem outros condicionantes ao preço; eles envolvem tanto o mercado de crédito e financeiro como a predominância de categorias pré-capitalistas no mercado habitacional. A inter-relação entre eles cria uma rede de interesses sobre a cidade, os quais se realizam a depender dos interesses de cada grupo, as características das sociedades etc. No entanto, dentre todos estes fatores, é possível traçar perceber uma semelhança: a de afastar o trabalhador da possibilidade de uma moradia.

## 1.2 Históricos das políticas urbanas e habitacionais

Nesta seção pretende-se analisar as políticas urbanas brasileiras mais importantes, começando pelas primeiras iniciativas no Estado Novo até o período correspondente ao último mandato do presidente Lula (2010), quando foi criado o PMCMV, tentando demonstrar como ao longo desse período o Estado contornou o problema da contradição entre a produção habitacional e a propriedade fundiária, se eximindo de enfrentar o real problema.

No período em que iniciamos nossa análise a problemática sobre a cidade era muito incipiente, pois o processo de urbanização recente e seus problemas ainda não se configuravam na agenda política nacional. A urbanização e a falta de moradias passam a ocupar papel central nos planos de governo a partir do primeiro governo de Getúlio, período em que se inicia o projeto de industrialização do país, o que colocou o trabalhador no centro das políticas públicas, também influenciado pela ameaça socialista no país. A garantia dos direitos trabalhistas trouxe como novidade os fundos de poupança para os trabalhadores, que se reverteram em instrumentos de financiamento da habitação. Apesar desses avanços durante o período chamado populista, a política urbana só vai se consolidar durante o período militar em 1964, quando se criou o Banco Nacional de Habitação e um sistema complexo para tratar do problema da falta de moradias. Ao mesmo tempo, se criou também uma política urbana elaborada para dar conta do crescimento e dinamização das cidades brasileiras no pós industrialização. Entretanto, no final de década de 1980, a recessão econômica e a necessidade de estabilização da inflação colocaram a problemática urbana em segundo plano, extinguindo as instituições existentes, até que na década de 1990, a partir da adoção das políticas fiscais contracionistas, a questão das cidades passa a ser vista através da perspectiva de não intervenção estatal, tema que abordaremos mais à frente. É neste cenário de vazio de políticas que surgem novas iniciativas para repensar o urbano, como por exemplo o Ministério das Cidades e o Planejamento Habitacional que fazem parte do cenário de criação do PMCMV. A apresentação de todas essas fases será feita ao longo desta seção, sem o objetivo de esgotar a temática, no entanto, elencando os fatores relevantes para a compreensão do PMCMV.

O momento que antecede a nossa análise é o período chamado de República Velha, que é marcado pela dominância de um estado liberal ( com baixa intervenção na economia) e

quando até os serviços mínimos de saneamento, luz e energia eram atribuídos ao mercado e pela debilidade do mercado brasileiro eram executados por companhias estrangeiras; o enfoque das intervenções na época era pautada pelas reformas do tipo arrasa-quarteirão, cujo objetivo era promover uma limpeza e embelezamento das cidades para garantir um ambiente adequado à vida humana. Esse movimento chamado de “higienista” considerava que as condições de circulação do ar e da água, ou seja, a salubridade, eram necessárias para evitar a proliferação de doenças e para garantir a produtividade (e até moral) do trabalhador. No Brasil, o discurso higienista trazido da Europa foi apropriado pelos empresários com a prerrogativa de tirar a população dos centros das cidades e começar ali o processo de modernização e verticalização. Nesse aspecto cortiços, pensões e casas multifamiliares estavam aquém das necessidades mínimas. O surgimento desse tipo de habitação aconteceu no momento de mudança da economia primário exportadora para a capitalista industrial, acompanhada por uma enorme migração do campo para a cidade, principalmente para o Rio de Janeiro que como capital do país agora atraía mão de obra e capital. No entanto, pelo baixo desenvolvimento do setor imobiliário e pela omissão estatal, o incremento da população não foi acompanhado por um incremento na mesma proporção de unidades habitacionais e como consequência os novos habitantes foram obrigados a procurar outros meios de sobreviver nas cidades, dentre essas novas formas de moradia a mais conhecida é a dos cortiços (ABREU; VAZ, 1991). Em 1855 por pressão da classe de médicos higienistas proibiu-se a construção de cortiços cujo projeto não tivesse sido aprovado pela Câmara, pois se pretendia assim eliminar esse tipo de habitação do centro das grandes cidades. Entretanto, a falta de alternativas viáveis de habitação fez com que a moradia informal se proliferasse na clandestinidade como alternativa à falta de habitações formando as primeiras favelas.

A origem da favela é datada pelo mandato de Pereira Passos como prefeito do Rio de Janeiro com a ambição de modernizar a capital do país e que para isso inaugurou uma política de higienização e embelezamento da capital. Dentre as medidas adotadas por ele estavam a demolição dos cortiços e habitações precárias e ao mesmo tempo a regulamentação técnica para a construção ou reconstrução, que resultou em custos ainda mais altos para a construção de moradias.

A oferta de empregos, resultado das reformas de embelezamento, acabou atraindo para o centro a população mais pobre que até então ocupava o subúrbio pela possibilidade de livre construção; e não encontrando moradias à preços acessíveis, passaram a ocupar os morros ao redor da cidade do Rio de Janeiro, seguindo o exemplo dos soldados recém-

chegados de Canudos e cujo problema da moradia ainda não havia sido resolvido pelo exército.

Nas outras capitais e cidades brasileiras o processo foi muito parecido guardadas algumas especificidades. Os planos higienistas foram transportados do Rio de Janeiro para a capital estadual de São Paulo e depois para o interior do estado e aos poucos foram sendo absorvidos pelas outras cidades do país. O padrão empregado foi o mesmo da capital: os centros econômicos ou as áreas nobres ficaram reservados para uma certa elite e os terrenos impróprios (morros no Rio de Janeiro, mangues em Recife, encostas em São Paulo) ocupados pela população mais pobre de forma precária.

Outra forma de enfrentar a falta de habitações para os trabalhadores recém-chegados às cidades foram as vilas operárias. Construções geralmente de propriedade das próprias indústrias empregadoras. Esse tipo de empreendimento foi muito popular na Europa, porém no Brasil não se desenvolveu muito, tanto pela estreiteza econômica como pelo alto custo de manutenção desse tipo de investimento, os casos mais populares localizam-se em São Paulo.

A mudança no perfil de intervenção estatal frente a carência de moradias aconteceu com o governo de Vargas a partir de 1930. A proposta de Vargas para o desenvolvimento industrial pressupunha a existência de uma classe trabalhadora acessível, por isso preocupava-se com a criação de um exército industrial de reserva, o que tornou a cidade fundamental para a reprodução do capitalismo e, portanto, passou a configurar a preocupação das políticas públicas, ainda que de maneira muito secundária (SCHMIDT; FARRET, 1986). Dentre as reformas realizadas pelo presidente encontra-se a criação de políticas para garantir os direitos dos trabalhadores, que incluíram a criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs). Outro fator tido como essencial para garantir o projeto de nação foi a promoção da integração nacional: para isso estimulou-se a marcha para o Oeste, com a expansão das fronteiras agrícolas para o Centro-Oeste e Goiás, como também para o Maranhão.

A preocupação com as secas no Nordeste também inseriu a questão das desigualdades regionais no contexto das políticas públicas. Para reverter a concentração industrial no Sudeste foram criadas as superintendências SUDAM e SUDENE com o intuito de gerar polos de desenvolvimento na Amazônia e no Nordeste, os quais viriam acompanhados de aglomerações urbanas, e que portanto, justificaram os investimentos feitos em infraestrutura nessa região.



O incentivo à criação de novas cidades, o estímulo à proletarização e o consequente êxodo rural revelaram outro problema: o habitacional. Os trabalhadores rurais que vinham do campo não conseguiam encontrar onde morar a não ser nos cortiços, que eram então proibidos. A primeira medida para contornar a situação pelo governo foi a doação de terrenos públicos e a isenção fiscal para materiais de construção com o objetivo de estimular o setor privado a construir novas casas a preços acessíveis. Entretanto o incentivo não foi suficiente para erradicar o problema (CYMBALISTA; MOREIRA, 2006).

O contexto político da posse de Getúlio Vargas em 1930 exige uma inflexão no tratamento das políticas públicas. Por um lado, a crise de 1929 e o desenvolvimento da teoria *keynesiana* haviam alertado sobre a necessidade de intervenção estatal para garantir o desenvolvimento econômico, que somado às pressões populares por serviços urbanos colocavam em evidência a lacuna de instrumentos urbanos e de bem-estar. Preocupado com o controle dos trabalhadores populares e comprometido com o desenvolvimento econômico do país Getúlio Vargas criou os Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs), mecanismo de arrecadação de fundos que contava com a contribuição do trabalhador, do empregador e das transferências diretas do Estado e até 1930 os IAPs já contavam com 140 mil associados. Devido à quantidade de recursos acumulada, os IAPs então passaram a financiar as habitações populares. Entretanto como os institutos eram divididos por categorias (por exemplo, bancários, industriais etc.) não havia uniformidade na aplicação dos recursos entre eles. De maneira geral os financiamentos poderiam funcionar através de três frentes: a locação e venda de unidades habitacionais construídas pelo próprio instituto, o financiamento para aquisição de terreno próprio e empréstimos hipotecários ou outras operações imobiliárias para arrecadação de fundos (TRIANA, 2006).

Os bons resultados do sistema de financiamento de habitações através dos IAPs fizeram com que o governo Dutra em 1946 aprovasse a unificação dos institutos e lançasse a Fundação Casa Popular (FCP). A pretensão inicial deste projeto era além de financiar casas populares, estimular a indústria de materiais de construção civil, aprimorar os serviços urbanos e oferecer capacitação técnica de pessoal da área. O plano ambicioso, entretanto, viu-se capacitado a atuar apenas em seu objetivo principal: construção de casas populares. Para atingir-se esses objetivos usou-se os recursos do Instituto de Aposentadoria e Pensão arrecadados pelo depósito compulsório no valor de 0,5% de todas as transações imobiliárias acima de Cr\$200.000 ou de edificações com mais de 200m<sup>2</sup>, medidas tidas como impopulares para a época. O sistema praticado pela FCP contava com a doação de terrenos

pela prefeitura e com empréstimos facilitados, cuja a taxa de juros aplicada era de 5%. O único pré-requisito em termo de valor era que as parcelas deveriam representar no máximo 15% do salário mínimo.

O resultado quantitativo do programa foi a produção de 17 mil unidades dentre as quais 25,6% no Rio de Janeiro, 25% em Minas Gerais, 14,4% em São Paulo, 13,6% no Nordeste, 9% em Brasília, 5,6% nos estados do Sul, 1,7% no Espírito Santo, 1,1% em Goiás e 1% em Minas Gerais. Essa concentração das habitações em estados mais ricos é uma das críticas feitas ao programa na época, assim como a grande dívida deixada pela fundação e a exclusão dos mais pobres ao acesso à moradia através do estabelecimento de pré-requisitos não condizentes com essa faixa de renda, como por exemplo, ter estabilidade no emprego e na moradia atual por mais de cinco anos. Os problemas que levaram à desarticulação dos IAPs foram a falsificação do valor das transações imobiliárias para contornar a arrecadação do imposto; a negação dos próprios estados em transferir os recursos aos IAPs; a competição dentro do Estado pela utilização dos recursos do fundo, uma vez que ele também deveria financiar outros setores; a contenção do crédito durante o período para segurar a inflação e por fim, a não indexação das parcelas, que sendo fixas independentemente da correção do salário mínimo foram corrompidas pelo processo inflacionário da época.

No mandato de Juscelino Kubitschek a transferência da capital para Brasília, o Plano de Metas e a desconcentração regional configuraram como elementos centrais do seu plano de governo e a questão habitacional permaneceu em segundo plano, resultando no fortalecimento do setor de infraestrutura da construção civil, enquanto o de edificações permanecia concentrado na órbita privada e direcionada para as elites. Apenas com a posse de Jânio Quadros e a sucessão de João Goulart é que a questão habitacional assumiu um caráter quase principal no plano de governo. Elaborou-se um Plano de Assistência Habitacional a ser financiado pelo Fundo Fiduciário para o Progresso Social e composto por duas etapas: primeiro a construção de 100.000 moradias em dezoito meses e depois a transformação da Fundação Caixa Popular no Banco Brasileiro de Habitação. Com a intervenção militar e o Golpe de 64 o projeto não saiu do papel; entretanto, a estrutura do Banco Brasileiro de Habitação acabou influenciando a configuração do Banco Nacional de Habitação (BNH) elaborado posteriormente pelo próximo governo (TRIANA, 2006).

Neste primeiro período das políticas habitacionais a problemática da falta de moradias foi encarada somente como um problema da centralização de capitais para garantir a possibilidade de acumulação no setor, por isso elegeu-se a poupança como principal fundo

de financiamento por apresentar segurança e rentabilidade. Essa escolha durará até os dias atuais, quase não tendo havido intervenção direta do Estado via subsídios.

O momento seguinte da história brasileira é marcado pela ditadura militar, período em que o golpe de centralização de poder, reforma tributária e reforma financeira, alteraram o modelo de gestão das políticas públicas. O objetivo seguido pelos diferentes governantes foi o de industrializar a economia brasileira e nessa perspectiva o crescimento urbano não ordenado poderia tornar-se um entrave a esse projeto político, no sentido em que é nas cidades que se concentrariam as contestações ao regime militar. Foi nesta perspectiva que as políticas urbanas, principalmente a habitacional, assumiram caráter fundamental como legitimadores desse novo “sistema” de governo.

Lançado em 1967 o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG) reconhecia a existência de um enorme déficit habitacional, atribuída à especulação imobiliária nos grandes centros e à infraestrutura inadequada para absorver a nova massa urbana das cidades médias e pequenas. Nos documentos que compõem o programa, aponta-se que resolução do problema habitacional passaria pela questão do financiamento à habitação, entretanto, não se desenvolve nenhum arcabouço institucional para solucionar-lo, restringe-se apenas à indicação de diretrizes.

No mesmo ano é lançado também o Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social (PDDES) elaborado pelo Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica, que também trouxe só diretrizes gerais para a formulação de uma política de desenvolvimento urbano e regional. No plano a política regional foi articulada utilizando-se das superintendências instituídas no período anterior e baseava-se em tornar as regiões menos desenvolvidas em autônomas através da exploração das vantagens comparativas da região e do investimento em promoção da aglomeração de trabalhadores e investidores naquelas regiões. (MOYSES *et al.* 2003).

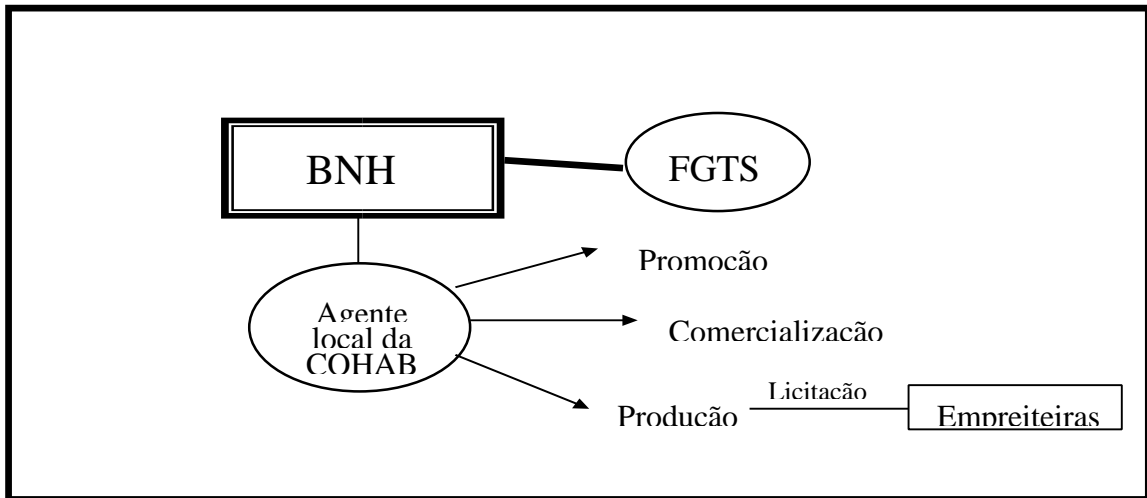
Na elaboração do II PND, ao final da década de 70, a política urbana apresentou singular importância, pois propunha-se a continuação do processo de industrialização da economia através do incentivo de alguns setores econômicos estratégicos e neste contexto elaborou-se a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) representando uma inflexão na maneira de encarar a questão habitacional como parte de um problema urbano, iniciando de fato o que se poderia chamar de uma política habitacional. Durante a elaboração do plano constatou-se a existência de uma crise urbana, que só poderia ser resolvida através do planejamento integrado com outras esferas, como a econômica e social. Entretanto, na

elaboração da política o urbano foi novamente tratado a partir de uma visão segmentada, ou seja, abordada segundo o somatório dos diversos setores que o compõe: políticas de habitação, transporte, saneamento básico e financeiro (SOUZA, 1999).

Dentro dos setores abordados pelo PNDU, aquele que logrou maior sucesso foi o habitacional, através da criação do Banco Nacional de Habitação. Concomitante à criação do banco, outras quatro instituições foram criadas com o objetivo de auxiliar na execução da política habitacional. O Serviço Federal de Habitação e Urbanismo foi responsável pela administração geral do banco, enquanto o Sistema Financeiro de Habitação pela administração das operações financeiras. O Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) foram fundos criados com a contribuição dos trabalhadores para financiar as operações do banco. O BNH funcionava, portanto, como uma espécie de funil, que concentrava os recursos advindo de diferentes fontes (todas relacionadas com fundos de aposentadoria) e os direcionava para o setor privado, resolvendo novamente o problema da acumulação de capital.

A atuação do BNH foi articulada por três programas principais; o Mercado Popular era destinado para a população que recebia até três salários mínimos e era voltado à produção de conjuntos habitacionais através das Companhias de Habitação Popular (COHABS), que forneciam os terrenos e articulavam-se com construtoras privadas através de licitações, como sintetizado no quadro 3; o Mercado Econômico era destinado à população que recebia de três até seis salários mínimos e operacionalizado através das cooperativas habitacionais; por fim, o Mercado Médio correspondia ao programa para mais do que seis salários mínimos, cujos recursos eram obtidos através do SBPE, do SCI e da Caixa Econômica Federal (LANNOY, 2006). Neste caso a decisão da compra dos terrenos e da provisão de infraestrutura era responsabilidade da iniciativa privada e, portanto, é nesse momento que se consolida a função do incorporador, autorizado pela legislação brasileira em 1964.

**Quadro 3 - Estrutura de funcionamento do Banco Nacional de Habitação para o segmento popular**



Para complementar a atuação do BNH, lançou-se em 1973 o Plano de Habitação Popular voltado para o enfrentamento do problema do déficit habitacional. A meta almejada pelo sistema era a construção de um milhão de moradias em dez anos, entretanto a falta de recursos próprios e o crescimento do preço dos terrenos acima do crescimento do salário mínimo inviabilizaram a conquista da meta (LENNOY, 2006). Nos anos 1970 a inflação já se configurava como um grande problema para a continuidade das políticas habitacionais porque o arrocho salarial como estratégia para combatê-la deixou as prestações mais pesadas para o orçamento das famílias de menor renda, o que gerou um aumento da inadimplência. Para evitar a quebra do banco havia duas possibilidades: a reestruturação institucional ou o aumento da participação da classe média no programa, que agora estava interessada nesse tipo de habitação popular devido à alta dos preços das moradias e dos aluguéis resultado da instabilidade financeira e da especulação imobiliária.

Porém, após o reajuste das parcelas e inclusão da classe média houve uma inflexão do salário mínimo e as prestações passaram a ser corrigidas abaixo da correção salarial, gerando um diferencial entre as taxas de juros dos empréstimos e das remunerações, o que resultou em uma grande dívida no Fundo de Compensações. Como a classe média alta era beneficiada pelo SBPE e não houve nenhum reajuste, ela foi prejudicada pela corrosão de seu salário frente às altas parcelas do financiamento habitacional. A pressão política exercida por ela resultou na adoção de um abono de emergência e uma indexação favorável para as parcelas mais altas, resultando em um déficit ainda maior para o SFH. A redução do

pagamento dos mutuários, a queda da arrecadação do FGTS pela suspensão dos depósitos ou pelo aumento dos saques - ambos resultantes do desemprego - e o aumento dos saques frente aos depósitos somados aos problemas iniciais resultaram no declínio do SFH.

Apesar dos avanços em números de moradia alcançados pelo BNH, os resultados não são todos positivos. O problema principal é que a política habitacional estava baseada em três pilares: oferecimento da casa própria através do alargamento do mercado para o segmento de baixa renda promovido pela iniciativa privada. Como parte da lógica da iniciativa privada a resolução para esse problema seria através do oferecimento de habitação a baixo custo, objetivo este que foi alcançado tanto através da aquisição de terras mais baratas (localizadas nas periferias) como da migração de mão de obra. Essa mão-de-obra migrante vinha de outras regiões do Brasil e com os baixíssimos salários que recebiam na construção civil não podiam arcar com os custos de suas próprias habitações, reforçando o problema do déficit habitacional. Além disso, ao colocar como padrão de política a aquisição da casa própria, cria-se no Brasil uma espécie de “mito da casa própria”, uma sobrevalorização da propriedade privada que será responsável por minar qualquer outro tipo de política de habitação não lastreado na posse da habitação.

Ao mesmo tempo que apresentava esses problemas internos, alguns elementos próprios ao seu funcionamento eram contraditórios com outras diretrizes do plano de governo. Em primeiro lugar, o BNH era contraditório com a própria PNDU, pois pretendia atingir as camadas mais baixas da população, sem acesso à moradia, mas acabou beneficiando a classe média, que recebeu 33,6% das unidades habitacionais construídas, enquanto a faixa de renda de 1 há 3 salários mínimos recebeu apenas 6%. Ao mesmo tempo, enquanto a PNDU previa acesso aos serviços urbanos para todos (tais como saneamento, água e luz), a produção em terrenos periféricos dificultou e encareceu a provisão desses bens. Foi controversa em relação a política econômica, pois esta estava pautada na concentração de renda, o que não condizia com a tentativa de focalização elaborada pelo banco.

A partir da metade da década de 1980 o cenário político e econômico sofreu uma reviravolta: as políticas públicas até então eram financiadas com capital estrangeiro, porém, com a crise que atingiu a economia norte-americana nos anos 70, este país lançou uma política de atração de capitais, o que limitou a quantidade de capital internacional disponível e atraído pelos investimentos no Brasil. No cenário de reorganização do capital, a crise norte americana representa de maneira mais ampla o fim do padrão de acumulação fordista e a

passagem para a acumulação flexível, que é marcado pelo abandono das políticas de prática *keynesianas* e substituição para o ideário neoliberal. Nosso objetivo neste trabalho não é aprofundarmos nesses elementos teóricos, porém consideramos que a compreensão da mudança no campo da teoria repercute de maneira direta no modo de pensar a economia e o urbano e, portanto, no padrão das políticas públicas (MELO, 1995).

Voltando-nos para o cenário interno, a escassez de crédito no mercado internacional e a incapacidade do governo brasileiro de pagar suas obrigações, somado à forte pressão inflacionária do período, resultaram na crise da dívida dos anos 80. A solução encontrada pelo governo brasileiro, apoiada pelas agências multilaterais, foi um choque contracionista reduzindo os gastos do governo em primeira instância. O impacto imediato dessa política foi a contração econômica que gerou instabilidade e desemprego, desarticulando a política habitacional que era centrada justamente na poupança dos trabalhadores, a consequente diminuição do crescimento urbano concomitantemente ao aumento do número de cidades e habitantes. Além disso, São Paulo voltou a exercer o papel de grande receptora de migrantes, revertendo o projeto anterior de desconcentração regional.

Politicamente foi nessa mesma década que o regime da ditadura militar esgotou-se e devido às pressões populares iniciou-se um processo de redemocratização política e consequentemente desarticulação dos instrumentos criados pelos militares. O aumento do número de desempregados e a desarticulação das políticas de caráter mais assistencialista trouxeram para as cidades pequenas e médias brasileiras os problemas de “cidades grandes”, tais como a periferização, favelização e aumento da violência urbana. É nesse segundo momento de crise urbana que as favelas experimentam outro ciclo de expansão.

O aumento do número de favelas neste período esteve muito relacionado ao padrão das políticas urbanas e habitacionais implementadas durante os períodos militares e à enorme desigualdade de renda, resultado do modelo de crescimento conservador. Entretanto, como nos conta Mike Davis, o crescimento desse tipo de ocupação foi significativo em todos os países do Terceiro Mundo (América Latina, Ásia e África), explicado pelo padrão de política sugerido pelas entidades internacionais em tempos de crises fiscais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, (DAVIS, 2006). Para obterem ajuda financeira frente a um cenário de escassez de capital, os países se submeteram aos planos de ajuste estrutural, elaborados por essas instituições para obterem uma contrapartida em crédito e uma série de subsídios precisaram ser cortados. O desaparecimento das políticas habitacionais, como também a extinção de programas de subsídio voltados para pequenos

produtores rurais, trouxe uma massa de desempregados para as cidades grandes procurando por empregos, que não tendo condições de pagar por uma moradia do mercado privado passaram a habitar as favelas. Assim se explica porque atualmente nos países do Terceiro Mundo o estoque de residências privadas corresponde à cerca de 20% da demanda total por habitações, o que justifica que o crescimento populacional nas favelas seja maior do que a taxa de crescimento urbano. Em São Paulo, por exemplo a taxa de crescimento das favelas ultrapassou em 16% o crescimento urbano médio na década de 1990 (DAVIS, 2006).

A partir do momento em que os Estados do Terceiro Mundo abdicam da elaboração de políticas contra a informalidade das habitações, o FMI e o Banco Mundial passaram a desempenhar papel importante na determinação das diretrizes da política habitacional urbana através do estímulo à promoção de ofertas de lotes urbanizados ou urbanização de favelas, através da articulação entre ONGs locais, investidores ou grandes grupos internacionais e os Estados Nacionais. A ideia por trás desse modelo era de o Estado aliciar doadores internacionais a ONGs locais, tornando os seus moradores em agentes capacitados a resolver seu próprio problema habitacional. O Estado deveria promover lotes urbanizados, ou então oferecer soluções micro empresariais para a pobreza urbana, ou seja, em última instância promover a pobreza urbana como uma oportunidade lucrativa de negócio. Esse sistema de coordenação e financiamento através de ONGs locais articuladas com ONGs e grandes instituições internacionais recebeu o nome de *empowerment* e para nós ficou reconhecido como “governança participativa”, que será explicado mais à frente.

Ao mesmo tempo, no campo político, para eximir-se da responsabilidade de oferecer habitações de qualidade, os Estados passaram a assumir um discurso em que as favelas pararam de ser consideradas como problemas para serem a solução e, nesse aspecto, a autoconstrução começou a ser encarada como um modelo de urbanização flexível frente às possibilidades e especificidades existentes, tornando-a um tipo de aglomeração orgânica e natural. Esse arranjo gera um tipo de imperialismo de políticas, pois ao articular as ONGs com os grandes grupos internacionais, reina o interesse destes, cabendo às ONGs a função de desmobilizar e alienar o morador desses aglomerados, afastando-o da luta de classes a partir da prática baseada na solidariedade e do humanitarismo dessas instituições ao invés de conscientizá-los de seus direitos.

Portanto, como consequência desse movimento internacional, não só se agravou o problema das favelas como também se eliminou os mecanismos de resistência através da desarticulação dos moradores. O resultado é que frente à investida do capital imobiliário



para as favelas, as populações ali residentes encontram-se desprovidas dos meios para garantir seus direitos e com isso são expulsas de suas moradias em prol das necessidades de valorização desse capital imobiliário, podemos citar como exemplo as remoções que aconteceram no Brasil durante a copa de 2014, que desalojaram e desarticularam diversas comunidades para a construção dos estádios e outras obras de infraestrutura do mundial. (DAVIS, 2006).

Retornaremos agora para a transformação ocorrida no campo teórico do urbanismo na década de 1980, cuja compreensão é essencial para entender a nova política adotada, a chamada governança corporativa. No modo de acumulação flexível a nova lógica é a da dispersão das multinacionais, fragmentação de suas cadeias internacionalmente, intensificação das trocas comerciais entre os países e integração aos mercados de capitais. Portanto, as atividades de comando, inovação e controle passam a concentrar-se e depender da “atitude” das grandes cidades. Na nova divisão de trabalho as grandes cidades têm função fundamental de atrair e garantir a reprodução do capital, e passam a serem tratadas como empresas, cuja função principal é promover riqueza; e os políticos, portanto, assumem o papel de administradores, responsáveis por criar respostas competitivas frente à globalização (COPANS, 2005; ARANTES, 2006).

O discurso em prol da descentralização foi aos poucos entrando no Brasil. No primeiro momento ele ganhou suporte por representar a antítese do que havia sido praticado até então pelos governos militares. A perspectiva de descentralização das decisões ganhou muitos adeptos, que estavam descontentes com a ideologia dos planos de abrangência nacional. Nesse contexto, a constituição de 1988 ratifica a descentralização.

A esfera da política habitacional foi a primeira a sentir o impacto desse novo arranjo institucional. Ao término do período militar, cuidou-se para que o BNH fosse logo extinto, tanto em razão da perda de capacidade do Estado de manter-se financiando a instituição, como por outro lado, pela crítica à corrupção praticada pelo banco. Além disso, o BNH era um dos principais signos do regime militar, a sua extinção representava também o encerramento desse período na história política do país. As funções exercidas pelo banco foram repassadas para o Banco Central do Brasil, ao Conselho Monetário Nacional e à Caixa Econômica Federal, porém com essa transição perdeu-se muito em termos de capacitação técnica e instrumental de operação.

O final da década de 1980 e começo da década de 1990 foram marcados por essas reestruturações políticas, tratava-se de destruir instituições anteriores e reconstituí-las com outra perspectiva ideológica: a da não intervenção estatal. Um exemplo disso pode ser visto no Quadro 4, que mostra o número de Ministérios responsáveis pela política habitacional desde 1985 até 2003: em vinte anos a gestão da política habitacional passou por sete ministérios diferentes.

Porém, além da instabilidade institucional, outro elemento é responsável pelo pífio desenvolvimento das políticas urbanas (e habitacionais) no período. A constituição de 1988 não especifica qual esfera de governo é a responsável direta pelo problema habitacional. Ao colocar as três esferas (municípios, estado e federação) como possíveis atuantes, elimina-se o senso de responsabilidade de cada uma delas pela problemática da habitação.

#### **Quadro 4 - Política Habitacional: responsabilidade de quem?**

*A instabilidade política pode ser sentida quando analisamos a transferência da responsabilidade da política habitacional. O número de ministérios criados em menos de vinte anos revela a impossibilidade de pensar-se em um planejamento de longo prazo durante este período.*

**1985:** Ministério do Desenvolvimento Urbano

**1987:** Ministério da Habitação, Urbanismo e Desenvolvimento Urbano

**1988:** Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social

**1989:** Ministério do Interior

**1990:** Ministério da Ação Popular transformado no mesmo ano em Ministério do Bem-Estar

**1994:** Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano

**2003:** Ministério das Cidades

Fonte: CYMBALISTA; MOREIRA, 2006.

A baixa capacidade de articulação municipal ou estadual fez com que as políticas criadas nesse contexto fossem pouco expressivas. O estudo feito por Arretche (2011) mostra a baixa participação das municipalidades nos projetos habitacionais e de saneamento, tanto pela falta de experiência das gestões municipais como também pelos altos custos da provisão desses serviços. Por exemplo, no setor de saneamento as condições oligopolistas (como a indivisibilidade do serviço) estabelecem uma concorrência desleal entre fornecedoras estaduais e municipais, inviabilizando a existência das últimas pela diferença de custos que representa frente a primeira.

Para dar conta do problema habitacional sem comprometer seu objetivo com as políticas de austeridade fiscal e alinhado com a governança corporativa, o governo Sarney (primeiro governo democrático do período pós-militar) criou a Secretaria Especial de Ação Comunitária, cuja prioridade era o atendimento da população de baixa renda através de um sistema alternativo de produção, o *multirão*. O sistema de *multirão* consiste na reunião de moradores locais para a autoconstrução de moradias. Além do trabalho voluntário não gerar emprego, a construção por *multirão* não garante a adequabilidade técnica da obra e transfere para o morador, trabalhador e voluntário a responsabilidade total pela sua moradia (LANNON, 2006).

No Governo Collor foi criado o Plano de Ação Imediata para a Habitação com o objetivo de atender em 180 dias 245 mil famílias com renda menor do que cinco salários mínimos. Esse plano era composto por três programas: o Programa Moradias Populares, o Programa Lotes Urbanizados e Cesta Básica e o Programa Municipal para a Habitação Popular. Para os três projetos o enfoque era incentivar a responsabilidade fiscal, por isso aqueles com maior déficit contariam com melhores condições de juros. Apesar de pouco tempo de governo, os problemas deste modelo de gestão foram aparentes. Em primeiro lugar, ao financiar estados com maior déficit está se financiando os estados mais populosos e, portanto, mais ricos, agravando ainda mais o problema. Em segundo lugar está a aprovação de uma quantidade insustentável de financiamentos com recursos do FGTS sobre a justificativa de maximização de contratações antes da virada do ano. Esse acontecimento apelidado de “*dezembrada*” promovido em 1989 pelo presidente comprometeu os fundos até 1995. A má gestão do fundo paralisou as obras nos anos seguintes e o custo de recuperação dessas obras inacabadas tornou-se mais alto do que o preço no mercado de habitações, gerando um problema de continuidade do projeto.

O início da década de 1990 é marcado pela retomada da estabilidade econômica e pelo estabelecimento de políticas de orientação mais neoliberal, dentre elas estão as medidas de privatização, descentralização e o esvaziamento do papel do Estado. Apesar de o período ser reconhecido pela redução da interferência estatal, nos mandatos de Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso foram criadas propostas e programas na área habitacional.

O programa, o Habitar Brasil, foi implementado por Itamar Franco e executado em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento, o qual fornecia o empréstimo em contrapartida à adoção de algumas reformas “pró-mercado”, ou seja, que promovessem o ajuste estrutural das cidades. O objetivo do programa era a reforma no sistema de

financiamento habitacional e o fortalecimento da manutenção da infraestrutura urbana através da aplicação de conceitos de gestão corporativa à gestão urbana, que implicavam em estabelecer mecanismos financeiros para captação de recursos e o estímulo do setor imobiliário privado.

O governo de Fernando Henrique Cardoso, em seu turno, empreendeu reformas mais profundas no setor, sua primeira medida foi a criação da Secretaria de Política Urbana (SUPURB) vinculada ao Ministério de Planejamento e Orçamento e o estabelecimento de um sistema de financiamento do FGTS descentralizado e com base na autonomia dos estados. Esse modelo, entretanto, não deu certo, pois o aporte necessário para qualquer intervenção precisaria de muitos recursos, fora do alcance das arrecadações locais. Em resposta ao fracasso inicial criou-se três projetos, o Pró-Moradia, o Habitar Brasil e a Carta de Crédito. O Pró-Moradia tinha o objetivo de urbanizar áreas degradadas para fins habitacionais, promover a regulamentação fundiária e apoiar o enorme conjunto de famílias de baixa renda que auto empreendia a própria casa e funcionava a partir de projetos apresentados pelos estados e municípios ao governo federal. O público alvo desse programa foram famílias com renda máxima de dois salários mínimos, os financiamentos foram operacionalizados com recursos do FGTS tanto para urbanização de assentamentos precários, como para a criação de conjuntos habitacionais e promoção do desenvolvimento institucional. A Carta de Crédito, por sua vez, deveria atender à mesma faixa de renda para promover novas construções, aquisição de material de construção e aquisição de imóveis alugados (LANNON, 2006).

A grande contribuição do governo de FHC no que tange às políticas habitacionais é a aproximação entre o mercado habitacional e o mercado de crédito. Desde a desarticulação do BNH se discutia no Brasil como recriar o sistema de crédito imobiliário de maneira mais sustentável. Como desdobramento do discurso neoliberal em voga no Brasil, pensou-se em uma reestruturação baseada na evolução do mercado de crédito nos EUA. Assim a reconstrução do sistema foi feita com influência tanto do Banco Mundial como das companhias federais *Fannie Mae* e *Fredie Mac* (respectivamente Federal National Mortgage Association e Federal Home Loan Corporation) que atuavam no mercado norte americano promovendo empréstimos e garantias imobiliárias, hipotecas e securitização das hipotecas. Somada à pressão pela liberalização do mercado estava a justificativa da falência do Estado, ambos fatores que contribuíram para o desenho do novo Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI), composto pelos Certificados de Recebíveis Imobiliários, Cédulas de

Crédito Imobiliário e Letras de Crédito Imobiliário, na tentativa de transferir para o mercado a capitalização necessária para o setor da construção civil.

A prerrogativa por trás do SFI era que para promover o financiamento habitacional através do mercado é necessário existir garantias efetivas dos recursos aplicados, liberdade na contratação das operações e um mercado de crédito imobiliário capaz de captar recursos de longo prazo. Para isso o financiamento pode ser realizado por caixas econômicas, bancos (comerciais, de investimento ou com carteira de crédito imobiliários), associações de poupança e empréstimo e companhias hipotecárias, coibindo-se qualquer aporte com recursos públicos. A ferramenta para a promoção do financiamento é o Certificado de Recebíveis Imobiliários (CRIs) que funciona da seguinte maneira: o incorporador ao oferecer crédito ao mutuário pode emitir uma Cédula de Crédito Imobiliário (CCI) que é passada para as securatizadoras e a partir delas é emitida um CRI, este por sua vez é comercializado diretamente com os investidores, que são na maioria das vezes Fundos de Pensão. Para garantir a segurança desses investidores instituiu-se o regime fiduciário sobre o crédito imobiliário, ou seja, a securitizadora detém a propriedade dos créditos imobiliários que lhe serviram de lastro, tornando esses créditos imunes a eventual insolvência da companhia securitizadora e o processo de tomada do imóvel no caso de inadimplência é facilitado<sup>2</sup>. Apesar das tentativas de desvincular o mercado de créditos imobiliários do orçamento público, a omissão de CRIs dependeu da captação via SBPE e FGTS (FIX, 2011).

Após a criação em 1997 do Sistema de Financiamento Imobiliário, em 1999 FHC lançou o projeto Minha Casa elaborado para atender a demanda de novas produções nas cidades de grande porte e para as famílias com renda inferior a seis salários mínimos. Os recursos do programa vinham do Fundo de Arrendamento Residencial. Além desses programas outros de menor alcance também foram lançados, porém seu menor alcance nos permite excluí-los desta análise.

As críticas às políticas habitacionais do período Fernando Henrique Cardoso podem ser encontradas em Bonduki (2008). Em primeiro lugar destaca-se que o aspecto descentralizador do programa resulta na exclusão dos municípios mais pobres e mais carentes, pois a aprovação das linhas de financiamento depende de critérios técnicos de

---

<sup>2</sup>Antes do regime de alienação fiduciária a penhora da moradia em caso de dívida era proibida quando ela representava a única propriedade da família e era usada para fins de moradia. Com a mudança na legislação, a propriedade do imóvel serve como garantia para os empréstimos e, por isso, é tomada como garantia pelas instituições creditícias.

projeto e de capacidade de pagamento, que é menor no caso dos municípios mais pobres. Em segundo lugar, a destinação de 42% dos recursos para aquisição de imóveis usados, apesar de urbanisticamente positivo, não gerou a quantidade de emprego previstas pelo programa; por fim, o financiamento para aquisição de material de construção estimulou o sistema de autoconstrução. O insucesso das políticas é evidenciado pelo aumento do déficit habitacional principalmente entre as camadas mais pobres, como podemos ver na tabela 1.

**Tabela 1- Déficit habitacional por faixa de renda - Brasil**

	1991	2000
até 2 salários mínimos	55%	64%
de 2 a 5 salários mínimos	29%	25%
mais do que 5 salários mínimos	16%	9%

Fonte: Fundação João Pinheiro (In: BONDUKI, 2008)

A última medida estabelecida pelo Governo Fernando Henrique Cardoso foi a aprovação do Estatuto da Cidade em 2000, como resultado do extenso debate sobre o tema entre estudiosos da área. O objetivo perseguido pelo estatuto é a garantia do acesso à cidade para toda a população, no qual se entende o acesso a água, esgoto, eletricidade, transporte etc. de maneira universal (TONELLA, 2013). A inovação presente no estatuto é o tratamento que ele dá à propriedade privada, que passa a ser abordada de maneira sustentável, responsável e dignificante, ou seja, a partir da sua função social. Pretende-se através dele garantir as diretrizes existentes na Constituição Cidadã de 1988, a qual estabelece o plano diretor participativo como instrumento de poder local e ferramenta para a municipalidade resolver os problemas de habitação, meio ambiente e ocupação e uso do solo.

A partir da aprovação do estatuto as prefeituras passaram a contar com outros instrumentos de gestão urbana, além dos planos diretores, como o zoneamento (instrumento jurídico de ordenação do uso e ocupação do solo, que é responsável pela classificação das zonas da cidade em urbano, de expansão urbana, urbanizável e rural) e os instrumentos tributários e financeiros, tais como o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) progressivo, as contribuições de melhoria e os incentivos e benefícios fiscais e financeiros (MARQUES, 2013).

A consolidação do Estatuto da Cidade e a organização da Conferência das Cidades trouxe à tona a lacuna que a questão urbana representava na esfera federal. Com isso criou-

se em 2003, pelo presidente Lula, o Projeto Moradia, cuja estrutura já havia sido apresentada na eleição presidencial. Para administrá-lo criou-se o Ministério das Cidades, que é composto por quatro secretarias: a de habitação, a de planejamento territorial e regulamentação fundiária, a de saneamento e a de mobilidade e trânsito. O objetivo do Ministério é lidar com essas questões relacionadas ao urbano de maneira integrada e não setorial.

A questão da habitação foi tratada a partir da Política Nacional de Habitação (PNH), que procurou dar sequência ao Projeto Moradia, reforçando o papel das administrações locais e articulando a responsabilidade pela habitação com outros níveis de governo. Nesse aspecto, foi de extrema importância a criação do Fundo Habitações de Interesse Social, que tem como objetivo fornecer habitação para os habitantes de em áreas de risco, ou que precisaram ser removidos para construção de obras públicas etc. (CARDOSO *et al.* 2011). A Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNUD) foi elaborada pelo recente Ministério das Cidades e pretendeu resolver o problema habitacional pelo enfrentamento de quatro frentes consideradas principais: habitação, saneamento, mobilidade e desenvolvimento regional. O Plano Nacional de Habitação (PlanHab) com os seguintes objetivos: i) garantia à moradia digna como um direito universal e fator de inclusão social; ii) garantir a função social da cidade e da propriedade; iii) gestão democrática e participativa da política habitacional; iv) reconhecimento das demandas específicas e diferenciadas como, por exemplo, idosos, deficientes etc. v) o respeito às identidades culturais e fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários já existentes (TONELLA, 2013; FIX; PEREIRA, 2013).

De forma prática, as estratégias do PlanHab pretendem universalizar o acesso à moradia digna com padrões mínimos de infraestrutura e o acesso ao transporte coletivo e aos serviços sociais através de quatro eixos: provimento de financiamento e subsídios, arranjos institucionais, articulação da cadeia de produção civil e as estratégias urbano-fundiárias. O PlanHab propõe uma diversidade de linhas programáticas, incluindo “a regularização e urbanização, produção e aquisição de moradia, melhoria, assistência técnica e desenvolvimento institucional” (FIX; PEREIRA, 2013). A promoção dessas habitações se dividiu em dois subprogramas, um voltado para as habitações de mercado e outro voltado para as Habitação de Interesse Social (HIS).

O problema do saneamento foi tratado a partir do Plano Nacional de Saneamento Básico (PlanSab), elaborado frente aos diversos estudos feitos sobre os desafios da implementação do saneamento básico, visto que nas grandes metrópoles a tendência urbana é de rápida

periferização, que não consegue ser acompanhada pelo serviço de saneamento. A grande inovação contida no plano é que se propõe modelos alternativos de gestão dos serviços, articulações públicas e ou privadas dependendo da especificidade da região, também se recomenda que a unidade de administração territorial seja baseada na bacia hidrográfica, uma vez que há uma “incongruência entre os limites administrativos dos municípios e estados e a dinâmica material dos problemas relacionados à gestão dos recursos hídricos” (FIX; PEREIRA, 2013, pg. 270). A política de manejo de recursos sólidos foi elaborada à parte, mesmo sendo considerada integrante da problemática do saneamento básico e adota como unidades territoriais de planejamento e gestão de manejo de resíduos as regiões metropolitanas e a cooperação entre os municípios.

Outra esfera abordada na Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, em 2004, foi a política de mobilidade urbana, tema tão caro para as cidades atuais, no qual previu-se a elaboração do Plano Nacional de Mobilidade (PlanMob) nos moldes das outras políticas abordadas anteriormente. O plano parte do reconhecimento de que reconhece que as antigas políticas habitacionais pressupunham que os centros urbanos estavam economicamente saturados, o que induziria para uma ocupação das periferias; entretanto, essa expansão horizontal e de baixa densidade apresentou impactos negativos na mobilidade urbana, uma vez que sobrecarrega os sistemas de transporte. O relatório que embasa o plano também critica o modal do transporte particular adotado nas grandes cidades, que reforça esse espraiamento e segregação das ocupações urbanas.

Como estratégia para contornar a situação atual, o plano sugere algumas diretrizes que aprofundariam a cooperação na escala metropolitana; a intersetorialidade é questão fundamental para promover o enfrentamento do problema da mobilidade urbana nas nossas cidades. Nesse aspecto o principal elemento a ser combatido é a dinâmica de ocupação territorial espraiada que gera vazios urbanos e grande fluxo de pessoas na esfera inter e intra-urbana e aumenta a dificuldade de oferta desses serviços públicos.

Por fim, a última esfera do PNDU por nós analisada é a Política de Desenvolvimento Regional (PNDR). A assimetria entre o desenvolvimento capitalista nas diversas regiões do nosso país é um problema que se tenta combater desde o governo de Getúlio Vargas. Foi com este intuito que em seu governo nessa perspectiva que se criou o Grupo de Estudos para o Desenvolvimento do Nordeste que resultou na Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e posteriormente na Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), instituições que duraram até a dissolução do Governo Militar. Nas



décadas seguintes a questão regional foi colocada em segundo plano, tanto pela grande necessidade de subsídios que essas políticas requerem - o que ia de encontro com as políticas de austeridade fiscal - como pelo próprio discurso neoclássico que propõe a não intervenção do Estado de maneira centralizada e sim na articulação dos agentes locais. A PNDR, criada em 2007, foi pensada com o objetivo de contrabalancear a lógica centrípeta das forças de mercado, através da valorização das diversidades regionais. As regiões prioritárias foram estipuladas através do cruzamento do rendimento domiciliar médio com o crescimento do PIB per capita, para que a atenção fosse voltada para os casos em que a pobreza individual e regional coexistam.

De maneira geral, as políticas elaboradas no bojo da PNDU reforçam a importância das articulações entre os três níveis de governo e a necessidade de serem aplicadas de maneira integrada entre as regiões metropolitanas para gerar cooperação entre cidades vizinhas, ao invés de competição. Além desse movimento de articulação territorial, parece haver uma tendência de tratar os diferentes setores de maneira universalista, integrando-os para promoção da solução do problema urbano.

### **1.3 O Programa Habitacional Minha Casa, Minha Vida.**

#### *1.3.1. O cenário urbano e econômico do lançamento do PMCMV*

Como vimos na sessão anterior, a urbanização brasileira foi feita de maneira precária e caótica e deixou como legado um problema que não pôde ser resolvido a partir da aplicação das diversas políticas habitacionais, pois essas se apegaram na resolução do problema de acumulação no setor da construção civil, contanto que ela seria capaz de resolver a carência habitacional. Segundo o Centro de Estudos da Metrópole ainda em 2007 havia mais de 3,2 milhões de pessoas morando em assentamentos precários (ROYER, 2013).

A Fundação João Pinheiro calculou o déficit habitacional em 2009 em seis milhões de moradias. Deste total 2% estava concentrado na região metropolitana de Recife, enquanto mais de 10% na de São Paulo. Quatro anos depois, em 2012, antes do lançamento da segunda etapa do PMCMV, o déficit habitacional havia reduzido em 10%. Neste período a mudança foi significativa no nordeste, que teve seu déficit reduzido em aproximadamente 23%, enquanto no sudeste houve um aumento de 21%.

### Quadro 5 - Como se calcula o déficit habitacional?

O déficit habitacional corresponde à deficiência no estoque de moradias para atender a demanda populacional, o cálculo desse volume é feito pela soma da falta de unidades habitacionais no estoque de habitações de mercado somado aos domicílios inadequados. De maneira simplificada essas categorias se definem da seguinte maneira:

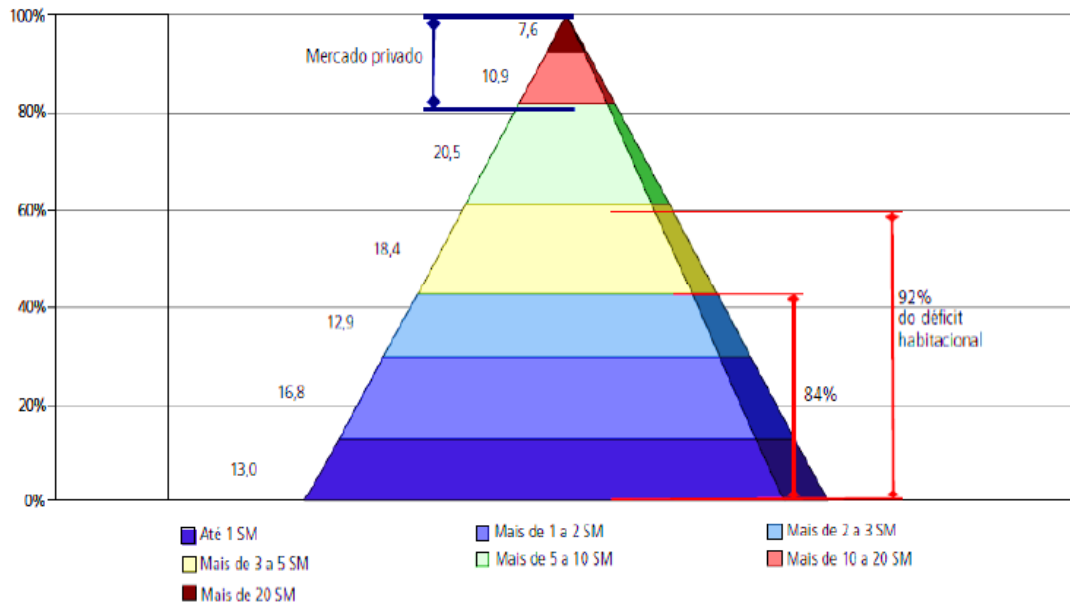
- 1) Falta de unidades habitacionais:
  - a) Habitação precária: domicílio rústico ou domicílio improvisado
  - b) Coabitação familiar: famílias morando em cômodos alugados, cedidos ou próprios ou famílias conviventes secundárias com a intenção de construir domicílios próprios.
  - c) Ônus excessivo com aluguel
  - d) Adensamento excessivo de moradores em domicílios alugados
  
- 2) Inadequação de domicílios:
  - a) Adensamento excessivo de moradores em domicílio próprio
  - b) Carência de serviços de infraestrutura
  - c) Inadequação fundiária urbana
  - d) Inexistência de unidade sanitária domiciliar exclusiva
  - e) Cobertura inadequada

É importante pontuar que o cálculo do déficit habitacional se difere da medida da demanda habitacional, esta é medida pela necessidade do bem habitacional levando em conta suas características intrínsecas ou extrínsecas ao imóvel. São considerados no cálculo da demanda: a demanda demográfica formada por novos arranjos domiciliares em consequência da dinâmica demográfica e social e a demanda por moradores de domicílios improvisados e sem banheiro ou vaso sanitário.

Fonte: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2012.

Antes do lançamento do programa o alto déficit habitacional foi visto pelas incorporadoras e construtoras como uma nova oportunidade de investimento em habitações populares, o que viria em consonância com a exigência de maiores rentabilidades por parte dos acionistas, visto que então grande parte das empresas já havia aberto seu capital. Como podemos ver no gráfico 1 o mercado privado de moradias atendia apenas de 20% da população correspondente àquela que recebe mais de 10 salários mínimos, ao mesmo tempo que excluía mais de 40% da população que recebe até dois salários mínimos, parcela que representa 84% do déficit habitacional.

**Gráfico 1- População por faixa de renda (Censo de 2000) e abrangência do mercado residencial privado e déficit de moradias nas faixas de 0 a 5 e 0 a 3 salários mínimos.**



Fonte: FIX, 2011, página 133.

Com a perspectiva de realização dessa demanda excluída do mercado imobiliário os grandes grupos da construção civil articulados com a Câmara Brasileira da Indústria da Construção Civil (CBIC) montaram um pacote habitacional inspirado na experiência mexicana, com a perspectiva de lançar 200 mil moradias, das quais apenas 20% eram direcionados à baixa renda. A realização dessas unidades habitacionais seria facilitada por um sistema de crédito que aportasse os compradores finais, através de maiores facilidades de crédito (entende-se, juros mais baixos) e a criação de um fundo garantidor. No período que antecedeu o lançamento do pacote duas questões marcavam o cenário nacional: em primeiro lugar a crise econômica internacional iniciada nos Estados Unidos avançava para os países europeus e ameaçava a América Latina, prometendo um período de baixo crescimento da economia mundial. Nesse contexto, o presidente Lula, para manter o ritmo econômico e as taxas de emprego através da sustentação do consumo e das obras de infraestrutura, lançou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)<sup>3</sup>; que atendia

<sup>3</sup> O PAC é um programa lançado no início do governo Lula (2007) com objetivo de promover o financiamento de infraestrutura econômica, ou seja, construção de rodovias, ferrovias, portos, aeroportos e geração e

também a demanda por políticas populares para, inclusive, garantir o apoio da base popular aliada ao governo e conseqüentemente a reeleição do partido. Alguns incrementos ao pacote original foram feitos por Lula. Em primeiro lugar expandiu-se a meta de construção para 1 milhão de moradias e adicionou-se a faixa de renda mais baixa (de 0 a 3 salários mínimos) ao programa; o atendimento à esta faixa já estava sendo realizado pela CEF através do Programa de Arrendamento Residencial e manteve sua metodologia de atuação.

Por pressão do Fórum Nacional de Reforma Urbana e dos movimentos sociais adicionou-se também o segmento “Entidades” ao PMCMV, no qual R\$34 bilhões de reais foram destinados à construção de moradias por associações e cooperativas autogestionadas, dando autonomia para as associações não governamentais que já vinham atuando na área de construção de moradias. Por pressão do Movimento Sem Terra (MST), adicionou-se também o PNH-Rural que financia a construção de moradias para cooperativas e pequenos produtores de agricultura familiar. Por fim, a última alteração feita no pacote inicial foi referente ao tamanho dos municípios; pretendia-se que a construção das moradias fosse feita apenas em cidades com mais de 100 mil habitantes ou em regiões metropolitanas onde a questão habitacional apresenta-se mais latente, em consequência da grande escala, entretanto, a mobilização dos vereadores de pequenos municípios inseriu também os municípios com até 50 mil habitantes como receptores dos auxílios do pacote (ROLNIK, 2015).

### 1.3.2 O PMCMV

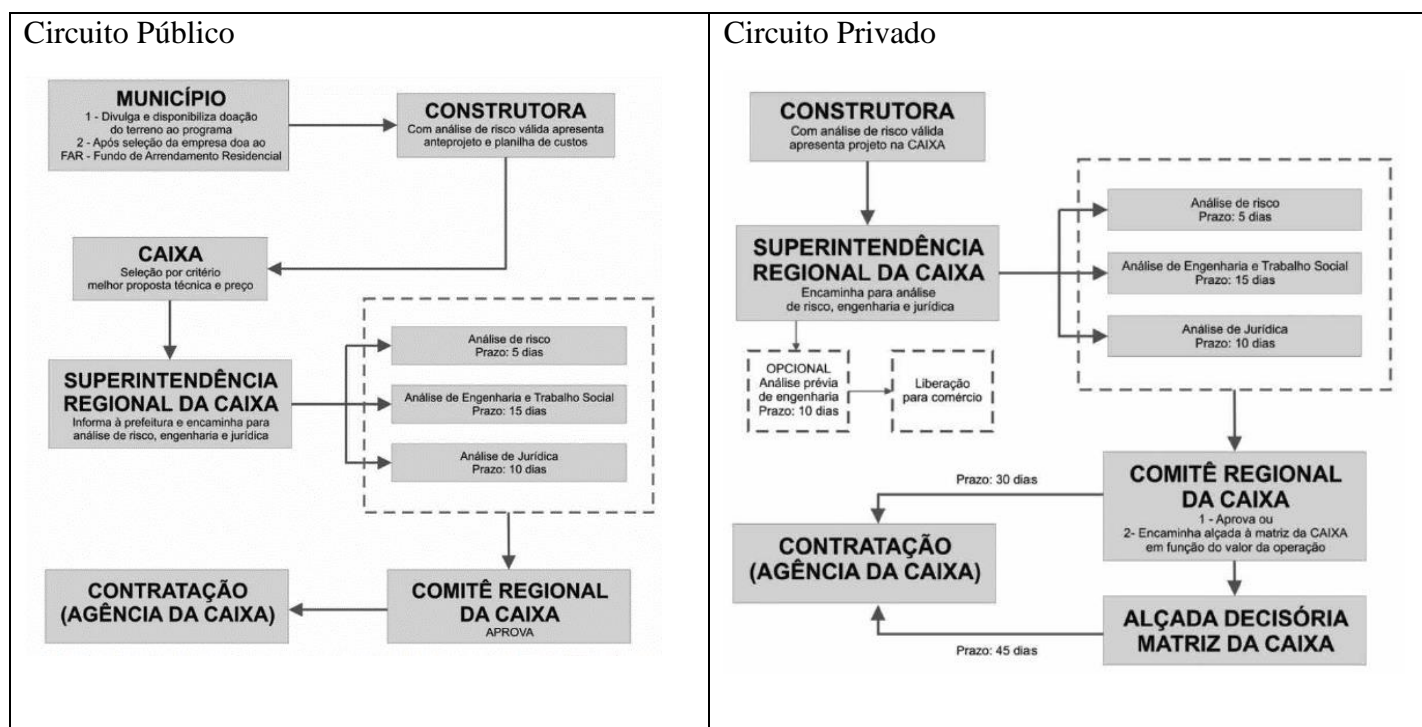
Para cumprir com o objetivo de redução do déficit habitacional priorizando a população mais pobre, o PMCMV (na fase I e II) atende três faixas de renda: a faixa um corresponde a famílias que ganham entre 0 e 3 salários mínimos, a segunda faixa corresponde de 3 a 6 salários mínimos e a terceira entre 6 e 10 salários. É possível diferenciar o MCMV em dois subprogramas, o correspondente às Habitações de Interesse Social (HIS) e o atendido exclusivamente pela iniciativa privada de construtoras e incorporadoras.

---

distribuição de energia e de infraestrutura social como água, esgoto, drenagem, coleta de lixo, recursos hídricos e pavimentação para sanar os “gaps” infra estruturais que estariam barrando o desenvolvimento econômico.

O subprograma destinado à construção de HIS é articulado em torno do estados e municípios, pois são eles os responsáveis pela organização da demanda (feita através do cadastro único) pela definição do projeto e pela doação de terrenos públicos. Neste caso as construtoras privadas têm acesso às obras via licitação, enquanto a CEF fornece os recursos provenientes do OGU e do FGTS para viabilizar os empreendimentos. Como a HIS é prevista pelo PlanHab, é supervisionada pelo Ministério das Cidades e pelo Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, como podemos ver na primeira figura do quadro 6.

**Quadro 6 - Quadro síntese dos circuitos de financiamento do PMCMV**



Fonte: CARDOSO *et al*, 2011, página 37 e 39.

A produção privada da moradia está sintetizada no mesmo quadro. Neste caso são as construtoras e incorporadoras que detém o papel central na tomada de decisões, pois são elas que elaboram os projetos e fornecem os terrenos, influenciando diretamente na localização e qualidade dos empreendimentos. Esses projetos são apresentados para a Caixa e se aprovados recebem os recursos para financiar a produção vindos do FGTS, do SBPE, ou de outros agentes financeiros privados. O papel da prefeitura neste caso é somente organizar a demanda, cabendo à CEF também fazer uma avaliação de crédito dos beneficiários, para que

recebam crédito subsidiado para financiar a moradia. Para cada faixa de renda são atribuídas algumas facilidades de empréstimos, as quais estão descritas no quadro 7.

**Quadro 7 - O Programa Minha Casa Minha Vida: características do financiamento por faixa de renda.**

<b>Renda familiar (em salários mínimos)</b>	<b>Características do financiamento para o beneficiário</b>	<b>Recursos para municípios com mais de 50 mil habitantes</b>	<b>Recursos para municípios com menos de 50 mil habitantes</b>
0 – 3	Subsídio de 100% Isenção do seguro Prestação no valor de 10% da renda mensal Prazo máximo de pagamento: 120 meses	Parceria entre setor privado e público, que contribui com o terreno e com a infraestrutura. Acesso ao Fundo de Arrendamento Residencial	Parceria do estado, município e iniciativa privada. Acesso ao Fundo de Arrendamento Residencial
3 – 6	Subsídio parcial Desconto no seguro Acesso ao FGTS Prestação no valor de 20% da renda mensal Prazo máximo para o pagamento: 360 meses	Recurso: FGTS e OGU	
6 – 10	Redução do custo do seguro Acesso ao FGTS		

Fonte: FEDERAL, 2009.

É preciso destacar também que ao longo desse capítulo duas outras articulações do PMCMV foram deixadas de fora, por considerar-se que são pouco relevantes para o estudo em pauta, são elas: o PMCMV rural, que tem como objetivo promover a reforma das habitações rurais e financiar a compra de materiais e o PMCMV Entidades que conta com a participação de organizações não governamentais para execução do programa e, apesar de ser uma ferramenta importante, seus resultados são muito menores do que aqueles obtidos através da iniciativa privada, por isso optamos por tira-lo de nossa análise.

Quando o governo lançou a segunda etapa do programa em 2012 foram feitas algumas atualizações, inclusive criou-se uma faixa intermediária entre a dois e a três com as mesmas características da Faixa 3, porém com diferente valor do subsídio total. Além disso, para além da divisão entre cidades com mais ou menos de 50 mil habitantes, as regiões

metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro e Distrito Federal passaram a contar com valores maiores de subsídio, pois considera-se que o preço das moradias nessas cidades é mais elevado do que no restante do país. Sintetizamos as principais alterações no quadro 8, porém ressaltamos que não houve alterações profundas no funcionamento do programa, apenas atualização dos valores.

**Quadro 8 - Alterações no PMCMV 2**

Valor do subsídio máximo para aquisição de habitação			
Faixa	Renda Familiar (baseada no salário mínimo de 2012)	Região Metropolitana de São Paulo, Rio de Janeiro e Distrito Federal	Outras cidades
1	Menos de R\$1.600	R\$25.000	R\$17.960
2	R\$1.600 até R\$2.325	R\$25.000	R\$17.960
2	R\$2.325 - R\$2.790	R\$10.783	R\$2.113
3	R\$2.790 - R\$3.275	R\$2.113	R\$2.113

Preço máximo da unidade habitacional por região			
Região	Antes de 2012	Depois de 2012	
RMSP, RMRJ, RMDF	R\$170.000	R\$190.000	
Cidades com mais de 1 milhão de habitantes e capitais estaduais	R\$150.000	R\$170.000	
Cidades com 250 mil até 1 milhão de habitantes	R\$130.000	R\$145.000	
Cidades com 50 mil até 250 mil habitantes	R\$100.000	R\$115.000	
Outras	R\$80.000	R\$90.000	

No momento de lançamento do programa muitas foram as comparações entre o PMCMV e o BNH. Há algumas semelhanças entre os dois programas, pois ambos foram criados como resposta a um período de recessão, o BNH a de 1963 e o PMCMV a de 2009, ambos foram elaborados pelas lideranças empresarias e sem participação popular e ambos promovem o acesso à habitação nos moldes capitalistas, ou seja, pelo aumento da produção e reforço do ideário da casa própria. Em termos de resultados, podemos dizer que em ambos pela pressão para elevação dos tetos de renda, houve favorecimento da classe média, ambos utilizaram mão-de-obra subcontratada e, por fim, o padrão de produção foi o mesmo nos

dois programas, criando-se grandes glebas localizadas na periferia no caso do BNH e para além das terras urbanas no PMCMV. As diferenças, entretanto, são muito mais marcantes em termos da estrutura institucional. Em primeiro lugar o BNH dependia muito mais da esfera pública, pois as construtoras só participavam do programa no momento exato da construção e a distribuição dos projetos entre elas era feita através das licitações. O PMCMV, por outro lado, conta com a iniciativa privada para articular a construção das moradias, fazer o projeto das unidades habitacionais e promover a venda. Outro ponto é que o BNH contava com um agente local em cada cidade, as COHABS, responsáveis pela fiscalização e adaptação do programa, atribuição inexistente no PMCMV. Outro fator de extrema diferença é o modelo de financiamento, pois enquanto os financiamentos pelo BNH contavam apenas com os recursos do FGTS, no MCMV as fontes são variadas, desde o próprio FGTS, o FAR e o OGU; e, por receber recursos diretos do governo podemos interpretar que há certo reconhecimento da habitação como direito a ser garantido pelo Estado.

Como primeiro resultado do PMCMV podemos elencar as mudanças recentes no setor imobiliário. A grande escala dos investimentos e a expansão do mercado fizeram com que as principais empresas passassem da gestão familiar as quais estavam adaptadas para uma gestão mercadológica, com isso a grande maioria das empresas aprofundou-se nos conhecimentos locais e passou a exercer maior pressão sobre o poder público. Além do mais, com a possibilidade de abertura de capitais, essas empresas passaram a contar com um novo agente envolvido nas diretrizes operacionais: os administradores dos fundos de pensão, que passaram a exigir estratégias mais agressivas por parte das empresas (FIX, 2011).

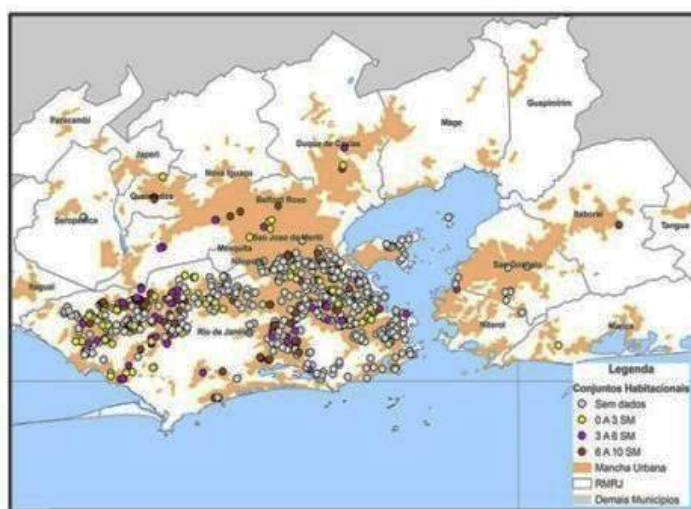
O PMCMV apesar de ter logrado sucesso no objetivo de conter pelo menos momentaneamente a recessão econômica, teve seus impactos no meio urbano criticado por alguns estudiosos. A primeira crítica que pode ser levantada revela a falta de articulação entre o MCMV e o PlanHab. Como vimos anteriormente, o PlanHab foi elaborado a partir de um planejamento de longo prazo com, entretanto, metas factíveis à curto prazo. Um dos seus instrumentos mais importantes é a elaboração dos Planos Diretores pelas cidades, que obrigam o planejamento urbano e a demarcação das Zonas de Interesse Social, além disso prevê diferentes alternativas ao problema da habitação popular que não envolvem a construção de novas unidades e sim o reaproveitamento das moradias não utilizadas. Entretanto, o MCMV, por se tratar de uma política econômica não está subordinado às



diretrizes do plano – nem sequer ao Ministério das Cidades - e apresenta-se como uma solução contraditória à política habitacional vigente (KRAUSE *et al*, 2013).

Outro problema é a competição entre as faixas do programa. A faixa de até 3 salários mínimos não oferece alta lucratividade pois o preço da unidade habitacional é estabelecido pelo governo, sendo assim os empreendimentos para as faixas 2 e 3 são disputadas pelas grandes construtoras, que por isso reservam para elas os melhores terrenos, ou seja, aqueles localizados dentro da malha urbana. O resultado é a expulsão dos empreendimentos de habitação de interesse social para a periferia. Um exemplo dessa situação no Rio de Janeiro pode ser apreendido pela figura 1. Nela os empreendimentos para a faixa um (em amarelo) estão localizados próximos ao limite da cidade do Rio de Janeiro com seus municípios vizinhos, enquanto os empreendimentos de das faixas 2 e 3 se aproximam cada vez mais do centro da cidade e das praias.

**Figura 1 - Distribuição dos empreendimentos PMCMV por faixa de renda na Região Metropolitana do Rio de Janeiro**



Fonte: Observatório das Metrópoles, 2012

Fonte: OBSEVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2012

A qualidade arquitetônica das obras é também um problema encontrado principalmente para os empreendimentos da faixa 1. Os projetos para essa faixa de renda são geralmente constituídos de pequenos prédios (sem elevadores), com enormes bolsões de estacionamento e solo cimentado, condições que danificam o solo, segundo o estudo elaborado por Ferreira (2012). Além disso, as unidades habitacionais têm em média 45m<sup>2</sup>, tamanho muito pequeno para considerar-se a dinâmica de uma família brasileira. A baixa qualidades dos empreendimentos acontece porque o Estado estabelece um preço máximo

para as habitações fazendo com que as empresas reduzam os custos para manter elevadas as taxas de lucro, rebaixando por exemplo o padrão de qualidade dos materiais e dos terrenos (CARDOSO, 2011). Isso porque o setor da construção civil funciona basicamente como uma manufatura (com baixo salário e baixa inovação) atribuindo ao custo dos materiais ou do terreno a única forma de minimizar gastos. Na questão urbana o MCMV vem promovendo o espraiamento dos conjuntos habitacionais resultando na segregação entre bairros e o surgimento de bairros monofuncionais, ou os chamados bairros dormitórios, uma vez que a população que ali reside continua a trabalhar no centro ou nos seus arredores. A premissa de que a construção nos bairros mais afastados é mais vantajosa não contabiliza o custo social despedido pelo governo.

**Tabela 2 – Distância e tempo de locomoção dos empreendimentos MCMV ao centro da cidade por modal de transporte.**

Cidade	Distância (em km)	Tempo	
		Automóvel	A pé
Porto Velho	7,1	14 min.	1h27min.
Belo Horizonte	22	33 min.	4h18min.
Salvador	35,7	44 min.	5h39min.
Uberlândia	7,5	14 min.	1h29min.
Belém	20	30 min.	4h44min.
Nova Iguaçu	14	32 min.	2h36min.
Parnamirim*	8,4	36 min.	1h40min.
Pelotas	5,7	16 min.	1h08min.

\* Cidade Satélite de Natal à 20 km de distância

Fonte: FERREIRA, 2012.

A produção em larga escala de lotes uniformes também se apresenta como um problema. Apesar da proibição de lotes com mais de 500 unidades, as construtoras passaram a enviar o mesmo projeto diversas vezes para a CEF e como esta não tem recursos operacionais para controlar a localização de cada empreendimento (CARDOSO *et al*, 2011), o resultado são enormes lotes habitacionais com moradias uniformizadas que impedem a identificação do morador com a sua residência (FERREIRA, 2012).

Ao longo deste capítulo quase ou nenhuma menção foi feita ao problema fundiário levantado na sessão teórica, isso acontece porque quase ou nenhum avanço foi feito em termos de regularização da terra, e todas as vezes que a promoção da moradia tocou nesse problema o Estado entrou para fazer o processo de incorporador, oferecendo capital, terra e

estimulando a oferta. Os avanços na política habitacional deveriam incluir a intervenção no mercado de terras, para por exemplo evitar os movimentos especulativos, mas por enquanto o Estado manteve-se preocupado em garantir a acumulação para o setor privado e a realização da mercadoria “casa” ao invés de reunir esforços para atender a carência dos cidadãos. Feitos todos os apontamentos sobre os marcos teóricos e históricos que pautam esta pesquisa, acredita-se ter agora condições suficientes para analisar os aspectos práticos da aplicação do PMCMV em São Paulo e em Recife, o que exploraremos a seguir.

*“Quando eu vou na cidade tenho a impressão de que estou no paraíso. Acho sublime ver aquelas mulheres e crianças tão bem vestidas. Tão diferentes da favela. As casas com seus vasos de flores e cores variadas. Aquelas paisagens há de encantar os visitantes de São Paulo, que ignoram que a cidade mais afamada da América do Sul está enferma. Com as suas úlceras. As favelas.” (Carolina de Jesus, Quarto de Despejo, 1960).*

## Capítulo 2 - O Programa MCMV em São Paulo.

A apresentação do PMCMV em São Paulo não poderia ser feita sem que antes introduzíssemos algumas especificidades da evolução do processo urbano paulista e das políticas habitacionais praticadas na cidade, elementos que oferecem justificativa à escolha desta cidade como objeto de estudo.

A análise do processo urbano de São Paulo remete ao princípio do século XX, quando a cidade começou a receber a população proveniente do campo e deixou de ser um mero entreposto comercial e bancário para desenvolver-se como aglomerado urbano. Logo neste momento inicial, surgiram os cortiços e as habitações coletivas como resposta à carência de um mercado privado de moradias aproveitado como um investimento rentável aos senhores do café nos momentos de expansão do ciclo econômico. Neste período a aquisição de uma moradia por um operário urbano não era algo comum, tanto pelo baixo número de moradias disponíveis como pelo preço das existentes se, portanto, a solução espontânea para abrigá-lo passava ou pelos cortiços ou pelas vilas operárias (casas construídas pelas próprias indústrias para serem alugadas pelos trabalhadores). As casas de aluguel compartilhavam do mesmo ambiente que os sobrados da elite, pois como havia poucos terrenos com acesso a esses serviços, as casas de pensão e cortiços ocupavam o centro enquanto as vilas operárias localizaram-se mais afastadas do centro urbano e neste momento, portanto, a expansão da mancha urbana esteve condicionada à existência dos trilhos de bonde e do acesso à infraestrutura urbana. .

A concentração urbana neste período centrava-se principalmente nos bairros da Luz, Santa Ifigênia, Brás, Barra Funda e Bexiga, entretanto, com a multiplicação das habitações coletivas a elite se deslocou para os bairros de Campos Elísios, Higienópolis e no entorno da Avenida Paulista, enquanto as vilas operárias se localizaram em Ipiranga, Vila Prudente, Barra Funda, Água Branca, Brás, Mooca e Belenzinho. A preferência por esses bairros esteve condicionada principalmente pela qualidade física dos terrenos, a elite buscava os terrenos altos e salubres, enquanto os cortiços e casas populares se multiplicavam nos baixios e encostas devido as características do território, conformou-se neste movimento o padrão de ocupação do território: a elite ao sudoeste e os operários ao leste (ROLNIK, 1983).

Podemos dizer que a elite guardava com as casas de pensão uma relação contraditória: por um lado representavam investimentos rentáveis, por outro a presença da população mais pobre a incomodava. Nesse momento, sob a égide do movimento higienista,

foram destruídos inúmeros cortiços e habitações populares com a justificativa de manutenção da salubridade e da higiene, causando a expulsão dos trabalhadores do centro, acentuada pela demolição dos cortiços e casas de aluguel desapropriadas para as reformas de embelezamento, principalmente pela abertura e alargamento de avenidas. E para onde iriam os trabalhadores desalojados? A resposta a esta pergunta envolve também as transformações econômicas do período. Como vimos no capítulo um, para viabilizar a industrialização no país, foi necessário fixar um salário mínimo e quanto menor esse valor, menor o custo de reprodução do trabalhador. Nesse aspecto, o aluguel representava um obstáculo ao rebaixamento dos salários e para enfrenta-lo, reforça-se a ideologia da casa própria. Em São Paulo a adesão a essa ideologia foi rápida, em 1920 apenas 19,1% da população possuía casa própria, em 1940 esse valor já havia saltado para 25%, em 1950 para 37% e em 1960 para 53,8% (BONDUKI, 1983).

Para garantir o menor custo de reprodução do trabalhador as novas moradias produzidas precisavam ser baratas, o que não era possível considerando-se os altos preços dos terrenos no centro, resultantes inclusive do aumento especulativo associado às próprias reformas de embelezamento. A construção das habitações passou a ocorrer na periferia da cidade - para além da mancha urbana - retroalimentando o movimento especulativo: comprava-se o lote esperando a chegada da infraestrutura para revende-los a preços maiores. Neste aspecto, um elemento fundamental para permitir esse tipo de expansão foi a substituição do transporte coletivo de bondes pelo ônibus, pois a flexibilidade para abertura de novas linhas trouxe a possibilidade de ocupar terrenos mais distantes e espriados.

Como resultado do despejo da população mais pobre do centro, da expansão urbana para a periferia e da mudança de atuação dos empreendedores imobiliários, há nos anos 1940 uma crise estrutural de falta de moradias. Na esfera federal a resolução do problema habitacional foi feita através dos IAPs e posteriormente pela Fundação Casa, ou então pela Lei nº 4.598 de congelamento dos aluguéis, que teve por resultado apenas eliminar de vez as casas de pensão. Na esfera estadual em 1949 Adhemar de Barros, então governador do estado, percebendo a fraqueza do programa nacional e cedendo às pressões populares, criou a Caixa Estadual de Casas para o Povo (CECAP) para a construção de moradias populares no estado, entretanto a iniciativa não prosperou pela falta de recursos da instituição

O enfrentamento do problema habitacional pela esfera federal vai acontecer novamente em 1964 quando se criou o BNH. Os órgãos locais passaram então a integrar o sistema federal e a CECAP passou, portanto, a atuar como um agente financeiro do SBPE.

Em 1967 ela foi transformada em uma instituição de economia mista, período em que produziu 13.965 moradias. Em 1984 sofreu outra reestruturação passando para o status de Companhia de Desenvolvimento Habitacional (CDH), direcionada para a construção de moradias para as classes mais baixas. De maneira geral, em São Paulo, a produção protagonizada pelo banco teve o papel de reforçar o padrão de segregação, pois sua produção popular foi direcionada para a zona leste ainda sem infraestrutura urbana, afastando ainda mais a população pobre do centro e criando bairros multifuncionais voltados para a habitação popular, como por exemplo, o bairro Itaquera, ao mesmo tempo em que beneficiou o *boom* imobiliário na região sudoeste, marcado principalmente pela verticalização. Ao longo deste período a expansão da mancha urbana de São Paulo se deu principalmente no sentido oeste/leste principalmente, principalmente neste último: entre 1960 e 1980 o bairro de São Miguel Paulista, por exemplo, passou de 66 mil habitantes para 445 mil e o bairro de Itaquera passou de 33 mil para 415 mil moradores.

O grande problema em comum entre todas as iniciativas municipais foi a falta de financiamento, pois a única fonte de transferências para esses programas eram os recursos federais, o que restringiu a atuação local às diretrizes centrais. A grande mudança neste modelo de financiamento veio apenas com a constituição de 1988 que, com o objetivo de desconcentração das políticas, passou a permitir a utilização do orçamento estadual para o financiamento da habitação fazendo com que se pudesse então desenhar uma política de habitação a nível global (TASCHNER; BALTRUSIS, 2007).

Consideramos que a trajetória da ocupação urbana de São Paulo esteve a todo momento relacionada com sua inserção produtiva, principalmente no período de forte industrialização da região, no qual a expansão da mancha urbana para a periferia transbordou os limites da cidade e avançou para municípios vizinhos, principalmente no ABC Paulista. O momento seguinte desta trajetória representa a reorganização territorial de São Paulo e é influenciado por dois eventos de maior abrangência: a crise internacional de acumulação capitalista e a crise fiscal no Brasil, e seu consequente processo de desindustrialização. Na cidade de São Paulo a repercussão destes movimentos foi grande, houve a saída de grandes empresas da cidade ou porque se retiraram do país ou porque buscam localidades mais baratas, atraídas pelos estímulos fiscais de outras regiões. Outra consequência foi a descentralização política, que significou a municipalização das políticas habitacionais e urbanas, como vimos no capítulo um. Foi a partir desta inflexão no modelo de urbanização

que São Paulo assistiu a um aumento da produção da “cidade ilegal<sup>4</sup>”, por exemplo, apenas entre 1987 e 1993 houve um aumento de 15,2% da população residente em favelas. As razões para o constante incremento populacional neste tipo de conglomerado envolvem o aumento do desemprego e do emprego informal resultantes da crise econômica, do abandono da intervenção estatal nas políticas urbanas e a concentração de renda resultante dos períodos anteriores<sup>5</sup>.

A saída das indústrias de São Paulo e o movimento de abertura comercial e financeira iniciado nos anos 1990 resultaram na especialização da cidade em serviços do setor terciário, cada vez mais concentrado nos serviços bancários e financeiros. A necessidade de construção de condomínios prediais para abrigar os novos escritórios foi, em certa medida, a responsável por incorporar São Paulo ao movimento internacional de transformação das cidades em cidades-regiões globais, marcadas pela financeirização do espaço. Esse movimento é caracterizado pelo investimento do capital excedente do processo produtivo no setor imobiliário, mais especificamente na construção de novos prédios comerciais para receber essas novas empresas do setor de serviços (como sedes de empresas, bancos de investimento etc.) financiados via mercado financeiro principalmente via fundos de pensões. A localização desses empreendimentos deu-se na nova centralidade dos serviços na cidade, a Avenida Berrini, e teve como consequência a alteração social daquele espaço ao criar novas zonas de valorização e expulsar as famílias que ocupavam as favelas onde hoje há condomínios comerciais (FIX, 2007). A grande transformação neste processo é a participação ativa do capital internacional via fundos de pensão na construção do espaço urbano.

Baseando-nos na exposição teórica feita no primeiro capítulo podemos organizar a produção desse tipo de empreendimento entre os proprietários fundiários, incorporadores, construtores, agentes de crédito e governo para entender como se articulam frente a este tipo de investimento, como demonstrado no quadro 9.

---

<sup>4</sup>“Cidade Ilegal” é o termo cunhado para significar as ocupações irregulares em de terrenos públicos ou privados e geralmente está associado com a existência de desemprego ilegal ou informal.

<sup>5</sup> Apesar da dificuldade de mensuração do número de moradores neste tipo de conglomerados, sabemos que no primeiro registro deste tipo de ocupação em 1940 havia 4 núcleos. Em 1970, as estatísticas mostraram que menos de 1% da população habitava este tipo de moradia, número que subiu para 9% em 1987, um crescimento de quase 600% (TASCHNER, 2001).



**Quadro 9 - Agentes que compõem o sistema de produção das torres de escritório de São Paulo**

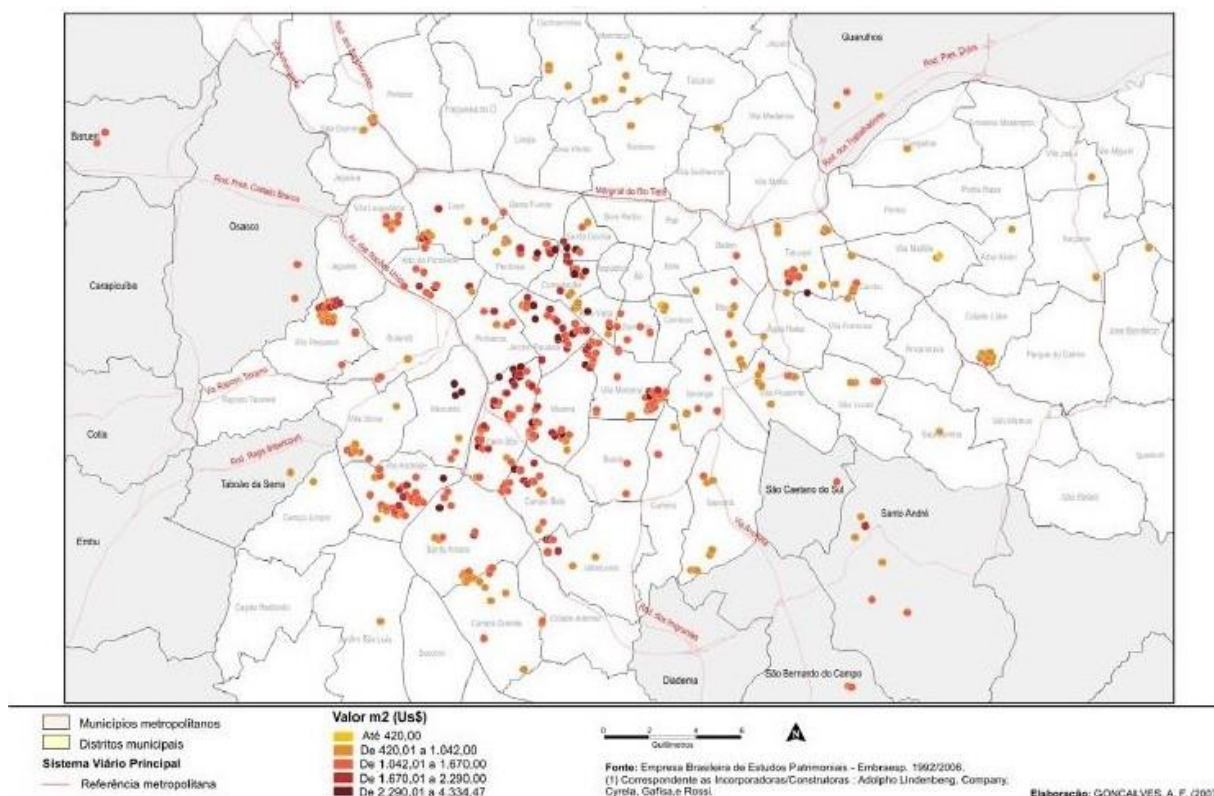
<i>Agentes</i>	<i>Proprietários</i>	<i>Incorporadores</i>	<i>Construtores</i>	<i>Agentes de crédito</i>	<i>Estado</i>
<i>Quem ocupa o papel</i>	Investidores institucionais (fundos de pensão, bancos, seguradores etc.), holdings de grandes fortunas, empresários de outros setores etc.	Empresas de incorporação, consultoria, desenvolvimento imobiliário, administração predial, arquitetura, vendas etc.	Construtoras, grandes empreiteiras, empreiteiras de mão-de-obra, empresas de gestão imobiliária	São exceções no Brasil, praticamente não há crédito para edifícios comerciais	Prefeitura (principalmente) e governo do Estado
<i>Papel desempenhado</i>	Substituem o crédito no fornecimento de capital para os incorporadores	Compram a terra, incorporam, desenvolvem o empreendimento e comercializam	Construção em geral por subcontratação da força de trabalho em várias empresas especializadas	As taxas dos empréstimos são muito altas, por isso não atendem ao setor de edificações comerciais	Usam orçamento (impostos e empréstimos) para gastos de custeio (manutenção), investimentos que expandem a base para circulação do capital
<i>Tipo de apropriação</i>	Renda	Incrementos na renda	Lucros do empreendimento	Juros em troca do capital fornecido	Impostos e taxas

Fonte: FIX, 2007, página 142.

A lógica financeira não apenas introduziu-se no Brasil através dos condomínios comerciais, como também através da construção de condomínio residenciais. Desde a abertura financeira foi possível para as grandes construtoras se alavancarem através do mercado de crédito e utilizando-se de seu principal ativo, os *banklands*, que são os bancos de terrenos acumulados pelas incorporadoras. O mapa abaixo extraído do trabalho de Volochko (2007) mostra onde concentrou-se a produção das três maiores construtoras residenciais com capital aberto em São Paulo antes do PMCMV. Pelo mapa apresentado, podemos inferir que a zona privilegiada neste caso é a zona sudoeste, que desde o início do processo urbanizatório vem sendo a preferida das elites, por possuírem melhor clima, melhor acesso aos serviços e concentrar a oferta de emprego, ao mesmo tempo possuem menor percentual de população negra, menor vulnerabilidade social e maior renda domiciliar. Entretanto, essa região quase não possui terrenos livres para a incorporação imobiliária, o que faz com que se criem alternativas para a habitação da classe alta, através da

verticalização, pela busca de novos bairros ou pela construção de condomínios fechados localizados na periferia da cidade, como é o caso de Alphaville, por exemplo.

**Mapa 1 – Localização dos empreendimentos verticais em São Paulo lançados pelas principais construtoras entre janeiro de 1992 e dezembro de 2006.**



Fonte: VOLOCHKO, 2007. Pagina 144.

Para concluir essa seção introdutória, podemos afirmar que esse é o padrão de segregação existente na cidade de São Paulo atualmente. A saída dos mais ricos do centro para os condomínios localizados nas periferias na região noroeste e sudoeste da cidade acabou por encarecer o preço dos terrenos nessa região, tornando-a exclusiva às elites. A consequência foi um aumento da moradia informal nessas zonas, criando um cenário em que favelas e condomínios fechados convivem lado-a-lado tornando os grandes muros, os sistemas tecnológicos de vigilância e o discurso do medo em agentes segregadores (DO RIO CALDEIRA, 2000). Por outro lado, é possível perceber uma expansão mais à leste da mancha urbana, por aqueles que cada vez mais buscam terrenos mais baratos, mesmo que isso signifique o seu afastamento aos principais centros de serviços e, portanto, de trabalho, fazendo surgir então outro problema: o de transportes. Reconhecemos que o problema da

exclusão na cidade de São Paulo envolve muito mais do que a questão habitacional como também a de transportes, de ocupação do solo etc. Infelizmente, neste trabalho não será possível dar conta de todas essas esferas de análise, por isso, nos concentraremos no problema habitacional.

**Figura 1- Favela Jardim Edite em processo de desapropriação e prédios empresariais da Av. Berrini ao fundo**



Fonte: <http://marcelomin.photoshelter.com>

## 2.1 O Mercado

Ao longo do primeiro capítulo enfatizamos que o PMCMV foi elaborado com a premissa de combater o déficit habitacional. Na cidade de São Paulo 78,9% do déficit está concentrado na faixa de renda que recebe até três salários mínimos, entretanto a distribuição da produção de moradias do programa favoreceu as faixas de renda dois e três: enquanto 37% do total de moradias foi produzido para a faixa 2 e 38% para a faixa 3, somente 25,4% foi produzido para a faixa 1. Ainda mais destoante é a concentração do valor do empreendimento por faixa de renda: como apresentado na tabela 3, do valor total dos empreendimentos apenas 12% corresponde a habitações para a Faixa 1, que é a faixa com maior necessidade de moradias. Tratando grosseiramente os dados, poderíamos inferir que

se o mesmo valor empreendido na faixa 3 fosse direcionado para a 1, seria possível eliminar todo o déficit nesta faixa.

**Tabela 3 - Distribuição da produção do MCMV por faixa de renda familiar**

<i>Faixa</i>	<i>Renda em salários mínimos</i>	<i>Déficit habitacional (%)*</i>	<i>Unidades Habitacionais produzidas</i>	<i>Valor da operação</i>
1	0 a 3	78,9	25%	12%
2	3 a 6	15	37%	41%
3	6 a 10	4,4	38%	47%

\* O déficit habitacional aqui representa a região metropolitana de São Paulo e por falta do indicador adequado se utilizará esse valor como *proxy*.

Fonte: CEDE (IE/UNICAMP), 2015; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2012.

É importante ressaltar que os valores correspondentes ao número de unidades habitacionais são para projetos aprovados e não para os projetos efetivamente entregues, pois do total dos projetos aprovados pela Prefeitura de São Paulo (não necessariamente atrelados ao PMCMV) apenas 4% deles foram concluídos em 2015. A tabela 4 nos mostra que mais de 50% das famílias cadastradas ainda espera pela entrega das habitações ainda na fase de projeto. A incerteza em relação a entrega dessas unidades é grande, pois deste total apenas 10% já foi efetivamente contratado, o que em período de instabilidade econômica e reajuste orçamentário coloca em dúvida as projeções futuras.

**Tabela 4 - Status dos projetos de Conjuntos Habitacionais da Secretaria de Habitação do Estado de São Paulo**

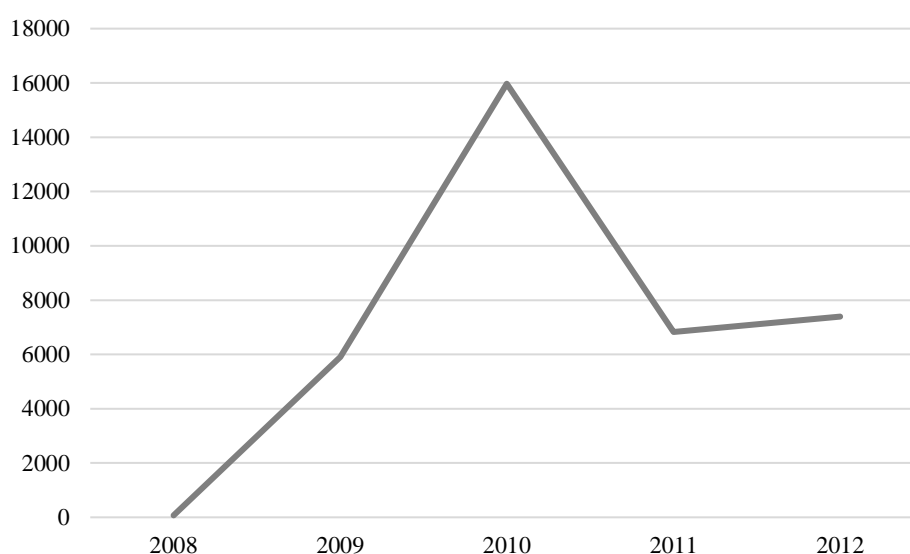
<i>Status Obra</i>	<i>Total de famílias beneficiadas</i>	<i>Valor relativo</i>
Sem status	14625	7%
Concluído	8586	4%
Contratado	18968	9%
Em andamento	19540	9%
Em estudo	20276	9%
Em projeto	124205	60%
Em desapropriação	196	1%
<b>Total general</b>	<b>206396</b>	<b>100%</b>

Fonte: HABISP, 2015

Das duas fases do programa (o Minha Casa, Minha Vida 1 e o 2), podemos dizer que os resultados foram melhores ao longo da primeira, quando se produziu 22.000 moradias um

valor de R\$9.500.000 aproximadamente. Para a fase seguinte houve uma redução de 40% na produção e de 20% no valor total, como resultado da diminuição de quase 60% da participação dos empreendimentos da faixa 3. A diferença pode ser explicada pela euforia resultante do anúncio do programa, que deu impulso ao mercado de produção habitacional popular já em desenvolvimento no país. Apenas no ano de 2010 contratou-se a produção de 16.000 moradias, em seguida este valor caiu para 7.000 como pode ser observado no gráfico 2.

**Gráfico 2 - Produção do Minha Casa Minha Vida em São Paulo por ano**

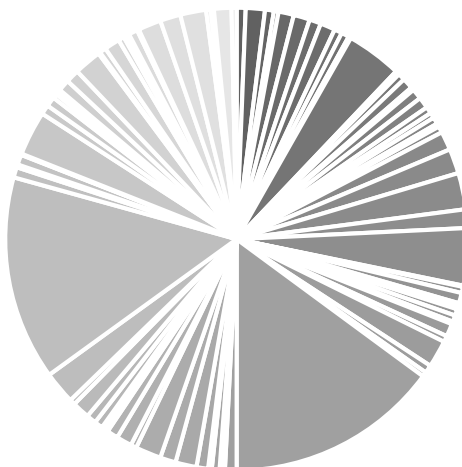


Fonte: CEDE (IE/UNICAMP).

O nosso objetivo nesta secção é descrever como se distribui essa produção entre as empresas envolvidas. Uma primeira aproximação a este mercado está representada no Gráfico 3, dele é possível inferir a existência de um mercado heterogêneo com duas grandes empresas construtoras dominantes, cada qual detém aproximadamente 15% do mercado. A distinção entre as faixas de renda, entretanto, nos oferece três cenários muito distintos: a produção do MCMV para a faixa 1 é extremamente desconcentrada, sendo que nenhuma construtora é responsável por mais de 10% da produção (Gráfico 4). Neste segmento a produção do PMCMV Entidades é relevante, pois é responsável pela construção de mais de 25% do total de moradias. Já para a faixa de renda 2 (Gráfico 5), a produção do PMCMV está concentrada em duas grandes empresas que detém cada qual um pouco menos de um terço da produção. Por fim, para a produção da faixa três (Gráfico 6), podemos dizer que a

produção é concentrada em quatro grandes empresas, sendo que duas delas detém 15% do mercado cada uma e as outras duas, cerca de 10%.

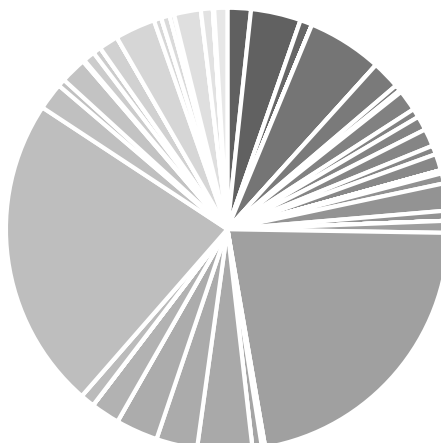
**Gráfico 3 - Produção de unidades habitacionais em São Paulo por construtora**



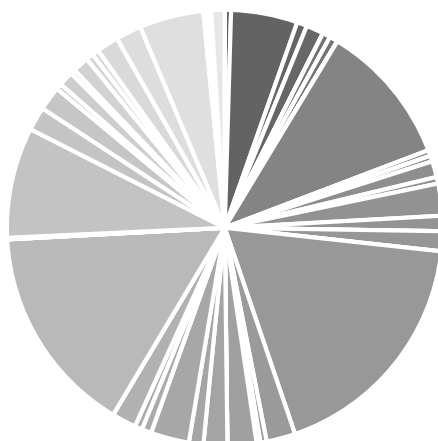
**Gráfico 4 - Produção do PMCV em São Paulo por construtora - Faixa 1**



**Gráfico 5 - Produção do PMCMV em São Paulo por construtora - Faixa 2**

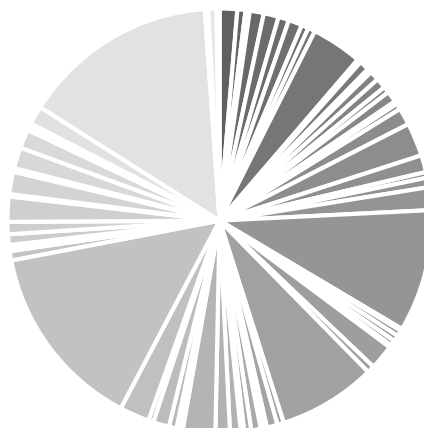


**Gráfico 6 - Produção do PMCMV em São Paulo por construtora - Faixa 3**

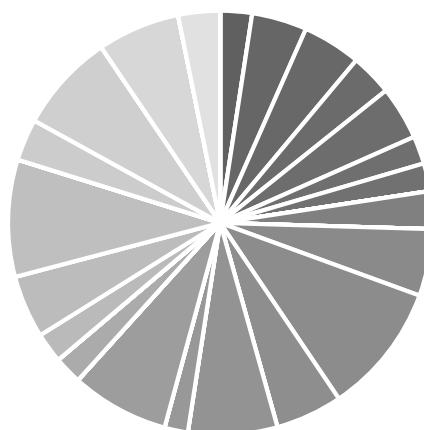


Entretanto, como já explicitado na metodologia desse trabalho, a possibilidade da criação de *join-ventures* através da institucionalização das SPE permitiu que os grandes grupos criassem empresas específicas para a produção de um único empreendimento. Ao agruparmos essas pequenas empresas aos grupos responsáveis por elas, o cenário analisado se modifica, tornando-se mais concentrado: mais de 50% do total é produzido por cinco grandes grupos empresariais, os quais chamaremos de A, B, C, D e E para preservar suas identidades.

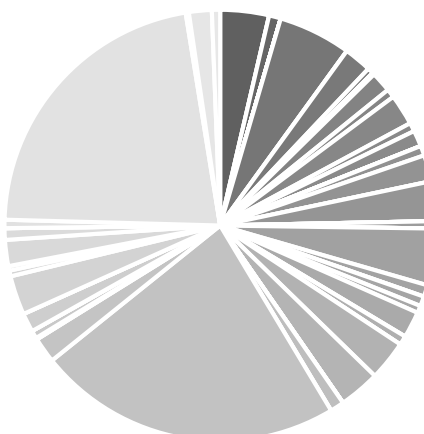
**Gráfico 7 - Total da produção do PMCMV em São Paulo por Grupo Empresarial**



**Gráfico 8 - Produção do PMCMV em São Paulo por Grupo Empresarial - Faixa 1**

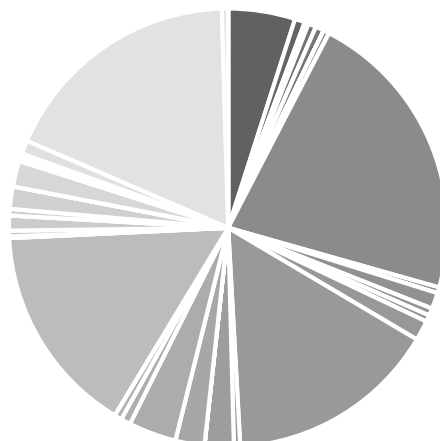


**Gráfico 9 - Produção do PMCMV em São Paulo por Grupo Empresarial - Faixa 2**





**Gráfico 10 - Produção do PMCMV em São Paulo por Grupo Empresarial - Faixa 3**



**Tabela 5 - Porcentagem de participação no mercado das cinco maiores empresas atuantes do PMCMV em São Paulo**

<i>Grupo Empresarial</i>	<i>Participação no total de unidades habitacionais produzidas</i>	<i>Participação no total dos empreendimentos</i>
A	14,90%	15,07%
B	14,28%	16,31%
C	9,33%	11,40%
D	7,46%	11,05%
E	3,87%	5,16%

A distribuição da produção na Faixa 1 não sofre muita variação, continua desconcentrada, sendo que apenas uma empresa chega a concentrar próximo a 10% da produção, enquanto as outras produzem abaixo dessa percentagem. Podemos caracterizar essas empresas por serem de tamanho médio, com administração familiar e com aproximadamente 25 anos de atuação no mercado, principalmente no ramo de infraestrutura urbana. Notamos que é um segmento muito específico, pois das principais empresas atuantes nesta faixa de renda, nenhuma expandiu seu negócio para as outras faixas e nenhuma delas tem capital aberto. Para a Faixa 2 reforça-se a evidência de que há duas empresas que dominam a produção, enquanto para a faixa 3 houve grandes mudanças, pois, a oferta mostra-se agora concentrada em quatro grupos principais. Outra característica observada

apenas após o tratamento dos dados é que a grande parte dessas empresas atua igualmente entre as duas faixas, ou seja, os grandes grupos produtores da Faixa 2, também o são para a Faixa 3.

Podemos dizer, portanto, que o programa se divide em dois: aquele voltado para a produção na faixa 1 é marcado por empresas pequenas, familiares e de capital fechado; enquanto o mercado da Faixas 2 e 3 é composto por grandes grupos empresariais com posição consolidada no mercado e com pelo menos 20 anos de experiência no setor da construção civil e integradas com as estratégias de atuação internacional via a abertura de capital. É característica desses grandes grupos ter empresas específicas para o setor “econômico” representado pela Faixa 2 e o setor “de luxo”, que equivale à Faixa 3 do programa e aos outros empreendimentos particulares. Também é constante a abertura de capital dessas empresas em torno do ano de 2007, a presença de *join-ventures* (as SPE) e de empresas de infraestrutura urbana, elemento que garantiu à essas empresas a experiência necessária para a produção em massa com baixa tecnologia, característica da produção do setor. Sobre a composição acionária desses grupos, ao contrário do que acontece com as empresas de construção de condomínios empresarias, cujos investimentos vêm dos fundos de pensões, a propriedade acionária é pulverizada, havendo casos em que o antigo dono ou o conselho diretor detém maioria das ações<sup>6</sup>.

Ao analisar o balanço patrimonial dessas empresas percebemos que houve entre 2007 (liberalização da abertura de capital) e 2009 (lançamento do PMCMV) um grande movimento de fusão e aquisição das empresas familiares e regionais pelos grandes grupos e um aumento significativo do banco de terrenos das companhias como podemos observar pela tabela 6, de maneira que no lançamento do programa, os grupos já detinham o principal fator de produção: a terra.

Pudemos também perceber algumas tendências com relação a composição acionária, como por exemplo, a maior pulverização das ações, pois os administradores, os antigos donos e a tesouraria perderam participação acionária, enquanto a livre negociação e o Grupo Controlador passaram praticamente a dividir o total de ações, também se notou um aumento da dívida dessas empresas, principalmente pela emissão de debentures. Ao longo da consolidação do programa pudemos perceber que houve uma expansão geográfica da grande

---

<sup>6</sup>As informações relatadas foram colhidas dos relatórios e balanços apresentados pelas próprias construtoras.

maioria delas para os estados do nordeste e centro-oeste como mostra o mapa 2 retirado do relatório anual de uma das companhias.

**Tabela 6 - Banco de terreno das duas principais empresas atuantes no PMCMV em São Paulo**

<i>Ano / empresa</i>	<i>A<sup>1</sup> (em reais)</i>	<i>B (em metros quadrados)</i>
2006	R\$190.232	1.432,7
2007	-	10.009
2008	-	8.991,2
2009	R\$1.009.918	520000
2010	R\$1.497.5840	6.300.000
2011	-	75.000.000
2012	R\$1.962.099	81.000.000
2013	R\$2.680.520	7.600.000
2014	R\$2.577.528	-

<sup>1</sup> Terrenos para futuras instalações segundo as demonstrações financeiras da companhia.

Fonte: Relatório Anual de 2014, empresa B.

**Mapa 2 - Participação regional da empresa B atuante no PMCMV em São Paulo (2014).**



Fonte: Relatório Anual de 2014, empresa B.

Outro grande diferencial entre a estrutura das empresas atuantes nas diferentes faixas do PMCMV é a localização de seus empreendimentos na cidade de São Paulo. Enquanto as empresas da Faixa 1 concentram sua produção em uma única parte da cidade, majoritariamente na zona leste, as grandes empresas da Faixa 2 e 3 conseguem dispersar sua produção, no entanto mantêm-se a zona leste como a maior receptora dos conjuntos habitacionais, como consequência tanto do menor custo dos terrenos como pela proximidade com a oferta de emprego industrial das cidades do entorno, principalmente Guarulhos e Mauá.

Para finalizar esta etapa, analisaremos esses resultados frente à discussão suscitada no capítulo teórico sobre a importância da concentração de capital e da produção para o funcionamento do mercado de habitações. Pelos resultados obtidos, podemos dizer que o mercado direcionado para a Faixa 2 e 3 reagiu como esperado para este setor, pois a disponibilidade de crédito, de subsídio e a concentração da produção, representada pelo aumento expressivo dos bancos de terrenos, garantiu as condições necessárias para a melhor eficiência da produção nas maiores empresas do ramo e, portanto, a maior capacidade competitiva dessas empresas e a expressiva melhora dos seus resultados líquidos. Devemos lembrar que esse já era um setor em expansão antes do lançamento do programa. Encontramos no relatório anual da empresa B um trecho que reflete o movimento pelo qual passaram essas empresas:

*“Entre os anos de 2007 e 2014 as vendas contratadas aumentaram 691%, passando de 6.602 unidades vendidas para 41.325. Em 2014 batemos nosso recorde histórico de vendas contratadas, alcançando R\$6 bilhões. A baixa concorrência verificada no segmento de baixa renda, conjugados a oferta de crédito com condições de financiamento atrativas para o nosso segmento e aspectos demográficos do país, foram fundamentais para impulsionar as vendas contratadas da companhia. O nosso cliente está em busca da primeira moradia e o custo de oportunidade torna-se bastante atrativo quando comparado ao valor mensal do aluguel”.*

(Demonstrativo Financeiro de 2014, empresa B).

O mesmo não acontece com as empresas atuantes na faixa 1. Apesar da produção ser subsidiada pelo governo e o terreno cedido pela prefeitura, ainda assim não interessa às

empresas atuantes na Faixa 2 e 3 atuar na 1. Ao mesmo tempo são as pequenas empresas atuantes na Faixa 1, que apesar de terem menor capacidade de alavancagem e sofrem mais riscos financeiros por não abrirem capital e tampouco utilizarem-se das SPE, as que aderiram à inovação tecnológica de construção pré-moldada para garantir maior retorno com os investimentos (para mais detalhes sobre a nova tecnologia, ler Anexo 3). A dificuldade inerente à produção para a Faixa 1, somado à dificuldade de atuação junto ao governo, resulta nesse padrão pulverizado de oferta, marcado por inúmeros casos de falência ou escândalos envolvendo o baixo grau de remuneração dos seus trabalhadores. A falta de estímulo no investimento neste segmento comprova a existência de dois programas habitacionais: aquele voltado para a movimentação do setor da construção civil, que dinamizou o setor, mas em nada aproxima-se do problema habitacional e, o que de fato atende aqueles com necessidades habitacionais, que, no entanto, ainda funciona de maneira muito precária.

## **2.2 A mercadoria**

Antes de apresentarmos os resultados da nossa pesquisa de campo, faremos algumas considerações sobre a qualidade dos conjuntos em geral. A primeira informação que chama nossa atenção é sobre o número de unidades habitacionais aprovadas por conjunto. Como vimos no capítulo um, uma das críticas feitas ao BNH foi relativa a produção de moradias em massa em largos conjuntos habitacionais localizados em zonas periféricas da cidade. Essa produção uniformizada por um lado simplifica o processo de produção para a construtora, o que permitiu inclusive a criação do método construtivo pré-modelado difundido principalmente entre as pequenas construtoras da Faixa 1, porém a uniformização das habitações produzidas em larga escala desprioriza a residência e faz com que a família precise de adequar ao padrão de moradia e não o contrário. Vemos com isso famílias com composições muito distintas e, portanto, demandas distintas tendo que adequar-se ao padrão da residência que, muitas vezes, não excede os 45 m<sup>2</sup>, tamanho mínimo definido pelo governo.

Considerando-se a importância que o número de unidades habitacionais representa para a qualidade da vida de seus moradores, analisamos o tamanho dos conjuntos habitacionais. A média total para São Paulo é de 157 unidades habitacionais por conjunto, enquanto a mediana é 140, estes valores modificam-se um pouco quando analisamos por faixa do programa, a média na faixa 1 é de 188, na faixa 2, 137 e na faixa 3, 162. Pelos dados disponibilizados, somente há três empreendimentos com mais de 400 unidades (valor

máximo permitido no programa) com 840, 676 e 420, faixa 1, faixa 3 e faixa 1 respectivamente. Entretanto, se fizermos o exercício de agrupar os empreendimentos localizados no exato mesmo endereço, a situação muda de perspectiva. A média geral aumenta para 208 unidades por conjunto e a mediana para 156, além disso o número de empreendimentos com mais de 400 unidades habitacionais cresce para 15! Na Faixa 1 temos 7 empreendimentos com mais de 400 unidades (eles contêm 1104, 940, 894, 840, 600, 592 e 504 unidades), na Faixa 2 são cinco com mais de 400 unidades, no valor de 1032, 660, 544, 486 e 406; e por fim, na faixa 3 há três com 676, 666 e 492 unidades. Esses resultados demonstram que a divisão dos empreendimentos em diferentes blocos para aprovação na Caixa é uma estratégia amplamente difundida principalmente na faixa 1, o que revela que, apesar de proibida a construção de conjuntos com mais de 400 unidades o processo de avaliação técnica da CEF não consegue filtrar este tipo de procedimento, poderíamos atribuir essa incapacidade ao fato de que os projetos são apresentados e aprovados separadamente (por demanda), impossibilitando a comparação entre eles.

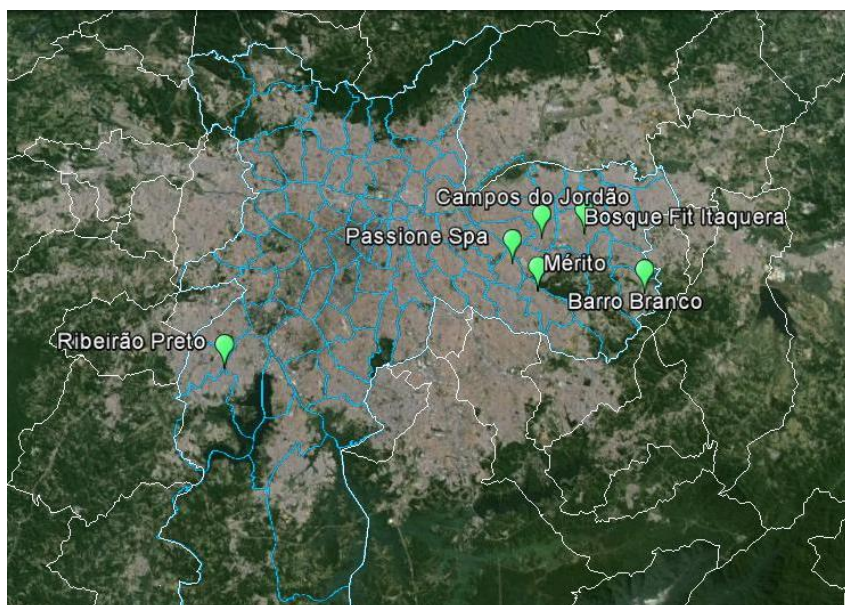
O quadro 10 apresenta os principais resultados qualitativos colhidos na pesquisa de campo para as diferentes faixas. Recordamos que, além das pesquisas quantitativas que avaliam de zero a dez diferentes elementos envolvidos na qualidade de suas moradias, foram realizadas também perguntas abertas onde foi possível colher mais impressões sobre os moradores<sup>7</sup>. Começaremos a análise a partir das respostas colhidas nos empreendimentos da Faixa 1. Na escolha do empreendimento procuramos abordar condomínios localizados na zona leste, oeste e sul, entretanto a dificuldade em acessar esses condomínios acabou por limitar a nossa pesquisa a apenas três conjuntos: o conjunto Barro Branco II encontra-se mais a extremo da zona leste, e visivelmente está pior localizado e tem pior infraestrutura que os outros dois conjuntos; o Campos do Jordão, também está localizado na zona leste e o Ribeirão Preto está ao sul, como podemos ver pelo mapa 3.

---

<sup>7</sup> É preciso explicitar que dois fatores influenciaram a pesquisa quantitativa: a primeira é a desconfiança por parte dos moradores de que a pesquisa fosse parte de uma avaliação do governo e a segunda é a tendência dos moradores de comparar os itens com suas moradias anteriores, ambos motivos elevaram as notas, mesmo que as ponderações feitas a elas de forma descritiva revelassem outros problemas.

<b>Quadro 10 - Dados compilados da pesquisa de campo realizada em 7 conjuntos habitacionais do PMCMV entre 16/01 - 24/01 (Amostra: 31 entrevistados)</b>			
Média por unidade habitacional:	Faixa 1	Faixa 2	Faixa 3
Número de moradores	3,3	2,6	2,5
Número de quartos	2	2	2
<i>Média da atribuição de nota entre 0 e 10 pelos moradores</i>			
Materiais de construção	7,1	8,8	5,5
Instrumentos de recreação infantil	5,16	4,7	8,5
Instrumentos de recreação coletivos	2,3	1,7	6
Áreas coletivas	3,5	5,4	5,5
Administração predial	4,2	7,2	7,5
Dificuldade para adquirir o imóvel	4,4	5,7	5
Acesso a hospitais	7,6	6	7,5
Acesso à escola	6,1	5,4	6,5
Acesso ao transporte público	8,11	7,4	8
Localização do condomínio na cidade	8	7,6	8,5
Vizinhança	7,7	7,5	8,5
Relação com os vizinhos	6,64	7,5	8

**Mapa 3 - Localização dos empreendimentos visitados do PMCMV em São Paulo**



Fonte: CEDE/ IE-Unicamp / Google Earth

<b>Faixa 1</b>	<b>Faixa 2</b>	<b>Faixa 3</b>
Barro Branco	Mérito	Fit Itaquera
Campos do Jordão	Passione	
Ribeirão Preto		

De maneira geral a resposta dos moradores dos três conjuntos da faixa 1 foi semelhante, a grande maioria não é originária do bairro onde vive atualmente, sendo que 2/3 do total de entrevistados já tinha planos de sair do bairro antigo antes da aquisição da moradia. Ao longo das conversas com os moradores percebemos que a principal motivação para participar do programa é a aquisição da casa própria, visto que o aluguel comprometia grande parte da renda familiar. Com a mudança para o condomínio, muitos moradores alegaram sentirem-se isolados, tanto pela distância que os conjuntos estão do centro de São Paulo, como também pela distância que estão dos sub-centros do comércio, pois não há mercados, shoppings ou outros centros de compras próximos aos conjuntos. Outra desvantagem muito mencionada pelos moradores é a violência na vizinhança, segundo eles “dos muros para dentro” é seguro, no sentido de que há controle dos visitantes, cercas e muros, entretanto o sentimento não é o mesmo para o entorno, pois há muitos casos de roubos e consumo de drogas nas redondezas.

Dentre os itens dos condomínios avaliados pelos entrevistados três características chamaram a atenção: em primeiro lugar é a inexistência de instrumentos de lazer interno (tanto infantil como adulto) e, portanto, se o entorno do condomínio não é considerado seguro e internamente não há instrumentos de lazer, a população fica condicionada a permanecer dentro de suas casas ou então deslocar-se para outros sítios de recreação. Em segundo lugar destacamos a dificuldade representada pela convivência coletiva, pois durante a pesquisa foi possível perceber que os moradores não estão habituados com a convivência como condôminos, alguns reclamam do excesso de barulho, outros da impossibilidade de se fazer barulho e outros se queixam do excesso de brigas entre os próprios condôminos. O impressionante, entretanto, é a ausência de um mecanismo para controlar a situação, as entidades responsáveis pela administração do programa não oferecem nenhum auxílio profissional para a garantir a organização dos novos moradores que é dificultada pelo grande número de unidades por condomínio e pela ausência de controle administrativo dos prédios. Há casos de pessoas que montaram lojas ou oficinas dentro de seus apartamentos e é comum a inadimplência da taxa de condomínio, gerando multas que acabam sendo compartilhadas por todos os moradores, sem que haja qualquer conscientização política da necessidade de representatividade dentro dos conjuntos. A questão da taxa de condomínio é outro elemento que aparece com frequência nas entrevistas desse segmento, pois apesar das parcelas do financiamento serem consideradas baixas, os entrevistados queixaram-se do valor do



condomínio, que aparentemente não foi levado em conta no cálculo econômico na hora da mudança e chega a representar até quatro vezes a parcela do financiamento e compromete a renda de grande parte das famílias.

Considerando agora a percepção dos moradores sobre o conjunto em si, os itens piores pontuados foram os instrumentos de lazer (coletivos e infantis) e a administração predial com nota 4,4. Outro fator observado foi a baixa qualidade dos materiais de construção, sendo que no caso mais extremo como o condomínio Campos do Jordão o sistema de água foi instalado apenas um mês após a entrega dos apartamentos e as residências foram entregues sem acabamento e com paredes “tortas” segundo os moradores. O caso deste conjunto é particular, pois com a demora na entrega dos apartamentos, ele foi ocupado por moradores do próprio bairro e a desocupação violenta prejudicou a qualidade das habitações. Independentemente da existência deste caso extremo, nos outros dois conjuntos a problemática da qualidade dos materiais também foi unânime, o que nos revelou que o baixo preço por unidade foi compensado também na qualidade dos materiais de construção e que não houve nenhuma vistoria técnica das instituições competentes antes da ocupação dos edifícios.

Nos voltando para a produção habitacional da Faixa 2 e 3 a primeira grande diferença verificada na pesquisa de campo, foi o acesso aos moradores dos conjuntos. Enquanto nos empreendimentos da Faixa 1 pudemos encontrar muitos moradores na saída dos prédios (inclusive porque não há estacionamento na maioria desses conjuntos), nos empreendimentos da Faixa 2 e 3 a maioria dos moradores saem do prédio apenas de carro, com isso o acesso a eles é muito difícil, o que reduziu em muito a nossa amostra de entrevistados. Além disso, os condomínios da faixa 2 e 3 contam com uma portaria equipada com aparelhos de segurança, além dos altos muros, o que dificulta o acesso aos moradores.

Os elementos nos quais há concordância entre as avaliações das três diferentes faixas são a quase inexistência de instrumentos de recreação infantil (a não ser pelo salão de festas), de instrumentos de lazer e da má qualidade da administração predial, assim como a insatisfação com os materiais de construção e com o tamanho da casa. Pela conversa que tivemos com os moradores, pudemos perceber que a insatisfação com esses itens está relacionada com o padrão de moradia antigo, em casas com quintal. Além disso, em quase todos os casos observados, o proprietário das habitações é do sexo feminino, independente da faixa de rendimento.

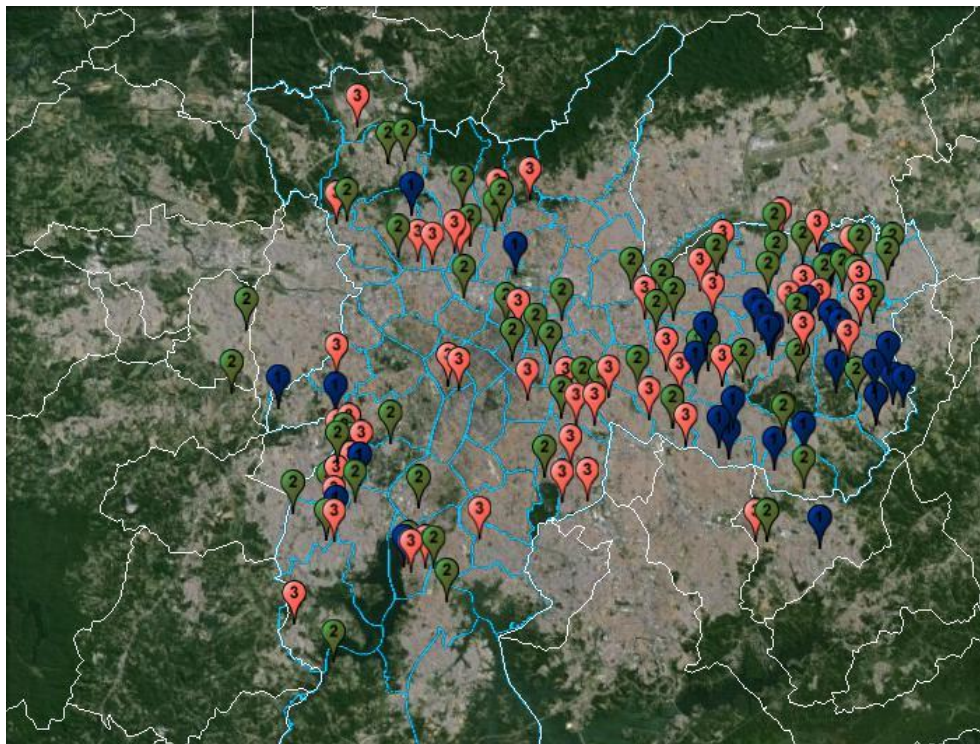
A grande diferença entre as faixas, a nosso ver, está no tipo de empreendimento; os empreendimentos das três faixas por vezes estão localizados nos mesmos bairros, entretanto, diferem muito nos padrões de “segurança”. Enquanto nos empreendimentos da Faixa 1 não há portaria, sendo a entrada e saída controlada pelos próprios moradores, o das faixas 2 e 3 contam com portaria equipada, altos muros, cercas e câmeras, chegando a ser intimidadores principalmente porque a maioria deles encontra-se próximos a favelas ou a moradias muito pobres. Outra diferença está na percepção sobre o financiamento, a dificuldade para a aquisição da moradia foi considerada muito menor pelos entrevistados das faixas superiores, entretanto, os mesmos se queixaram do aumento do custo de vida na região gerados, por exemplo no caso do Itaquera, pelas reformas relacionadas ao estádio de futebol para a copa das confederações de 2014.

### **2.3 Cidade**

Nesta última seção apresentaremos o que chamamos de resultados territoriais do programa, enfatizando principalmente a problemática da localização desses empreendimentos na cidade. Faremos isso através da seguinte sequência, primeiro apresentaremos a configuração espacial do programa entre as faixas de renda e em seguida cruzaremos essa configuração com as informações sobre a vulnerabilidade social e o índice de bem-estar humano da cidade.

Para auxiliar na avaliação da distribuição espacial do programa construímos o mapa a seguir (mapa 4), no qual apontamos a localização dos conjuntos habitacionais na cidade. Com referência ao mapa é possível chegar a algumas conclusões: em primeiro lugar e mais evidente é a preponderância da zona leste como lugar de localização dos empreendimentos, informação que contrasta com o mapa da produção de condomínios de luxo, apresentado no início deste capítulo (mapa 1). Além disso, fica evidente que os empreendimentos da faixa 1 tendem a concentrar-se nos limites do município.

**Mapa 4 - Localização dos empreendimentos do PMCMV por faixa de renda.**



Fonte: CEDE (IE-Unicamp) / Google Earth

Essas afirmações são reforçadas quando avaliamos as tabelas 7 e 8. A primeira diz respeito a distribuição das unidades por faixa e por região e dela confirmamos a hipótese de que a maioria dos empreendimentos da Faixa 1 se localizam na zona leste, 71%, enquanto 15% concentram-se na zona oeste. A maioria da produção da faixa 2 também se encontra na zona leste, entretanto, percentualmente menos (53%), enquanto o restante da produção está distribuída entre as outras zonas, principalmente na zona sul. Na Faixa 3 essa tendência é atenuada, sendo que grande parte da produção está localizada entre a zona leste e sul, havendo também parte significativa da produção entre a zona norte e oeste.

**Tabela 7 - Concentração das unidades habitacionais por faixa de renda e zona geográfica - São Paulo**

<i>Zona</i>	<i>Faixa 1</i>		<i>Faixa 2</i>		<i>Faixa 3</i>		<i>TOTAL</i>
	<i>Porcentagem do total</i>	<i>Porcentagem da faixa</i>	<i>Porcentagem do total</i>	<i>Porcentagem da faixa</i>	<i>Porcentagem do total</i>	<i>Porcentagem da faixa</i>	<i>Porcentagem do total</i>
Centro	0,00%	0,00%	3,14%	8,56%	0,11%	0,29%	3,25%
Leste	18,15%	71,26%	19,76%	53,81%	17,18%	45,42%	55,08%
Norte	2,03%	7,99%	3,89%	10,61%	5,33%	14,10%	11,26%
Oeste	3,72%	14,59%	3,98%	10,84%	6,39%	16,90%	14,09%
Sul	1,57%	6,16%	5,91%	16,09%	7,78%	20,58%	15,26%

Fonte: CEDE (IE/Unicamp)

A tabela 8 apresenta a mesma classificação utilizando o valor do empreendimento ao invés do número de unidades habitacionais e por ela é possível confirmar a hipótese de concentração da produção na zona leste. A comparação entre as duas tabelas nos mostra que enquanto a Faixa 2 concentra 16% da produção de unidades habitacionais na zona sul, concentra aí 32% total do valor, o mesmo acontece com a produção da Faixa 3. Isso nos revela que há uma diferença qualitativa entre os empreendimentos em termos de valor, que pode ser explicada tanto pela diferença no custo com os terrenos, como na qualidade dos empreendimentos.

**Tabela 8 - Concentração do valor do empreendimento por faixa de renda e zona geográfica - São Paulo**

<i>Zona</i>	<i>Faixa 1</i>		<i>Faixa 2</i>		<i>Faixa 3</i>		<i>TOTAL</i>
	<i>Porcentagem do total</i>	<i>Porcentagem da faixa</i>	<i>Porcentagem do total</i>	<i>Porcentagem da faixa</i>	<i>Porcentagem do total</i>	<i>Porcentagem da faixa</i>	<i>Porcentagem do total</i>
Centro	0,00%	0,00%	3,99%	5,40%	0,21%	1,96%	4,20%
Leste	10,01%	85,73%	18,81%	32,17%	20,34%	40,81%	49,17%
Norte	0,81%	4,75%	4,74%	9,53%	6,02%	13,64%	11,57%
Oeste	0,90%	6,18%	4,99%	7,91%	8,13%	16,66%	14,02%
Sul	0,51%	3,34%	8,51%	32,20%	10,38%	22,20%	19,40%

Fonte: CEDE (IE/Unicamp)

Apresentaremos uma última tabela (tabela 9) para finalizar essa análise. Ela nos fornece a informação inversa às últimas duas, ou seja, relaciona a composição da produção nas regiões por faixa de renda e demonstra com mais clareza, por exemplo que, a produção no centro só ocorreu para o segmento de Faixa 2; na região leste a produção está igualmente dividida entre as três faixas; e, a região norte, oeste e sul está predominada pela produção da Faixa 3. Por esses resultados podemos inferir que a nossa suspeita no início deste trabalho

se confirma: o padrão regional de segregação em São Paulo, que exclui a população mais pobre da região central e sudoeste e a desloca principalmente para a região leste é reiterado pelo programa.

**Tabela 9- Participação das faixas por região - São Paulo**

<i>Faixa</i>	<i>Centro</i>	<i>Leste</i>	<i>Norte</i>	<i>Oeste</i>	<i>Sul</i>
1	0,00%	32,95%	18,06%	26,38%	10,28%
2	96,67%	35,87%	34,59%	28,25%	38,71%
3	3,33%	31,19%	47,35%	45,37%	51,01%

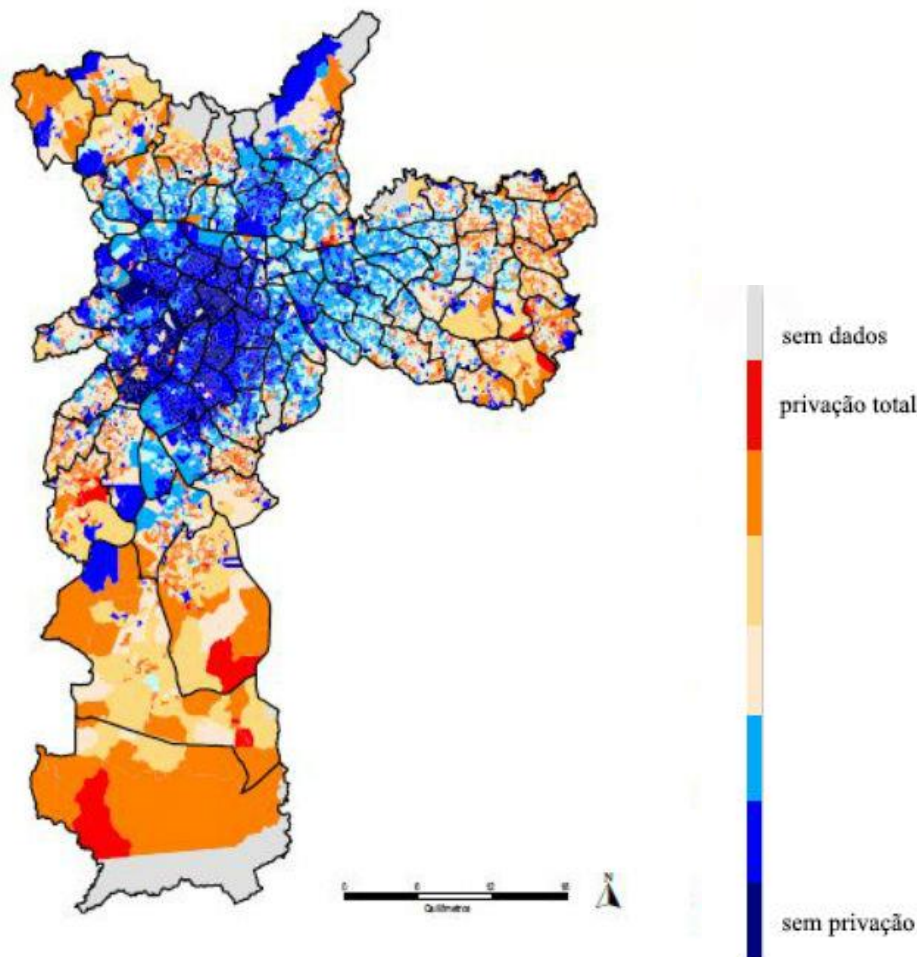
Fonte: CEDE (IE/Unicamp)

Vamos comparar esse padrão de localização com o Mapa de Vulnerabilidade Social<sup>8</sup> apresentado a seguir (mapa 4). Através dele é possível identificar que os grupos com menor privação, representados pelas tonalidades em azul, estão localizados na região central, no sudoeste e oeste. A região leste é dividida, ela concentra também de grupos de baixa privação e, quanto mais à leste, maior a presença da população com alta privação. O mesmo se passa com a população da região sul e oeste, quanto mais próximo aos limites do município maior a vulnerabilidade social a qual está exposta a população.

A comparação entre o mapa da Vulnerabilidade Social (mapa 5) e o da localização dos empreendimentos (mapa 4) nos revela que: 1) apesar de haver empreendimentos das três faixas na zona leste, os da Faixa 1 se localizam mais próximos à fronteira do município, onde os graus de vulnerabilidade são maiores; 2) o mesmo processo acontece na região norte, onde os condomínios são construídos próximos ao limite com outros municípios e onde os preços são mais baratos e as condições são piores; 3) não há empreendimentos na região central e noroeste, região na qual grande parcela da população pertence aos grupos um e dois de vulnerabilidade social, ou seja, os menos vulneráveis da escala comparativa.

<sup>8</sup>O Mapa da Vulnerabilidade Social é construído com os dados do Censo de 2005, agrupando os dados disponíveis em grupos de 300 há 400 famílias de cada setor censitário. As variáveis levadas em consideração foram: as condições de habitação, renda, escolaridade, gênero, idade e estrutura familiar. Infelizmente a última versão do mapa foi publicada em 2005 e foi realizada apenas para São Paulo, impossibilitando a comparação com a cidade de Recife. Por este motivo não incluímos o mapa na metodologia do trabalho, entretanto consideramos que sua apresentação é relevante para exposição do caso de São Paulo.

**Mapa 5 – Mapa da Vulnerabilidade Social – São Paulo, 2004.**



Fonte: PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2015.

Para além da questão da vulnerabilidade podemos observar através do indicador de bem-estar social, elaborado pelo Observatório das Metrôpoles, alguns componentes que refletem diretamente na qualidade de vida na Região Metropolitana. Os mapas de 5 a 7 apresentam as condições habitacionais, de infraestrutura, de mobilidade e o índice de Bem-Estar Urbano global para Região Metropolitana de São Paulo. Avaliaremos cada um deles separadamente para traçarmos um perfil das áreas nas quais se localiza os conjuntos do PMCMV.

Com relação à infraestrutura urbana podemos reafirmar que no caso da cidade de São Paulo, morar na periferia e principalmente na zona leste significa ter piores condições de infraestrutura. Essa constatação coloca em evidência a precariedade dos bairros onde são

construídos os conjuntos, como também nos leva a inferir que o custo social com o programa na será maior do que o previsto, porque nas transferências e subsídios ao programa de repasse nacional não estão previstos os custos com infraestrutura que, portanto, devem ser providenciados em escala local. Ademais é preciso atentar-se para o tipo de comportamento estimulado pelo programa, pois a chegada de infraestrutura depois do estabelecimento dos lotes incita o movimento especulativo na região.

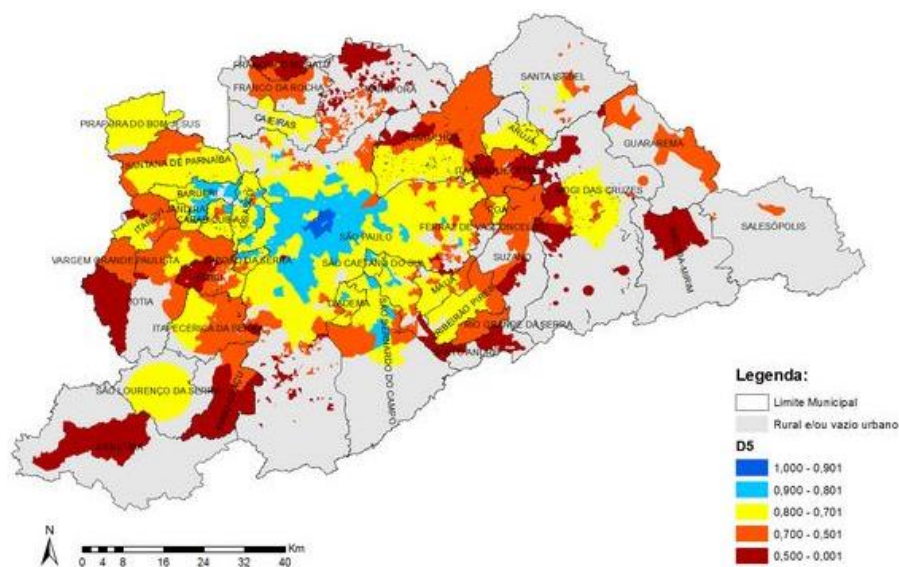
A questão da mobilidade urbana pode ser observada no mapa 7. Nele a atribuição de indicadores mais baixos para as regiões periféricas (principalmente na zona leste) estão em consonância com o proposto por Villaça (2008) de que a grande maioria dos empregos, principalmente no ramo de serviços, concentra-se no quadrante sudoestes da cidade, enquanto a maioria dos trabalhadores mora na região leste. A consequência direta desta configuração é que para todos aqueles que não habitam essa região o tempo de localização casa-trabalho provavelmente será maior do que uma hora. Essa informação está de acordo com o que levantamos na pesquisa de campo: apesar de todos os moradores avaliarem que os conjuntos se localizam próximos dos pontos de ônibus ou estações de metrô, a grande maioria se queixou da demora para chegar no local de trabalho. Esta constatação coloca em outra perspectiva o problema da mobilidade associado à localização dos conjuntos habitacionais, pois ele mostra-se muito mais correlacionado à estrutura urbana, ou seja, onde trabalha e onde vive grande parte da população, do que ao volume de linhas de ônibus e metrô na cidade. Não pressupomos aqui que o volume de linhas existentes seja suficiente para atender a população de São Paulo, entretanto, queremos ressaltar que em primeira instância o problema da mobilidade é o problema da configuração urbana.

A avaliação do mapa 8 sobre as condições habitacionais corrobora com o que pressupúnhamos na pesquisa de campo: a heterogeneidade dos padrões habitacionais na cidade. A segregação habitacional em São Paulo não se configura através de guetos de exclusão, as habitações precárias convivem lado a lado com os apartamentos e condomínios de luxo. Nesta perspectiva a zona leste apresenta índices menores em comparação as outras regiões da cidade devido ao maior volume de conglomerados subnormais e com pior qualidade construtiva. Não incluímos aqui os mapas referentes à qualidade ambiental e nem ao acesso aos serviços urbanos, pois seus resultados apresentarem-se homogêneos nas diferentes regiões de São Paulo.

Para finalizar essa análise, nos detenhemos no mapa 9 que indica o cálculo final do IBEU-GERAL. Como já era esperado pelas análises anteriores, a produção do PMCMV

seguiu o padrão de segregação já existente em São Paulo, construindo empreendimentos direcionando em zonas sem infraestrutura e com baixa qualidade de vida. Esse tipo de inserção, entretanto, é justificado pelo desenho dado ao programa: ao prezar-se por soluções habitacionais mais baratas atreladas à lógica das empresas privadas, está se condicionando a qualidade dessas habitações à minimização de custos para obtenção de maiores taxas de lucro. Essa minimização por sua vez incita a busca por terrenos mais afastados, e consequentemente mais baratos, e uso de piores materiais de construção. Além disso, a expansão da mancha urbana para regiões mais precárias e ainda não urbanizadas pressiona o município a estender para lá os serviços urbanos e de infraestrutura dando vazão a um movimento especulativo que já vinha acontecendo desde antes do lançamento do programa, e que é reforçado com obras de grande porte, como por exemplo o caso da região do Itaquera, na qual a construção do estádio aumentou o custo de vida na região, o que no longo prazo pode resultar em uma nova expulsão dos moradores para regiões a margem da cidade onde os custos são ainda mais baixos, recriando-se o problema original. Em suma, podemos dizer que a lógica de funcionamento do PMCMV e consequentemente sua inserção promovem o aumento do gasto social atrelado ao programa em detrimento do acesso à cidade na cidade de São Paulo.

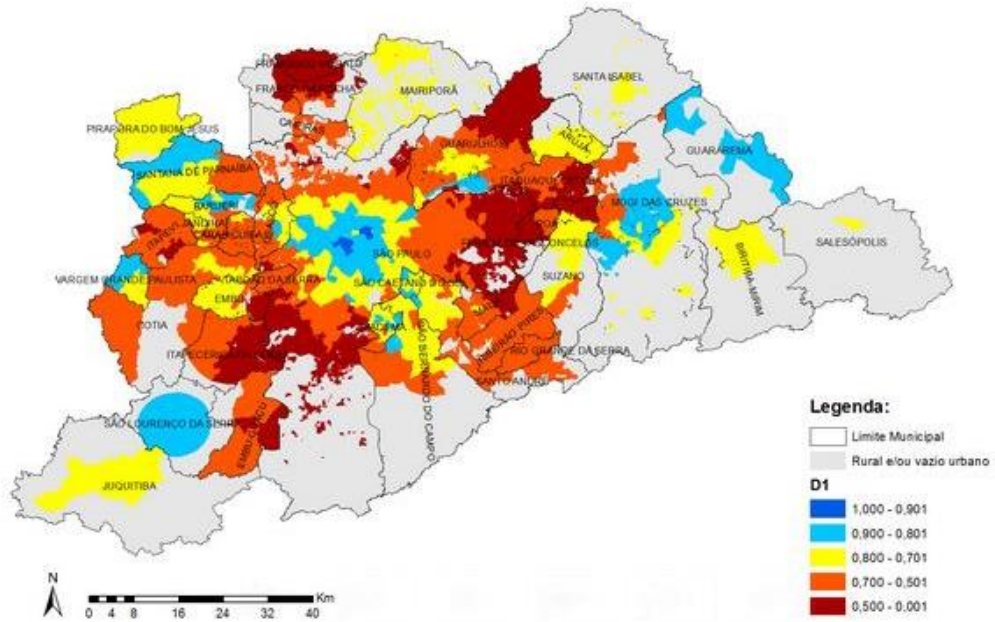
**Mapa 6 – Qualidade da infraestrutura urbana para a RMSP – 2010**



Fonte: OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2015

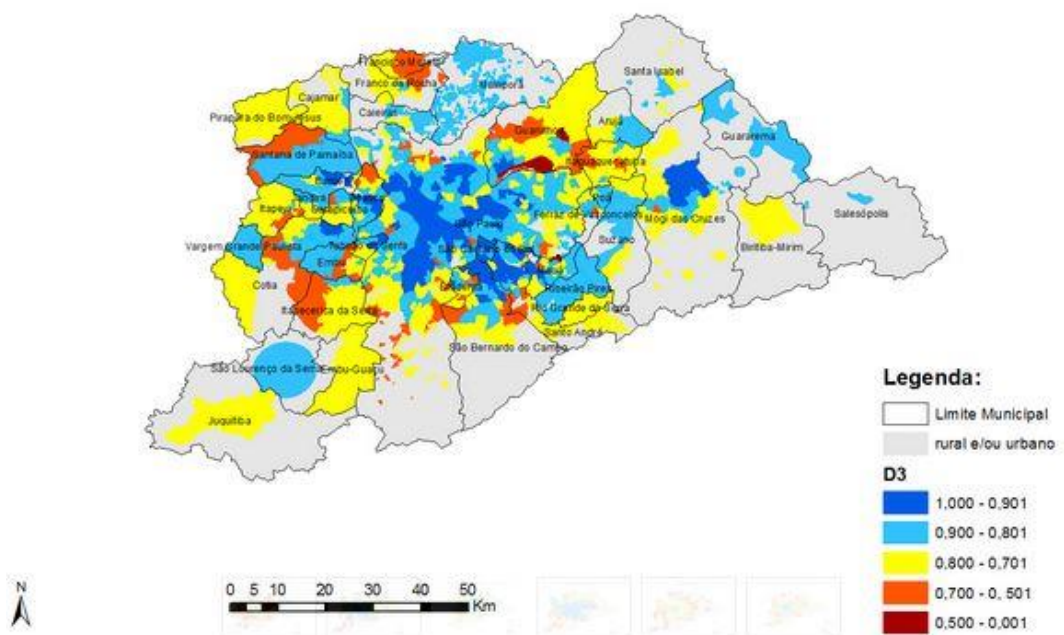


**Mapa 7 – Qualidade da mobilidade urbana para a RMSP – 2010**



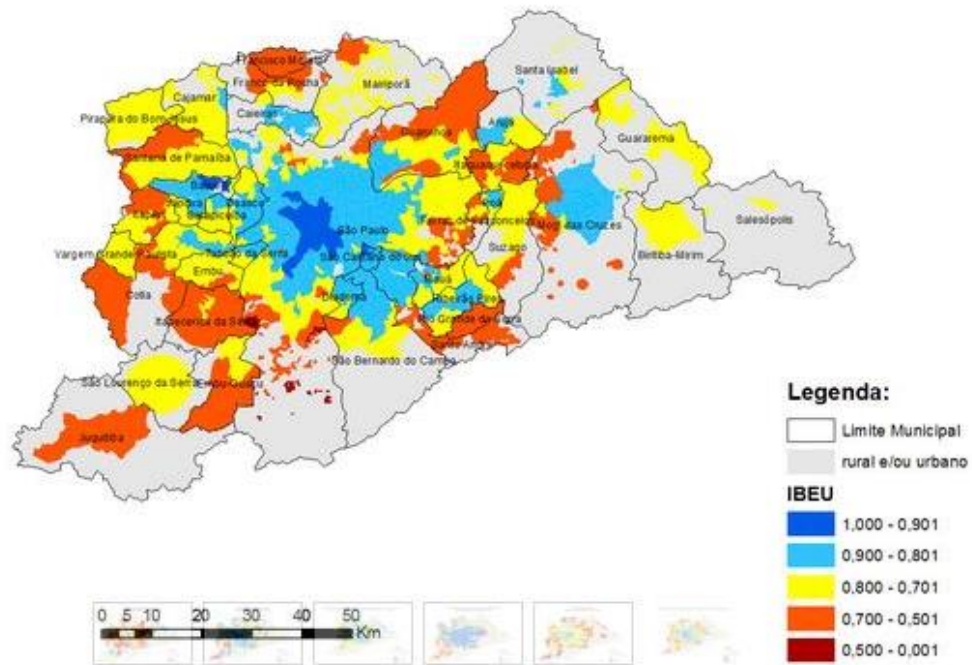
Fonte: OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2015

**Mapa 8 – Condições habitacionais urbanas para a RMSP – 2010**



Fonte: OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2015

**Mapa 9 – Índice de Bem-Estar Urbano para a RMSM – 2010**



Fonte: OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2015

*Recife*

*Não a Veneza americana*

*Não a Mauritsstad dos armadores das Índias  
Ocidentais*

*Não o Recife dos Mascates*

*Nem mesmo o Recife que aprendi a amar depois*

*- Recife das revoluções libertárias*

*Mas o Recife sem história nem literatura*

*Recife sem mais nada*

*(Manoel Bandeira, Evocação do Recife.)*

### Capítulo 3 - O Programa Minha Casa, Minha Vida em Recife

A cidade de Recife surgiu no século XVI como uma ocupação de pescadores, atraídos pelo porto natural, e de plantadores de coco que se beneficiaram da característica plana dos terrenos litorâneos. Seu povoamento mais expressivo aconteceu principalmente durante o ciclo açucareiro, em que o porto era essencial para a comercialização dos produtos para a Europa e no seu entorno surgiram outras atividades de comércio associados a exportação. Foi nesta mesma região que se localizaram os instrumentos políticos tanto durante a administração portuguesa quando no período de domínio holandês e, portanto, foi nessa mesma região que se localizou a elite atraída não só pelas atividades urbanas como também pela característica dos terrenos litorâneos, os quais eram enxutos e regulares, enquanto os terrenos no interior mais alagados, próprios da região foram ocupados pela população mais pobre. Graças aos rios e ao precoce sistema de transporte terrestre que ligavam o centro de Recife aos outros bairros e à Olinda, o tipo de ocupação urbano consolidado foi o tentacular, ou seja, pequenas ilhas urbanizadas interligadas formaram a cidade, deixando espaços vazios entre os bairros. Essa forma do processo urbano, presente até os dias atuais, criou as condições essenciais para o surgimento do movimento especulativo na cidade, como trataremos mais à frente (MELO, 1978).

Nosso objetivo neste trabalho não inclui buscar neste passado longínquo os fatores explicativos para a configuração do PMCMV na cidade, pretendemos ao longo desta seção introduzir de maneira sucinta a conjuntura urbana atual da cidade de Recife, dando enfoque a questão de como a problemática da habitação popular tem sido enfrentada pela municipalidade nas últimas décadas. Enfatizaremos este aspecto em específico porque a cidade de Recife detém de uma particularidade que a torna um interessante objeto de estudo: ser composta por grande parcela de solo inundado e conseqüentemente a baixa disponibilidade de terrenos adequados a construção. Desde muito cedo, portanto, houve uma divisão do espaço urbano baseada nas condições geográficas, a elite de origem rural, atraída para a cidade de Recife a partir do século XVI graças a demanda do setor de serviço complementar à atividade portuária, se apropriou dos terrenos secos enquanto à população pobre migrante restava-lhes ocupar os mangues, essa ocupação improvisada nos terrenos alagados recebeu o nome de mocambo. A multiplicação dos mocambos foi rápida, proporcional ao incremento da migração, entretanto, a questão da falta de moradia adequada só veio a ser tratada como um problema público a partir do período no qual dominou o

pensamento higienista no planejamento urbano no Brasil, por volta de 1940. Durante o período higienista a habitação era considerada uma questão de saúde pública, e, portanto, a estratégia para a resolução do problema consistia na demolição dos mocambos e em obras de higienização com o intuito de revitalizar a região portuária, garantindo a continuação da ocupação deste espaço pelas elites e a abertura de novas vias de acesso para outros bairros. Para a população retirada de suas moradias não lhes foi provido nenhuma outra alternativa além da instalação de algumas vilas industriais, que como vimos no capítulo 1 não representam uma solução universal ao problema habitacional.

A guerra aos mocambos perdurou até o início dos anos 1960. A mudança de abordagem esteve relacionada tanto às mudanças teóricas no campo do urbanismo, às mudanças políticas em âmbito nacional, como também às mudanças na economia da região, que até então era predominantemente rural e terciária: o setor de serviços no ano de 1964 representava 46% do total da produção da cidade, seguido pelo setor agrícola com 42% e por fim, o setor industrial, representando somente 12%. O cenário se modifica com a criação da SUDENE, que para incentivar o desenvolvimento da região nordeste estimulou as empresas a investirem na região. Do total de investimento no Nordeste, Pernambuco foi o estado que mais recebeu verba, cerca de 38% do montante total. Com as novas indústrias veio também a necessidade de criar condições de moradia para a reprodução desses trabalhadores industriais, segmento que cresceu consideravelmente graças ao fluxo migratório das cidades vizinhas. Iniciou-se, portanto, a construção de moradias populares através do BNH, cujo padrão reproduziu aquele encontrado em outras regiões brasileiras: construção de conjuntos de larga escala, afastados do centro da cidade e ao final, o favorecimento da classe média.

Nesse momento a prefeitura da cidade de Recife foi inovadora no sentido que criou outros programas para enfrentar a questão habitacional, partindo da constatação de que apenas o programa federal seria ineficiente. Dentre estas iniciativas podemos citar o Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB) lançado em 1975 com o objetivo de focalizar famílias com renda de até três salários mínimos e excluídas do programa federal. Neste caso o financiamento era realizado através da provisão de um lote urbanizado. Dois anos depois lançou-se o FICAM (Programa de Financiamento da Construção, Conclusão e Ampliação ou Melhoria da Habitações) e novamente em 1979, lança-se outro programa para erradicação das habitações precárias, o PRO-MORAR, cujo objetivo era a urbanização das favelas através da remoção, urbanização e posterior reassentamento da população inicial. No mesmo ano também se lançou o Projeto Recife,

específico para a urbanização das favelas localizadas à direita do rio Capibaribe. Após o desmanche do BNH e da promulgação da Constituição de 1988 que prevê instrumentos de qualificação das Zonas de Interesse Social (ZEIS) pelas prefeituras, a de Recife lançou seu próprio projeto, o PREZEIS, um mecanismo adicional à lei federal que contava com um fundo próprio, para garantir o comprimento das ZEIS e evitar a especulação com elas.

A atuação dos programas nacionais como dois locais consolidou um determinado tipo de ocupação urbana, na qual a construção dos conjuntos populares na periferia reforçaram o padrão de ocupação tentacular; ao mesmo tempo as elites avançaram para o sul da cidade acompanhando a orla e para oeste, atraídas pelos novos condomínios de luxo; em 1995, por exemplo, a região sul e oeste contavam com 22% do total de domicílios, que no entanto, abrigavam 75% dos chefes de família que recebem mais de 20 salários mínimos por mês (VILLAÇA, 1996). Durante os anos 1990, período marcado pelo processo de desmantelamento dos programas habitacionais e pela desconcentração industrial resultante da crise econômica que se encontrava o país, a tendência de precarização é acentuada, houve um aumento no número de habitações informais e a cidade de Recife passou a crescer menos do que as cidades da região, pois os moradores principalmente dos segmentos populacionais médios e baixos passam a buscar terrenos mais baratos nas cidades vizinhas, acompanhando o movimento das empresas, que buscavam localidades mais baratas.

Como resposta à crise nos anos 1990 Recife associou-se à iniciativa internacional de aprofundar a dinâmica cultural da cidade, principalmente em relação as atividades turísticas, de consumo, de lazer e de segurança, com o objetivo de atrair investimentos para a região compensando a queda de participação industrial na sua economia. Para isso o setor imobiliário desenvolveu-se voltado à atração desse tipo de investimento e foram construídos condomínios habitacionais de alto padrão, o Centro de Convenções, Feiras, Exposições de Pernambuco, diversos shopping-centers, condomínios horizontais, cond-hotéis e bairros planejados inseridos na região periférica da cidade e esses “bunkers” de consumo criaram na verdade uma espécie de auto-segregação das próprias elites (DA SILVA; BITOUN, 2008). O resultado urbano na prática é um padrão de segregação que não está refletido na distância física entre os grupos sociais (não há nenhum bairro em Recife que não esteja há pelo menos 1,2 km de uma favela), há, no entanto, uma segregação por padrões de consumo, que tem sua máxima expressão no condomínio fechado, que através dos muros e aparatos de segurança separa completamente as classes sociais.

**Figura 2 - A segregação em Recife: oposição entre os condomínios de luxo ao fundo e as moradias precárias localizadas nos baixios alagados (Favela Brasília Teimosa e o Bairro de Boa Viagem)**



Fonte: <http://www.skyscrapercity.com>

Neste momento houve também um movimento de verticalização da construção no centro da cidade e nos bairros já consolidados, autorizado pela flexibilização dos parâmetros urbanísticos no começo dos anos 1990; a verticalização foi adotada tanto pelos condomínios residenciais, como também os comerciais, cuja construção pretende atrair para a região sedes de grandes empresas internacionais como característica do novo modelo de gestão que pretende modernizar a cidade. Para sediar as novas empresas promoveu-se a revitalização do centro executada a partir da desapropriação de muitos terrenos ocupados por favelas, o que resultou num alto custo social associado às obras. Guiado pela iniciativa de inserir Recife no grupo das cidades globais, tratou-se de criar as condições para atrair o capital internacional e é por este movimento especulativo e depredatório que se torna possível aproximar Recife à São Paulo, pois, mesmo inseridas em dois contextos históricos e regionais totalmente distintos, estão expostas ao mesmo movimento de valorização do capital internacional.

**Figura 3 - A verticalização na orla de Recife**



Fonte: [www.exame1.abrilm.com.br](http://www.exame1.abrilm.com.br)

*A verticalização e o adensamento na área do centro e da orla são características reforçadas durante os anos 1990 em Recife.*

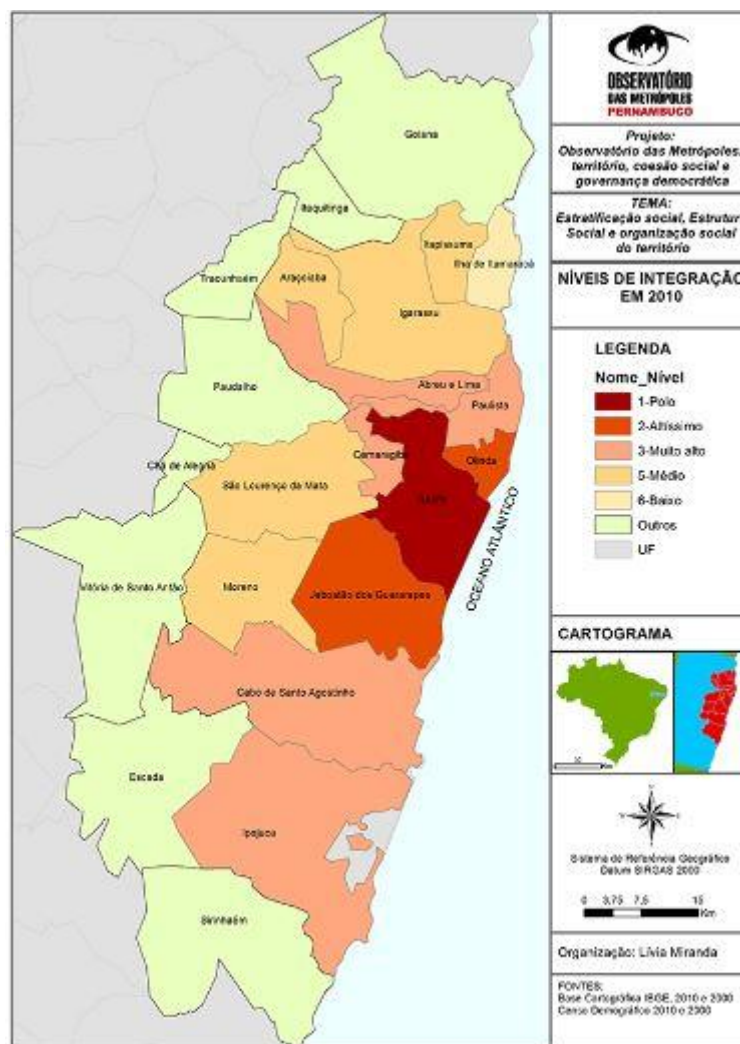
Esse novo modelo de gestão pautado no “empreendedorismo urbano” também influenciou o formato das políticas de habitação popular com a adoção de programas habitacionais centrados na atuação do mercado. Por exemplo, durante os anos 1990, sob orientação do Banco Interamericano de Desenvolvimento criou-se o programa “Banco de materiais de construção”, capitaneado pela COHAB-PE, que passou a financiar a autoconstrução de moradias através do oferecimento do material, adquirido por ela através de licitação pública sob a justificativa da existência de um monopólio das empresas de construção civil e de materiais de construção. Para rebater as críticas de que a autoconstrução é exploradora de mão-de-obra por não remunera os trabalhadores e ineficiente, pois os próprios moradores não detém conhecimento sobre as técnicas, o programa contou também com a possibilidade de direcionamento de 1/3 do recurso para a remuneração da família envolvida na construção e com a oferta de assistência técnica e construtiva para essas



famílias. Também se financiou no mesmo período a intervenção nas áreas de risco com o Programa Parceria nos Morros, no qual a prefeitura ofereceu o material, a assessoria técnica, a capacitação da mão-de-obra para as famílias que habitassem áreas de risco reconstruírem suas moradias (DA SILVA, BITOUN, 2008; MIRANDA, BITOUN, 2015). Os programas, por sua baixa capacidade de operação não foram efetivos para a resolução do problema habitacional. Por outro lado, a construção de shopping-centers, condomínios de alto padrão e prédios permitiu o fortalecimento (e de fato monopolização) da indústria de construção civil, que por sua vez passou a exercer grande influência política sobre o processo urbanístico.

Para finalizar este trecho do trabalho é importante ressaltar a dificuldade que é tratar da história de Recife sem mencionar as cidades que compõe a região metropolitana e que, portanto, compartilham da lógica de funcionamento da cidade. Desde o início da ocupação de Recife no século XVII, a dinâmica da cidade esteve condicionada também à Olinda, ambas se complementavam politicamente, e portanto, passaram a disputar a condição de capital do estado de Pernambuco, tendo Olinda perdido por conta de um incêndio provocado pelos próprios holandeses. A região metropolitana como a conhecemos hoje, se consolidou na década de 1970, como consequência do processo de industrialização na região e do adensamento da população para as periferias. Atualmente Olinda mantém-se conectada a Recife graças ao porto e às suas relações históricas, Jaboatão dos Guararapes se incorporou à cidade exatamente pela expansão das COHABs e moradias populares e pela expansão da ocupação da orla ao sul, principalmente com a expansão do segmento de casas de veraneio para os moradores de Recife; Paulista e Abreu e Lima incorporaram-se à região pelos conjuntos habitacionais associados a bairros autoconstruídos com padrão mais elevado que concentram os trabalhadores de Recife; Cabo de Santo Agostinho e Ipojuca, apesar de não serem fisicamente integrados à Recife, abrigam o Conjunto Industrial e Portuário de Suape que exerce grande influência no desenvolvimento urbano de Recife, funcionando como um polo de atração de moradias de alto padrão e para os trabalhadores do setor; Por fim, São Lourenço da Mata é o município da região que sediou os eventos da Copa Mundial de Futebol e onde se instalou o bairro planejado “Cidade da Copa”, um condomínio de alto padrão e que atraiu para a região empreendimentos do mesmo tipo.

## Mapa 10 – Região Metropolitana de Recife



Fonte: IBGE, 2010 - Organização do Observatório de Pernambuco, 2014. (IN: BITOUN; MIRANDA, 2015)

### 3.1 O mercado

A avaliação da estrutura da oferta no caso de Recife contou com um obstáculo: até o ano de 2013 só havia um conjunto habitacional voltado para a Faixa 1. Para não prejudicar nosso estudo, decidimos incorporar na análise a região metropolitana de Recife. Sabemos que esse procedimento altera o resultado final e consequentemente implica em um padrão de análise diferente do utilizado na cidade de São Paulo. Entretanto, consideramos que a relação de Recife com as cidades vizinhas está baseada inclusive na oferta de moradias populares, levando-se em consideração que na cidade polo quase já não há terrenos e o preço das habitações é muito elevado, o que cria um processo natural de migração para as cidades

vizinhas. Essa simbiose entre as cidades da região metropolitana afeta diretamente a maneira como se organiza o PMCMV e faz com que não tenhamos outra opção que não seja incorporar a produção das cidades que compõem a RMR na análise.

O Programa Minha Casa, Minha Vida enfrenta em Recife o desafio de lidar com um alto déficit habitacional concentrado principalmente na população que recebe até um salário mínimo, correspondente a Faixa 1 do programa. Neste aspecto, os resultados colhidos até o ano de 2013 não foram muito positivos: contrapondo a produção de unidades habitacionais com a porcentagem do déficit por faixa de rendimento vemos que a produção está muito descolada do problema real: até o ano de 2013 apenas 4% do total da produção foi direcionado a esta faixa de renda, enquanto mais de 50% foi produzido para a faixa 3. O mesmo raciocínio vale para o valor total da produção, apenas 2% de todos os recursos foram direcionados para a faixa 1. Adicionando os outros municípios que compõem a Região Metropolitana de Recife o cenário modifica-se positivamente, nele a produção encontra-se centrada na faixa de maior déficit, mesmo que muito aquém do necessário. Apesar da participação da faixa 3 ser menor em termos relativos, ela é 1000% maior do que o necessário para cobrir o déficit nesta faixa.

**Tabela 10 - Distribuição da produção do MCMV por faixa de renda familiar na Região Metropolitana de Recife**

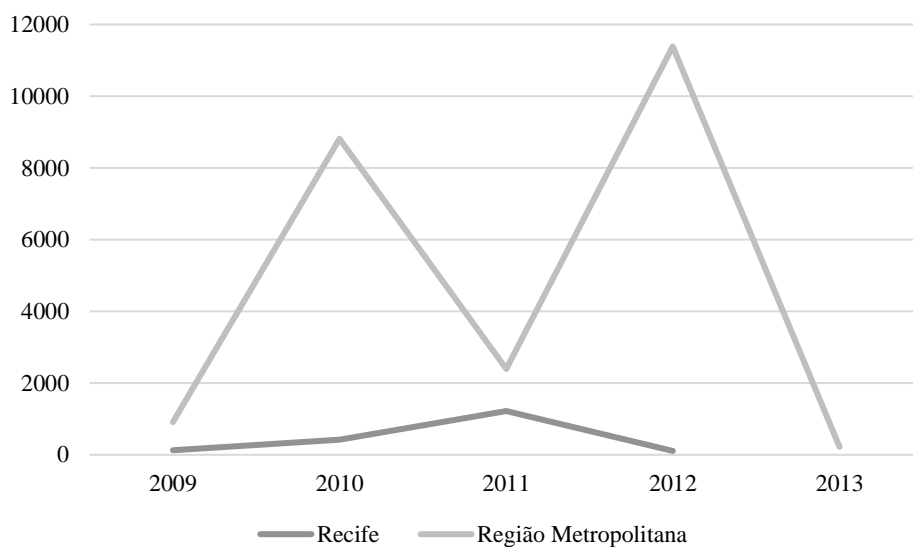
<i>Faixa</i>	<i>Renda em salários mínimos</i>	<i>Déficit habitacional*</i>	<i>Unidades Habitacionais produzidas</i>	<i>Valor da operação</i>
1	0 a 3	93,20%	41%	34%
2	3 a 6	3,20%	36,5%	40%
3	6 a 10	2,10%	22,5%	26%

\* O déficit habitacional refere-se região metropolitana de Recife e por falta de um indicador para a cidade de Recife, este será utilizado como *proxy*.

Fonte: Fundação João Pinheiro, 2012

Em Recife a produção foi muito maior na segunda fase do programa, 67% do total de unidades habitacionais e 78% do total do valor foram executados nesta fase, sendo que no ano de 2011 houve um grande pico da produção, como nos mostra o Gráfico 11. Apenas neste ano se produziu 60% do total de unidades do programa. O interessante a nota é que o auge de produção em Recife foi exatamente no intervalo entre os dois picos de produção na Região Metropolitana, que nos anos de 2009 e final de 2011 teve 80% das unidades contratadas.

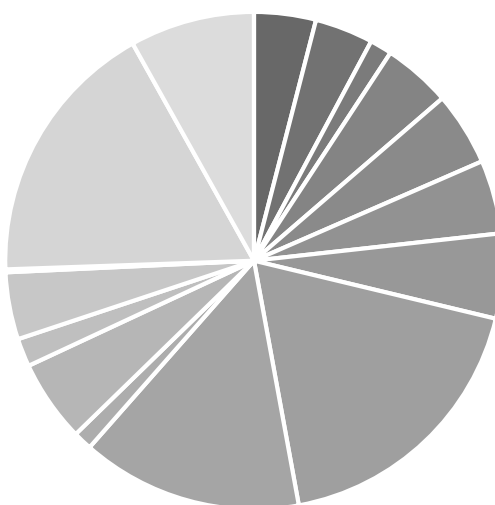
**Gráfico 11 - Número de unidades habitacionais por ano em Recife e na RMR**



Fonte: CEDE (IE/ UNICAMP)

A distribuição das unidades habitacionais contratadas na RMR na faixa 1 por construtora na faixa 1 podem ser vista no gráfico 12, onde é possível perceber que há quatro empresas responsáveis pela maior parcela do mercado e que juntas oferecem cerca de 60% das unidades habitacionais produzidas, proporção descrita pela tabela 11.

**Gráfico 12 - Produção de unidades habitacionais na RMR - Faixa 1**



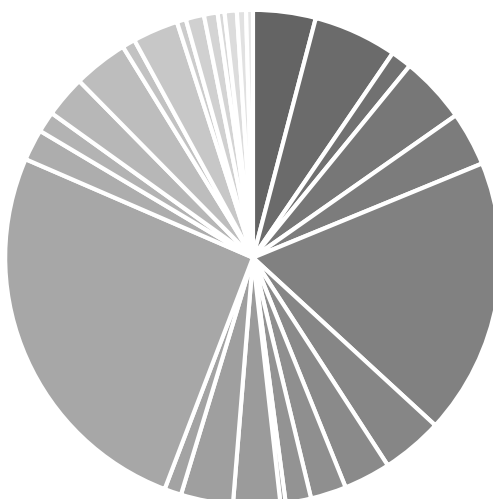
**Tabela 11 – Distribuição das unidades habitacionais contratadas na RMR direcionadas para a Faixa 1 até 2013**

Empresa	Porcentagem do total de unidades contratadas
F	18,36%
G	14,38%
H	17,77%
I	8,11%

Fonte: CEDE/ IE – UNICAMP

Dessas empresas, tanto F como G são empresas de porte médio, antigas e provenientes de cidades da região metropolitana. Ambas têm capital fechado e atuam na maioria das vezes em conjunto com grandes empresas nacionais do ramo. A empresa H é uma das maiores da região e, apesar de originária de Recife atualmente opera por todo o Brasil em diferentes ramos, desde desenvolvimento imobiliário, infraestrutura urbana e setor de óleo e gás. Ao contrário das outras empresas atuantes nessa faixa, H possui capital aberto. Por fim, a empresa é de origem baiana, presente em todo o nordeste e tem porte muito menor do que das outras três.

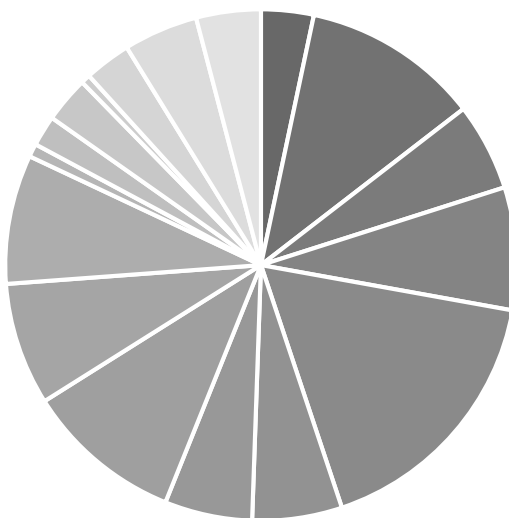
**Gráfico 13 - Produção de unidades habitacionais na RMR - Faixa 2**



Para o segundo segmento de renda (Faixa 2) o mercado é muito mais concentrado na atuação de duas grandes empresas. A empresa J, produz quase um terço do total dessas habitações (28%), enquanto a empresa K 19,73%, valor igualmente alto. Além dessas duas empresas, o restante da produção é dividido entre 23 construtoras, o que significa que a

participação de cada uma delas não é muito elevada. A construtora J é de origem regional e atua principalmente na RMR, faz parte de um grupo que opera principalmente ao norte de Recife construindo condomínios de luxo ou participando de obras de infraestrutura. A construtora K também é da região e trabalha com infraestrutura urbana. Ambas empresas têm capital fechado.

**Gráfico 14 - Produção de unidades habitacionais na RMR - Faixa 3**



A produção para a faixa 3 é muito mais homogênea do que as outras duas: 65% do total das unidades está distribuído entre as cinco grandes empresas na proporção demonstrada na tabela 14. A suspeita levantada ao analisar-se o portfólio e histórico dessas empresas é que o segmento representado por essa faixa de renda já estava consolidado antes do lançamento do programa, diferentemente do que acontece com a Faixa 2 e principalmente com a Faixa 1. Isso explica porque, apesar de parecer mais lucrativo haja somente 28 empresas atuantes na Faixa 3, enquanto na Faixa 2 há 65 e na 1, 36. A faixa 2 claramente se apresenta como o segmento mais disputado entre as empresas, resultado das vantagens que ele oferece: o custo das habitações é menor que para o segmento 3, o que lhe garante uma demanda solvável e ao mesmo tempo os investimentos necessários são bem menores.

**Tabela 12 - Distribuição das unidades habitacionais**

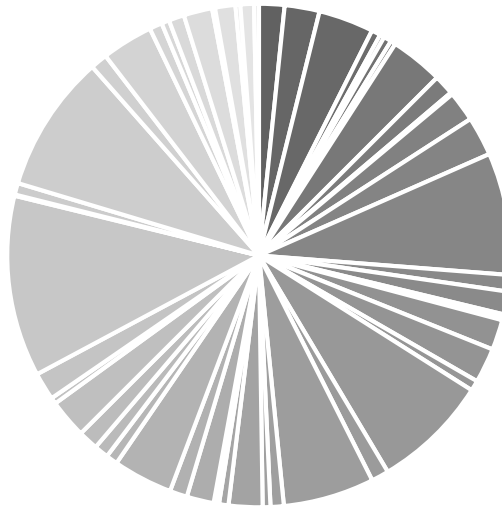
Empresa	Porcentagem do total de unidades contratadas
L	20,57%
D	13,55%
J	12,04%
M	9,87%
H	9,36%

Fonte: CEDE/ IE – UNICAMP

Algumas das empresas atuantes na faixa 3 já foram apresentadas nas faixas anteriores (C na faixa 1 e E na faixa 2). A empresa D é a única apresentada também no caso de São Paulo, uma construtora a incorporadora de capital aberto e atuação em todo o território nacional. Já as construtoras L e M, são de cidades que compõe a RMR, têm pequeno porte e seus projetos são viabilizados porque são executados em parceria com grandes grupos da região ou nacionais.

A produção total de habitações na Região Metropolitana pode ser vista no gráfico 15. A empresa que mais se destaca na produção total é a empresa K, atuante na faixa 2, responsável por 11,64% da produção total, seguida por H com 8,84% e atuante nas faixas 1 e 3, e depois por J (7,84%), F(7,74%) e por fim G (5,85%). A relevância em apresentar esta análise é que ao observarmos o padrão da produção geral, dentre as empresas que participam ativamente do programa destacam-se as especializadas em conjuntos da faixa 2 (K e J) e da faixa 1 (H, F e G). Não há dentre as empresas com maior produção nenhuma especializada apenas na faixa 3, o que nos faz crer que na região este segmento não é tão atrativo a ponto de criar uma monopolização de mercado.

**Gráfico 15 - Produção total de unidades habitacionais na RMR**



**Quadro 11 - Número de empreendimentos por construtora e município - RMR**

Município / Construtora	G	G	C	D	E	F	G	H	I
<i>Abreu e Lima</i>		1	4						
<i>Camaragibe</i>									
<i>Igarassu</i>									2
<i>Ilha de Itamaracá</i>									
<i>Ipojuca</i>					4				
<i>Jaboatão dos Guararapes</i>							2	5	
<i>Moreno</i>									
<i>Olinda</i>		3							
<i>Paulista</i>			3	2		6			
<i>São Lourenço da Mata</i>	7				10				
<i>Recife</i>			2						

Se tivéssemos a intenção de olhar somente para a produção na cidade de Recife, os resultados encontrados seriam um pouco distintos. Como já dissemos anteriormente, até a elaboração da base de dados havia em Recife somente um empreendimento para a Faixa 1, portanto, a análise da oferta nessa faixa não seria possível. Na Faixa 2, encontramos novamente a empresa H como líder de unidades habitacionais oferecidas, responsável por aproximadamente um terço da produção e o restante é dividido por uma construtora originária da cidade de Olinda, porém de atuação local e não inserida no mercado de capitais. Já na Faixa 3, o mercado é ainda mais centralizado, repartido principalmente entre quatro

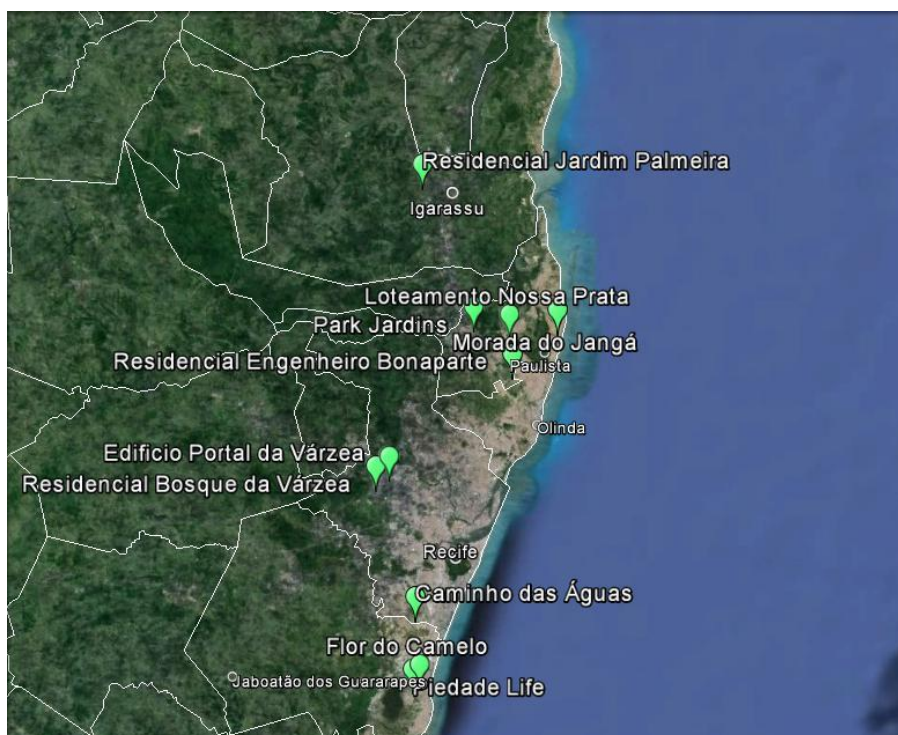


grandes construtoras, todas de atuação local e três delas associadas a outras obras de alto padrão, como por exemplo, shoppings ou condomínios empresariais.

### 3.2 A mercadoria

Para a realização desta etapa da pesquisa buscamos conhecer 8 conjuntos habitacionais participantes do PMCMV nas diferentes faixas de renda. Como já mencionado, nossa busca se estendeu para além da cidade de Recife e a nossa pesquisa de campo foi elaborada para nos aproximarmos da experiência dos moradores dos conjuntos e sem a pretensão de obtermos uma amostra estatisticamente representativa. A escolha dos empreendimentos visitados levou em consideração dois elementos: a data de entrega das moradias superior há dois anos e a proximidade a conjuntos representantes das outras faixas de renda do programa. O mapa 11 apresenta a disposição desses condomínios na RMR.

**Mapa 11 - Localização dos empreendimentos visitados do PMCMV na RMR**



Faixa 1	Faixa 2	Faixa 3
Flor do Camelo	Edifício Portal da Várzea	Residencial Bosque da Várzea
Conjunto Residencial Caminho das Águas	Residencial Jardim Palmeira	Park Jardins
	Moradas do Jangá	
Loteamento Nossa Prata		

Ao analisar a qualidade dos conjuntos habitacionais localizados na RMR chama a atenção o tamanho dos empreendimentos: há 11 empreendimentos com mais de 400 unidades, limite máximo autorizado pelo programa, sendo que o maior possui 680 moradias. Após o tratamento dos dados, no qual agrupamos os empreendimentos localizados exatamente no mesmo endereço, percebemos que houve uma mudança considerável de cenário. O número de empreendimentos com mais de 400 unidades dobrou para 22, o mais populoso tem 2.304 unidades, seguido por empreendimentos de 1.632, 1.360, 1.088 unidades. Esses conjuntos mais populosos estão localizados nas cidades ao norte de Recife, sendo que em Recife propriamente há apenas um empreendimento com mais de 400 unidades, representando a na faixa 2 do programa.

Na tabela 13 é possível ver a média de unidades por conjunto entre as cidades da RMR, enquanto na 14 apresentamos a mesma análise após o tratamento dos dados. Através delas é possível afirmar que a estratégia de aprovação de grandes conjuntos em etapas parcelas é utilizada em larga escala na região, visto que a média de unidades por conjunto subiu consideravelmente em quase todas as cidades após o tratamento dos dados. Destaca-se principalmente os municípios de Abreu e Lima, de Ipojuca, de Paulista e de São Lourenço da Mata que têm como característica estarem excluídos do circuito imobiliário de alto padrão; Paulista e Abreu e Lima são cidades no eixo norte de Recife, onde há ainda terrenos disponíveis em larga escala e nos quais, a construção de rodovias de fácil acesso vem possibilitando a expansão da mancha urbana para áreas anteriormente rurais. O município de Igarassu também tem um peso importante, que pode ser atrelado ao desenvolvimento recente da região de Jaboatão dos Guararapes. Por fim, São Lourenço da Mata é tradicionalmente o *locus* dos conjuntos habitacionais, desde o período do BNH, em decorrência dos menores custos e alta disponibilidade dos terrenos. Outra afirmativa apreendida da observação das tabelas refere-se ao pequeno tamanho dos empreendimentos na cidade de Recife, supõe-se que a baixa média de unidades por conjunto está relacionada ao preço dos terrenos e à inexistência de terrenos de grande escala em condições adequadas de construção, recordemos que a grande maioria dos terrenos vazios na cidade atualmente ou são alagados ou são mangues protegidos ambientalmente. Por essa razão, e igualmente relevante para este resultado, está o fato de que haja poucos conjuntos aprovados na Faixa 1 em Recife e nenhum efetivamente entregue. Como podemos observar ainda na tabela 14, as maiores médias de unidades por conjuntos correspondem à faixa 1:11 do total de 22 conjuntos com mais de 400 unidades são da faixa 1, enquanto 7 pertencem à faixa 2 e 3 à 3.

**Tabela 13- Média de unidades habitacionais por conjunto nas cidades da RMR por faixa de renda**

<i>Município</i>	<i>Faixa 1</i>	<i>Faixa 2</i>	<i>Faixa 3</i>	<i>Total</i>
Abreu e Lima	461	58		394
Camaragibe		218	236	223
Igarassu	219	158		191
Ilha de Itamaracá	500			500
Ipojuca		664	288	476
Jaboatão dos Guararapes	160	175	212	197
Moreno	500			500
Olinda	341	159	320	230
Paulista	247	127	218	175
Recife	80	73	142	99
São Lourenço da Mata	252	110		167
Total	285	145	206	198

Fonte: CEDE (IE/UNICAMP)

**Tabela 14- Média de unidades habitacionais por conjunto nas cidades da RMR por faixa de renda - dados ajustados**

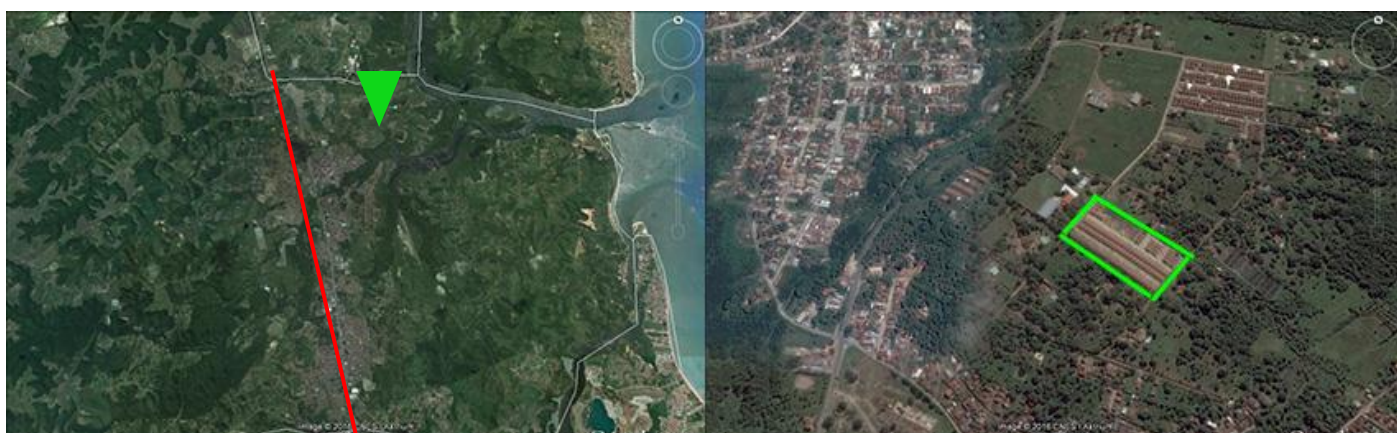
<i>Município</i>	<i>Faixa 1</i>	<i>Faixa 2</i>	<i>Faixa 3</i>	<i>Total</i>
Abreu e Lima	2304	58		1181
Camaragibe		218	472	260
Igarassu	219	263		234
Ilha de Itamaracá	500			500
Ipojuca		1360	576	968
Jaboatão dos Guararapes	160	340	402	335
Moreno	500			500
Olinda	512	238	320	328
Paulista	988	288	448	444
Recife	80	89	159	112
São Lourenço da Mata	743	394		543
Total	539	261	338	352

Fonte: CEDE (IE/UNICAMP)

O problema envolvendo grandes construções passa por dois fatores. O primeiro refere-se ao impacto nocivo que os grandes empreendimentos representam na estrutura urbana, pois criam-se em um curto espaço de tempo bairros novos, murados e na maioria das vezes isolados das cidades em terrenos que até então eram considerados rurais. Uma demonstração desse processo pode ser vista no caso do Conjunto Residencial Caminho das Águas, que, por exemplo, como demonstrado na foto de satélite da figura 5 encontra-se no

limite entre a mancha urbana e a área rural de Igarassu. A sua larga escala corresponde praticamente a um bairro novo e como consequência podemos pressupor um aumento dos custos sociais da implementação do programa na região. O segundo fato, e mais subjetivo, refere-se à qualidade de vida dos próprios moradores, pois são condicionados a conviver compartilhando dos mesmos espaços em comum com uma enorme quantidade de pessoas, muitas vezes sem nenhuma entidade representativa (administradora ou síndico) e com escasso acesso ao transporte e aos serviços. A degradação deste tipo de convivência poderá ser observada na pesquisa de campo como apresentaremos a seguir.

**Figura 5 – Localização do Conjunto Residencial Caminho das Águas – Igarassu – PE.**



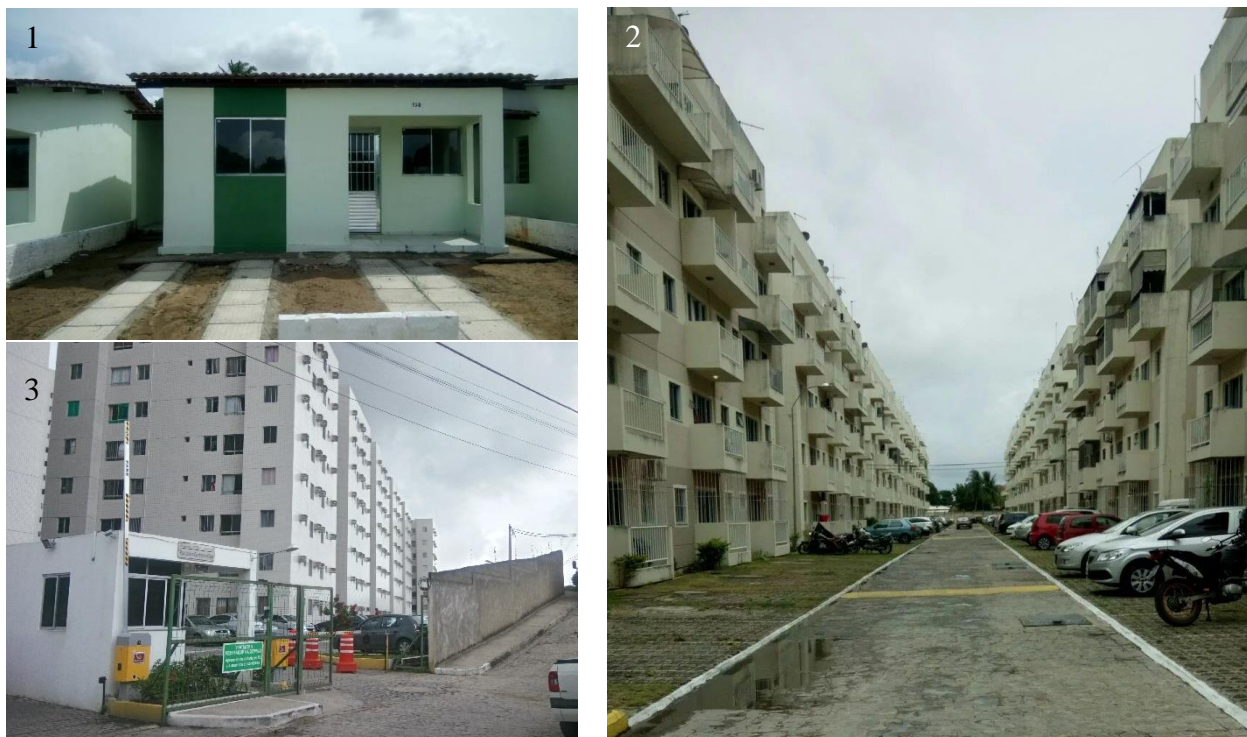
Fonte: Ministério das Cidades / Google Earth

*À esquerda está a localização do conjunto no município de Igarassu, como podemos perceber ele está distante da mancha urbana, que por sua vez, encontra-se envolta da estrada (BR101 marcada em vermelho). Na figura à direita, pode-se perceber que o conjunto se encontra em uma área majoritariamente rural, no limite da mancha urbana da cidade.*

Nos conjuntos visitados em Recife encontramos três tipologias de conjuntos habitacionais: 1) casas (geminada ou não) com 42m<sup>2</sup>, porém com área externa para garagem e jardins, inseridas em condomínios sem muros ou nenhum outro tipo de barreira física à entrada (representado pela foto 1 da Figura 6); 2) prédios de baixa estatura, sem elevador, porém com grande número de blocos de apartamentos (foto 2 da Figura 6); 3) prédios verticais de grande estatura e com grande número de apartamentos (foto 3 da Figura 6). O primeiro tipo de moradia foi encontrado somente em empreendimentos da Faixa 1, enquanto os outros dois tipos foram encontrados entre as três faixas. A grande maioria das moradias dos conjuntos habitacionais visitados são compostos por 2 quartos

e apesar de semelhantes no número de quartos, os conjuntos da faixa 1 são mais populosos, ocupados em média por mais de três moradores, enquanto nas duas outras faixas o comum é a ocupação por dois.

**Figura 6 – Tipologias de construção das moradias nos conjuntos habitacionais visitados na Região Metropolitana de Recife.**



Fonte: Acervo da autora.

No que diz respeito à avaliação dos moradores sobre a qualidade dos empreendimentos, o quesito “qualidade dos materiais de construção” foi avaliado de maneira semelhante entre todas as faixas com média 7 e de maneira geral não se observou na visita aos condomínios nenhum caso extremo que se refira à precariedade dos materiais de construção. O grande diferencial de qualidade foi relativo aos instrumentos de recreação coletivo, infantil ou às áreas coletivas, pois nos conjuntos da Faixa 1, este tipo de instrumentos é de péssima qualidade ou inexistente. Outro fator relevante foi relativo à administração dos conjuntos, quando indagados sobre este quesito todos os entrevistados se queixaram da qualidade da administração pela empresa responsável independente da faixa. Além disso, para os conjuntos da Faixa 1 constatou-se a inexistência de organização representativa, tais como síndicos ou agremiação de moradores, o que resulta em uma complicada

convivência entre os moradores, o que reflete na nota atribuída à relação com os vizinhos ser muito inferior nos conjuntos de Faixa 1.

Sobre a avaliação do acesso à serviços públicos, constatou-se que o acesso à escola é fácil, entretanto, nem sempre as escolas da região são públicas ou de qualidade, o que resulta no aumento do custo de vida dos moradores. O acesso aos hospitais foi mal avaliado por quase todos os entrevistados independente da faixa de renda e no caso dos condomínios mais afastados relatou-se a inexistência de qualquer instrumento de saúde nas proximidades, tornando necessário que os entrevistados devessem dirigir-se para os centros urbanos. Apesar de considerarem-se excluídos do acesso a hospitais e escolas de qualidade, o acesso ao transporte público foi classificado como bom, ou seja, próximo aos conjuntos habitacionais há pontos de ônibus o que não significa que eles sejam bem integrados a rede urbana de transporte. No caso específico do conjunto Caminho das Águas, retratado como exemplo anteriormente, não há transporte público que atenda aos moradores e a mobilidade é possível ou pela compra de um veículo particular ou pelo transporte particular alternativo e ilegal (vans fretadas para exercer essa função). Do total de entrevistados, 70% utiliza o transporte público como o principal meio de locomoção.

Apesar dessas dificuldades retratadas os moradores relataram algumas vantagens na mudança para os condomínios, a mais citada foi a segurança relacionada a posse da casa própria e com ela o fim dos gastos com aluguel; outra vantagem mencionada foi a proximidade com o trabalho ou com os centros de comércio, principalmente para os moradores das faixas mais altas. Dentre os moradores da Faixa 3 ressaltou-se também os ganhos com bem-estar (proximidade à praia, centros de lazer, academias etc.) e com a tranquilidade, que se entende pelo sentimento de segurança gerados tanto pelos altos muros e pelo sistema informatizado de segurança, como pela “boa fama” dos bairros.

No que se refere as desvantagens houve muita diferença entre as respostas por faixa de renda. Para a faixa inferior, os fatores mais citados foram a poluição, o barulho dentro dos condomínios, a falta de iluminação no entorno, o alto valor da taxa de condomínio e a qualidade da habitação. Em muitos casos, a organização do espaço nas moradias foi considerada inadequada para a vivência das famílias fazendo com que os moradores se adaptassem com medidas improvisadas, para ilustrar apresentamos na figura 7 a solução encontrada para a falta de sol nas áreas destinadas à lavanderia, resultado da proximidade entre as torres do condomínio. Dos empreendimentos da faixa 2, as principais queixas recaem no problema da localização, da violência da vizinhança e da iluminação do entorno, enquanto na faixa 3 acrescenta-se a essas o alto preço das parcelas.

**Figura 7 – Varal nas escadarias do prédio como solução à falta de sol nas lavanderias das casas.**



Fonte: acervo da autora

Um elemento que chamou atenção na visita aos condomínios da faixa 1 foi a preocupação dos moradores com a segurança dentro do próprio condomínio, pois alguns deles não são murados e nem possuem um sistema de segurança tradicional composto de portaria, câmeras ou porta na entrada dos prédios. Para solucionar esse problema os moradores construíram os muros das suas próprias moradias, acarretando na perda do seguro domiciliar coberto pelo programa ou então, instalaram grades na porta das torres de apartamentos ou dos próprios apartamentos, como mostra a Figura 8.

**Figura 8- Soluções alternativas para aumentar a segurança das moradias**



Fonte: acervo da autora



**Quadro 10 - Dados compilados da pesquisa de campo realizada em 8 conjuntos habitacionais do PMCMV – Recife, entre 18/02 - 21/02 (Amostra: 29 entrevistados)**

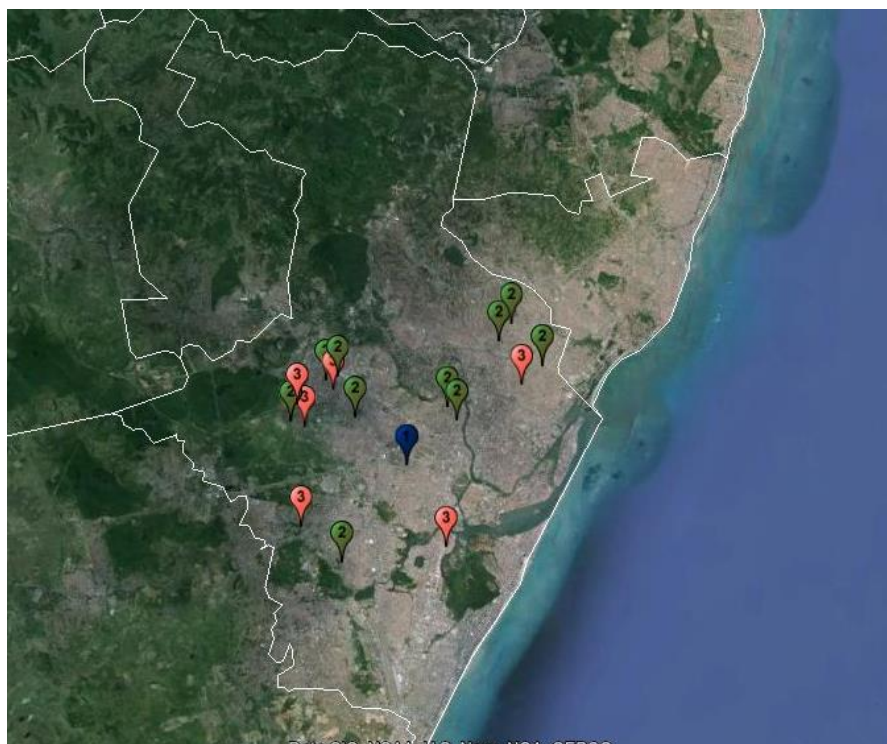
	Faixa 1	Faixa 2	Faixa 3
Número de moradores	3,5	2,8	2,8
Número de quartos	2,1	2,0	2,5
<i>Avaliação pessoal dos moradores de 0 a 10</i>			
Materiais de construção	7,1	6,3	7,5
Instrumentos de recreação infantil	3,3	6,3	5,0
Instrumentos de recreação coletivos	3,1	6,3	8,4
Áreas coletivas	4,5	7,0	7,4
Administração predial	2,9	6,3	7,3
Dificuldade para adquirir	7,4	3,5	7,6
Acesso a hospitais	3,3	5,5	6,5
Acesso à escola	7,0	7,8	7,8
Acesso ao transporte público	7,7	6,3	8,4
Localização do condomínio na cidade	7,4	8,3	7,6
Vizinhança	5,8	8,8	7,8
Relação com os vizinhos	6,1	7,8	9,0

Para finalizar essa seção cabe pontuar outro aspecto que chamou atenção na pesquisa de campo referente aos empreendimentos da faixa 1: a existência de tantas moradias ainda desocupadas e a violência aplicada pela CEF envolvendo a derrubada das portas para reaver essas habitações, que acabam sendo repassadas para outras famílias. Os moradores se queixaram que o tempo estipulado pela instituição para realização da mudança é muito curto e nem todas as famílias conseguem se organizar em tempo hábil, a estratégia das famílias é instalar grades de proteção contra a derrubada das portas.

### 3.3 A cidade

Vimos no início desta seção que a ocupação urbana de Recife se deu inicialmente no centro seguindo para a região sul. Não por acaso, a grande maioria dos conjuntos do PMCMV encontra-se ou na região oeste ou ao norte. Pesquisando os bairros em que se encontram esses empreendimentos contratamos que a maioria deles está localizado em bairros populares, cuja a renda média da população está em torno de R\$1.700,00, com exceção do bairro de Encruzilhada e Madalena nos quais a renda média ultrapassa os R\$5.500 mensais. Constatamos também que a maioria dos bairros possui taxa de crescimento populacional positivo, principalmente os com maior renda. Grande parcela dos empreendimentos está localizado na zona periférica da cidade no limite com as cidades vizinhas, principalmente na região norte, como demonstraremos no mapa 12.

**Mapa 12– A distribuição dos empreendimentos do PMCMV na cidade de Recife.**



Fonte: Cede (IE – Unicamp)/ Google Earth.

No mapa encontramos também empreendimentos na zona sul, entretanto é importante perceber que eles estão localizados no interior, enquanto a expansão da ocupação do setor superior vem expandindo-se da região central para a sul pela orla e em direção ao porto de Suap e outros condomínios de alto padrão. É mais fácil observar o padrão de localização dos empreendimentos por faixa de renda, assim como apresentado na tabela 15: percebe-se que ao sul há somente empreendimentos na faixa 3, enquanto as regiões norte e oeste recebem grande maioria dos conjuntos. Observa-se que apenas de haver um conjunto para a faixa 1 no Sudoeste, já enfatizamos que ele ainda não foi construído.

**Tabela 15- Unidades Habitacionais por região em Recife**

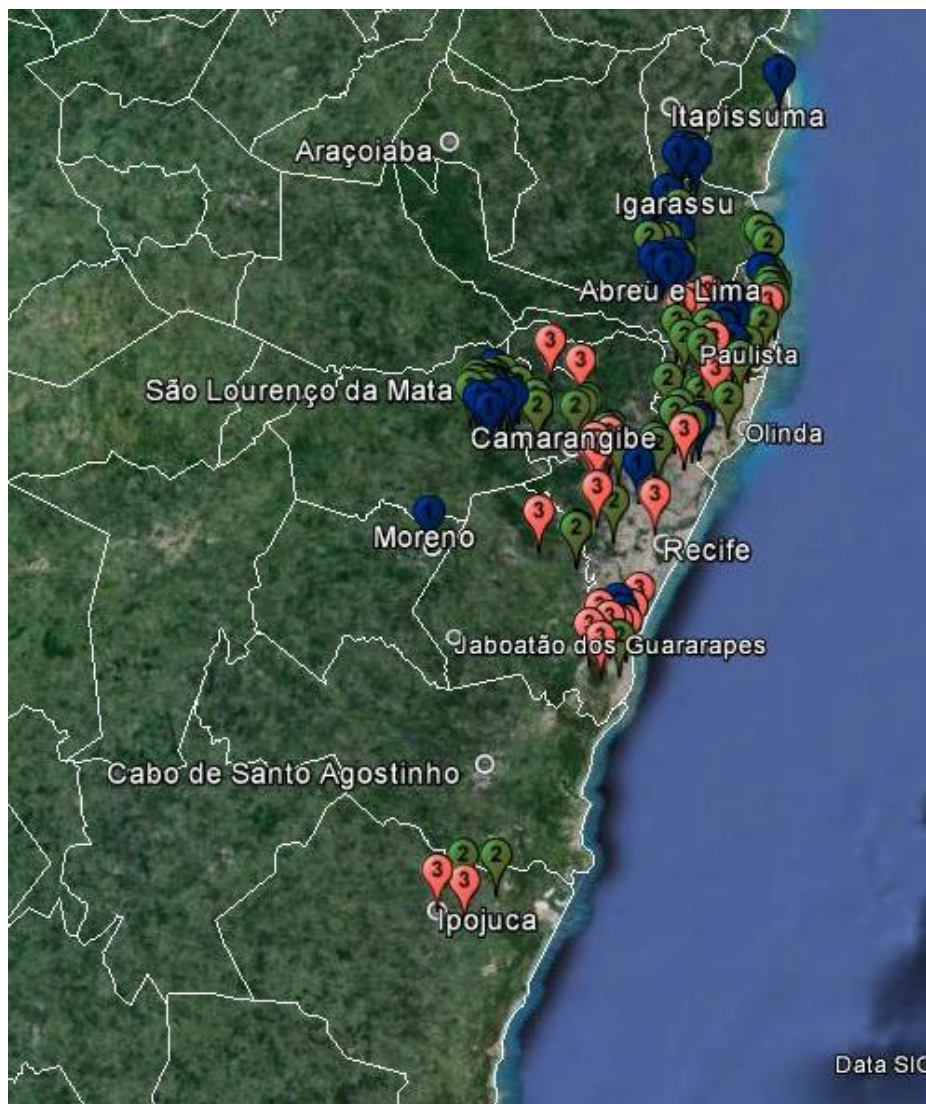
	Faixa 1	Faixa 2	Faixa 3
Norte		34%	31%
Oeste		31%	52%
Leste			
Sudoeste	100%	35%	
Sul			17%

Fonte: CEDE (IE/UNICAMP)

Abordamos anteriormente a importância dos empreendimentos comerciais e imobiliários como elementos de atrativos para a ocupação dos segmentos médio e alto como, por exemplo, o porto de Suape em Ipojuca, os condomínios residenciais de luxo, os complexos turísticos e a cidade da Copa. Entretanto é fundamental observar que as vias de transporte também exercem grande influência no movimento de expansão da mancha urbana, principalmente ao norte. Grande parte dos empreendimentos na região estão localizados em torno das estradas e neste aspecto, ressalva-se a importância da abertura dessas rodovias como determinante da localização dos conjuntos do PMCMV: é possível contar mais de 50 deles localizados nas estradas que conectam a RMR, principalmente na BR408, que liga Jaboatão dos Guararapes, Recife e São Lourenço da Mata; na BR 101 que liga diversas cidades da região metropolitana e na PE60 que liga Santo Agostinho e Ipojuca.

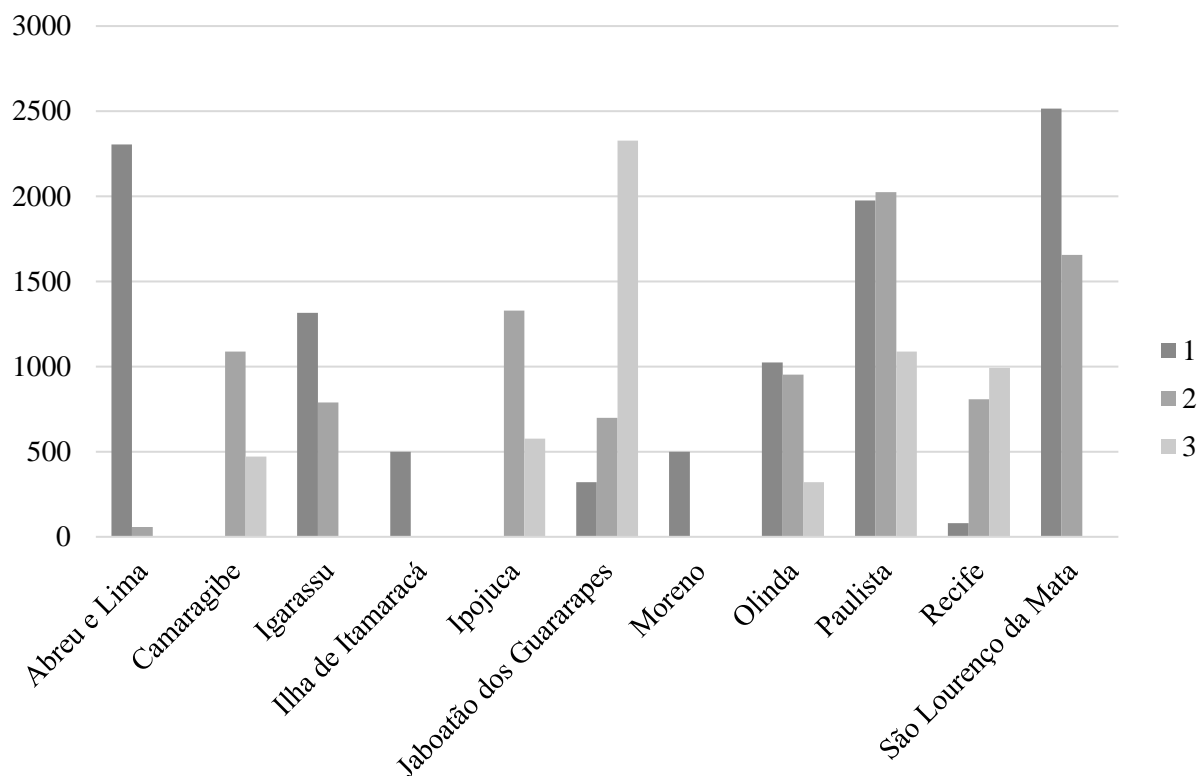
Se em Recife, os empreendimentos aproximam-se dos municípios da região metropolitana, avaliaremos a seguir como se distribui os empreendimentos pela RMR. Através do Mapa 13 e do gráfico 16 é possível dizer que ocorre uma certa especialização da produção por faixas de renda. Em São Lourenço da Mata que, assim como Paulista e Abreu e Lima, concentram majoritariamente os empreendimentos para a Faixa 1 e 2. No sentido inverso está Jaboatão dos Guararapes, na qual a produção está associada principalmente à Faixa 3. Esses resultados podem ser inferidos através da análise dos gráficos 17 a 19.

**Mapa 13 – Localização dos empreendimentos do PMCMV na RMR**

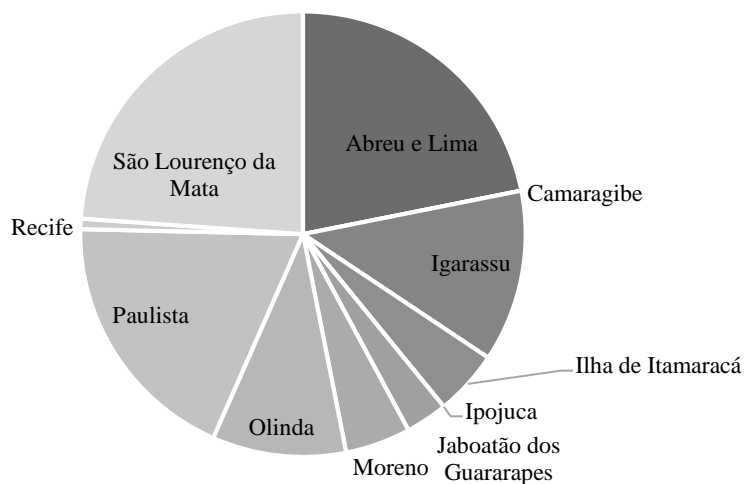


Fonte: CEDE (IE-Unicamp) / Google Earth

**Gráfico 16 - Unidades habitacionais produzidas por faixa de renda nos municípios da RMR**



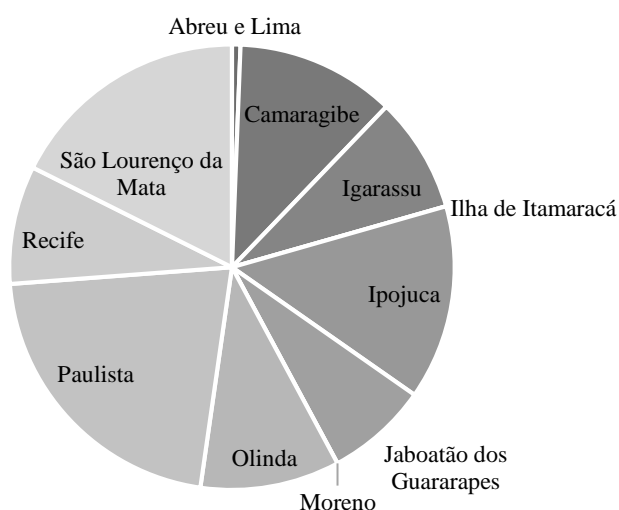
**Gráfico 17 - Localização dos empreendimentos na RMR - Faixa 1**



A produção na Faixa 1 se concentra principalmente em São Lourenço da Mata, Abreu e Lima, Paulista, Igarassu e Olinda. Acreditamos que os terrenos mais baratos e ainda não urbanizados é que permite que a atuação nessas regiões seja mais propícia para investimentos

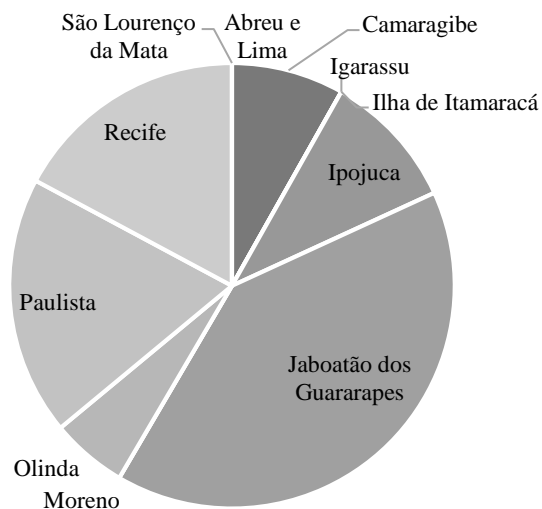
desta faixa. Com excessão de Olinda e Igarassu, as outras duas cidades também receberam os conjuntos habitacionais no período do BNH e desde então concentram majoritariamente os segmentos médios e baixos de renda, principalmente migrados da cidade de Recife, entretanto, grande parte dessa população trabalha na cidade de Recife, o que introduz o problema da mobilidade entre essas cidades e força a necessidade de uma política conjunta na região metropolitana. Para a faixa dois, podemos dizer que, exetando Abreu e Lima , todas as cidades recebeam parcela semelhante dos conjuntos da região, sendo que Paulista e São Lourenço da Mata repetem-se como maiores receptores dos empreendimentos.

**Gráfico 18 - Localização dos empreendimentos na RMR - Faixa 2**



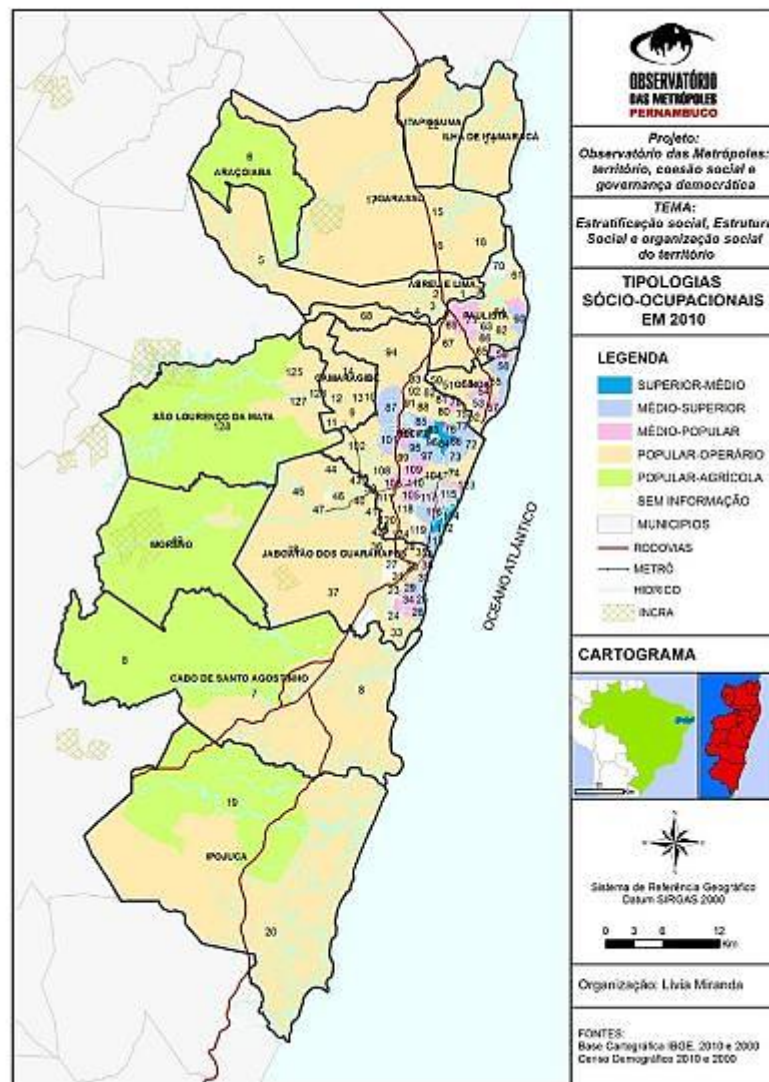
Com o mapa 14 é mais visível a compreensão desse movimento, nele é possível identificar as tipologias sócio ocupacionais por região. O que ele nos mostra é que na maioria das cidades que recebe os empreendimentos das faixas 1 e 2 predomina o tipo popular-operário, com exceção de São Lourenço da Mata, onde predomina a população agrícola e não coincidentemente é onde encontra-se grande parte dos empreendimentos da faixa 1. Por outro lado, nas cidades com grande participação do segmento Superior-Médio, como Recife, Jaboatão dos Guararapes e Olinda, a participação da Faixa 1 é bem menor.

**Gráfico 19 - Localização dos empreendimentos na RMR - Faixa 3**



Na produção para faixa 3 Recife já aparece com uma produção relevante quando comparada às outras modalidades, entretanto ainda perde para Jaboatão dos Guararapes, Paulista e Ipojuca. Importante perceber que nos empreendimentos para a Faixa 3 há uma tendência de concentração ao sul de Recife e em Ipojuca, localização do porto de Suape, que não possui nenhum conjunto de faixa 1. A hipótese é que esse esforço de promoção da região de Ipojuca atraiu para a região trabalhadores envolvidos nas obras de infraestrutura e nas próprias atividades portuárias e complementares ao complexo, sendo eles os grandes beneficiários do PMCMV na região.

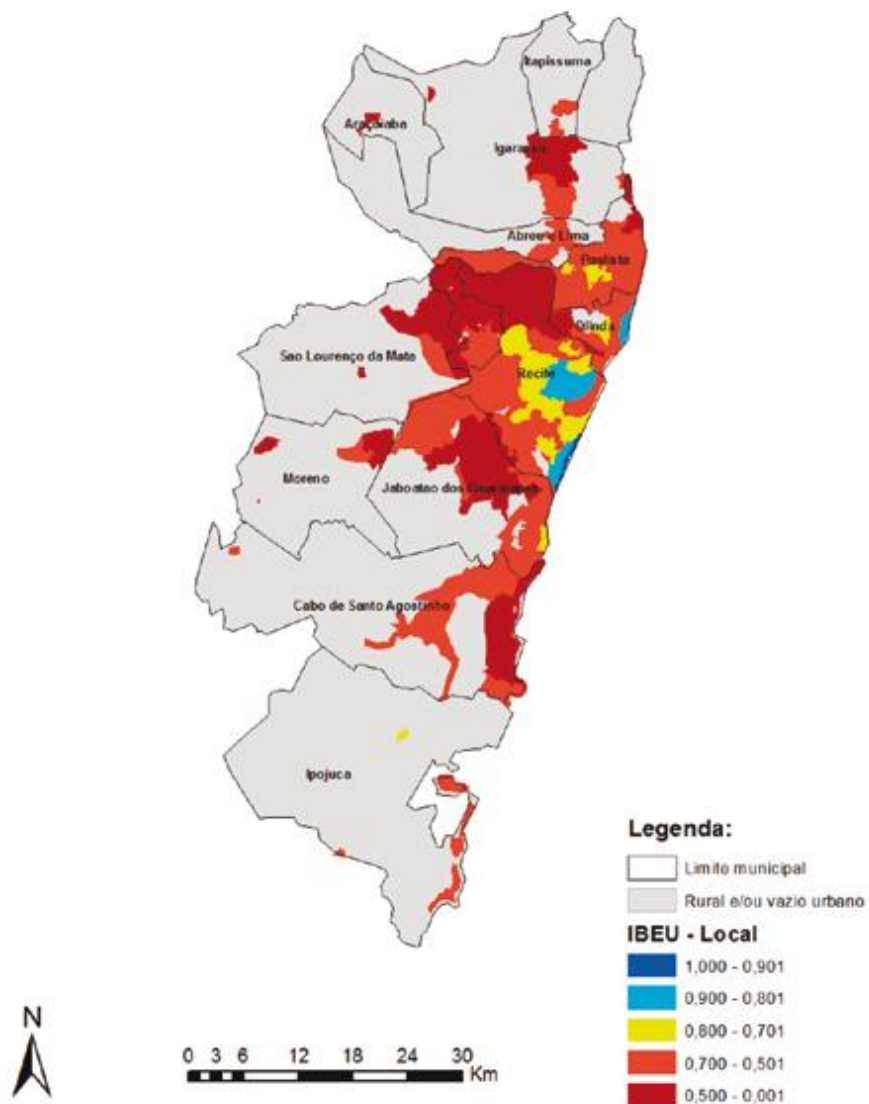
Mapa 14 - Tipologias Sócio – Ocupacionais na Região Metropolitana de Recife  
 – 2010.



Fonte: OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES , 2015.

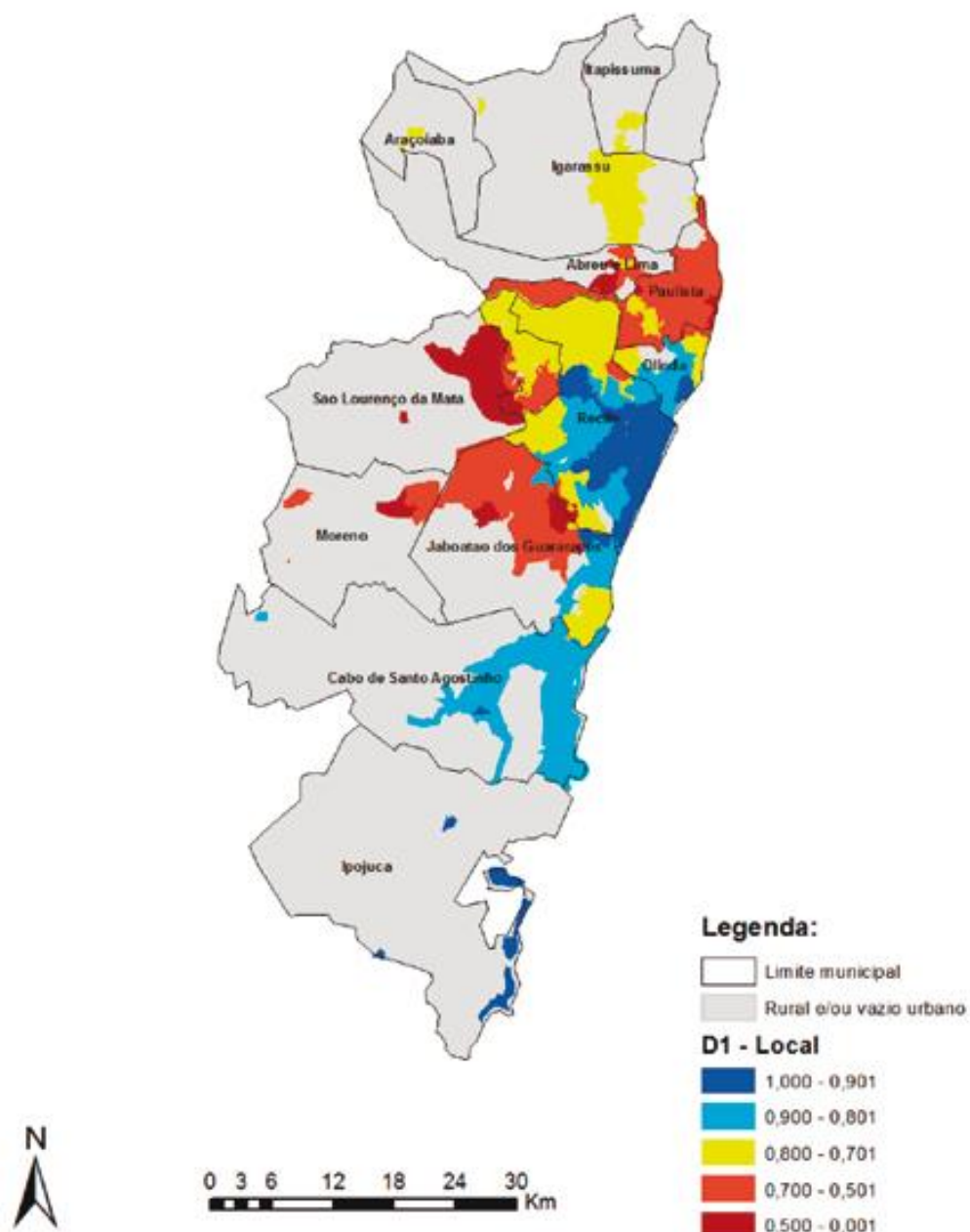


Mapa 15 - Índice de Bem-Estar Urbano (IBEU- Local) da RMR, 2010.



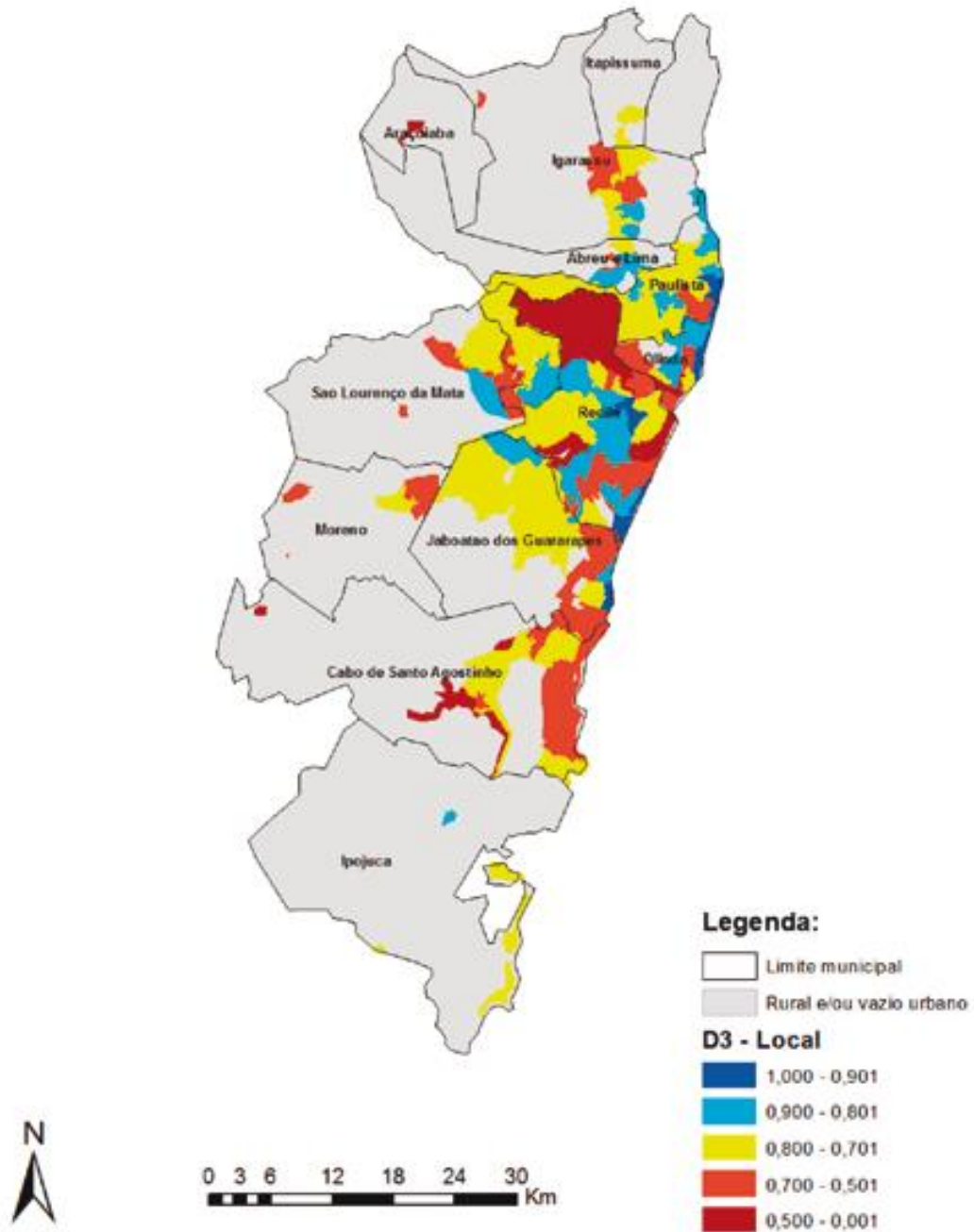
Fonte: OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2015.

Mapa 16 - Índice de Mobilidade Urbana (IBEU- Local) da RMR, 2010.  
Índice de Mobilidade Urbana (IBEU- Local) da RMR, 2010.



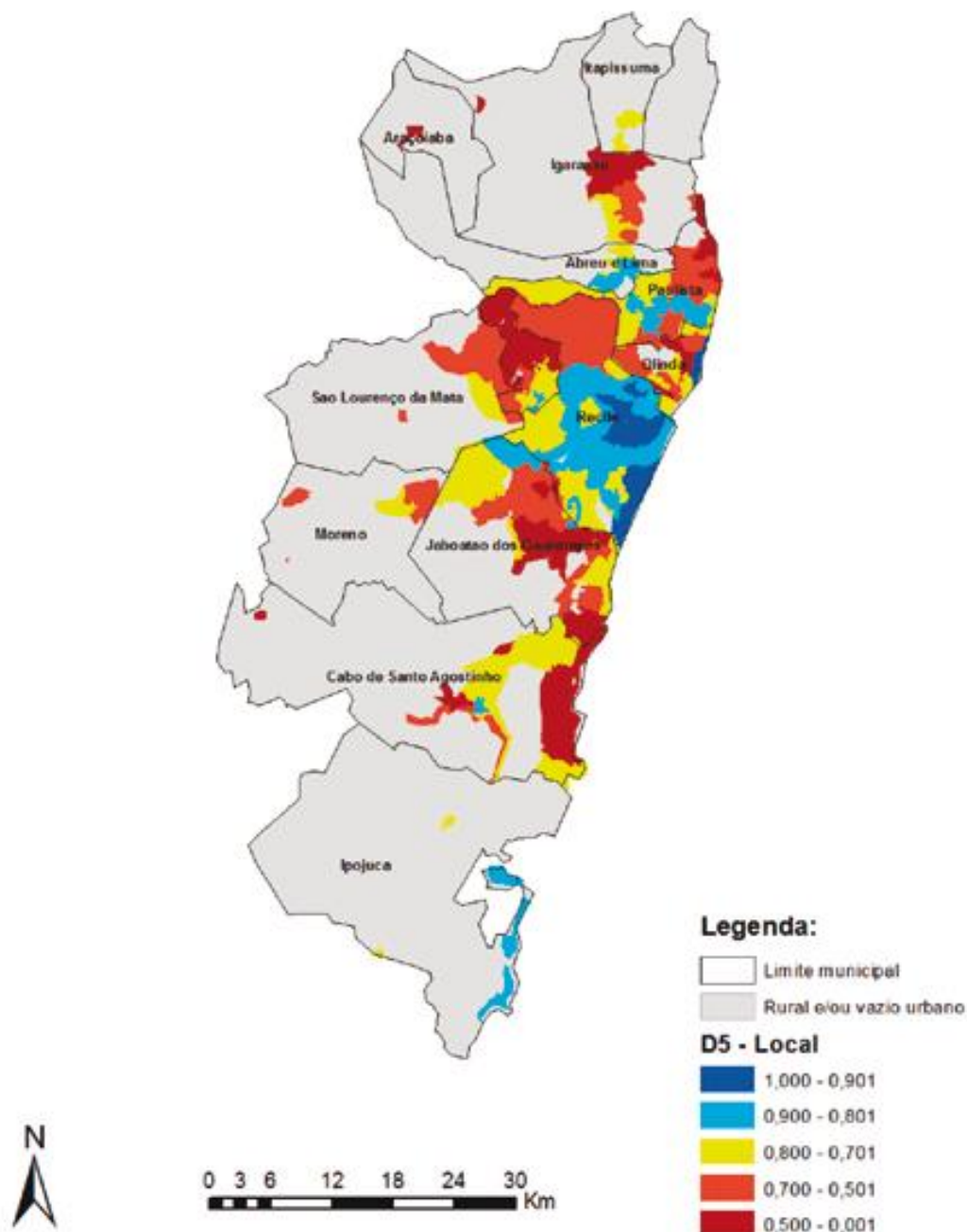
Fonte: OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES , 2015.

Mapa 17 - Índice Condições Habitacionais Urbanas (IBEU- Local) da RMR,  
2010



Fonte: OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2015.

Mapa 18 - Índice de Infraestrutura Urbana (IBEU- Local) da RMR, 2010.



Fonte: OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2015.

Para avaliarmos o significado da localização dos conjuntos na RMR apresentaremos os indicadores que compõem o IBEU e que nos permite observar diferenças entre as regiões das cidades que compõem a RMR. Na cidade de Recife podemos perceber a delimitação em quatro “zonas” qualitativas: o centro, o sul, o noroeste e o sudoeste. O centro apresenta boas médias para todos os indicadores, porém é o litoral sul que apresenta a melhor qualificação

em todos os quesitos, o inverso acontece com a região noroeste e sudoeste, principalmente a primeira, cuja qualidade de vida é péssima para o cidadão, tanto no que se refere à infraestrutura, mobilidade, atendimento aos serviços públicos e qualidade ambiental. Voltando-nos ao mapa 11 é possível perceber que os empreendimentos do PMCMV se localizam exatamente onde as condições urbanas são inferiores, em direção à região noroeste, atraídos pelos terrenos mais baratos e principalmente porque essa região ainda não foi urbanizada, é composta por pequenos conglomerados, o que permite a aquisição de terrenos maiores e mais baratos.

Para a RMR podemos afirmar de maneira geral que os municípios ao norte de Recife apresentam indicadores inferiores aos do sul. Dentro dessas cidades é possível perceber uma diferença qualitativa entre os indicadores da porção norte e da porção sul, sendo que os últimos estão sempre em vantagem. Acreditamos que esta diferença esteja relacionada à proximidade com Recife ao sul. Em Abreu e Lima e Igarassu, por exemplo, nas duas cidades, a construção dos conjuntos habitacionais foi feita nas áreas mais degradadas, em Abreu e Lima somente há empreendimentos na porção norte, enquanto em Igarassu a divisão é por faixa de renda: ao norte estão os de faixa 1, enquanto próximos à Abreu e Lima e ao sul estão de faixa 2. Isso se reflete de maneira definitiva na qualidade dos empreendimentos, visto que não são atendido pelos serviços públicos e tão pouco pelas vias de acesso, repercutindo na baixa mobilidade urbana. O mesmo ocorre com os municípios da região noroeste (São Lourenço da Mata, Abreu e Lima e Camaragibe) a parte norte dessas cidades tem pior qualidade urbana do que as regiões sul. Somadas à região noroeste de Recife, podemos definir esta como a região mais problemática em termos de bem-estar urbano, nela os indicadores são os piores em todos os aspectos. No entanto, é nela que se encontra grande parte da produção de conjuntos habitacionais das faixas 1 e 2.

Em Paulista e Olinda, localizadas à sudeste de Recife a divisão qualitativa pode ser observada entre o centro e a periferia: no centro e no litoral assemelham-se aos das mesmas regiões de Recife, enquanto a periferia apresenta-se muito mais degradada. Em Paulista foi impossível identificar um padrão de localização por faixa de renda, os condomínios da faixa dois estão localizados no litoral e na porção à oeste da cidade, enquanto os da faixa 1 foram construídos no centro e na periferia. Em Olinda já é possível perceber que os conjuntos estão localizados apenas na periferia, o que pode ser explicado pela importância que o centro turístico exerce na economia da região. Por fim, a região de Jaboatão de Guararapes e de Cabo Agostinho localizadas ao sul apresentam indicadores baixos no interior destes

municípios, o que contrasta com o elevado número de empreendimentos faixa 3 localizado no litoral de Jaboatão dos Guararapes, cuja construção provavelmente foi influenciada pela perspectiva de valorização da região com o Porto de Suape.

Pela análise descritiva podemos concluir que o padrão de localização dos empreendimentos do PMCMV reforça o padrão de construção de habitação populares em zonas precárias. Como a produção habitacional do programa na região está muito mais voltada para as faixas 1 e 2, podemos ver especificamente neste segmento um duplo movimento: o primeiro de exclusão desses empreendimentos na periferia de Recife, principalmente ao norte e um segundo movimento de exclusão para a periferia dentro das próprias cidades periféricas. Isto revela um caráter duplamente excludente do programa, o regional, que leva a população para as cidades periféricas e o territorial, que condiciona a população mais pobre a ocupar terrenos mais distante dos centros urbanos e social, pois nestas regiões foi possível constatar a inexistência dos serviços básicos para a reprodução do cidadão. Frente a este cenário, nos indagamos da aplicabilidade deste programa que, pautado na captura de lucro como última instância, submete os grupos mais vulneráveis à piores condições de vida.

## **Considerações finais**

Reservamos esta última seção para comparar a aplicação do PMCMV nas duas cidades e responder, portanto, a pergunta que originou este trabalho: “as especificidades de cada região influenciam na configuração do programa?” Para isso vamos contrastar os resultados reais apresentados nos capítulos dois e três com aqueles esperados pelo programa. Como vimos no capítulo um, o objetivo do PMCMV era atender à demanda habitacional do segmento de renda médio e baixo, entre 3 a 10 salários mínimos, através da dinamização do setor da construção civil e da oferta de crédito subsidiado pelo governo. Com o intuito de diminuir o déficit habitacional em todos os segmentos de renda, se adicionou ao pacote o segmento de HIS, já existente antes de 2009. As premissas sobre as quais o programa está pautado são de que o estímulo ao setor da construção civil a partir dos subsídios estatais resulta em inovações tecnológicas, influenciando o rebaixamento dos preços do setor inteiro. Na outra esfera, considera-se que a ampliação do acesso à moradia é possível através das políticas de estímulo à demanda, baseadas no acesso ao crédito e subsídios habitacionais, instrumentos estes que oferecem a possibilidade de incluir no mercado habitacional a população que não teria acesso a ele. Através dessas intervenções no mercado, no sentido de garantir as melhores condições de concorrência, se considera que o déficit habitacional seria automaticamente resolvido.

Ao observar o PMCMV em São Paulo encontramos uma produção protagonizada por grandes construtoras atuando nas faixas 2 e 3 e pequenas empresas na faixa 1m ambos grupos direcionaram a produção para a zona leste e utilizando-se do formato arquitetônico tradicional de produção habitacional popular de baixa qualidade. Apesar dos condomínios não serem tão populosos como os de Recife, é possível identificar diversas ausências em termos de instrumentos coletivos ou de infraestrutura básica. Em Recife foi possível identificar estes mesmos problemas, no entanto os protagonistas da produção habitacional foram as pequenas construtoras, a maioria de origem familiar, cuja produção se concentrou principalmente na Região Metropolitana da cidade. Conduziremos esta seção de comparação do programa em São Paulo e Recife recorrendo à seguinte trajetória, primeiro vamos apresentar as diferenças e pontuar as semelhanças no comportamento da oferta e da demanda nas duas cidades; em seguida apresentaremos os resultados do programa quando comparados aos seus objetivos principais e, por fim, apresentaremos a nossa avaliação sobre o programa,

não sem antes revisitar a crítica usualmente feita a ele e a contrastarmos com os resultados obtidos nas duas localidades.

Com relação à oferta de moradias nas duas regiões e o tipo de mercado que se organizou para atendê-la podemos enfatizar que o desenvolvimento de empresas direcionadas para o segmento mais alto de renda foi maior do que para os segmentos inferiores em ambas. Em São Paulo há dois tipos de empresas que atuam no PMCMV, as que atendem a faixa um, que são muitas vezes especializadas na produção para o programa, e as grandes construtoras que operam na faixa 2 e 3 e que já detinham de participação no mercado antes do lançamento do programa. Enquanto as atuantes na faixa 1 são predominantemente pequenas empresas, responsáveis por um ou dois empreendimentos no máximo, as atuantes na faixa 2 e 3 são de grande porte e capital aberto e suas atividades não restringem-se apenas ao PCMVM, como outros empreendimentos imobiliários, obras de infraestrutura ou outros setores econômicos. Em Recife a atuação das empresas se divide de outra forma: as empresas atuantes na faixa 1 são as mesmas da faixa 2, enquanto na última faixa atuam as grandes construtoras da região que são de complexidade muito inferior do que aquelas atuantes em São Paulo e mesmo que detenham de outras atividades produtivas, a maioria delas surgiu (ou pelo menos cresceu) com o PMCMV. Todas as empresas envolvidas com o programa em Recife não possuem capital aberto e têm atuação regional, centralizada na RMR e no máximo estão presentes em outras regiões do Nordeste.

A relevância desta informação aparece quando nos propomos a avaliar o primeiro resultado esperado pelo programa: o aumento da eficiência do setor a partir da inovação tecnológica. A primeira pergunta que se deve fazer é se os estímulos à produção originaram de fato algum avanço tecnológico. Quando introduzimos a discussão sobre as dificuldades de inovação no setor da construção civil ressaltamos que a impossibilidade em produzir em larga escala, assim como a dificuldade de centralizar capitais eram os principais bloqueios à eficiência do setor. No entanto, a disponibilidade de crédito subsidiado e a possibilidade de concentração (temporal e espacial) da produção criaram a condição propícia para alguma incorporação tecnológica e ela de fato ela ocorreu. Como já apresentamos ao longo do texto, introduziu-se no Brasil a partir do PMCMV a produção com placas pré-moldadas, técnica que quando comparada à produção quase mercantil do setor apresenta-se como uma inovação. No entanto essa prática de construção não foi largamente difundida como se suporia. No caso das cidades deste estudo afirmamos que em Recife ela foi incorporada em maior proporção e aceitação do que em São Paulo, principalmente para a construção de



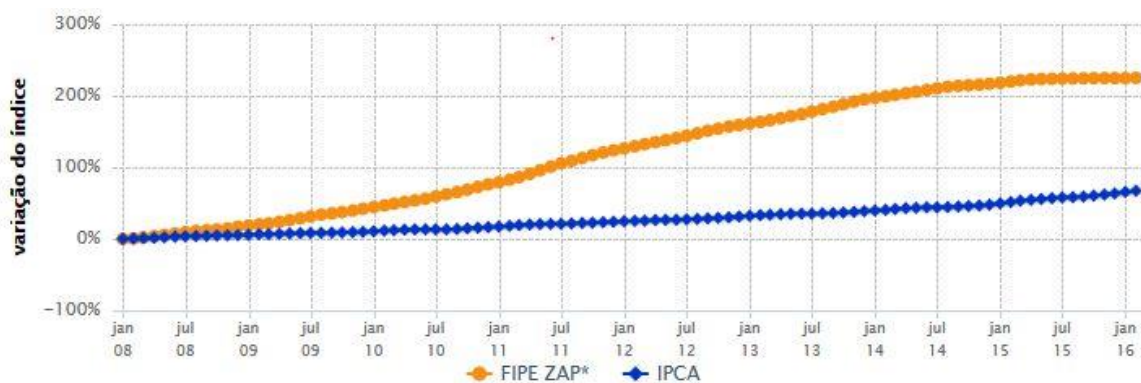
empreendimentos da faixa 1 e 2. A restrição na aplicação da tecnologia pré-moldada é reflexo de dois fatores, em primeiro lugar pode ser explicada pelo alto custo das placas pré-moldadas, que passam a valer a pena apenas para empreendimentos de larga escala e, visto que em Recife a disponibilidade de grandes lotes é maior do que em São Paulo, lá a adesão foi maior. Em segundo lugar, pode-se culpar também o posicionamento conservador das grandes empresas de São Paulo que, apesar de possuírem capacidade de produzir em larga escala, resistem em abandonar a produção mercantilizada já consagrada no setor. Suspeitamos que esta resistência esteja associada à tradição produtiva dessas empresas no segmento da construção civil, visto que a maioria delas já detinha de experiência na produção de conjuntos para o segmento econômico. Neste aspecto, a possibilidade de baixa remuneração do trabalhador no canteiro de obra contribui para a manutenção deste modelo de produção. Para embasar esta afirmação podemos recorrer ao Relatório da Construção Civil Brasileira elaborado pela Fundação Getúlio Vargas (2016) que mostra que apesar do incremento de 0,6% na produtividade do setor de construção habitacional, ele foi acompanhado por um aumento da subcontratação.

Outra premissa implícita ao programa é de que a expansão do parque habitacional, ao aumentar a oferta de moradias, afetaria o nível de preços da habitação no sentido de reduzi-los ou então estabiliza-los. Nós já argumentamos que o preço das moradias está condicionado a muitos outros fatores para além do ajuste entre a oferta e a demanda, como por exemplo ao movimento especulativo ou à ideologia do imóvel como um bem seguro de reserva de valor. Pela elevação no preço das moradias suspeitamos que esses fatores se intensificaram durante o período analisado como podemos avaliar pelos gráficos 20 e 21, pois a construção dos empreendimentos do PMCMV ao promover infraestrutura e serviços para algumas regiões foi ela mesma a responsável pelo incremento do preço das moradias no entorno. Em ambas cidades o resultado foi o mesmo, entretanto em São Paulo foi mais acentuado, desde o lançamento do programa houve uma elevação de 200% no preço da moradia, 100% a mais do que a inflação, enquanto em Recife o aumento do preço dos terrenos foi de 50% a mais do que a inflação

#### **Gráfico 20- Índice FipeZap<sup>9</sup> para São Paulo**

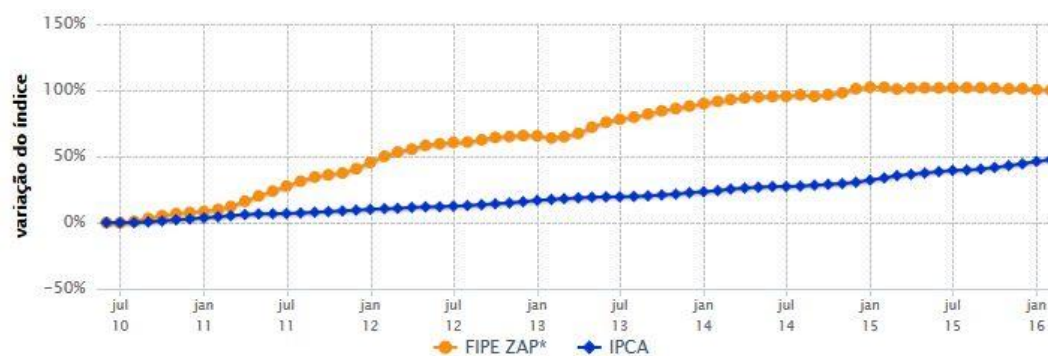
---

<sup>9</sup> O Índice FIPEZAP é calculado pela FIPE com base nos anúncios de apartamentos prontos publicados na página ZAP imóveis e em outras fontes da internet.



Fonte: [www.fipe.org.br](http://www.fipe.org.br) – Acessado em março de 2016

**Gráfico 21 - índice FipeZap para Recife**



Fonte: [www.fipe.org.br](http://www.fipe.org.br) – Acessado em março de 2016.

No que diz respeito ao desempenho das políticas voltadas à demanda, se supunha que o acesso ao crédito e o subsídio habitacional para o segmento mais baixo seriam condições suficientes para estender o mercado habitacional para a população excluída dele. Neste sentido o programa logrou seus objetivos, pois incluiu no mercado privado de moradias uma parcela da população marginalizada, no entanto, isso não pode ser visto como inteiramente positivo, uma vez que a inclusão no mercado habitacional não implicou na redução dos custos com moradia como se pressupunha com a eliminação do aluguel do orçamento dessas famílias. Como demonstramos no capítulo dois, em São Paulo o custo de vida dos beneficiários da faixa 1 na realidade aumentou, pois, a saída da informalidade resultou em gastos com condomínio, água, luz etc. Além disso, a especulação imobiliária na zona leste associada às reformas para a Copa e obras infraestruturais elevou os custos na região onde se concentram a maioria dos empreendimentos do PCMMV. Em Recife o aumento do custo

de vida da população está associado à localização dos empreendimentos em zonas muito distantes dos centros urbanos, como nestes locais não há serviços públicos como hospitais, escolas e mesmo transporte público, os beneficiários devem busca-los na esfera privada. Neste caso, é necessário pontuar a importância que o setor informal exerce no atendimento a esta demanda, pois nos conjuntos habitacionais visitados foi possível observar a importância que estes serviços exercem no abastecimento da região, não apenas na oferta de bens através dos vendedores ambulantes e pequenos comércios organizados nas casas, como também na oferta de serviços que deveriam ser de responsabilidade pública tais como creches, transporte público etc.

A partir da comparação entre os resultados reais do programa em São Paulo e Recife frente aos resultados esperados é possível afirmar que ele alcançou os objetivos aos quais se propôs? Elencamos dois fatores que consideramos como os principais pilares sobre os quais se baseiam os objetivos do programa: a reativação o segmento da construção civil e a resolução (ou diminuição) do déficit habitacional através da inserção de um segmento antes excluído do mercado habitacional. Com respeito ao primeiro objetivo consideramos que os resultados foram exitosos em ambas as regiões mesmo que seu significado em cada uma seja diferente: em São Paulo graças ao PMCMV foi possível o crescimento das construtoras e maior inserção das mesmas no mercado internacional de capitais. Já em Recife, reativação da construção civil significou o reaparecimento do mesmo (em crise desde os anos 80) com o surgimento de novas empresas de alcance local e regional. Com respeito à proposta de diminuição do déficit habitacional encontramos mais dificuldades em dar uma resposta afirmativa. É inegável que o programa promoveu a construção de milhares de moradias, entretanto vimos que ela priorizou as faixas superiores de renda, onde o déficit habitacional é, no entanto, menor. Entre as duas capitais vimos que essa situação é mais agravante em Recife, onde o déficit habitacional na faixa 1 é maior e a produção do programa voltada a ela é menor. No caso de São Paulo, podemos associar seu melhor resultado no estímulo à produção para a faixa um à participação mais ativa da prefeitura no programa e à organização do PMCMV-Entidades, que é responsável por 25% da produção para esta faixa. Neste aspecto consideramos que a organização política é um elemento distintivo entre os resultados do programa, pois enquanto a produção para a faixa 2 e 3 depende da iniciativa privada, que rapidamente se organiza para atender à demanda, a produção para a faixa 1 depende da articulação do poder público, que pode ser pressionada pela demanda popular.

Entretanto, o aumento do estoque de moradias não significou a resolução dos problemas habitacionais em ambas às cidades, pois a aquisição da casa não implica na melhoria das condições urbanas para a população. É a partir desta chave que introduzimos as principais críticas que vêm sendo feitas ao PMCMV pela literatura sobre o tema. Grande parte dos autores citados por este trabalho critica veemente a localização marginal dos empreendimentos e a qualidade da habitação e dos conjuntos. Nestes dois aspectos encontramos diferenças entre os casos de São Paulo e Recife. No que concerne à qualidade da produção habitacional há muitas distinções entre as regiões, que começam a ser observadas, por exemplo, pela tipologia dos conjuntos em ambas cidades: enquanto em São Paulo os conjuntos da faixa 1 são compostos por pequenas torres de prédios em formato H e baixa estatura, os da faixa 2 e 3 são geralmente prédios altos e de torre única. Em Recife, por sua vez a tipologia empregada para a faixa 1 é a mesma para a faixa 2, composta por prédios em formato H, assim como casas geminadas. Na faixa 3 encontramos a repetição do padrão de prédios altos, entretanto, diferentemente de São Paulo é possível encontrar conjuntos com inúmeras torres.

De maneira geral, concluímos pelas visitas que “do muro para dentro”, os condomínios destinados à Faixa 1 do programa têm melhor infraestrutura em Recife do que em São Paulo. As casas são maiores, há estacionamento e áreas livres que podem ser ocupadas para lazer, mesmo que não haja nenhum instrumento de recreação construído. A preocupação com a segurança em São Paulo acaba por enclausurar a população em suas moradias, pois teme-se ocupar as ruas ou o entorno. Já para as outras duas faixas, a qualidade dos empreendimentos no geral parece melhor em São Paulo do que em Recife, podemos associar a superioridade construtiva ao fato do preço máximo de venda permitido em São Paulo ser maior do que de Recife, como também às exigências dos beneficiários do programa nesta cidade. Considerando-se que a maioria dos beneficiários da faixa 2 e 3 já possuem uma moradia ou alugam uma, seu interesse em participar do programa depende não apenas das facilidades de crédito como também da qualidade dos empreendimentos.

Outro elemento que chamou nossa atenção foi a contradição resultante da mimetização do padrão de construção em condomínios habitacionais. Esse tipo de construção é originário dos Estados Unidos e se expandiu principalmente durante os anos 1970 e chegou ao Brasil ao final dos anos 1990, implementados aqui sob a justificativa do combate à violência urbana. A construção de pequenas cidades muradas e apartadas do meio urbano foi incorporado pela elite como uma estratégia de reclusão social, atingindo-se seu

ponto máximo em condomínios no estilo do Empreendimento Alphaville localizado na região metropolitana de São Paulo, que atualmente possui mais de 12 mil residências, e cujo estilo reproduz o modelo dos subúrbios norte-americanos com grandes jardins e isolados da realidade urbana brasileira através dos grandes muros e dos sistemas de segurança que o compõem. A crítica a este padrão de urbanização é a segregação inerente a ela, uma vez que se criam grandes bairros desconectados da mancha urbana e cuja entrada é permitida somente por pessoas autorizadas. Nosso objetivo não é recuperar a crítica que se faz a este padrão de urbanização, pois ela é extensa e não cabe no contexto deste trabalho, entretanto, o que nos chama a atenção é a mimetização deste padrão pelas camadas populares. A escolha por este tipo construtivo cria situações contraditórias em ambas cidades; em São Paulo, por exemplo, os bairros da zona leste, nos quais se concentraram a grande maioria dos empreendimentos do programa, são compostos quase exclusivamente por condomínios, criando um espaço extremamente fragmentado. A rua deixa de existir, os grandes blocos de condomínio anulam o próprio sentido de bairro e as atividades comunitárias tais como o comércio e o trânsito de pessoas têm que se adaptar para ocupar os poucos espaços que resistem entre os muros. Em Recife, a contradição está em murar os condomínios localizados praticamente na área rural, criando a ilusória percepção de segurança e exclusividade.

Por outro lado, é em Recife que pudemos encontrar exemplos de empreendimentos nos quais ainda não há muros e a partir deles foi possível perceber a diferença de integração dos moradores destes condomínios com o bairro: as moradias se integram ao tecido urbano permitindo o surgimento do comércio e outras atividades, os moradores das proximidades circulam entre as moradias de maneira que o empreendimento se dissolve na malha urbana. Sob quais condições, portanto, é favorável organizar a produção em condomínios, uma vez que além de promover o retalhamento da mancha urbana, os custos com os instrumentos coletivos encarecem a taxa de condomínio, e o padrão de urbanização que ele gera é pior? Nossa hipótese é que este padrão na realidade seja favorável tanto para maior controle administrativo da obra como pelos ganhos das administradoras prediais com a cobrança das taxas condominiais.

No que concerne a crítica sobre o padrão segregador do programa vimos que em ambas as cidades a localização dos conjuntos habitacionais do programa reforça a segregação urbana já existente. No entanto, o significado de exclusão em ambas é distinto. Em São Paulo estar segregado tem dois significados: em primeiro lugar é estar longe da oferta de empregos, principalmente do setor terciário, e como consequência o tempo de

deslocamento necessário aos moradores para chegar ao trabalho é elevado, sempre maior do que uma hora. Além disso, a condição de segregação não pode ser mensurada apenas através do acesso aos bens de consumo coletivo (públicos ou privados), ela se expressa as vezes de forma muito mais sutil, como é o caso da segregação por muros: a rua é esvaziada e os instrumentos de segurança criam barreiras intransponíveis entre as classes sociais. Não é por acaso que os equipamentos de segurança dos empreendimentos das diferentes faixas de renda sejam tão destoantes em São Paulo: mesmo que inseridos no mesmo bairro ou até na mesma rua, os empreendimentos para a Faixa 1 aparecem como inseguras frente às fortalezas representadas pelos prédios da Faixa 2 e 3. Em Recife a segregação tem outra feição. Os condomínios das faixas 1 e 2 estão de fato descolados da malha urbana, envoltos por área rural, onde o acesso aos bens e serviços públicos ou privados é impossível. Não faltam apenas escolas, transporte público e hospital, como centros de compra, mercados, padarias e salões de beleza. Isso faz com que se crie dentro dos próprios condomínios um comércio interno que, apesar de proibido, é a única maneira de garantir a sobrevivência dos seus moradores. Estar segregado, portanto, significa estar inacessível, isolado e esquecido.

Independente da forma como a segregação se expressa em cada uma das cidades, concordamos com a crítica geral de que o PMCMV é por essência segregador, principalmente no que tange aos empreendimentos da faixa 1. A necessidade de garantir altas margens de lucro dada a predeterminação do preço das moradias resultará na busca por menores custos. Historicamente o custo da mão-de-obra na construção civil já é muito baixo, então a menor qualidade dos materiais e a pior localização dos terrenos é a opção óbvia para a redução dos custos. Em suma, ser segregador é a condição para a execução do programa, muito mais do que seu resultado, o que coloca um paradoxo no âmbito de seu funcionamento, pois a produção habitacional deve ser feita negando-se o sentido mais básico oferecido pela habitação: o acesso à cidade.

Outra crítica que se faz ao programa está associada a ineficiência da esfera pública de controlar esses efeitos perversos do programa, assim como à ineficiência da esfera privada de construir moradias de boa qualidade. De fato, em muitos aspectos não se concedeu à esfera pública os instrumentos necessários para garantir o pleno funcionamento do programa, um exemplo é a falta de ferramentas para controlar o número de unidades por conjunto habitacional. Como a aprovação dos projetos pela CEF é feita por demanda, ou seja, no momento em que é apresentado o projeto, ela não possui meios de impedir a estratégia das empresas de fracionar grandes conjuntos em projetos apresentados à parte.

Neste aspecto se nota uma concentração das atividades sobre responsabilidade da CEF, as quais poderiam ser repassadas para esferas com maior capacidade técnica, como por exemplo, aquelas associadas ao Ministério da Cidade ou às secretarias de habitação municipal.

No que diz respeito à atuação da esfera privada, se critica a ineficiência das empresas de produzir com alta qualidade, no entanto, pela maneira na qual o programa foi elaborado desde que se cumpra alguns pré-requisitos do programa, como por exemplo o tamanho mínimo, as construtoras têm total autonomia construtiva. O cálculo da margem de lucro é feito a partir do preço máximo permitido pelo programa rebaixando-se o custo ao mínimo possível, o que se reflete tanto na qualidade dos materiais como também na busca por terrenos mais baratos. Esta estratégia não tem nada de “falha”, pois está de acordo com o que propõem o programa; a única forma de garantir a boa qualidade e localização dos empreendimentos seria através da imposição de regras que favoreçam a produção em pequena escala, a melhor inserção dos empreendimentos na cidade etc. No Chile, país onde políticas habitacionais semelhantes são adotadas desde os anos 1970, criou-se, por exemplo, a obrigação de que pelo menos 60% dos beneficiários do conjunto fosse originário da região e se obrigou que nos conjuntos houvessem habitações para as diferentes faixas de renda para evitar a criação de guetos segregados. Enquanto não houver este tipo de esforço as empresas privadas deverão continuar operando da maneira que lhes garanta a maior lucratividade e sobre esta ótica é possível compreender a baixa adesão dos grandes grupos à produção na faixa 1.

Com base na comparação dos resultados do programa feita anteriormente é possível responder que sim: o programa se comporta de maneira diferente nas duas cidades. Essa diferença está presente no tipo de empresa que atua em cada região, no resultado urbano que ele gera e no tipo de problema que ele acarreta para as duas cidades. Nosso esforço é de buscar compreender quais são os elementos específicos de cada região que resultam nessas diferenças. Quando analisamos a estrutura da oferta vimos que no momento de lançamento do programa o mercado da construção civil estava em fases diferentes em São Paulo e em Recife: enquanto no primeiro já existia um mercado consolidado e atuante, no segundo havia poucas construtoras. Outro fator que julgamos ter influenciado a configuração do programa foi a estrutura fundiária de cada cidade, enquanto em São Paulo quase não há grandes lotes vazios, em Recife há ainda a possibilidade de expansão urbana principalmente em direção às cidades da Região Metropolitana onde até então se produzia cana-de-açúcar. Esta

diferença condicionou os resultados do programa no sentido em que os conjuntos habitacionais em São Paulo são menores do que em Recife e muito mais inseridos na malha urbana. Não negamos que a trajetória urbana das duas cidades (a configuração dos bairros, a priorização dos investimentos em infraestrutura, a concentração dos empregos, etc.) também alterou a maneira como o programa se organizou em ambas cidades.

A conjugação da diferença entre o estágio de organização do setor da construção civil e a estrutura fundiária resultaram numa diferença fundamental à execução do programa: os agentes envolvidos na produção habitacional. Em São Paulo a dominância das grandes construtoras introduz o interesse dos acionistas na produção dos conjuntos. O capital internacional, principalmente dos fundos de pensão que detém parte relevante das ações das construtoras, exige a alta rentabilidade das empresas, o que acentua as estratégias de redução de custo e de segmentação do mercado; o aumento da margem de lucro; e, a diminuição dos riscos, por isso em São Paulo é maior a incidência de *joint ventures* associadas a construção dos conjuntos. Em Recife, por outro lado, a possibilidade de expansão da mancha urbana coloca em evidência os interesses de outro agente, os proprietários de terra. A possibilidade de valorização fundiária pela expansão da malha urbana condiciona a localização dos empreendimentos em áreas praticamente rurais, valorizando-se toda a faixa de terras intermediária.

Caminhamos para a conclusão deste trabalho. A discussão dos resultados do programa nos remete à discussão inicial da cidade como fundamental para a reprodução do capitalismo. Além de garantir a reprodução social dos trabalhadores, a cidade é ela própria um território de disputa, e em nosso estudo fica evidente quem são os vencedores: aqueles que detêm condição de decidir sobre a configuração do espaço. A cidade, segundo a vertente teórica que baseia este trabalho, reflete não apenas as relações sociais sobre as quais está inserida como as reproduz e este processo fica evidente quando avaliamos a forma como o PMCMV não apenas se adapta as condições locais sobre as quais está inserido, como as reitera. Neste aspecto é interessante notar como a produção do ambiente construído reforça os interesses de classes, que por sua vez são distintos em cada cidade; em São Paulo esses interesses são os de uma burguesia ligada ao capital imobiliário e articulada via mercado financeiro com interesses internacionais; em Recife, no entanto, os interesses dos agentes envolvidos no programa sejam eles representantes da burguesia ou proprietários rurais recaem sobre a captura da renda da terra. Sobre a afirmação de que o urbano seja o reflexo das relações sociais, ele torna-se também o palco de reprodução da luta de classes e, portanto,



colocando-se a avaliação do programa sobre esta prima, a omissão do Estado não pode ser mal interpretada. O programa, em sua versão inicial como “pacote habitacional” foi originalmente pensado para operar sem a intromissão do Estado e isto não só proposital como fundamental para que a rentabilidade do programa seja máxima para aqueles que dele participam. A omissão do Estado expressa, portanto, a quem se pretende beneficiar com o programa.

Por fim, gostaríamos de comparar os resultados do programa frente à análise feita por Bolaffi sobre a produção do BNH apresentada na introdução deste trabalho. Sobre a produção dos conjuntos do BNH em São Paulo, Bolaffi concluiu que a expansão urbana periférica favoreceu a extração da renda da terra proporcionada pela valorização imobiliária que, em última instância, serviu para concentrar ainda mais a renda. Longe de propor uma versão etapista do processo urbano, consideramos que a situação fundiária de São Paulo e Recife são características de movimentos diferentes: em Recife, graças à existência da possibilidade de expansão dos limites urbanos, opera a lógica de acumulação de renda pela expansão urbana para a periferia, assim como descrita por Bolaffi para São Paulo dos anos 1980. Em São Paulo a mesma lógica se vê substituída por outra, pois uma vez que a expansão periférica não é mais possível, transfere-se o centro dinâmico de acumulação neste segmento para a lógica financeira. O capital dá um salto e transforma seus ganhos em ganhos fictícios, mesmo que ainda baseados em uma produção real. Não podemos supor que este seja um processo linear e que haverá um momento de exaustão do padrão de acumulação por expansão em Recife, que será substituído pela inserção das construtoras a lógica do capital internacional; podemos apenas afirmar que no momento, apesar de todos os estímulos para a liberalização do setor, as empresas da região permanecem com o capital fechado, pois a abertura não é necessária ao processo de acumulação.

A partir desta perspectiva, podemos concluir que independente da maneira como for articulado, o PCMVVM vai de todas as formas reproduzir os problemas do capitalismo e suas contradições e, não por acaso, ele se mostra insustentável: para garantir a lucratividade do programa e torna-lo viável é preciso que ele se localize na periferia, tenha baixa qualidade construtiva e reforce os problemas urbanos. Esta característica, apesar de viabilizar o lucro, inviabiliza o próprio programa, pois ao desprover a população dos bens de consumo coletivos e assim aumentar indiretamente seus gastos, acaba gerando um movimento de retorno às antigas condições de habitação, seja às casas alugadas ou à favela. Ou seja, como

um programa habitacional ele reforça por inúmeras vias o problema da falta de moradias, entendido como o problema de morar e não o de poder comprar uma casa.

Como conclusão final, consideramos que pudemos mostrar ao longo deste trabalho a capacidade do capital de se reinventar e de se adequar às realidades locais de maneira sempre a promover sua valorização. Independente da estrutura que encontra, ele se modifica, se reinventa e se reproduz, cristalizando as suas contradições internas no seio das cidades, tão fixadas e tão sutis, que nos fazem supor que estão misturadas com o concreto.



## Bibliografia

ABREU, Maurício de; VAZ, Lilian F. Sobre as origens da favela. *IV Encontro Nacional da ANPUR. Salvador. Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional*, p. 481-492, 1991.

ACEBIP. Como funciona o Novo Sistema de Financiamento Imobiliário. Disponível em <https://www.abecip.org.br>. Acessado em Maio de 2015.

ARANTES, Pedro Fiori. Em busca do urbano: marxistas e a cidade de São Paulo nos anos de 1970. *Novos Estudos-CEBRAP*, 2009, no 83, p. 103-127.

\_\_\_\_\_. O ajuste urbano: as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades. *Revista Pós*. Nº20. São Paulo, dezembro, 2006.

ARRETCHE, Marta. **As políticas de desenvolvimento urbano. Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. Rio de Janeiro: REVAN, 2011.

AZEVEDO, S. de. 22 anos de Política de Habitação Popular (1964 – 1986): criação, trajetória e extinção do BNH. *Revista de Administração Pública*, n.22, v.4, pp107-129. Rio de Janeiro, 1988.

BITOUN, J. MIRANDA de, L. I. B. A região metropolitana de Recife: principais características da sua região de influência e da integração dos municípios na aglomeração recifense. IN: BITOUN, J. MIRANDA de, L. I. B (org). Recife: transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

BOLAFFI, Gabriel. Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. *Cadernos* (Universidade de São Paulo, Centro de Estudos Rurais e Urbanos), v. 9, 1976.

BONDUKI, N. Habitação popular: contribuição para o estudo da evolução urbana de São Paulo. **Repensando a habitação no Brasil. Rio de Janeiro: Zahar**, p. 135-168, 1983.

\_\_\_\_\_. 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.

CARDOSO, Adauto Lucio. **Política habitacional no Brasil: balanço e perspectivas**. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2006.

CARDOSO, A. L, ARAGÃO, T. A, ARAÚJO, F. S. Habitação de Interesse Social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. Anais XIV Encontro Nacional da ANPUR, 23 a 27 de Maio, 2011.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. Paz e terra, 1983.

CASTRO, Luiz Humberto de. Sociedade de Patrimônio Específico. Brasília: SEBRAE, 2009. (Disponível em [http://www.sebraesp.com.br/arquivos\\_site/biblioteca/guias\\_cartilhas/empreendimentos\\_colativos\\_sociedade\\_proposito\\_especifico.pdf](http://www.sebraesp.com.br/arquivos_site/biblioteca/guias_cartilhas/empreendimentos_colativos_sociedade_proposito_especifico.pdf) - acessado em novembro de 2015)

- COMPANS, Rose. **Empreendedorismo urbano: entre o discurso e a prática**. São Paulo: Editora UNESP, 2005.
- CYMBALISTA, R. MOREIRA, T. Política Habitacional no Brasil: a história e os atores de uma narrativa incompleta. In: ALBUQUERQUE, M. C. (org). *Participação Popular nas Políticas Públicas*. São Paulo: Instituto Polis, 2006.
- DA SILVA, Maria Geane Bezerra; BITOUN, Jan. Auto-Segregação no Espaço Periférico entre Recife e Olinda. **Revista de Geografia (Recife)**, v. 23, n. 1, p. 41-53, 2008.
- DAVIS, Mike. **Planeta Favela**. São Paulo: Boitempo. 2006.
- DO RIO CALDEIRA, Teresa Pires. **Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo**. Editora 34, 2000.
- FEDERAL, Caixa Economica. **Minha Casa, Minha Vida: cartilha**. 2009.
- FERREIRA, J. S. W. (org). **Produzir Casas ou Construir Cidades: desafios para um novo Brasil urbano. Parâmetros de qualidade para a implementação de projetos habitacionais e urbanos**. São Paulo: Editora FUPAM, 2012.
- FGV/ IBRE. **Relatório “Sondagem da Construção Civil”**. Disponível em <http://portalibre.fgv.br/main.jsp?lumChannelId=4028818B35E961E70135ED299D27280D> – Acessado em Maio de 2016.
- FIX, Mariana. **São Paulo cidade global: fundamentos financeiros de uma miragem**. Boitempo Editorial, 2007.
- \_\_\_\_\_. Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil. 2011. Tese de doutorado – Instituto de Economia, UNICAMP.
- FIX, Mariana. PEREIRA, Álvaro, L. dos S. A metrópole brasileira nas políticas públicas setoriais. In: FURTADO, Bernardo A. KRAUSE, Cleandro. FRANÇA, Karla C. B. de. (org). **Território metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano**. Brasília: IPEA, 2013.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Déficit habitacional no Brasil, 2012. Relatório disponível em <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/produtos-e-servicos1/2742-deficit-habitacional-no-brasil><http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/produtos-e-servicos1/2742-deficit-habitacional-no-brasil-33>. – Acessado em Junho de 2015.
- HABISP. [www.habisp.inf.br](http://www.habisp.inf.br). Acessado em Março de 2016.
- HARVEY, David. **Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio**. São Paulo: Espaço & Debates, 1973.
- KRAUSE, Cleandro; BALBIM, Renato; NETO, Vicente Correia Lima. *Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento: Onde fica política habitacional? Texto para Discussão*, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2013.

- KOWARICK, Lúcio. **A espoliação urbana**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1980.
- LANNOY, Camilo Pablo de. O descompasso das políticas públicas para a solução do déficit habitacional. 151 f. Dissertação de Mestrado em Arquitetura e Urbanismo. Universidade de Brasília, Brasília, 2006.
- LEFEBRE, Henri. **O pensamento marxista e a cidade**. Lisboa: Ed. Ulisseia, 1972.
- MARICATO, Erminia et al. **Cidades rebeldes**. São Paulo: Boitempo/Carta Maior, 2013.
- MARQUES, Carlos A. M. O estatuto da cidade e o replanejamento urbano. *Contribuciones a las Ciencias Sociales*. N°20. Junho, 2013.
- MARX, Karl. **O capital**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.
- MELO, Mário Lacerda de. **Metropolização e subdesenvolvimento: o caso do Recife**. UFPE, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Departamento de Ciências Geográficas, 1978.
- MELO, M.A.B.C. A década perdida: globalização, crise do Estado e metrópoles no Brasil. In: GONÇALVES, Maria Flora (org.). **O novo Brasil urbano: impasses, dilemas, perspectivas**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1995.
- MOYSÉS, Aristides. BERNARDES, Genilda A. AGUIAR, Maria do A. A. Políticas Urbanas no Brasil nos últimos 30 anos. *Cidades- Comunidades e Territórios*. n°6, p. 11 – 32. Junho, 2003.
- OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLIS. [/www.observatoriodasmetroles.net/](http://www.observatoriodasmetroles.net/) - Acessado em 2015.
- OLIVEIRA, Francisco de. O Estado e o urbano no Brasil. *Espaço e Debates*, v. 2, n. 6, 1982.
- PREFEITURA DE SÃO PAULO. [www.capital.sp.gov.br/portal](http://www.capital.sp.gov.br/portal). Acessado em Março de 2016.
- RIBEIRO, Luiz César de Queiróz. **Dos cortiços aos condomínios fechados**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.
- RIBEIRO, Luiz César de Queiróz; RIBEIRO, Marcelo Gomes. Procedimentos metodológicos do Índice de Bem-Estar Urbano. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiróz; RIBEIRO, Marcelo Gomes. **IBEU: índice de bem-estar urbano**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.
- ROLNIK, Raquel. De como São Paulo virou a capital do capital. **Repensando a habitação no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, p. 109-134, 1983.
- \_\_\_\_\_. Guerra dos lugares: a colonização da terra e a moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2016.
- ROYER, Luciana de O. Municípios Autárquicos e região metropolitana: a questão habitacional e os limites administrativos. In: FURTADO, Bernardo A. KRAUSE, Cleandro.

FRANÇA, Karla C. B. de. (org). **Território metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano.** Brasília: IPEA, 2013.

SCHMIDT, Benício, V. FARRET, Ricardo, L. **A questão urbana no Brasil.** Rio de Janeiro: Editora Jorge Zahar, 1986.

SOUZA, Marta de. **O II PND e a política urbana brasileira: uma contradição evidente. O processo de urbanização no Brasil.** São Paulo: Ed. da Universidade de São Paulo, p. 111-143, 1999.

TASCHNER, Suzana Pasternak. Favelas em São Paulo—censos, consensos e contra-sensos. **Cadernos MetrÓpole. ISSN (impresso) 1517-2422;(eletrônico) 2236-9996**, n. 05, p. 09-27, 2001.

TASCHNER, Suzana Pasternak; BALTRUSIS, Nelson. Um olhar sobre a habitação em São Paulo. **Habitação social nas metrópoles brasileiras. Rio de Janeiro: Ippur/Habitare**, 2007.

TONELLA, Celene. Políticas urbanas no Brasil: marcos legais, sujeitos e instituições. *Revista Sociedade e Estado*, volume 28, nº 1. Janeiro/Abril, 2013.

TRIANA FILHO, A. Habitação Popular no Brasil: análise do modelo operacional de financiamento pelas agências oficiais. Dissertação de Mestrado – Universidade de Brasília, 2006.

VILLAÇA, Flávio. **O que todo cidadão precisa saber sobre habitação.** Global Editora, 1986.

\_\_\_\_\_. A segregação e a estruturação do espaço intr-urbano: o caso de Recife. Trabalho apresentado no II Seminário da Rede de Dinâmica Imobiliária e Estruturação Intra-urbana, promovido pela ANPUR e NEUR/ UnB, Pirenópolis, Goiás, 16-19 de outubro de 1996.

VOLOCHKO, Danilo. Considerações sobre a Produção Capitalista do Espaço: A dinâmica imobiliária e financeira na metrópole de São Paulo. *Anais: Encontros Nacionais da ANPUR*, v. 12, 2007.

## Anexo 1 – Questionário aplicado aos moradores do PMCMV

### Pesquisa de Campo sobre o programa Minha casa, Minha vida

Número de pessoas que habitam a casa:

Cidade:

Número de quartos da casa:

Condomínio:

Principal meio de transporte:

Sexo do proprietário do imóvel:

Feminino       Masculino

#### 1. Adequação à renda

Como você qualifica de 0 a 10 a facilidade para adquirir o imóvel, sendo 0 muito fácil e 10 muito difícil? \_\_\_\_\_

1.2 Você considera que as parcelas do imóvel são adequadas a sua renda?

Sim       Não, são muito caras       Não, poderiam ser maiores

1.3 Qual o bairro da sua antiga residência? \_\_\_\_\_

1.4 Você tinha planos para sair de lá antes de encontrar este apartamento?

Sim       Não

1.5 Você teve que trocar de escola ou de emprego por causa da mudança de endereço?

1.6 Com a mudança a vida ficou mais cara ou mais barata?

Cara       Barata       Igual

#### 2. Qualidade do empreendimento

Avalie os seguintes itens de 0 a 10, sendo 0 péssimo e 10 ótimo.

2.1 Tamanho da casa: \_\_\_\_\_

2.2 Qualidade dos materiais de construção: \_\_\_\_\_

2.3 Instrumentos de recreação infantil (parquinho, sala de brinquedo, etc): \_\_\_\_\_

2.4 Instrumentos de recreação coletivos (quadra, churrasqueira, piscina): \_\_\_\_\_

2.5 Qualidade dos jardins, áreas coletivas como escadas, elevador, portaria: \_\_\_\_\_



2.6 Qualidade da administração predial: \_\_\_\_\_

2.7 Qualidade da vizinhança: \_\_\_\_\_

2.8 Acesso à escolas próximas: \_\_\_\_\_

2.9 Acesso à hospitais: \_\_\_\_\_

2.10 Transporte público (ônibus e metro): \_\_\_\_\_

### 3. Avaliação pessoal sobre o condomínio.

Avalie de 0 a 10, sendo 0 péssimo e 10 ótimo:

3.1 Sua relação com os vizinhos: \_\_\_\_




3.2 A localização do condomínio na cidade: \_\_\_\_\_

3.3 Para você quais foram as principais vantagens da mudança?

3.4 Quais foram as principais dificuldades da mudança?

3.5 De maneira geral você avalia que a habitação cumpre com as necessidades da sua família?


## Anexo 2 - Conjuntos habitacionais visitados em São Paulo e Recife

NOME DO EMPREENDIMENTO	ZONA DA CIDADE	DATA / HORA DA VISITA	FOTO
<i>Faixa 1</i>			
<b>Barro Branco II</b>	Zona Leste (São Paulo)	16/01 - manhã	 A photograph showing a multi-story apartment building with a mix of orange and light-colored facades. The building is situated in an urban area with a paved street, a utility pole, and several parked cars in the foreground.
<b>Campos do Jordão</b>	Zona Leste (São Paulo)	23/01 - tarde	 A photograph of a long, multi-story apartment building with a light-colored facade and many windows. The building is viewed from a distance, showing its full length and a utility pole in the foreground.
<b>Ribeirão Preto</b>	Zona Sul (São Paulo)	24/01 - manhã	 A photograph of a modern, multi-story apartment building with a light-colored facade and a grid-like window pattern. The building is set in a landscaped area with a paved walkway, green grass, and trees in the foreground.

<p><b>Flor do camelo</b></p>	<p>Jaboatão dos Guararapes (Recife)</p>	<p>18/02 – tarde</p>	
<p><b>Conjunto residencial caminho das águas</b></p>	<p>Igarassu (Recife)</p>	<p>20/02</p>	
<p><b>Loteamento nossa prata</b></p>	<p>Paulista</p>	<p>21/02</p>	
<p><b>Residencial engenheiro bonaparte</b></p>	<p>Paulista / Olinda</p>	<p>21/02</p>	
<p style="text-align: center;"><b>Faixa 2</b></p>			

<b>Mérito</b>	Zona Leste (São Paulo)	01 - tarde	
<b>Passione</b>	Zona Leste (São Paulo)	23/01 - tarde	
<b>edificio portal da várzea</b>	Recife	19/02	

<p><b>Residencial jardim palmeira</b></p>	<p>Igarassu</p>	<p>20/02</p>	
<p><b>Morada do jangá</b></p>	<p>Paulista</p>	<p>21/02</p>	
<p><b>Faixa 3</b></p>			
<p><b>Bosque Itaquera</b></p>	<p>Zona Leste (São Paulo)</p>	<p>23/01 - manhã</p>	
<p><b>Piedade life</b></p>	<p>Jaboatão dos Guararapes</p>	<p>18/02</p>	

<b>Residencial bosque da várzea</b>	Recife	19/02	
<b>Park jardins</b>	Paulista	21/02	

### Anexo 3 – Sobre as inovações construtivas no PMCMV

Na bibliografia pesquisada referente aos impactos do PMCMV encontramos algumas referências sobre a inovação tecnológica introduzida nos canteiros construtivos. Buscamos mais informações sobre o tipo de inovação empregado e conseguimos realizar uma entrevista com o gerente de uma terceirizada que presta este serviço para as construtoras atuantes no programa. A tecnologia consiste na produção de moradias pré-moldadas. Inicialmente este tipo de tecnologia foi trazido pelo Brasil para funcionar com placas de alumínio, que consiste basicamente no preenchimento com cimento do vão que fica entre duas placas. Antes da inserção do cimento é possível inserir os kits elétricos e tubos, de maneira que não seja mais necessário quebrar as paredes, como costume no método tradicional de alvenaria.

**Figura 4 – Etapas da produção pré-moldada com módulos de plástico**



Fonte: Acervo Metro Modular

Essa tecnologia já vem sendo utilizada desde a segunda guerra mundial e foi introduzida no Brasil nos anos 1980, porém não foi amplamente difundida pois é vantajosa apenas na produção de larga escala, uma vez que o preço das placas é alto. A empresa entrevistada para este trabalho foi a Metro Modular, cujo diferencial de mercado é que produz os painéis de plástico ao invés de alumínio e diferentemente dos concorrentes aluga os painéis ao invés de vender, o que torna o preço da tecnologia mais viável ao construtor. Segundo relatado na entrevista uma mesma forma tem a durabilidade para construção de até

1.000 moradias, por isso a utilização das formas passa ser vantajosa apenas em produções de larga escala, o que fez também com que a empresa modificasse seu modo de operação.

As grandes vantagens da utilização deste padrão construtivo são que, em primeiro lugar tem-se um ganho muito grande em tempo de realização da obra, um conjunto de apartamentos pode ser construído em menos de três meses; uma segunda vantagem refere-se ao custo da obra que chega a reduzir-se em 20% como consequência não só da economia e materiais de construção como de mão-de-obra. Conforme afirmado na entrevista, neste canteiro de obras o ideal é que a mão de obra seja menos qualificada o possível, pois ao contrário do método tradicional da construção civil que endossa um tipo de divisão de trabalho composta por especialistas em hidráulica, elétrica, alvenaria etc. nesse novo modelo não é necessário entender especificamente de nenhum destes processos, pois eles vêm em “kits”, cujo a montagem é explicada em um manual e pode ser feita pelos próprios trabalhadores da obra. Desta forma, qualquer funcionário é capaz de realizar qualquer uma das tarefas e nesta perspectiva os “vícios” dos antigos trabalhadores especializados acabam atrapalhando na forma de trabalho sob a nova tecnologia. A terceira vantagem diz respeito à redução nos resíduos, pois pode haver uma redução de 80% no total de resíduos gerados.

Sobre a atuação da empresa, nos foi relatado que a partir dos anos 2005 começou a haver uma procura por este produto, pois este seria o ano que de fato começa<sup>10</sup> o Minha Casa, Minha Vida, ou seja, que começa a produção de moradias em larga escala com auxílio do governo federal. Inicialmente a tecnologia era empregada somente na produção de moradias da faixa 1, porém atualmente passou a atuar em outras faixas, pois a produção principalmente na faixa 2 ganhou mais importância e volume do que a faixa 1 como resultado da consolidação deste mercado.

A Metro Modular atende o mercado nacional nos diversos estados do Brasil. Na entrevista indagamos se há alguma diferença entre o atendimento das construtoras em São Paulo e em Recife e segundo o entrevistado a principal diferença entre os dois mercados é que o de Recife é muito mais aberto à nova tecnologia e em consequência segue à risca os métodos indicados pela empresa, o que resulta em habitações com superioridade técnica muito maior do que em São Paulo. As grandes companhias em São Paulo ainda valorizam os métodos construtivos tradicionais e, apesar de construir em larga escala, só incluem a nova tecnologia quando o preço dela é muito baixo, o que não compensa para as

---

<sup>10</sup>Em 2005 as construtoras começam a se mobilizar para organizar o “pacote habitacional” como retratado no capítulo um.



terceirizadas. A empresa busca também, em segundo plano, expandir suas atividades para o restante da América Latina e África, onde programas habitacionais semelhantes foram implementados, entretanto, os altos custos com o transporte (uma vez que as placas são levadas montadas para os canteiros de obra) inviabilizam esta expansão.

No primeiro capítulo ressaltou-se a importância que a inovação tecnológica traria para o barateamento nos custos da moradia. Com a introdução desta tecnologia reduz-se no mínimo em 20% o custo total da produção, entretanto segundo o entrevistado nenhuma construtora repassa essa redução ao preço final, e sim à margem de lucro, que para o setor gira em torno de 70%. Com o mercado aquecido e o acesso ao crédito a construtora não encontra nenhuma vantagem na redução de seus preços finais.

**Apêndice – Tabelamento da pesquisa de campo: questões subjetivas**

**a) São Paulo**

Faixa	Condomínio	Número de moradores	Número de quartos	Antigo Bairro	Principal meio de transporte	Sexo do Proprietário do Imóvel	Parcelas Adequadas à renda?
1	Barro B	3	2	Boa Esperança	Ônibus	Feminino	Sim
1	Barro B	3	2	Itaim Paulista	Carro	Masculino	Sim
1	Barro B	2	2	Sapopemba	Carro e Ônibus	Ambos	Sim
1	Barro B	3	2	Guairases	Ônibus	Feminino	Sim
1	Barro B	4	2	Itaquera	Carro	Masculino	Sim
1	Barro B	3	2	Sítio Conceição	Ônibus	Masculino	Não
1	Barro B	4	2	Centro de São Paulo	Ônibus	Masculino	Sim
1	Barro B	5	2	Goyanases	Ônibus	Feminino	Sim
1	Barro B	2	2	Hetiópolis	Ônibus	Masculino	Sim
1	Barro B	3	2	Barro Branco II	Ônibus	Masculino	Não
1	Campos do Jordão	2	2	Santo Amaro	Metrô	Feminino	Sim
1	Campos do Jordão	2	2	Cohab II	Ônibus	Feminino	Sim
1	Campos do Jordão	4	3	São Matheus	Metro e Onibus	Feminino	Sim
1	Campos do Jordão	4	2	Jardim Robru	Metro	Feminino	Sim
1	Campos do Jordão	4	3	Ipiranga	Metrô	Feminino	Sim
1	Ribeirão Preto	3	2	Sem mudança	Ônibus	Feminino	Sim
1	Ribeirão Preto	6	2	Macedônia	Ônibus	Feminino	Sim
1	Ribeirão Preto	3	2	Pq Sto. Antonio	Ônibus	Feminino	Sim
2	Mérito	3	2	Centro	Carro	Masculino	Não
2	Mérito	2	3	Vila Carrão	Carro	Masculino	Não
2	Mérito	1	2	Vila Formosa	Carro e Ônibus	Masculino	Sim
2	Mérito	2	3	Sapopemba	Ônibus	Feminino	Sim
2	Mérito	3	2	São Miguel	Ônibus	Feminino	Sim
2	Mérito	3	2	Santa Terezina	Carro	Masculino	Não
2	Mérito	5	3	Jd. Iguatemi	Público e automóvel	Ambos	Não
2	Mérito	1	2	São Matheus	Ônibus	Feminino	A vista
2	Passione	4	2	Vila Antoni	Carro	Feminino	Sim
3	Bosque Itaquera	3	3	Itaim Paulista	Carro, trem, metro	Ambos	Sim
3	Bosque Itaquera	2	2	Jabaquara	Trem	Feminino	Sim
2 e 3	Caragatos IV	2	2	Parana	Moto	Feminino	Sim

Pretende se mudar?	Vantagens da Mudança	Desvantagens
Não	Sossego e mais tranquilo	Maior criminalidade
Não	Proximidade aos filhos	Segurança, violência, vizinhança
Sim	Casa Própria	Barulho, vizinhança
Não	Escola e transporte escolar bom	Mais longe do centro
Sim	Nenhuma	Vizinhança ruim
Sim	Casa própria, tamanho do imóvel	
Sim	Casa própria, espaço bom	Muito longe do centro, sem transporte
Sim	A casa antiga era precária	Não pode fazer barulho, distância do centro, apertada
Sim	Casa própria	Distância do comércio
Sim	Casa própria	Qualidade dos materiais muito ruins
Sim		
Sim	Casa Própria	Atraso na instalação
Não	Casa Própria	Trabalho e escola longe, convivência com os vizinhos
Sim	Perto do trabalho e da família	Sem
Não	Localização	Adaptação / Violência
Não	Sem	Sem
Sim	Casa Própria	Sem
Sim	Casa Própria	Sem
Não	Tamanho da casa (é maior)	Emprego, dificuldade para chegar no centro
Sim	Casa Própria	Infraestrutura
Não	Proximidade à família e transporte	
Sim	Acesso à serviços	Perigo, violência
Sim	Casa Própria e aluguel	Vizinhança e número de inadimplentes
Sim	Casa Própria	Sem
Sim	Casa Própria, condomínio Fechado, Segurança	Condomínio Caro
Sim	Tamanho e segurança	Bagunça, vizinhos, preço do condomínio
Não	Sossego	Sem
Sim	Localização, qualidade de vida	Vida mais cara, falta de segurança
Sim	Proximidade à família e transporte	Transporte
Não	Casa Própria	

Atende às necessidades?	Mudanças no cotidiano
Sim	Trabalho ficou mais longe
Sim	Melhorou o cotidiano
Não, problemas com a vizinhança	Pretender mudar
Sim	Maior distância
Poderia melhorar em tudo	Só tinha mato quando mudou
Sim	Facilidade no transporte
Sim	Dificuldades para compras as coisas
Sim, com ressalvas	Melhorou o cotidiano
Sim	Sobra mais dinheiro
Sim	Escola próxima, hospital próximo
Sim	Maior facilidade no transporte
Sim	Para melhor, facilidade no transporte
Não, falta estacionamento, Violência, Bairro ruim	Escola, convivência
Sim	Não
Sim	Mudança de escola
Sim	Não
Sim	Escola
Sim	Não
Sim	Trabalho e escola
Sim	Mudança de trabalho
Sim	Proximidade com a família e trabalho
Sim	Não
Sim	Não
Sim	Não
Sim	Não
Falta gerência administrativa	Para melhor: mais segurança e casa tem melhor tamanho
Falta playground para as crianças	Não
Sim	Facilidade no transporte
Sim	Dificuldade no transporte
Falta de instrumentos de lazer, sem jardim etc.	Distância

## b) Recife

Faixa	Condomínio	Número de moradores	Número de quartos	Antigo Bairro	Principal meio de transporte	Sexo do Proprietário do Imóvel	Parcelas adequadas à renda?
1	Bonaparte II	2	2	Paulista	Ônibus	Feminino	Sim
1	Bonaparte II	3	2	Rio Doce	Ônibus	Feminino	Sim
1	Flor do camelo	4	2	Brasante	Ônibus	Feminino	Sim
1	Morada	5	3	Corlegada	Alternativo	Masculino	Não
1	Águas	4	3	Caeteis	Moto	Masculino	Sim
1	Flor do camelo	2	2	Cajuero Seco	Ônibus	Feminino	Sim
1	Bonaparte II	3	2	Jd. Paulista	Ônibus	Masculino	Sim
1	Bosque da Várzea	2	2	Sítio Novo	Carro e a pé	Feminino	Sim
1	Bonaparte II	3	2	Jd. Paulista	Carro e Ônibus	Feminino	Sim
1	Flor do camelo	7	2	Muribica	Carro	Feminino	Sim
1	Bosque da Várzea	3	2	Universitária	Carro	Ambos	Sim
1	Bosque da Várzea	3	2	Conceição	Ônibus	Masculino	Não
1	Flor do camelo	3	2	Cajoero Seco	Moto	Feminino	Sim
1	Bonaparte II	2	2	Marangu	Ônibus	Masculino	Sim
1	Bonaparte II	5	2	Mraguapiru	Ônibus	Masculino	Sim
1	Bonaparte II	5	2	Jangá	Ônibus	Feminino	Sim
2	Portal da Várzea	3	2	Jd. Atlântico	Carro e Ônibus	Feminino	Sim
2	Portal da Várzea	2	2	Boa Viagem	Carro	Ambos	Sim
2	Morada	4	2	Rio Doce	Carro e Ônibus	Ambos	Sim
2	Portal da Várzea	2	2	Várzea	Ônibus	Feminino	Sim
3	Piedade Life	2	3	Pena	Carro	Masculino	Sim
3	Piedade Life	3	2	Candeias	Carro	Masculino	Não
3	Piedade Life	3	2	Ibura	Ônibus	Masculino	Sim
3	Piedade Life	2	2	Mesmo	Carro	Masculino	Sim
3	Park Jardins	3	3	Abreu e Lima	Carro e Ônibus	Masculino	Não
3	Piedade Life	2	3	Boa Viagem	Ônibus	Masculino	Sim
3	Park Jardins	4	3	R12	Ônibus	Masculino	Sim
3	Park Jardins	3	2	Casa Amarela	Carro	Masculino	Sim

Pretende se mudar?	Vantagens da Mudança	Desvantagens
Não	Acessibilidade, principalmente trabalho e hospital	Nenhuma
Não	Casa própria	Localização, tamanho
Sim	Casa própria	Condomínio
Não	Casa própria	Iluminação, acesso precário, muito escuro
Não	Casa própria	Localização isolada
Não	Casa própria	Documentação, Condomínio
Sim	Conforto da residência	Localização
Sim	Economia de tempo, próximo ao emprego	Sem quintal
Não	Nenhuma	Mudança de escola, taxa de condomínio
Não	Proximidade com o trabalho	Sem
Sim	Próximo ao trabalho	Distante do centro e de médicos
Sim	Próximo da família e da escola	Poluição sonora, visual, caos urbano
Não	Sair do aluguel, curso de croche	Barulho, acabamento
Não	Se mudou para não ter o apartamento invadido pela caixa	Não
Sim	Transporte	
Sim	Vizinhança é melhor, tem menos inseto, qualidade da casa	Sem escola, em dias de chuva não tem transporte público
Sim	Localização, acesso, escola e segurança	Violência, pavimentação, segurança, iluminação
Não	Parcela do imóvel mais barata	Deslocamento
Não	Próximo à praia, academia e instrumentos de lazer	Transito para chegar no trabalho
Sim	Transporte	Sem
Não	Casa própria	Distância
Não	Casa própria	Não
Não	Praia, qualidade de vida	Acesso, alagamento da rua
Sim	Segurança	Nada
Sim	Segurança	Valor da parcela muito cara
Não	Tranquilidade	Localização isolada
Sim	Tranquilidade, acesso ao centro, litoral	Iluminação pública, sem lazer, finalização da construção
Sim	Valor do imóvel	Distante dos amigos e parentes

Atende às necessidades?	Mudanças no cotidiano
Sim	Não
Sim	Não
Sim	Não
Muro, garagem lateral, área de lazer	Escola particular
Sem muro, se reformar perde o seguro	Escola particular
Síndico, Porteiro, Falta vigilância com relação aos próprios moradores	Não
Policiamento, saúde, melhor acessibilidade	Percurso para o trabalho
Falta Jardins	Economia de tempo
Posto de saúde, iluminação, administração do prédio, segurança	Escola particular
Sim	Escola
Sim	Não
Localização ruim	Não
Sim	Não
Portão na entrada do bloco para segurança, melhor sistema de segurança	Não
Não, falta opção para as crianças	Escola
Sim	Escola
Sim	Escola
Sim	Não
Sim	Trabalho
Sim	Não
Sim	Não
Sim	Não
Sim	Não
Segurança	Não
Sim	Não
Sim	Transporte
Sim	Não