



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

**INCLUSÃO SOCIAL E EXPANSÃO DO MERCADO IMOBILIÁRIO NA
PRODUÇÃO DO URBANO: DILEMAS E CONTRADIÇÕES DO PROGRAMA
'MINHA CASA, MINHA VIDA'**

Cristhiane Falchetti**

c.falchetti@usp.br

Universidade de São Paulo – USP

Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas – FFLCH

Brasil

** Doutoranda em Sociologia no PPGS-USP, bolsista CNPQ

RESUMO

Esse trabalho analisa o programa habitacional ‘Minha Casa, Minha Vida’, com o objetivo de discutir a agência do Estado na configuração urbanas, sobretudo no âmbito da moradia. Lançado em 2009, o PMCMV se tornou o maior programa habitacional da história do Brasil, destacando-se pela amplitude do programa e abrangência das camadas sociais até então não contempladas pelos programas de habitação. Mas qual o caráter dessa política e como ela incidiu sobre o urbano? A pesquisa focou no processo de constituição do Programa, na interação entre os agentes, e na distribuição dos empreendimentos urbanos, especialmente na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP). Para isso foram utilizados documentos oficiais, dados quantitativos de fontes secundárias, e revisão bibliográfica com pesquisas empíricas. A análise levanta algumas questões para a avaliação do impacto social e urbano do PMCMV, destacando os dilemas e contradições em torno da inclusão social pela via do mercado, como a mercantilização da habitação e o incentivo à financeirização do solo urbano. Como desdobramento, abre-se a discussão em torno da mediação mercadológica na produção e apropriação do urbano.

Palavras-chave: moradia popular, PMCMV, mercadológico.

ABSTRACT

This paper proposes to understand how the housing policy (Program ‘My House, My Life’ - PMCMV) affects the configuration of popular urban housing. The focus of the analysis are the principal agents involved at the construction of the housing, and its pattern and urban distribution on the Metropolitan Region of São Paulo (RMSP). The research was made with documental analysis, quantitative data of secondary source and bibliographic review. The analysis reflects on some aspects for evaluation of the social and urban impact of the PMCMV, and points dilemmas and contradictions of these social policies. Then, it discusses the urban segregation and the commodified feature of the construction of urban space and housing.

Keywords: popular housing, housing policy (PMCMV), commodified

INTRODUÇÃO

Conforme já amplamente explorado pela literatura especializada, a expansão urbana no Brasil esteve muito associada ao processo de industrialização, o qual foi particularmente acentuado entre os anos 1950 e 1970, conformando um padrão urbano periférico e segregado. A moradia popular¹, nesse contexto, se configurou pela informalidade na posse da terra e pela autoconstrução nas regiões periféricas (HOLSTON, 2013; KOWARICK, 1983). No caso de São Paulo, esse tipo de urbanização desencadeou uma série de problemas urbanos que vão desde a insegurança da propriedade da moradia até o difícil deslocamento e acesso aos equipamentos públicos, passando pela precária situação de urbanização dos bairros periféricos.

Nos anos 2000, observa-se uma intensa expansão imobiliária, muito fortalecida por medidas institucionais e econômicas do governo, e que se caracterizou pelo mercado formal de moradia e pela articulação do setor imobiliário ao mercado financeiro. Desde de 2004 há um acréscimo na produção habitacional na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), cuja evidência pode ser notada no número de lançamentos imobiliários. Contudo, a crise econômica de 2008 ameaçou o mercado imobiliário brasileiro, o qual vinha numa tendência de distanciamento do Estado.

Foi nesse contexto que o governo federal lançou, em 2009, o ‘Programa Minha Casa, Minha Vida’ (PMCMV), o qual visava, inicialmente, construir um milhão de novas unidades habitacionais (UH), destinando 20% destas à população de baixa renda (de 0 a 3 salários mínimos), por meio da chamada ‘faixa 1’. Ao menos dois aspectos são destaques do PMCMV: a magnitude do programa e a abrangência sobre as camadas sociais até então não contempladas pelos programas de habitação.

A análise apresentada a seguir deriva da pesquisa de doutorado em andamento, a qual explora a interface entre movimentos de moradia e a dinâmica urbana explorando a partir do conflito pela produção do espaço urbano. Nesse sentido, compreender a agência do Estado na dinâmica urbana se tornou relevante dentro do escopo da pesquisa, e uma das formas de apreender isso foi por meio de uma análise do PMCMV, buscando compreender o papel do Estado nele e seus impactos na configuração urbana. Para tanto,

¹ Embora o termo ‘moradia popular’ esteja bastante marcado dentro da política habitacional como uma certa categoria de unidades habitacionais padronizadas, em larga escala e de baixo custo, o uso que fazemos aqui difere dessa visão. Não se refere ao perfil da moradia, e sim ao estrato social da classe trabalhadora de baixa renda, considerando como ele está espacialmente inserido no tecido urbano e quais suas condições de habitação.

foi realizada análise documental e de dados de fontes secundárias, especialmente sobre a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), considerando a proposta do programa, os agentes envolvidos, e a distribuição socioespacial dos empreendimentos habitacionais. A partir desse levantamento, procurou-se explorar alguns dilemas e contradições da atuação do Estado na produção do espaço urbano, tendo em vista a ‘fórmula’ de inclusão social pela via do mercado. Com isso, problematiza-se a atuação do Estado frente ao processo de mercantilização do social e as implicações da cidadania mediada pelo mercado.

I. ENTRE O CRESCIMENTO ECONÔMICO E A INCLUSÃO SOCIAL: O PMCMV COMO INSTRUMENTO ECONÔMICO

Proposto em 2008, o PMCMV foi lançado no início de 2009 com o objetivo de criar um milhão de novas moradias para diferentes estratos sociais. O processo de definição do programa e sua proposta revelam a tensão existente entre a política habitacional como instrumento de inclusão social, o que inclui moradia digna e o acesso à cidade, e a política habitacional como instrumento econômico direcionada para a expansão do mercado consumidor.

A demanda por moradia e reforma urbana é uma realidade estatística e pauta antiga dos movimentos urbanos, o que influenciou sobre o processo de redemocratização e garantiu marcos legais importantes na Constituição Federal de 1988. Nos anos 2000, apesar da tendência histórica contrária, houve avanços institucionais, com a regulação de alguns preceitos constitucionais e a criação de instrumentos de intervenção urbana. São exemplos disso: O Estatuto da Cidade e seus vários instrumentos de regulação e planejamento urbana, o Ministério das Cidades e sua proposta de política urbana, o Conselho das Cidades e as Conferências Nacionais das Cidades, o Plano Nacional de Habitação (PlanHab) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), os Planos Diretores e suas propostas participativas, entre outros.

Todo esse aparato institucional, embora importante do ponto de vista da consolidação de instituições democráticas, teve um peso menor na política habitacional implementada por meio PMCMV. As disputas em torno das diretrizes e recursos dessa política se fizeram presentes dentro do próprio governo, desde a subdivisão da política habitacional em: Subsistema de Habitação de Mercado e Subsistema de Habitação de Interesse Social. Enquanto o primeiro aprofundou os laços entre o mercado imobiliário e

o capital financeiro, especialmente via CRI (Certificado de Recebível Imobiliário),² e acabou capturando os recursos do FGTS-SBPE – que eram a base de financiamento do SNH (Sistema Nacional de Habitação) e deveriam financiar o Subsistema de Interesse Social –; o segundo, por sua vez, sofreu os revezes da disputa política institucional, sem obter nenhum progresso efetivo até a mudança de orientação da política econômica, em 2006.

A política econômica implementada a partir do segundo governo Lula (2007-2010) esteve fortemente ancorada no consumo interno, o qual foi incentivado por diversas medidas governamentais, tais como: aumento real do salário mínimo, programas de transferência de renda, facilitação do crédito, subsídios diretos e isenções fiscais. Dois aspectos, no entanto, são particularmente importantes para o assunto aqui abordado: a ampliação do mercado consumidor abrangendo as camadas de menor renda, e o papel das políticas sociais nessa estratégia econômica. O PMCMV pode ser tomado como exemplo paradigmático da combinação entre inclusão social pelo consumo e política social como instrumento econômico de expansão do mercado.

Quando o referido programa foi proposto, o setor imobiliário encontrava-se em apuros diante da ameaça da crise econômica resultante da crise hipotecária nos EUA em 2008. No Brasil, o período anterior, de elevados investimentos, tinha ampliado a produção habitacional e acumulado estoques de terra entre as incorporadoras (FIX, 2011), e a incipiente abertura de capital delas na bolsa de valores enfrentava ameaça de retirada de capitais. No ano de 2008, as incorporadoras pretendiam lançar cerca de 200 mil unidades habitacionais no “segmento econômico” (ROLNIK, 2015, p.300), o que tornou o *lobby* do setor junto ao governo decisivo e neutralizou os fóruns e instituições participativas que haviam sido montadas para a elaboração da Política Urbana. Conforme Rolnik (2015, p. 300), toda proposta do PMCMV foi gestada no interior do Ministério da Fazenda, sem a participação das áreas responsáveis pelas políticas sociais e urbanas.

A justificativa do governo ao apresentar o PMCMV deixa clara a motivação econômica que permeia toda a proposta do programa, de modo que a ampliação do consumo de baixa renda e a política de inclusão social se articulam em uma resposta à crise econômica.

A urgência e a relevância da Medida ora proposta se justificam pela necessidade da implementação de ações governamentais estruturadas

² Na perspectiva de ampliar o mercado imobiliário e abranger as camadas populares, foi necessário aumentar o financiamento, o que incluía os recursos disponíveis no capital financeiro.

capazes de **arrefecer os impactos da crise mundial na economia brasileira**, de forma a promover condições para retomada do processo de crescimento econômico, a geração de empregos e renda e a redução do déficit habitacional, pela ampliação das condições de acesso a **moradia às famílias de baixa renda**. (BRASIL, 2009b – grifos meus)

A principal estratégia econômica do programa foi o fomento à construção civil no setor imobiliário. A Lei n.11.977/2009, que criou o programa, priorizou a produção de unidades habitacionais novas e a readequação, demandando atividade produtiva do setor da construção civil. Associado a isso, o governo Lula estendeu o programa para as camadas sociais de baixa renda (de zero a 3 salários mínimos), oferecendo subsídio de até 90% do valor do imóvel a este segmento.

Assim, o PMCMV se estruturou em diversas faixas de renda, para as quais variam o valor e o tipo do imóvel, o valor do subsídio, e as taxas de juros. Em função da pressão exercida pelos movimentos sociais³ para que o governo ampliasse o acesso ao programa pelas camadas populares, foram criadas duas outras modalidades: ‘MCMV-Entidades’ e ‘PNH-Rural’, ambas direcionada às famílias de baixa renda organizadas por meio de cooperativas habitacionais, associações e demais entidades privadas sem fins lucrativos. Juntas essas modalidades correspondem a 1% dos recursos do PMCMV. A tabela abaixo apresenta a proposta atualizada, com valores do início de 2016.

Figura 1: faixas do Programa Minha Casa, Minha Vida

Renda familiar mensal*	Faixa do MCMV	Características
Até R\$ 1.800,00	faixa 1	Até 90% de subsídio do valor do imóvel. Pago em até 120 prestações mensais de no máximo R\$ 270,00, sem juros
Até R\$ 2.350,00	faixa 1.5**	Até R\$ 45.00,00 de subsídio, com 5% de juros ao ano
Até R\$ 3.600,00	faixa 2	Até R\$ 27.500,00 de subsídio, com 5,5% a 7% de juros ao ano
Até R\$ 6.500,00	faixa 3	8,16% de juros ao ano
* No caso dos agricultores e trabalhadores rurais, a renda anual da família deve ser até R\$ 78.000,00 por ano		
** criada em 2016		

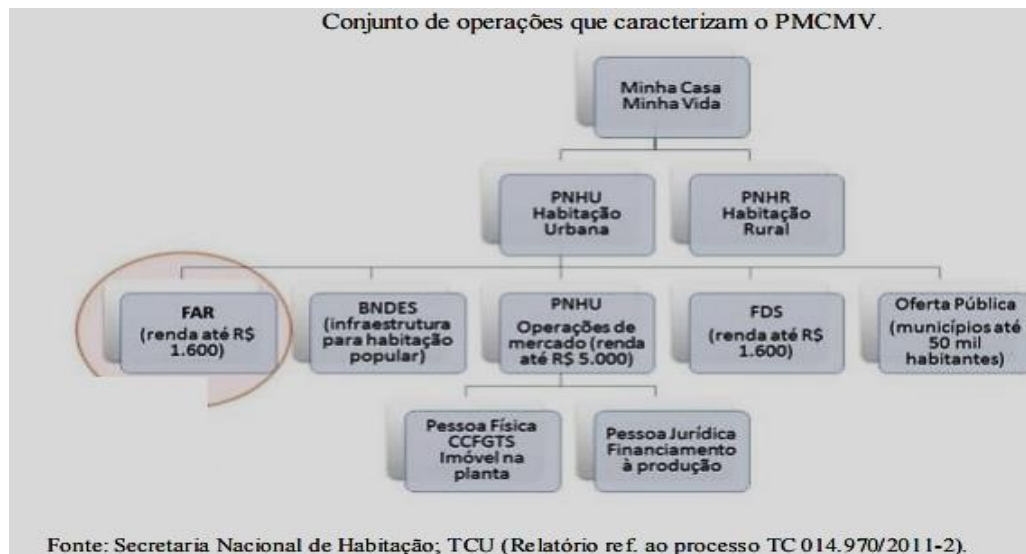
Fonte: Governo Federal, PMCMV (BRASIL, 2016)

O sistema de financiamento do programa envolve diversas frentes, sendo o Fundo de

³ Desde os anos 1990 os movimentos urbanos de moradia vinham se organizando em torno de ocupações em prédios vazios no centro da cidade e terrenos desocupados nas regiões periféricas.

Arrendamento Residencial (FAR) a principal fonte financiadora dos imóveis na faixa 1 na área urbana. Segundo Relatório do TCU (BRASIL, 2013), o FAR correspondeu a 35% dos investimentos e 53% das metas de moradia nas fases 1 e 2. Ele é operacionalizado pela Caixa Econômica Federal (CEF), a qual contratou 93% dos empreendimentos na fase 1. No caso da faixa 1, a Caixa adquire os empreendimentos da construtora e financia os imóveis aos compradores.

Figura 2: Fontes de Financiamento do PMCMV

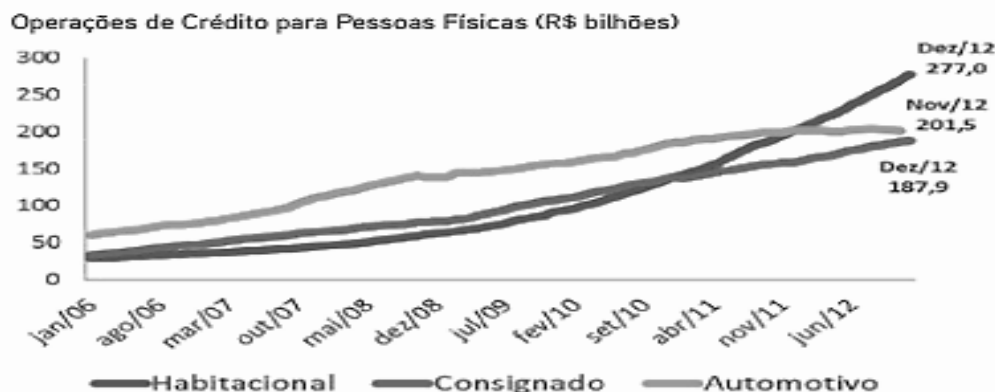


Fonte: TCU (BRASIL, 2013, p.10)

Além dos subsídios que asseguraram a inclusão das camadas sociais de baixa renda, o PMCMV garante taxas de juros abaixo do mercado para todas as demais faixas, por meio de operações de crédito com FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço) e SPBE (Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo). O Gráfico abaixo ilustra a expansão do crédito imobiliário, especialmente a partir da implementação do PMCMV, em 2009.

Figura 3: Disponibilidade das Modalidades de Crédito

Modalidades de Crédito



Fonte: SECOVI (2012, p.14)

No Brasil, o processo de financeirização⁴ do setor imobiliário ainda é uma tendência recente e pouco consolidada. Entretanto, desde de 2005, o governo vem promovendo uma série de medidas econômicas⁵ e institucionais⁶ de incentivo ao financiamento imobiliário, especialmente para imóveis do chamado “segmento econômico”, bem como tem promovido o incentivo à construção civil. Em sua pesquisa, Fix (2011, p.131) mostra como o governo foi criando condições para a operacionalização do capital financeiro no mercado imobiliário, transformando CRI (Certificado de Recebíveis Imobiliário) em títulos financeiros de valor imobiliário, permitindo a aplicação de fundos de pensão de entidades abertas e fechadas em CRI, a aplicação de até 100% dos fundos em imóveis no capital financeiro. O conselho do FGTS permitiu a aquisição de CRI, que passou a contar com isenção de imposto de renda para pessoa física.

Ao propor o PMCMV, a comissão interministerial, em sua Exposição de Motivos 33/1999 (BRASIL, 2009b), destaca o problema do crédito e o baixo poder aquisitivo do mercado consumidor como obstáculo ao crescimento econômico e justificativa para que

⁴ “domínio crescente de atores, mercados, práticas e narrativas financeiros em várias escalas, o que resulta na transformação estrutural de economias, empresas (inclusive instituições financeiras), Estado e grupos familiares” (AALBERS, 2015, p.13)

⁵ Entre 2004 e 2008, o financiamento para habitação cresceu de 25,7 bilhões para 80 bilhões, sendo que os fundos públicos e os bancos públicos tiveram papel central na provisão do crédito (ROLNIK, 2015)

⁶ Resolução 3.259/05, cria multiplicadores para imóveis novos abaixo de R\$ 150 mil. Resolução 3.280/05, garante de isonomia na concessão de empréstimo para imóveis novos e usados. Resolução 3.304/05, possibilita redução da taxa de juros por período mínimo de 36 meses. Medidas fiscais de incentivo ao mercado imobiliário; acirramento na competição entre bancos; abertura de Capital da Cyrela. Lei 11.196 (“MP do Bem”), viabiliza o Patrimônio de Afetação e amplia garantias a compradores e financiadores. Financiamento com prestações fixas. Redução de IPI sobre matérias de construção. Inserção da Construção Civil na lei de Micro e pequenas empresas. Crédito na CEF para financiamento das construtoras.

o Estado crie condições de acesso ao crédito às camadas sociais, que não atendem aos requisitos do mercado, o que, em outras palavras, implicava que o Estado assumisse o risco do crédito junto aos credores.

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

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

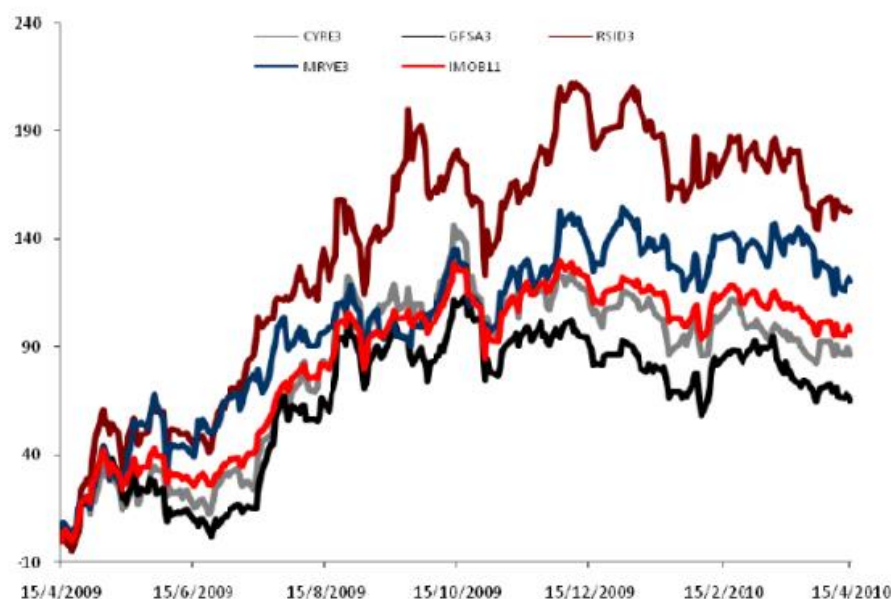
*“10. Com vistas a suprir uma falha do nosso mercado e a facilitar o acesso da população com renda de até 10 salários mínimos a **novas linhas de financiamento imobiliário**, está sendo proposta a **participação da União em um fundo de natureza privada** que:*

- a) garanta o pagamento, aos agentes financeiros, de prestação mensal de financiamento habitacional devida e não paga pelo mutuário final, seja por desemprego, seja por redução temporária da capacidade de pagamento;*
- b) assuma o saldo devedor do financiamento imobiliário, nos casos de morte e invalidez permanente, e arque com as despesas de recuperação relativas a danos físicos ao imóvel.”*

Do ponto de vista dos resultados econômicos, o PMCMV teve bom desempenho, atingindo as metas de entregas propostas, alavancando a construção civil e afastando o setor imobiliário da crise. Segundo dados oficiais do Governo Federal (BRASIL, 2016), entre 2009 e 2016 foram investidos 294,5 bilhões de reais no programa, contratadas cerca de 4,2 milhões de unidades habitacionais, das quais 2,6 milhões já foram entregues, atendendo mais de 10 milhões de pessoas.

O impacto na situação financeira das incorporadoras foi imediato após o lançamento do programa, gerando uma inflexão na tendência de queda da bolsa de valores e recuperação do setor imobiliário, como se observa nos gráficos abaixo.

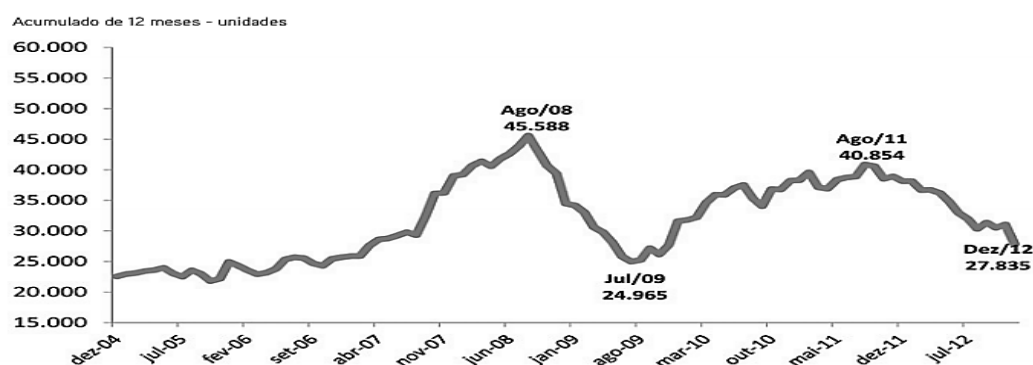
Figura 4: Desempenho das principais incorporadoras com ações no mercado



Fonte: Votorantin corretora, apud Fix (2011, p.171)

Figura 5: Variação dos lançamentos residenciais em São Paulo

Lançamentos Residenciais – Município de São Paulo



Fonte: SECOVI (2012, p.22)

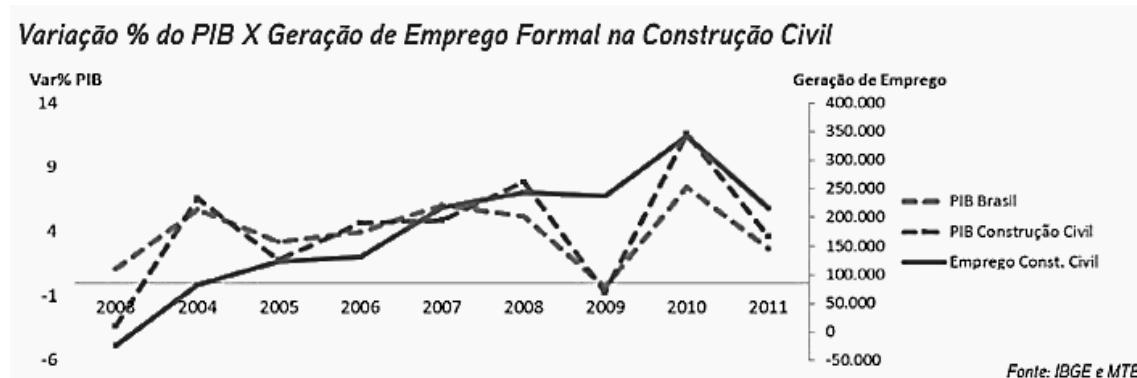
Fonte: Embraesp / Elaboração: Secovi-SP

Também é notável a expansão da construção civil, especialmente da área residencial,⁷ apresentando índices de crescimento superior a variação do PIB nacional e tornando-se um setor estratégico para criação de emprego e renda. A indústria da construção civil, que concentra a maior parte dos postos de trabalho no setor imobiliário,

⁷ A construção residencial representou 70% da área construída entre 2012 e 2015 segundo ITC (2016). Disponível em: http://www.itc.etc.br/imagens/relat%C3%B3rio_anual_2015_resumido.pdf Acesso em 30 mar. 2016.

registrou recordes de crescimento, com aumento de 15,3% no nível de emprego formal entre 2009 e 2010 (SINDUSCON, 2010).

Figura 6: Variação do PIB e do emprego formal na construção civil

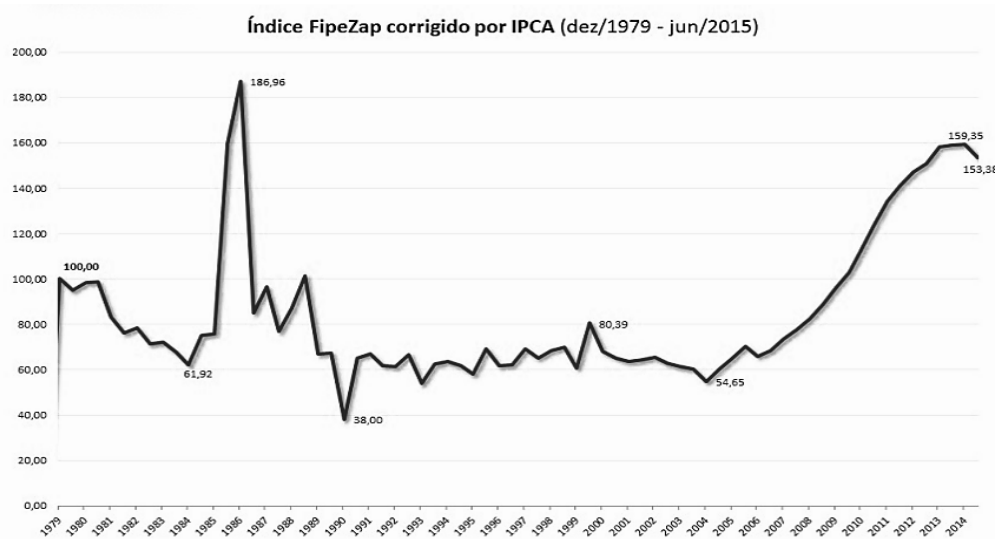


Fonte: SECOVI (2012, p.13)

Entretanto, apesar da expansão do crédito, dos subsídios e do crescimento da produção habitacional, os preços dos imóveis aumentaram acima do índice geral de preços, especialmente a partir de 2009⁸. A inflação imobiliária foi superior a todos os demais índices, inclusive do custo da construção, prevalecendo o ‘oportunismo de mercado’ entre os agentes do setor imobiliário. Vale destacar ainda que, algumas fontes de financiamento, como o LCI, são isentas de tributação (Imposto de Renda), servindo de incentivos às aplicações e operações financeiras nesse setor. Da mesma forma, as empresas contratadas pelo PMCMV obtiveram redução na tributação sobre o faturamento, de 4% para 1% (BRASIL, 2004).

⁸ O índice Fipe-Zap apontou uma valorização de 200% no preço dos imóveis em São Paulo, entre 2008 e 2014, o que reflete sobre o preços dos aluguéis também.

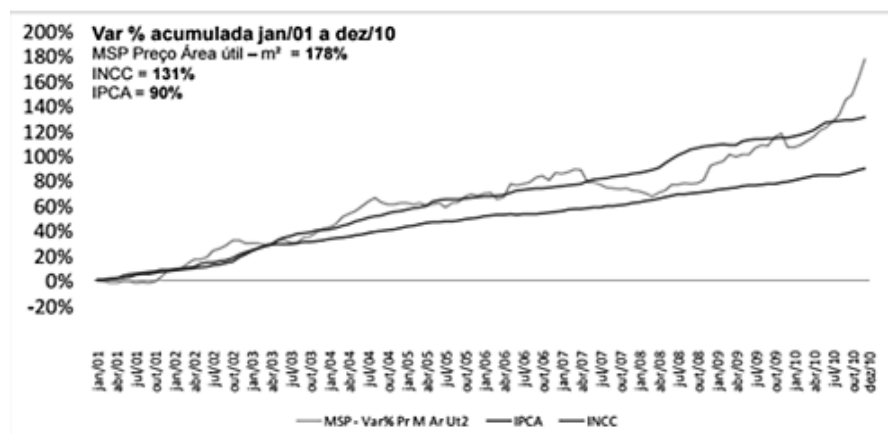
Figura 7: Variação na valorização dos imóveis – índice FipeZap



Fonte: FIPE⁹

Observando os dados do município de São Paulo (SECOVI, 2012), uma das regiões mais caras do país, nota-se como o aumento de subsídios e do crédito, que viabilizaram a produção e aquisição dos imóveis, foram acompanhados pelo aumento no preço dos terrenos e dos imóveis.

Figura 8: Variação acumulada no preço dos imóveis em relação à inflação



Fonte: SECOVI (2010, p.18)

Conforme houve o crescimento econômico e a renda do trabalho teve aumento real na última década, parte da demanda por casa própria que estava reprimida foi se transformando em demanda efetiva e, com isso, os preços foram subindo acima da inflação desde 2007, levando consigo os ganhos de renda obtidos no aumento dos salários e subsídios à moradia.

⁹ Disponível em: <http://www.fipe.org.br/pt-br/indices/fipezap/#fipezap-historico>

Figura 9: Variação anual nos preços dos imóveis em São Paulo - SP

Preço Médio Anual – Área Útil



Fonte: SECOVI (2012, p.26)

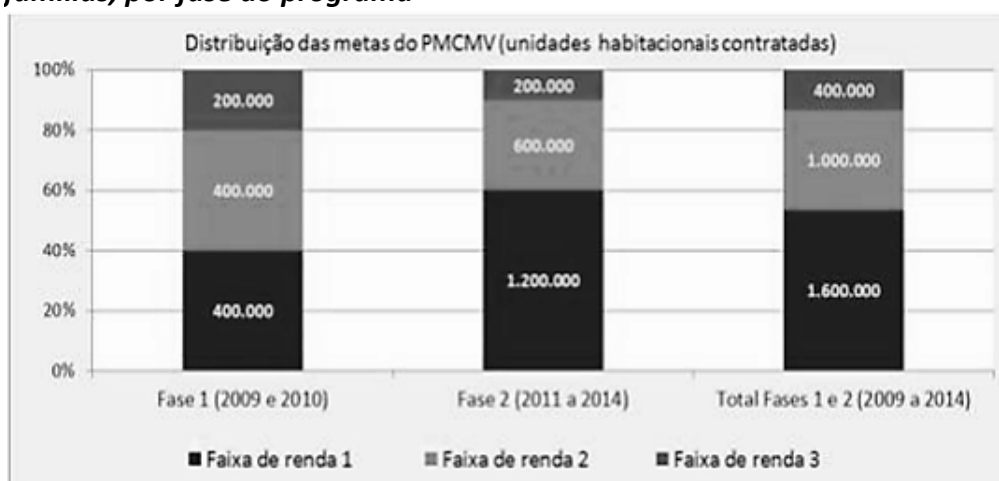
Em uma sociedade de profundas desigualdades sociais, como a brasileira, o mercado encontra obstáculos à sua expansão e, para isso, requer a atuação do Estado como garantidor do retorno econômico para que o mercado possa adentrar nas camadas sociais mais baixas. Nesse sentido, as políticas sociais funcionam como instrumentos de crescimento econômico e expansão do mercado por meio da inclusão social. É com o apoio do Estado que o mercado se expande entre as diversas camadas sociais, enquanto configura um tipo específico de cidadania, mediada pelo mercado (resta ainda discutir o significado dessa cidadania mediada pelo mercado).

II. ENTRE A CASA PRÓPRIA E A APROPRIAÇÃO DA CIDADE: OS IMPACTOS DO PMCMV NA CONFIGURAÇÃO URBANA

Quanto aos impactos sociais e urbanos do programa, a literatura especializada tem destacado a permanência do paradigma periférico e da reprodução homogênea na produção habitacional popular; um aumento da verticalização e reduzidos espaços de convivência coletiva nos empreendimentos da faixa 1; o descolamento local de residência em relação ao tecido urbano, ou seja, pouca conexão entre os empreendimentos e o tecido urbano consolidado (ROLNIK, 2015; ROLNIK ET AL, 2015; FIX, 2011; CARDOSO, 2012; SHIMBO, 2012; MARQUES E RODRIGUES, 2013; DANOSO e QUEIROGA, 2014). Os problemas vão desde falhas na execução dos projetos até a segregação socioespacial, passando pela falta de infraestrutura urbana e homogeneização do espaço.

Ao comparar a situação do déficit habitacional brasileiro com as metas de atendimento do programa, observa-se que o impacto produzido nos diferentes segmentos sociais é desproporcional, visto que cerca de 85% do déficit habitacional concentra-se no segmento social de até 3 salários mínimos (BRASIL, 2008), que compreenderia a faixa 1. A faixa 2, por outro lado, correspondia a boa parte dos investimentos realizados pelas incorporadoras e que estava em suspenso diante da crise.

Figura 10: Distribuição das metas do PMCMV em função da faixa de renda das famílias, por fase do programa



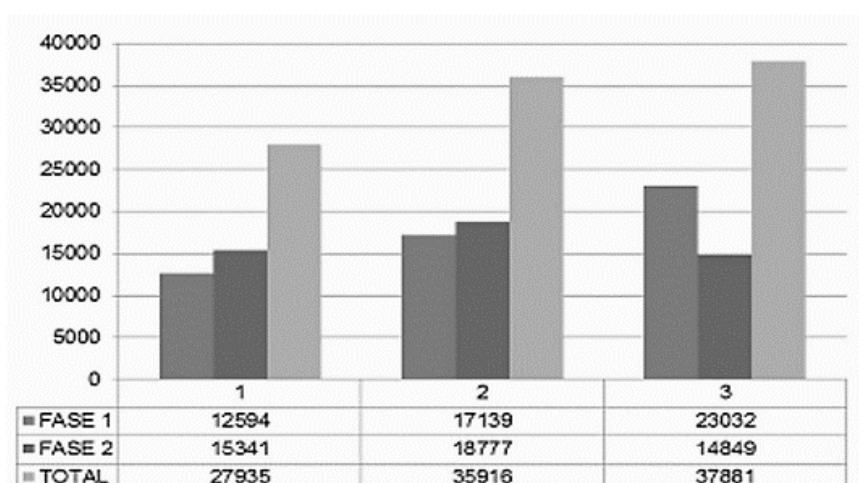
Fonte: TCU (2013, p.17), a partir de dados da CEF e Ministério das Cidades

Um paralelo com os dados da Região Metropolitana de São Paulo, onde os valores dos imóveis são ainda mais altos e, portanto, mais difíceis de serem enquadrados nos valores estabelecidos pelo PMCMV, mostra que, tanto na fase 1 quanto na fase 2, a desproporção é ainda maior do que a média nacional, pois foram produzidas mais unidades habitacionais para a faixa 2 do que para faixa 1, a despeito desta concentrar cerca de 83% do déficit habitacional. Conforme a pesquisa de Marques e Rodrigues (2013), comparando-se o déficit habitacional de cada faixa com as entregas realizadas pelo PMCMV até junho de 2013, havia sido atendido apenas 7% do déficit da faixa 1, 50% da faixa 2 e 100% na faixa 3.

Além disso, o déficit habitacional na menor faixa de renda flutua mais facilmente, agravando-se em situações de crise econômica. Dados de 2012, da Fundação João Pinheiro¹⁰, mostram que, mesmo com a construção de novas unidades habitacionais por meio do PMCMV, o déficit habitacional continuou aumentando na faixa de até três salários mínimos, especialmente nos grandes centros urbanos.

¹⁰ Cf Relatório (2012): <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/559-deficit-habitacional-2011-2012/file>

Figura 11: UH produzidas na RMSP nas fases 1 e 2 do PMCMV



Fonte: Rolnik et al (2015, p.141)

Outro aspecto relevante para o impacto social e urbano da política habitacional diz respeito à segregação socioespacial. Historicamente, a expansão urbana em São Paulo esteve associada à industrialização e se intensificou com esta nos anos 1950 e 1970, produzindo um espaço urbano desigual e dividido entre a centralidade principal, onde fluiu a dinâmica econômica, e um tecido urbano periférico e precário do ponto de vista dos recursos materiais e da qualidade de vida. A política habitacional empreendida desde então influenciou sobre esse processo ao construir grandes conjuntos habitacionais em regiões periféricas, onde os terrenos eram maiores e mais baratos, intensificando a ocupação do solo de forma segregada, monofuncional e homogênea.

Desde a década de 1970, o deslocamento no sentido da periferização envolve a RMSP com seus 39 municípios e vêm crescendo de forma acelerada e desigual, agravando também as condições de moradia¹¹. Nos anos 1990, os bairros periféricos da RMSP ganharam moradores¹², enquanto que os bairros centrais da capital perderam população, movimento também acompanhado pela violência e criminalização da periferia e pelos “enclaves sociais”. Recentemente, o setor imobiliário vem se expandindo nas regiões periféricas da capital, como mostram os dados apresentados pelo SECOVI (2012) sobre lançamentos imobiliários.

Essa expansão do tecido urbano se caracteriza principalmente por seu caráter

¹¹ Entre os anos 1970 e 2000, os moradores em favelas passaram de 1% para 11% (ROLNIK, 2015,p.277)

¹² O distrito de Anhanguera, na periferia norte de São Paulo, teve a maior taxa de crescimento anual (13,3%), seguido dos distritos de Cidade Tiradentes (7,8%), na zona leste, e Parelheiros (7,0%), no extremo da zona sul (POLIS, 2009, p.8).

residencial e pela formação de novos centros secundários, os quais atendem a população local. As mudanças observadas na configuração urbana apontam para uma maior dinâmica econômica e diversidade funcional, com mais empregos e serviços, como se observa nas regiões como o eixo do ABCD a sudeste, Guarulhos a nordeste e Osasco-Barueri (ROLNIK ET AL, 2015).

Contudo, um olhar mais atento mostra que a configuração desses novos centros está mais associada ao consumo de serviços oferecidos pelo mercado (bancos, agências financeiras, hipermercados, lojas de móveis e construção, lojas de roupas e artigos em geral), o que teria resultado do aumento do consumo entre as classes populares.¹³ Contudo, a região central da cidade continua concentrando a dinâmica econômica, social e cultural em escala metropolitana, dispondo de mais equipamentos e serviços públicos, espaços coletivos de convivência, lazer e cultura. O fato de a metrópole ser multipolar não anula aspectos específicos da periferia metropolitana como o lugar da classe trabalhadora de baixa renda e acesso precário aos serviços e equipamentos públicos. Na verdade, o que ocorre é uma complexificação das configurações urbanas, inserindo-se novas problemáticas, como aquela da intensificação da mediação via mercado. A periferia da RMSP é atualmente uma área com oferta de comércio e serviços, porém sem romper com os padrões de desenvolvimento desigual e segregação socioespacial característicos dessa metrópole.

Desse modo, a localização dos imóveis continua a ser um critério relevante para pensar a política habitacional, pois produz diversos efeitos sobre a configuração urbana e a vida das camadas sociais às quais se destina, definindo o seu lugar de inserção no espaço urbano, o que implica aumentar ou diminuir os custos materiais e de bem-estar das pessoas. Além do acesso à infraestrutura pública e aos serviços urbanos que asseguram os direitos de cidadania e a praticidade cotidiana, o acesso à cidade qualifica a experiência social e cultural, proporcionando outras formas de sociabilidade, usos e significados do espaço urbano.

Aproximando o foco na distribuição espacial dos empreendimentos do PMCMV na RMSP, os estudos têm destacado a concentração dos imóveis da faixa 1 nas regiões periféricas de São Paulo, sobretudo no extremo leste e nas áreas mais desvalorizadas da RMSP, enquanto os empreendimentos da faixa 2 e 3 estão mais bem distribuídos e figuram no centro expandido da capital paulista.

¹³ Em 2013, o governo federal abriu uma linha de crédito especial para os beneficiários do PMCMV adquirirem móveis e eletrodomésticos nas diversas lojas cadastradas no programa ‘Minha Casa Melhor’.

Região Metropolitana de São Paulo

Empreendimentos MCMV
Classificação por faixa (CEF 2012)

- △ Faixa 1
- ▲ Faixa 2
- ▲ Faixa 3

Rendimento Domiciliar
Média mensal em R\$ (IBGE 2010)

- 0 - 1.600
- 1.601 - 3.100
- 3.101 - 5.000
- 5.001 - 46.000

Mapa base

- Municípios RMSP (IBGE 2010)
- Rodovias (M. Transportes 2012)

O mapa apresenta a distribuição espacial dos empreendimentos MCMV na RMSP, com a densidade maior no centro urbano de São Paulo e nas áreas adjacentes. A classificação por faixa (CEF 2012) indica que a Faixa 1 (triângulo branco) é a mais numerosa, seguida pela Faixa 2 (triângulo cinza) e pela Faixa 3 (triângulo preto). O rendimento domiciliar médio mensal em R\$ (IBGE 2010) varia de 0 a 46.000, com as áreas de maior renda concentradas no centro urbano. O mapa base mostra os municípios da RMSP e as rodovias principais.

Da mesma forma, o entorno dos empreendimentos apresenta baixa diversidade social e dificuldade de acesso aos centros urbanos (MARQUES e RODRIGUES, 2013). Uma pesquisa nacional realizada pelo TCU (BRASIL, 2013, p.43) identificou que as maiores carências apontadas por moradores e técnicos do PMCMV são o transporte público e as áreas de lazer e recreação. O gráfico a seguir, ilustra a inserção dos empreendimentos das diferentes faixas do programa em relação ao perfil social do seu entorno. Observa-se que tantos os empreendimentos da faixa 1 quanto das demais faixas tem maior recorrência nos espaços onde predomina os estratos médio-baixos e de trabalhadores manuais, com predomínio da faixa 1 neste último estrato social.

Nível de escolaridade	Faixa 1 (%)	Faixa 2 (%)	Faixa 3 (%)
Espaço das elites	~2	0	0
Esp. classes médias-altas	0	~5	~2
Esp. médios-misturados	~8	~32	~49
Esp. médio-baixos misturados	~25	~42	~40
Esp. trabalhadores manuais	~66	~20	~8

17

Assim, embora o PMCMV tenha introduzido alguma diversidade social nos espaços de extratos médios e baixos, ele não interfere nos polos da segregação, e os empreendimentos da faixa 1 estão predominantemente alocados no espaço da classe trabalhadora mais pobre. Nesse sentido, o programa repete o padrão periférico e homogeneizador do espaço e a relação entre a produção da habitação popular e seu lugar periférico.

A localização dos empreendimentos de baixa renda é restringida pela valorização imobiliária e pouca disponibilidade de terrenos que atendam aos requisitos dos empreendimentos. A principal via de financiamento desses empreendimentos, o FAR, permite que as construtoras definam o terreno e o projeto e o aprovem junto aos órgãos competentes, sendo as unidades habitacionais vendidas integralmente para a CEF. Não há licitações e as construtoras têm a vantagem de não incorrer em gastos de incorporação imobiliária e comercialização, nem tampouco de correr risco de inadimplência dos compradores ou vacância das unidades (CARDOSO e ARAGÃO, 2013, p.37). Com isso, estimulou-se a produção das unidades habitacionais com orientação voltada ao cálculo da rentabilidade econômica, o que impactou no deslocamento das fronteiras periféricas e na padronização das moradias populares, com vistas a reduzir os custos e aumentar os lucros. Mais do que isso, a política habitacional mediada pelo mercado resulta na mercantilização da habitação, em termos lefebvrianos, “valor de troca” se sobrepõe ao “valor de uso” da cidade e o “habitat” impõem-se sobre o “habitar”¹⁴

Isso abre toda uma polêmica em torno do papel do Estado e dos governos locais, não apenas quanto à política de habitação, como também na regulação dos usos do solo urbano. Institucionalmente, caberia um maior protagonismo ao Estado, já que é prerrogativa dos municípios atuar sobre a regulação e uso do solo urbano, entretanto, é sabido que as articulações políticas entre o setor imobiliário, as construtoras e os políticos locais se coloca como um elemento obscuro da pretensa ‘neutralidade técnica’. Ao que consta, os diversos instrumentos institucionais disponíveis para que haja uma melhor regulação sobre o uso do solo urbano¹⁵ não têm vencido os interesses do mercado

¹⁴ Para Lefebvre (1999; 2001), “habitar” diz respeito ao “vivido”, é uma prática multifuncional, é participar da vida social em sua diversidade e heterogeneidade, apropriando-se coletivamente do espaço e modificando-o; já o “habitat” corresponde ao “concebido” e imposto pela racionalidade estatal e econômica homogeneizante do espaço, reduzindo o vivido ao cotidiano funcional à ordem dominante.

¹⁵ Entre as funções que os municípios poderiam ter papel ampliado estão o mapeamento de áreas públicas desocupadas e em condições de habitabilidade, de modo a dar função social a essas propriedades por meio da viabilização de seu uso no âmbito do programa; a criação de banco de terras destinado ao atendimento das demandas habitacionais de interesse social; e a demarcação de zonas especiais de interesse social,

imobiliário, e nem o PMCMV está plenamente articulado com essas possibilidades.

Na visão de Rolnik (2008), o PMCMV foi concebido sem conexão com qualquer estratégia urbanística ou fundiária, fazendo com que o processo de produção habitacional esteja desvinculado do processo de gestão das cidades, ou seja, há provisão da moradia como um fim em si mesmo. Para Cardoso (2012), o PMCMV não trata devidamente a questão fundiária, o problema da terra e de sua valorização, uma vez que não são acoplados aos investimentos e subsídios do programa instrumentos para controlar a especulação da terra. A situação fica agravada com a falta de compromisso dos governos locais em cumprir com suas responsabilidades da provisão de equipamentos públicos.

Sem dúvida, os problemas urbanos poderiam ser amenizados, se fossem mobilizados os instrumentos de regulação urbana em favor da política habitacional, mas também falta à política habitacional incorporar uma outra concepção de urbano, a qual leve em consideração a dinâmica e o significado da vida urbana contemporânea para as diferentes classes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nas duas últimas décadas observam-se algumas mudanças na produção e acesso à moradia popular, envolvendo seus principais agentes. De um lado, acentua-se a articulação entre o mercado imobiliário e o setor financeiro, o que impõe a expansão do mercado consumidor para ajustar-se a exigência de retorno rápido dos investimentos financeiros. De outro lado, o deslocamento do paradigma da autoconstrução para a mercantilização é reforçado pelas políticas de inclusão social via mercado. Nos dois casos o Estado tem um papel central tanto por meio da regularização fundiária, que dificulta as ocupações irregulares e facilita a mercantilização do solo urbano, quanto por meio da instrumentalização e financiamento habitacional, que financeiriza o setor imobiliário e impulsiona o mercado consumidor. O PMCMV implicou a conversão da política social em instrumento de ampliação do mercado, distanciando-se da concepção social pressuposta pelo Estado de bem-estar social. Tal perspectiva implica, não apenas um redirecionamento dos objetivos do social em função da estratégia econômica, como também a promoção do mercado como elemento mediador entre o Estado e os cidadãos.

Os arranjos recentes da política social têm indicado que a mudança central não está

destinadas à construção de moradias para a população de baixa renda e ao provimento de equipamentos públicos de educação, saúde, lazer, entre outros, no entorno dos terrenos disponíveis.

na responsabilidade ou na execução das ações voltadas ao social, mas sim na mediação, ou seja, quem intermedia a relação entre a demanda social e o acesso ao bem final. Não é apenas a execução da política social que é contratada no mercado, mas também a sua demanda, definição e orientação, conformando-a à sua lógica de operação. Assim, numa sociedade com profundas desigualdades sociais, que constituem uma barreira à expansão do mercado, este depende da parceria do Estado para que possa acessar as camadas sociais de baixa renda. É nesse sentido que as políticas de inclusão social, transferência de renda e assistência social, em geral, se apresentam como ‘inclusão pelo consumo’.

Não se trata de questionar o acesso ao bem material, mas as implicações da mediação mercadológica sobre a cidadania. É inegável que o PMCMV teve a abrangência social que nenhum outro programa de governo se propôs, entretanto, os vultuosos recursos públicos empreendidos não estiveram comprometidos com a mudança nos padrões históricos da produção do espaço que reforçaram a segregação e a homogeneização urbana. A questão central no caso é em que medida os impactos das políticas sociais refletem ou têm raiz nesse arranjo que combina ‘inclusão social’ com a racionalidade do mercado, ou melhor, que coloca a inclusão social em função do mercado.

BIBLIOGRAFIA

AALBERS, Manuel. Corporate financialization. In: CASTREE ET AL (orgs). *The International Encyclopedia of Geography: People, the Earth, Environment, and Technology*. Oxford: Wiley, 2015. Disponível em: http://www.academia.edu/7359027/Corporate_Financialization_includes_new_definition_of_financialization Acesso em 10 de fev.2016.

BRASIL. *Lei 12.424, de 16 de junho de 2011*. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV 2 e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Brasília, 2011.

_____. *Lei 11.977, de 7 de julho de 2009*. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Brasília, 2009a.

_____. *Exposição de Motivos Interministerial 33/2009/MF/MJ/MP/MMA/MCidades*, de 24 de março de 2009. Encaminha Projeto de Medida Provisória que institui o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV. Brasília, 2009b.

_____. *Lei 10.931, de 02 de agosto de 2004*. Dispõe sobre o patrimônio de afetação de incorporações imobiliárias, Letra de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Bancário. Brasília, 2004.

_____. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). *Relatório de auditoria: Minha Casa, Minha Vida - Secretaria de Métodos Aplicados e Suporte à Auditoria - Seaud*. Brasília, 2013. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?inline=1&fileId=8A8182A14D92792C014D92858CFD7429> Acesso em: 28 abr. 2016.

_____. MINISTÉRIO DAS CIDADES. SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO. *Déficit habitacional no Brasil 2008*. Elaboração: Fundação João Pinheiro, Centro de Estatística e Informações. Brasília, Ministério das Cidades, 2011. Disponível em: http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/DHB_2008_Final_2011.pdf Acesso em 20 abr. 2016.

_____. Governo Federal. *Minha Casa, Minha Vida*. Disponível em: <http://www.minhacasaminhavidagov.br/sobre-o-programa.html> Acesso em 17 maio. 2016

CARDOSO, Adauto; ARAGÃO, Thêmis Amorim. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. *O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais*. CARDOSO, A.L (org.). Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. Disponível em: http://www.observatoriodasmetropoles.net/images/abook_file/mcmv_adauto2013.pdf Acesso em: 10 jan. 2016.

CARDOSO, Adauto. Desafio para a política habitacional: 2ª etapa do Programa Minha

Casa Minha Vida. Entrevista publicada no site do *Observatório das Metrôpoles*. 2012. Disponível em: http://observatoriodasmetrolopes.net/index.php?option=com_content&view=article&id=1695%3Aades Acesso em: 16 abr. 2016.

DONOSO, Veronica G; QUEIROGA, Eugenio, F. Produção Habitacional Social: o programa minha casa minha vida na Região Metropolitana de São Paulo. *IX Colóquio Quapá Sel*, 25 a 26 agosto de 2014. <http://quapa.fau.usp.br/wordpress/wp-content/uploads/2016/03/Produ%C3%A7%C3%A3o-habitacional-social-o-programa-minha-casa-minha-vida-na-regi%C3%A3o-metropolitana-de-S%C3%A3o-Paulo.pdf>

KOWARICK, Lúcio. *A espoliação urbana*. São Paulo, Paz e Terra, 1981

LEFEBVRE, Henri. *A Revolução Urbana*. Trad. de Sérgio Martins. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

LEFEBVRE, Henri. *O Direito à Cidade*. Tad. Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

FIPE. *Índice Fipe Zap de Preços de Imóveis Anunciados*: notas metodológicas. São Paulo, set. 2015. Disponível em: <http://downloads.fipe.org.br/indices/fipezap/metodologia-2015.pdf> Acesso 04 abr. 2016.

FIX, Mariana. *Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil*. Tese (doutorado em Desenvolvimento Econômico), IE_UNICAMP, Campinas, 2011.

HOLSTON, James. *Cidadania Insurgente*: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

MARQUES, Eduardo; RODIGUES, Leonardo. O Programa Minha Casa Minha Vida na metrópole paulistana: atendimento habitacional e padrões de segregação. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v.15, n.2, São Paulo, nov. 2013 (pp.159-177). Disponível em: http://www.fflch.usp.br/centrodametropole/upload/aaa/800-Marques_Leandro_Minha_casa_minha_vida_2014_4740-9495-2-PB.pdf Acesso em 10 jan. 2016

ROLNIK, Raquel. *Guerra dos Lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015.

ROLNIK, Raquel; ET AL. O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação. *Cadernos Metrópole*, vol.17, n.33, São Paulo, mai. 2015. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2236-99962015000100127 Acesso em 22 fev. 2016

SECOVI. *Balanço do Mercado Imobiliário (2001-2010)*: a década da retomada, S/D. Disponível em <http://www.secovi.com.br/files/Arquivos/balancomercado-celsopetrucchi.pdf> Acesso em 02 de jan. 2016.

SECOVI. *Balanço Imobiliário (2012)*. Disponível em:
<http://www.secovi.com.br/files/Downloads/balaco-mercado-imobiliario-2012pdf.pdf>
Acesso em 20 fev. 2016.

SINDUSCON. *Construção civil cria 193,3 mil novos empregos apenas no primeiro quadrimestre*, 16/05/2010. Disponível em: <http://sindusconsp.com.br/msg2.asp?id=3631>
Acesso em 04 jan.2016.