



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA**  
**CAMPUS CAMPINA GRANDE**  
**PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA**  
**PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

**CLEONICE ÁUREA GOMES DE LUCENA**

**A POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA A PARTIR DE UMA PERSPECTIVA  
CRÍTICA: A HABITAÇÃO SOCIAL DE MERCADO EM QUESTÃO**

**CAMPINA GRANDE – PB**

**2023**

CLEONICE ÁUREA GOMES DE LUCENA

**A POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA A PARTIR DE UMA PERSPECTIVA  
CRÍTICA: A HABITAÇÃO SOCIAL DE MERCADO EM QUESTÃO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional.

**Linha de pesquisa:** Estado, Planejamento, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional.

**Orientadora:** Profa. Dra. Lívia Izabel Bezerra de Miranda

**CAMPINA GRANDE – PB**

**2023**

É expressamente proibido a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano do trabalho.

L935p Lucena, Cleonice Áurea Gomes de.  
A política habitacional brasileira a partir de uma perspectiva crítica: a habitação social de mercado em questão. [manuscrito] / Cleonice Áurea Gomes de Lucena. - 2023.  
100 p. : il. colorido.

Digitado.  
Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Educação, 2023.  
"Orientação : Profa. Dra. Livia Izabel Bezerra de Miranda, Não informado. "

1. Política habitacional. 2. Financeirização. 3. Programa minha casa minha vida. 4. Habitação social de mercado. 5. Campina Grande. I. Título

21. ed. CDD 361.6

CLEONICE ÁUREA GOMES DE LUCENA

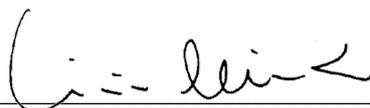
**A POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA A PARTIR DE UMA PERSPECTIVA  
CRÍTICA: A HABITAÇÃO SOCIAL DE MERCADO EM QUESTÃO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional.

**Linha de pesquisa:** Estado, Planejamento, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional.

Aprovada em: 07/11/2023.

**BANCA EXAMINADORA**



---

Profa. Dra. Livia Izabel Bezerra de Miranda  
Universidade Federal de Campina Grande (UFCG)



---

Profa. Dra. Kainara Lira dos Anjos  
Universidade Federal de Campina Grande (UFCG)



---

Prof. Dr. José Irivaldo Alves de Oliveira Silva  
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

**A minha Maya, que este trabalho faça parte do conjunto de realizações feitas em sua  
dedicação.**

**DEDICO.**

## **AGRADECIMENTOS**

Aos meus pais Auclia e João pela educação, valores e esforço com que me criaram. Por serem os que sempre acreditam, mais do que eu, na minha capacidade.

A minha filha Maya por ser minha motivação, incentivo para tudo que realizo e penso em realizar na vida. Foi desafiador fazer esse trabalho entre sua gestação e primeiro ano.

A minha família por ser minha rede de apoio em momentos diferentes e de tantas formas, de maneira incondicional, sobretudo a Hélia, por cuidar tão bem do meu bem valioso. E meu esposo Thiago pelo apoio.

Aos meus colegas de trabalho que também são meus amigos, inclusive as amigas que dividem tanto as tarefas diárias do trabalho como da vida comigo. O apoio de vocês, sem dúvida alguma, foi essencial para a realização desse trabalho e para tantas outros desafios e momentos difíceis. Realmente não imagino como teria sido esse caminho sem a presença de vocês.

A minha orientadora e professora Lívia Miranda, pela paciência, força e pelos ensinamentos transmitidos de forma tão humana e eficaz. Sou muito grata por não ter desistido da orientação diante das minhas tão necessárias pausas. Muito pelo contrário, agradeço pelo suporte na pesquisa, apoio e pelo exemplo que carregarei para sempre de profissional.

Aos servidores Docentes e Técnicos do PPGDR pelo atendimento sempre pautado na eficiência e principalmente pela compreensão, quando necessário.

Aos meus colegas de turma, que apesar do pouco convívio, se tornaram uma rede de apoio coletivo, incentivando uns aos outros nas adversidades.

## **RESUMO**

A pesquisa oferece uma retrospectiva da política habitacional brasileira para explorar os aspectos da financeirização na provisão de habitação social, a partir do Programa Federal Minha Casa Minha Vida. Mais especificamente, trata da análise crítica das relações entre os agentes envolvidos na política habitacional: Estado e mercado, analisados sob o fator da financeirização. Diversos fatores contribuíram para a intensificação da dinâmica desse segmento, entre eles o aumento de recursos de alguns fundos públicos (FGTS, SBPE), o aumento do capital financeiro nas grandes empresas, a implementação do Programa Minha Casa Minha Vida. Esses fatores foram determinantes para mudanças na provisão habitacional no país, sobretudo para essa faixa da população enfocada, uma faixa que pode acessar o crédito habitacional, mas que ainda assim necessita de subsídio público para adquirir sua moradia. Esse segmento é denominado nesse trabalho como a faixa habitação social de mercado. A partir de uma abordagem qualitativa, utiliza-se principalmente de pesquisa bibliográfica para contextualização e compreensão do objeto em estudo, assim como pesquisa documental para analisar as características da produção habitacional no espaço urbano de Campina Grande – PB. Pôde-se verificar que na cidade de Campina Grande, o resultado da produção no âmbito enfocado, reproduz a tendência já verificada a nível nacional, compreendendo características como localização dos empreendimentos, padronização dessas construções e uma intensificação dessa produção nas faixas 2 e 3, em detrimento da faixa 1, onde se concentra a maior parte do déficit habitacional.

**Palavras-chaves:** Política habitacional; Financeirização; Programa minha casa minha vida; Habitação social de mercado. Campina Grande.

## **ABSTRACT**

The research offers a retrospective of Brazilian housing policy to explore aspects of financialization in the provision of social housing, based on the Federal Program Minha Casa Minha Vida. More specifically, it deals with the critical analysis of the relationships between the agents involved in housing policy: State and market, analyzed under the factor of financialization. Several factors contributed to the intensification of the dynamics of this segment, including the increase in resources from some public funds (FGTS, SBPE), the increase in financial capital in large companies, and the implementation of the "My house, My life" Program. These factors were decisive for changes in housing provision in the country, especially for this segment of the population in question, a group that can access housing credit, but still needs public subsidies to acquire their housing. This segment is referred to in this work as the social market housing. From a qualitative approach, bibliographic research is mainly used to contextualize and understand the object under study, as well as documentary research to analyze the characteristics of housing production in the urban space of Campina Grande – PB.. It was possible to verify that in the city of Campina Grande, the result of production in the scope focused, reproduces the trend already verified at national level, comprising characteristics such as location of enterprises, standardization of these constructions and an intensification of this production in bands 2 and 3, in to the detriment of band 1, where most of the housing deficit is concentrated.

**Key words:** Housing policy; Financialization; My home, My Life Program; Social market housing. Campina Grande.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 01-	Localização do município de Campina Grande – Paraíba.....	15
Figura 02-	Política Nacional de Habitação.....	31
Figura 03-	Linha do tempo política habitacional brasileira.....	36
Figura 04-	Residenciais Dona Lindu I, II, III, IV.....	42
Figura 05-	Gráfico da população por faixa de renda (Censo 2000) e abrangência do mercado residencial privado e déficit de moradias nas faixas de 0 a 5 e 0 a 3 salários mínimos.....	51
Figura 06-	Quadro origem e características das incorporadoras e construtoras de capital aberto que atuam no segmento econômico.....	72
Figura 07	Evolução da população de Campina Grande – PB.....	80
Figura 08-	Mapa de Campina Grande – PB com os empreendimentos habitacionais do BNH e do PMCMV (2020).....	82
Figura 09-	Condomínios Residenciais Major Veneziano (I, II, III e IV).....	86
Figura 10-	Campina Grande – PB – Zonas Urbanas, ZEIS, assentamentos precários, conjuntos habitacionais populares e condomínios fechados (2020).....	88
Figura 11	Localização do Portal Sudoeste.....	90
Figura 12	Expansão do Portal Sudoeste. ....	91
Figura 13	Bairro Planejado Portal Serrano – Campina Grande/PB.....	92
Figura 14	Condomínio Residencial Dona Lindu.....	93
Figura 15	Planta baixa do térreo de apartamento do Residencial Dona Lindu.....	94
Figura 16	Empreendimentos CIPRESA – PMCMV.....	95
Figura 17	Empreendimentos CIPRESA (anteriores ao PMCMV).....	96

## LISTA DE QUADROS

Quadro 01-	Banco Nacional de Habitação Faixas de cobertura e agentes.....	22
Quadro 02-	Programas Habitacionais do governo FHC conforme classificação de Barbosa (2007).....	28
Quadro 03-	Programas Habitacionais geridos pelo Ministério das Cidades (2008) .....	33

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 01-	Evolução das Faixas de Renda Familiar.....	39
Tabela 02-	Unidades Habitacionais (Contratações e entregas) do PMCMV de 2009 a setembro de 2020, por Faixas.....	70
Tabela 03-	Número de Unidades Habitacionais e Empreendimentos por faixa de renda do PMCMV em Campina Grande/PB (2009 - 2020).....	85

## **LISTA DE ABREVIATURA E SIGLAS**

ABECIP	Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário
BNH	Banco Nacional de Habitação
CCI	Cédula de Crédito imobiliário
CEF	Caixa Econômica Federal
CEHAP	Companhia Estadual de Habitação Popular
CHESF	Companhia Hidrelétrica do São Francisco
CMN	Conselho Monetário Nacional
COHAB	Companhia de Habitação Popular
CRI	Certificado de Recebíveis imobiliários
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
FHC	Fernando Henrique Cardoso
IPASE	Instituto de Previdência e Aposentadoria dos Servidores do Estado
LCI	Letra de Câmbio Imobiliário
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAIH	Plano de Ação Imediata para Habitação
PLANAB	Plano Nacional de Habitação
PMCG	Prefeitura Municipal de Campina Grande
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNDU	Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
PNH	Política Nacional de Habitação
PROMORAR	Programa de Erradicação da Sub Habitação
PT	Partido dos Trabalhadores
REGIC	Regiões de Influências das Cidades
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SCI	Sociedades de Crédito imobiliário
SFI	Sistema Financeiro Imobiliário
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SUDENE	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
VGTV	Valor Geral de Vendas

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>13</b>
<b>2</b>	<b>ESTADO, MERCADO E POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA.....</b>	<b>20</b>
<b>2.1</b>	Breve retrospectiva da Política Habitacional: da Fundação Casa Popular ao Programa Minha Casa Minha Vida.....	<b>20</b>
<b>2.1.1</b>	O Governo Fernando Henrique Cardoso e as mudanças nos setores habitacional e imobiliário.....	<b>25</b>
<b>2.1.2</b>	Governo Luís Inácio Lula da Silva (2003 – 2010).....	<b>29</b>
<b>2.2</b>	Programa econômico-habitacional Minha Casa Minha Vida.....	<b>38</b>
<b>2.3</b>	Mudanças no sistema financeiro: Habitacional e Imobiliário (SFH e SFI)	<b>43</b>
<b>2.4</b>	Oferta habitacional privada: Programa Minha Casa Minha Vida e habitação social de mercado.....	<b>50</b>
<b>3</b>	<b>POLÍTICA HABITACIONAL E FINANCEIRIZAÇÃO.....</b>	<b>54</b>
<b>3.1</b>	Crédito imobiliário e Déficit Habitacional.....	<b>57</b>
<b>3.1.1</b>	Sistema de financiamento imobiliário e de hipotecas dos EUA.....	<b>58</b>
<b>3.2</b>	Novo marco regulatório no Brasil: um novo sistema de financiamento.....	<b>62</b>
<b>3.2.1</b>	Financiamento imobiliário e Financiamento Habitacional.....	<b>63</b>
<b>3.3</b>	Sistema Financeiro Imobiliário (SFI).....	<b>64</b>
<b>4</b>	<b>HABITAÇÃO SOCIAL PARA O MERCADO.....</b>	<b>67</b>
<b>4.1</b>	Habitação Social de Mercado e a realidade do Déficit Habitacional.....	<b>67</b>
<b>4.2</b>	Habitação Social de Mercado e as mudanças nas configurações das empresas e sua produção.....	<b>71</b>
<b>4.3</b>	Programa Minha Casa Minha Vida e a expansão do segmento.....	<b>74</b>
<b>5</b>	A produção habitacional em Campina Grande a partir do Programa Minha Casa Minha Vida.....	<b>76</b>
<b>5.1</b>	Política habitacional - Campina Grande.....	<b>79</b>
<b>5.1.2</b>	Plano Diretor: instrumento de política (urbana).....	<b>82</b>
<b>5.2</b>	PMCMV e Habitação Social em Campina Grande.....	<b>85</b>
<b>6</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>97</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>100</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A pesquisa ora apresentada pretende analisar de forma crítica as políticas habitacionais e seus impactos no espaço urbano, a partir da relação entre o poder público tanto no âmbito federal, como no âmbito municipal, e o setor imobiliário. Está focada na análise da política habitacional brasileira, que teoricamente é compreendida como política pública de bem-estar, garantidora de direitos fundamentais, mas na prática, passa a integrar, também, a lógica do mercado, de forma acentuada a partir do contexto da financeirização.

Ainda sob o enfoque do conceito de financeirização da política habitacional, será analisada a trajetória e as transformações por que passou o arcabouço político e econômico envolvido no provisionamento habitacional, a partir do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Tal análise se mostra importante pelo fato desse Programa reunir características que ilustram a captura parcial do que deveria ser uma política pública de bem-estar pelo mercado e seu funcionamento por meio de instrumentos financeiros.

O programa Minha Casa Minha vida foi instituído no ano de 2009, no Governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, num contexto de crise financeira mundial iniciada no mercado de hipotecas norte-americano. O programa, em sua primeira fase, tinha como meta construir um milhão de habitações entre 2009 e 2011. A finalidade desse programa era criar mecanismos de incentivo a produção e compra de novas unidades habitacionais, sendo para tanto, disponibilizados créditos e subsídios públicos que variam de acordo com a renda familiar. Seriam atendidas famílias com faixa de renda até 10 salários mínimos, distribuídas em três faixas, sendo a faixa 1 referente a famílias com renda até 3 salários mínimos, obtendo subsídio integral com isenção do seguro; a faixa 2 referente a famílias com renda de 3 a 6 salários mínimos, que teriam direito ao subsídio parcial em financiamentos e redução dos custos do seguro e a faixa 3 referente a famílias com renda entre 6 a 10 salários mínimos que teriam redução dos custos do seguro.

Além do Programa representar uma forma de provisionamento habitacional, uma determinada faixa de atuação dessa política será posta em destaque: a Habitação Social de mercado, conceito mencionado por Shimbo (2008) para designar uma faixa de demanda habitacional composta por um setor da população que compõe o déficit habitacional mas que tem condições de acessar o crédito habitacional, configurando uma demanda de maior interesse para os empreendedores imobiliários, se comparada a outras faixas da população que também compõe este déficit. O significativo interesse nessa faixa de demanda pode ser percebido quando se verifica que a maior parte de toda produção habitacional para as três faixas do programa, se concentra na Faixa 2 e representam mais da metade dos valores do programa, no período de 2009 a setembro de 2020, como informa o Relatório de Avaliação do PMCMV (BRASIL, 2020). Tal

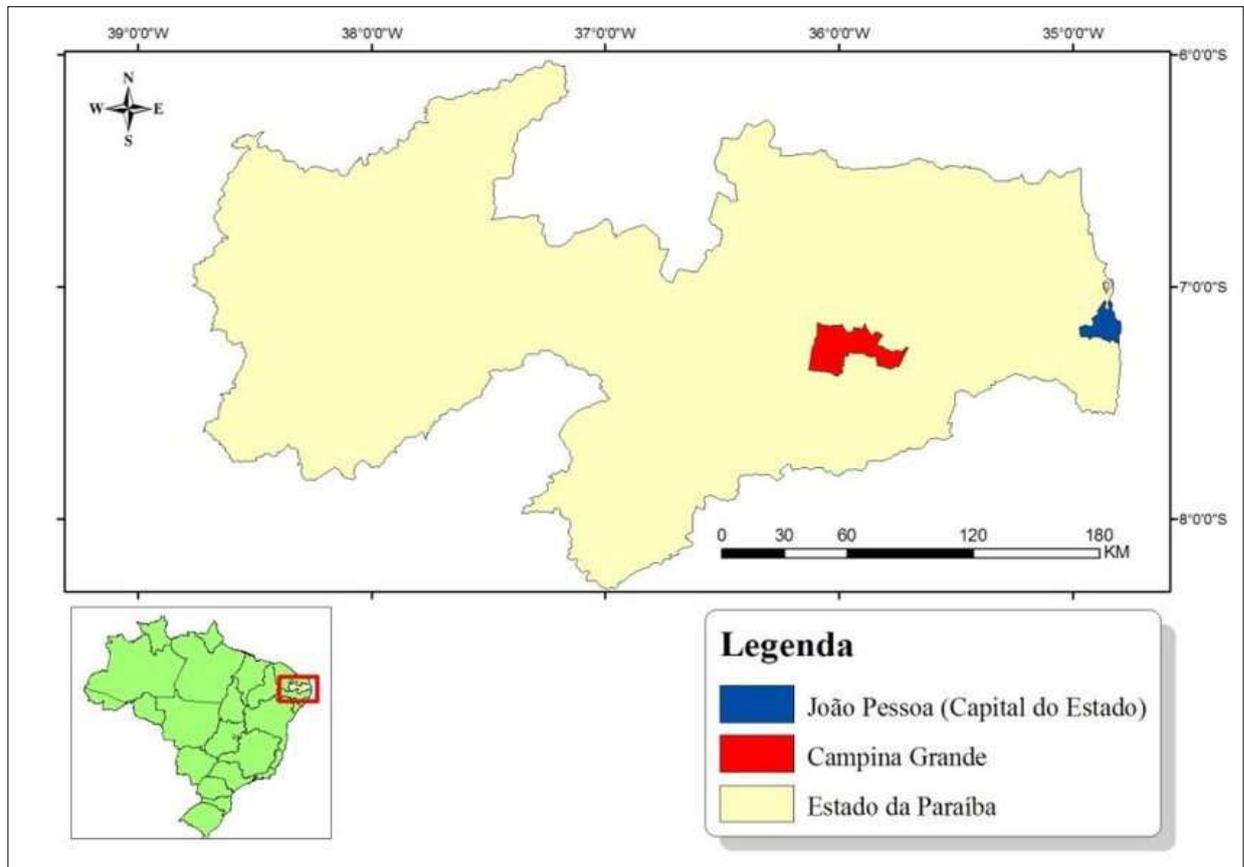
concentração ocorreu em detrimento da Faixa 1, constituída por famílias de baixa renda e que concentra a maior parte do déficit.

Considerando que o espaço urbano é desenhado pelas formas de atuação dos agentes que nele atuam, a pesquisa também tratou de destacar as características resultantes desses mecanismos de provisão habitacional tendo como área objeto de estudo a cidade de Campina Grande – PB. Mais precisamente, trata de analisar a produção habitacional, no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida entre os anos de 2009 (lançamento do PMCMV) até o ano de 2020, quando foi extinto e substituído pelo Programa Casa Verde e Amarela.

Cabe ressaltar que o PMCMV teve reduzido seu orçamento a partir do ano de 2018, primeiro ano do governo do Presidente Jair Bolsonaro. Em 2020, diante da Pandemia do COVID-19, quando diversas obras foram paralisadas, o então Presidente Jair Bolsonaro extinguiu o PMCMV e lançou o Programa Casa Verde e Amarela. O novo programa pouco se diferenciava em relação ao anterior. Por exemplo, as divisões dos beneficiários conforme a renda das famílias, que antes era se chamavam “faixas”, passaram a ser “grupos” e os valores limites das rendas também mudou: grupo 1 composto pelas famílias com renda de até 2 mil; grupo 2, com renda entre 2 e 4 mil ; e grupo 3 com renda entre 4 e 7 mil. No entanto, em 2023, sob novo mandato do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, foi relançado o Programa Minha Casa Minha Vida.

Campina Grande, município da Paraíba com população, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2023), de 411.807 pessoas, se constitui como uma cidade média e instituída como principal cidade de uma Região Metropolitana pela Lei Complementar Estadual nº 92/2009. Apesar de não se caracterizar como uma Metrópole, Campina Grande, em função dos serviços que oferece, influencia diversos municípios no seu entorno. A escolha dessa cidade considerou as alterações socioespaciais por que passou a partir da produção habitacional desde a implantação do PMCMV. Entre as alterações, a localização dos empreendimentos em áreas de expansão da cidade, conurbadas e até fronteiriças com área rural, se destaca, sobretudo na produção habitacional relacionada a faixa 2 do programa. A padronização desses empreendimentos também será objeto de análise na pesquisa e quais suas implicações na configuração socioespacial na cidade de Campina Grande – PB.

Figura 01 – Localização do município de Campina Grande – Paraíba.



Fonte: Pereira e Melo, 2020.

A implantação da tipologia habitacional condomínio vertical, predominante nas contratações diretas no PMCMV, no município foi realizada, na maioria dos casos, a partir de agrupamentos de etapas (condomínios) reforçando processos como fragmentação urbana, no sentido de descontinuação do tecido urbano. E como a maior parte dos empreendimentos do PMCMV está inserida em áreas periféricas, também são reforçados processos como a dispersão urbana e a expansão para essas áreas que, geralmente, possuem menos infraestrutura (transporte público, lazer, serviços etc.) que as áreas mais centralizadas e valorizadas da cidade. Outra implicação da adoção desse formato residencial, diz respeito a padronização das unidades ignorando as especificidades das famílias e as demandas que estas trazem.

Observando o cenário habitacional do país, a pesquisa considera que o PMCMV, tendo em vista sobretudo a lógica da financeirização, do crédito habitacional e de todos os instrumentos e estrutura desenvolvida nessa e para essa forma de provisão habitacional, intensificou a produção privada de moradia, especialmente para o segmento “habitação social de mercado”, modificando estratégias de produção habitacional dos agentes envolvidos nessa dinâmica e definindo padrões tanto da moradia, como de todo o processo de provisão habitacional.

A intensificação da produção privada de moradia, principalmente para um segmento da população que antes não era atendida, nem pela provisão habitacional estatal, nem pelo mercado imobiliário, teve anteriormente, ainda, outros fatores que a impulsionaram. A partir de meados da década de 1990, o aumento de recursos de alguns fundos públicos e semipúblicos (FGTS, SBPE) do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e o aumento de capital financeiro nas grandes construtoras e incorporadoras foi o que deu intensidade a essa dinâmica na produção de moradia no país. Porém, outro fator bastante importante para esse crescimento foi a oferta de subsídio habitacional para as famílias de mais baixa renda, medida que foi ampliada com a implantação do PMCMV.

No município de Campina Grande, por exemplo, é possível perceber a ampliação da produção de empreendimentos voltados para a faixa da população foco da habitação social de mercado, principalmente depois do PMCMV. Essa análise será pormenorizada no capítulo final deste trabalho.

Como resultado dessa confluência de recursos públicos e privados, ocorreu um crescimento vertiginoso de produção para uma faixa da população que, por seus rendimentos, necessita de uma moradia subsidiada em parte pelo Estado, mas que podem acessar o crédito habitacional. Trata-se do segmento econômico, famílias com renda de três a dez salários-mínimos, a quem foi destinado, pelo mercado imobiliário, moradias de até 200.000,00 (duzentos mil reais). É possível perceber esse fato, quando se observa a produção habitacional do PMCMV em Campina Grande, de acordo com as faixas de renda. De um total de 299 empreendimentos produzidos entre 2009 e 2020, 277 foram destinados às faixas 2 e 3 do programa.

Assim como Shimbo (2010) nesta pesquisa também será adotado o termo “habitação social de mercado” por entender que o mercado imobiliário desempenhou um papel cada vez mais central no processo de produção da habitação social, fato esse que pôde ser constatado a partir da progressiva disponibilidade de financiamentos estatais para os segmentos de renda superior a três salários mínimos (faixas 2 e 3 do PMCMV).

Com o propósito de analisar a dinâmica envolvida nos processos de financeirização da política pública habitacional brasileira e produção do segmento “habitação social de mercado”, esse trabalho busca caracterizar e analisar o conceito desse mecanismo e seus instrumentos, bem como, caracterizar a produção do segmento habitação social em Campina Grande-PB identificando os impactos socioespaciais resultantes dessa produção.

Como base para compreender essa questão, será construída uma retrospectiva da política habitacional do país, onde se faz necessário analisar de forma crítica os contextos em que se

implementam essas políticas. Assim como também, a forma que ela é efetivamente praticada e não apenas sua concepção como política pública, desde a década de 1960 até a implementação do Programa Minha Casa Minha Vida.

O aumento da produção da habitação social de mercado resultou e foi resultado, também, da (re)configuração das estratégias das construtoras para produção e comercialização no segmento. Portanto, é importante também analisar essas mudanças no modo de operar dessas empresas para compreender entre outros aspectos, o produto dessa produção. Para compreender essa dinâmica na cidade de Campina Grande, a pesquisa buscou caracterizar a produção imobiliária das construtoras com produção no âmbito do PMCMV, no segmento de habitação social de mercado, entre 2009 e 2020, período de atuação do programa, antes de ser extinto (atualmente relançado em 2023.).

Dentre algumas tendências do setor da construção civil em relação a produção no âmbito do PMCMV e do segmento habitação social de mercado, verificadas por meio de pesquisas bibliográficas, pôde-se perceber: padronização arquitetônica dos empreendimentos, maior número de unidades habitacionais por empreendimento, gerando assim uma maior densidade habitacional. Outras tendências verificadas ainda: empreendimentos de modo geral mais baratos, com qualidade inferior aos produzidos anteriormente pelas mesmas empresas, voltados para a classe mais alta. Também constitui tendência a localização dos empreendimentos ser mais distantes das áreas centrais e com menor infraestrutura.

Analisando como se deu o processo de implantação do Programa Minha Casa Minha Vida e o cenário de confluências entre os agentes envolvidos nessa política habitacional (Estado e mercado), busca-se responder nesta pesquisa alguns questionamentos. Primeiramente, como as mudanças ocorridas no setor imobiliário tiveram rebatimento no contexto socioespacial em Campina Grande – PB?

Para responder esta questão, foi utilizado um percurso metodológico a partir de uma abordagem qualitativa, predominantemente exploratória, que articulou: uma revisão bibliográfica, a fim de substanciar os conceitos aqui descritos; uma pesquisa documental, com dados e informações sobre empreendimentos e empreendedores do PMCMV em Campina Grande, e a análise dessa produção e seu impacto no contexto socioespacial da cidade. Foi realizado, portanto, um levantamento documental para identificar as construtoras e empreendimentos que foram produzidos com o perfil referente à habitação social de mercado em Campina Grande. O intuito foi o de construir um panorama geral sobre a atuação dos agentes para a produção do espaço habitacional nas faixas II e III do Programa Minha Casa Minha Vida. Posteriormente, também foi contextualizada a produção do espaço urbano da cidade,

considerando tanto a produção do PMCMV como as implicações dessa produção sobretudo no que diz respeito às modificações causadas nas áreas que receberam o empreendimento em relação a valorização dessas terras e a atuação do mercado nessas áreas.

Num primeiro momento, busca-se entender o percurso histórico da política habitacional brasileira e suas dinâmicas. Para isso, foi realizada revisão bibliográfica dos programas habitacionais que antecederam o PMCMV, desde o Banco Nacional de Habitação (BNH) até o lançamento do Programa. Também serão abordadas as mudanças no Sistema Financeiro, Habitacional e Imobiliário, o conceito de financeirização da política habitacional, os instrumentos implantados e que baseiam essa forma de atuação e a mercantilização da casa própria diante de todos esses processos.

Através de pesquisa bibliográfica foi percebida certa padronização nas estratégias das empresas do setor de construção no âmbito do PMCMV, de forma geral, no país. Algumas estratégias, como mencionadas anteriormente, tem o objetivo de otimizar o lucro das empresas. Portanto, a questão da localização dos empreendimentos, por exemplo, possibilita às empresas aumentarem o rendimento dos empreendimentos ao selecionarem terrenos em áreas menos valorizadas. A questão da padronização das unidades também se constitui como estratégia mercadológica, já que reduz os custos na construção, na mão de obra. Essa análise serviu como pressuposto para a análise da produção habitacional no município de Campina Grande, sendo feito, para isso, pesquisa documental a fim de se fazer um levantamento dos empreendimentos produzidos no município de Campina Grande, no âmbito da habitação social de mercado e suas características em relação às estratégias citadas.

A dissertação foi organizada a partir de três dimensões: o percurso das políticas habitacionais no país até a implementação do Programa Minha Casa Minha Vida; as mudanças no setor imobiliário, destacando-se os conceitos de financeirização da política habitacional baseada na concessão do crédito habitacional e a habitação social; e a análise da produção desse segmento na cidade de Campina Grande – PB.

Inicialmente pretendeu-se fazer um breve resgate do contexto econômico, político e social da Política Habitacional brasileira e suas transformações, sobretudo nos Sistemas Financeiros: Habitacional e Imobiliário (SFH e SFI) e a instituição do Programa Minha Casa Minha Vida em 2009, é o que será contemplado no Capítulo 1 do trabalho.

No Capítulo 2, a política habitacional foi analisada sob o enfoque da financeirização, dos sistemas de financiamento habitacional do país. E também a provisão habitacional baseada na concessão de crédito e sua relação com o déficit habitacional. No Capítulo 3 abordaram-se algumas questões e contradições do segmento da habitação social de mercado e sua expansão

mediante o PMCMV. Já no Capítulo 4, foi dado ênfase em analisar a política habitacional em Campina Grande – PB e a caracterização e análise da produção habitacional no âmbito do PMCMV na cidade.

## **2 3 ESTADO, MERCADO E POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA**

Para compreender e analisar de forma crítica a política habitacional recente do país e a relação entre os agentes envolvidos na produção das habitações, faz-se necessário resgatar a sua história e compreender os elementos mais importantes para o desenho das políticas habitacionais no Brasil, ao longo do tempo. As heranças dos períodos anteriores consolidaram características e modos de fazer a política que são claramente percebidos no desenho e na execução do PMCMV. Fica claro, por exemplo, a construção de uma ideologia da casa própria, uma vez que os programas de provisão de novas moradias foram sempre majoritários em detrimentos de outros modelos como o aluguel social ou a urbanização de assentamentos precários. Assim, esse capítulo aborda as políticas de provisão habitacional desde a Fundação da Casa Popular ao Programa Minha Casa Minha Vida.

### **2.1 Breve retrospectiva da Política Habitacional: da Fundação Casa Popular ao Programa Minha Casa Minha Vida**

A promoção de habitação social no Brasil foi caracterizada por medidas isoladas e insuficientes até a criação, em 1946, da Fundação da Casa Popular no governo Dutra. É considerada o primeiro órgão, em âmbito nacional, voltado a realizar uma política habitacional destinada à população de baixa renda. Tinha o objetivo de proporcionar a aquisição ou a construção de moradia própria à população de baixa renda.

A Fundação da Casa Popular foi o primeiro órgão, de âmbito nacional, voltado exclusivamente para a provisão de residências às populações de pequeno poder aquisitivo. Os Institutos e Caixas de Aposentadorias e Pensões, antes dela, através das cartas prediais, vinham atuando na área fragmentariamente, pois atendiam apenas a associados (Azevedo, 1982, p.19).

Criada para funcionar como uma resposta social a um contexto de urbanização acelerada e de forte pressão dos trabalhadores, a FCP teve um resultado modesto (aproximadamente 140.000 unidades habitacionais produzidas ou financiadas), e sua atuação foi marcada por uma ação limitada, pulverizada, e que se pautava no clientelismo na decisão de onde construir, na seleção e na classificação dos candidatos (Bonduki, 2011; Silva, 1989).

Embora a FCP tenha sido incumbida de diversas funções relativas à política urbana no geral, sua atuação foi restrita também pela falta de força política e de recursos e da ausência de respaldo legal. Dessa forma, em 1952, o governo federal reduziu suas atribuições e em 1960 paralisou completamente suas atividades. É o que explica Azevedo (1982),

Acossada por pressões políticas, de difícil superação, e sem dispor de fonte estável de recursos, que lhe permitisse fazer frente a conjunturas desfavoráveis, a Fundação da Casa Popular não foi capaz e alcançar maturidade institucional traduzida em paradigmas universalistas, em firmeza de objetivos e em prestígio organizacional. A imagem que dela ficou era a de um órgão à deriva, despersonalizado, que vagava ao sabor das injunções e das características transitórias dos seus chefes. (Azevedo, 1982, p. 30)

Com o golpe militar em 1964 e o então governo do general Castelo Branco a FCP foi extinta e foram criados o Plano Nacional da Habitação e o Banco Nacional de Habitação – BNH, que funcionou de 1965 a 1986. O cenário encontrado pelo governo militar nesse momento era composto por dois problemas sociais determinados por dois fatores fundamentais: a situação crítica vivida pela população urbana, decorrente da urbanização acelerada relacionada à industrialização; e o poder aquisitivo desgastado pelas altas taxas de inflação. O Plano Nacional da Habitação, além de sua finalidade relacionada diretamente à habitação, também tinha por objetivo o desenvolvimento do país no que diz respeito ao crescimento econômico, fortalecimento do setor de construção civil, geração de empregos etc., além de ser um instrumento para garantir a estabilidade social.

O Banco Nacional da Habitação e o Sistema Financeiro da Habitação, instituídos pela Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, podem ser considerados, até então, a intervenção estatal instituída de forma mais estruturada no campo habitacional para uma atuação abrangente, sobretudo no campo da habitação popular. O texto do artigo 1º da lei 4.380 reflete essa realidade, pois determina que o Governo Federal

(...) formulará a política nacional de habitação e de planejamento territorial, coordenando a ação dos órgãos públicos e orientando a iniciativa privada no sentido de estimular a construção de habitações de interesse social e o financiamento da aquisição da casa própria, especialmente pelas classes da população de menor renda. (Brasil, 1964)

No artigo 8, da supracitada Lei, foram indicados os órgãos que formavam o Sistema Financeiro Habitacional: Banco Nacional da Habitação, órgãos federais, estaduais e municipais que operassem no financiamento e comercialização de moradias, sociedades de crédito imobiliário e fundações, cooperativas e outras associações cujo objetivo fosse a construção ou aquisição da casa própria sem a finalidade de lucro.

A política urbana no período do governo militar utilizava recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS e o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE), e eram regulados pelo Sistema Financeiro de Habitação. Os recursos do FGTS foram destinados ao investimento na habitação para atender à população de baixa renda e para financiamento do saneamento ambiental e os recursos da caderneta de poupança foram destinados ao financiamento habitacional para os setores de renda média (Cardoso; Aragão, 2013).

Os objetivos da criação do BNH ultrapassavam a questão diretamente da habitação e o Banco e demais órgãos ligados a si, passaram a atuar como promotor da política de desenvolvimento urbano. Seus objetivos iam da melhoria do padrão habitacional e do ambiente à melhoria sanitária da população e o aumento da oferta de emprego, por exemplo. Dessa forma percebe-se que o regime militar deu atenção especial à política habitacional e a elegera como eixo norteador da atuação política no período.

A atuação do BNH foi baseada num padrão de gestão caracterizada pela segmentação do mercado conforme os níveis de renda. Cada faixa de renda tinha um agente financiador específico. Apesar de não ser utilizada a denominação “faixa de renda” à época, optou-se pela expressão para facilitar a compreensão e comparação com o PMCMV. As faixas dividiam-se em três: a faixa 1 compreendia as famílias de baixa renda, chamada “mercado popular”; a faixa 2, “mercado econômico” destinava-se a famílias com renda média inferior; e a faixa 3, “mercado médio”, compreendia a renda média superior. Conforme o Quadro 01, é possível visualizar essa segmentação de mercado com os agentes financiadores correspondentes a cada faixa:

**Quadro 01 – Banco Nacional de Habitação Faixas de cobertura e agentes**

Faixas atendidas	Agentes
FAIXA 1: Mercado Popular (baixa renda). Caracterizado pelas famílias com renda mensal de até três salários-mínimos, limite posteriormente ampliado para cinco salários mínimos.	Companhias Estaduais e Municipais de Habitação (COHABs).
FAIXA 2: Mercado econômico (renda média inferior) Caracterizado pelas famílias com renda mensal entre três e seis salários-mínimos.	Cooperativas habitacionais, institutos de previdência social, caixas hipotecárias de clubes militares, agentes de mercado de hipotecas e empresas.
FAIXA 3: Mercado médio (renda média superior) Caracterizado pelas famílias com renda mensal mínima de seis salários-mínimos.	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), composto por: Sociedades de Crédito Imobiliário (SCIs); Associações de Poupanças e Empréstimo (APEs); e Caixas Econômicas.

Fonte: Silvia; Tourinho (2015, pag. 406) elaborado a partir de Azevedo; Andrade (1982) e IDESP (1990).

A faixa de “mercado médio” era conduzido pela atuação privada, sem estar ligada diretamente a participação dos órgãos de suportes ao programa habitacional. Para os outros dois segmentos, de faixas de renda inferiores à faixa 3, que tinham menor solvabilidade e não tinham pleno acesso ao crédito bancário, a promoção era predominantemente pública, realizada pelas companhias habitacionais. Embora as decisões e condução da produção habitacional ficasse a

cargo dos órgãos públicos, a construção em si, era realizada por empresas privadas contratadas.

Em meados da década de 1970, a economia do país ingressa em uma crise devido, entre outros fatores, às altas taxas de inflação e à crise do petróleo, em âmbito internacional. E nesse contexto de crise econômica, somada a direcionar a aplicação de recursos para financiar grandes obras de infraestrutura urbana, o Sistema Financeiro de Habitação também entra em crise.

Sobre esse fato, Maricato (1987, p. 29-30), aduz

O sucesso do Sistema Financeiro da Habitação no Brasil desde a sua estruturação em bases mais exequíveis, em 1968, até 1980, quando entra em profunda crise em consonância com toda a economia do país, se deveu exatamente ao fato de ignorar os setores de menores rendimentos da população e tratar a habitação como uma mercadoria a ser produzida e comercializada em moldes estritamente capitalistas. (Maricato, 1987, p. 29-30)

Assim, muito embora em vinte e dois anos de política habitacional, o BNH tenha viabilizado cerca de 4,5 milhões de unidades habitacionais, segundo Azevedo (1998), a faixa da população que detinha maior déficit habitacional não foi priorizada. Essa parte da população também apresentava dificuldade em quitar as prestações cobradas pelo financiamento estatal, ao passo que, conforme Maricato (1984), o mercado priorizava a faixa de maiores rendas, aumentando o investimento nesse segmento. Ou seja, essa política não foi capaz de atender a população de mais baixa renda,

[...] somente 33,5% das unidades habitacionais financiadas pelo SFH ao longo da existência do BNH foram destinadas à habitação de interesse social e, dado que o valor médio dos financiamentos de interesse social é inferior ao valor médio dos financiamentos para as classes de renda mais elevada, é lícito supor que uma parcela ainda menor do valor total dos financiamentos foi direcionada para os primeiros. (Santos, 1999, p.17)

O caráter elitista do BNH deriva justamente do crescimento da lucratividade do setor imobiliário e de construção civil tendo em vista a sua capacidade de financiamento e retorno de capitais aplicados pelo SBPE.

O desmonte do BNH esteve situada no contexto de retorno ao regime democrático do Estado brasileiro e trouxe a expectativa de que a questão da moradia fosse novamente tratada com a importância que teve, ao menos teoricamente, quando da criação do BNH. No entanto, após esse período houve um vácuo nos rumos da política habitacional brasileira. Nesse momento, em meados da década de 1980, não foi proposta uma reestruturação profunda no modelo implementado pelo BNH, mesmo com todas as críticas a ele destinada: ao contrário, foram tomadas medidas pontuais e de caráter reformista (Shimbo, 2010).

O cenário descrito acima promoveu um maior direcionamento dos recursos públicos para agentes financeiros privados e conseqüentemente uma diminuição da produção habitacional promovida pelo Estado, atingindo, principalmente, as COHABs que tiveram seus acessos ao crédito restringidos. Portanto, esta foi a conjuntura vivenciada no Brasil, no tocante à habitação, quando, a partir do Decreto nº 2 291 de 21 de novembro de 1986, o presidente José Sarney decretou a extinção do Banco Nacional de Habitação. Suas atribuições foram incorporadas pela Caixa Econômica Federal - CEF, tornando a questão habitacional uma mera política setorial para esta instituição que não possuía qualquer tradição com relação ao tema (Botega, 2007). Nesse período não ficou bem delimitada uma política habitacional estruturada, sendo criados ou reformulados diversos órgãos responsáveis por esse setor. As atividades inerentes ao BNH foram desconcentradas e divididas em alguns órgãos federais, como o Banco Central, a Caixa Econômica, o Ministério do Interior (antes Ministério de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente – MDU).

Paralelamente a indefinição da política habitacional federal, surgiu o Programa Nacional de Mutirões Comunitário, instituído em 1987, voltado às famílias com renda inferior a três salários mínimos. Porém, a ausência de uma política clara para o programa acabou levando-o ao fracasso. Avaliando-se o programa, conclui-se que menos de um terço do previsto acabou sendo executado. o BNH foi extinto em 1986 sem encontrar resistência e também se perdeu o caráter nacional da política habitacional que, nas décadas seguintes, período de redemocratização, não sofreu transformação (Bonduki, 2008).

Após a extinção do BNH, seguiu-se com uma tendência de descentralização da política habitacional federal, sendo dividida também para Estados e Municípios. Essa tendência é fortalecida pela Constituição de 1988, quando determina que a habitação é uma atribuição dos três níveis de governo. A transferência das atividades do BNH para uma empresa pública, que apesar de seu caráter social, mantém seu caráter de banco comercial, dificultou ainda mais o atendimento ao segmento onde se concentrava o maior déficit habitacional, as faixas de menores rendas. Dessa forma o caráter elitista atribuído ao BNH se mantinha, pois continuava a prioridade de atendimento da política habitacional às faixas de renda com maior solvabilidade.

É possível fazer algumas comparações em relação ao funcionamento do BNH e algumas características do PMCMV. Na atuação do BNH, o objetivo de atender a demanda inicialmente prevista, não se concretizou, pois o quantitativo da oferta de habitação continuou insuficiente para o mercado popular, diante da demanda de moradias dessa classe de baixa renda. Em contrapartida, essa política financiou de forma mais intensa imóveis de padrão mais alto, faixa

essa atendida pelo mercado privado e correspondente à faixa da população com maior condição de acesso ao crédito, bem como maior solvabilidade, condições importantes para diminuir os riscos aos empresários.

No PMCMV, entre 2009 e setembro de 2020, a maior quantidade de unidades habitacionais entregues se concentra nas faixas de renda 2 e 3, que aqui pode-se comparar à faixa “mercado médio” do BNH, somando 3.471.727, ante o total de 1.643.307 unidades referentes às faixas 1 e 1,5, segundo Relatório de avaliação do Programa, do Ministério da Economia (Brasil, 2020). Percentualmente, as unidades habitacionais produzidas para a faixa 2 e 3 do programa se aproximam dos 68% do total produzido entre 2009 e 2020, segundo dados do SisHab. Em relação aos valores contratados, percentualmente, as faixas 2 e 3 representam 75% do total.

No BNH, as habitações destinadas às faixas de renda mais baixas, tinham problemas relacionados a “infraestrutura, seja no que tange às deficiências de construção envolvendo aspectos como qualidade do material utilizado, limitações do projeto arquitetônico” ou ainda quanto [...] “à localização dos conjuntos que oneram excessivamente a força de trabalho nos seus deslocamentos diários” (Véras; Bonduki, 1986, p.45).

No PMCMV, os empreendimentos produzidos na Faixa 1 do Programa, majoritariamente, se localizam em áreas distantes, marginais das cidades, comprometendo o acesso da população que neles residem, à cidade.

### **2.1.1 O Governo Fernando Henrique Cardoso e as mudanças nos setores habitacional e imobiliário**

Com a eleição do Presidente Fernando Collor de Melo, em 1990, foi lançado nesse mesmo ano, por meio da Medida Provisória nº 168 depois convertida em Lei nº 8.024 de 12 de abril de 1990, o Plano Collor. Através desse plano, entre outras medidas econômicas, os recursos das poupanças e outros ativos financeiros foram retidos com a finalidade de controlar a hiperinflação no país. Tal medida atingiu negativamente o setor da construção civil, bem como o crédito imobiliário, haja vista a diminuição dos financiamentos.

Em relação à política habitacional propriamente dita, no governo Collor ocorreram algumas alterações no SFH que mudaram a forma de correção das parcelas dos financiamentos habitacionais e resultaram em maior facilidade para os mutuários quitarem seus financiamentos. Também foi criado o Plano de Ação Imediata para Habitação (PAIH) que pretendia construir em seis meses, mais de 200 mil unidades. O PAIH não conseguiu cumprir várias metas estabelecidas, onde o prazo estabelecido para tal acabou alongando-se por quase dois anos e os custos foram bem superiores ao estipulado o que resultou numa redução do total de imóveis inicialmente planejados em função do término antecipado dos recursos (Azevedo, 1996)

No período do Governo Collor ainda, o crédito imobiliário sofreu intensa queda, devido principalmente a diminuição dos depósitos nas poupanças e também a queda nos recursos do FGTS. Em meio a crise política alimentada por escândalos de corrupção, o então Presidente Collor sofre *impeachment*. Em seu lugar assume o vice-presidente Itamar Franco que busca tratar a política habitacional de forma mais clara e séria, concluindo obras inacabadas e suspensas do governo antecessor. Itamar Franco nomeou como Ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso e mais um plano econômico era instituído com o objetivo de estabilizar a economia do país. O plano real era então implantado em 1994, prosseguindo no governo seguinte do próprio FHC.

Para Arretche (2002), assim como para Shimbo (2010), foi somente no Governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), iniciado em 1995, quase dez anos após o fim do BNH, que se alterou o paradigma da política habitacional brasileira, quando se introduziu, claramente, princípios de mercado na provisão da habitação. Além de procurar ampliar a participação do setor privado, o novo paradigma previa a descentralização da alocação de recursos federais e a introdução de uma política de crédito para o mutuário final.

As críticas ao BNH, esclarece resumidamente Shimbo (2010), tinham duas motivações: uma se referia à corrupção e ineficiência de um sistema centralizado no poder público a outra se referia ao fato do financiamento habitacional não ser direcionado diretamente ao mutuário. Assim ele ficava restritos aos imóveis contemplados dentro do sistema, reduzindo as possibilidades de compra no mercado imobiliário e prejudicando o mercado de imóveis usados. (Arretche, 2002)

Essas críticas justificavam, segundo Arretche (2002), a entrada da centralidade das dinâmicas privadas na provisão habitacional brasileira e direcionavam para uma tendência de separação entre regulação das políticas, que se manteria sob responsabilidade do poder público e a provisão habitacional, que seria realizada pelo mercado privado ou pelo público, mas com padrões de eficiência do mercado privado.

Apesar de não promover mudanças profundas no SFH, o governo de FHC avançou em outras questões como reconhecer a necessidade da regularização fundiária, ampliação da visão da questão habitacional de forma mais integrada, incluindo uma nova forma de analisar o déficit habitacional, considerando as precariedades habitacionais dentro desse índice.

Os programas habitacionais desenvolvidos no governo FHC estruturavam-se em três eixos de ações principais, que Barbosa (2007) dividiu em três grupos. No primeiro grupo estavam os programas que se destinavam principalmente ao melhoramento do mercado de habitações e

visava as faixas de rendas superiores a doze salários-mínimos. As ações desses programas, como expõe o autor, voltavam-se para reformulação da legislação e apoio ao desenvolvimento institucional e tecnológico do setor. Os principais programas que faziam parte desse grupo eram: o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade Habitacional (PBQP-H), o Sistema Nacional de Certificação, voltado para empresas de serviço e obras de construção e o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI) destinado a superar os impasses que imobilizaram o SFH, ambos os sistemas ainda estão em funcionamento hoje

No segundo grupo estão os programas destinados ao financiamento para recuperação de áreas habitacionais degradadas, ocupadas principalmente por famílias com renda até três salários mínimos. Objetivava-se a melhoria ou construção das habitações e infraestrutura urbana. Os programas desse grupo eram, principalmente, o Pró-Moradia e Habitar Brasil, que no segundo mandato de FHC, tornou-se Habitar Brasil – BID, por ter financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento e ficando ativo até o início dos anos 2000, no Governo Lula. Os programas tinham o desenho institucional parecidos, mas quanto a fonte de recursos, o primeiro mantinha o FGTS e o segundo o Orçamento Geral da União (OGU). Quanto ao funcionamento, os estados e municípios apresentavam projetos aos órgãos federais que avaliavam e liberavam ou não os recursos. Caso liberados, o poder público local, com esses recursos executava o projeto (as melhorias) sem a necessidade da contrapartida financeira pelos beneficiários. No entanto o que limitaria a capacidade do programa, entre outros fatores, seria o fato da comprovação, por parte dos estados e municípios, de sua capacidade de pagamento.

No terceiro grupo estavam os programas de financiamento habitacional destinado diretamente ao mutuário final. Eram voltados para a população com renda entre três e doze salários-mínimos. O principal programa era o Carta de Crédito que obtinha recursos do FGTS e SBPE e tinha duas formas de operacionalização: uma era a Carta de Crédito Individual, onde o consumidor utilizaria o crédito para compra de material de construção destinada a reforma ou construção de um imóvel ou para compra de imóvel usado. Essa modalidade mais tarde foi conjugada ao Programa Minha Casa Minha Vida, no Governo Lula. A outra forma era a Carta de Crédito Associativo, que na prática se transformou num mecanismo onde o setor privado (incorporação imobiliária), utilizou-se dos recursos do FGTS para a produção de habitações novas. Ambas as modalidades do programa seguem em funcionamento atualmente.

Abaixo, segue um quadro com o resumo, baseado na classificação de Barbosa (2007), dos programas habitacionais desenvolvidos no governo FHC, com exceção do PAR (Programa de

Arrendamento Residencial) que é explicado mais adiante e se encaixaria entre o primeiro e segundo grupo.

Quadro 02 – Programas Habitacionais do governo FHC conforme classificação de Barbosa (2007).

	<b>Programas</b>	<b>Características/Finalidades</b>
<b>1º grupo</b>	-Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade Habitacional (PBQP-H); -Sistema Nacional de Certificação; -Sistema Financeiro Imobiliário (SFI)	-Melhoramento do mercado de habitações; - Reformulação da legislação e apoio ao desenvolvimento desse setor; - Famílias com renda superior a doze salários mínimos.
<b>2º grupo</b>	- Pró-Moradia; - Habitar Brasil	- Recuperação de áreas habitacionais degradadas; - Melhoria ou construção das habitações e infraestrutura urbana; - Famílias com renda até três salários mínimos; - Fonte de recurso: FGTS e OGU.
<b>3º grupo</b>	- Carta de Crédito (Carta de Crédito Individual e Carta de Crédito Associativo)	- Destinados ao mutuário final; - Destinados a reforma, construção ou compra de imóvel usado; - Famílias com renda entre três e doze salários mínimos; - Fonte de recurso: FGTS e SBPE.

Fonte: elaboração da autora a partir de Barbosa (2007)

Outro programa habitacional do governo FHC, criado em 1999, foi o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), destinado, a princípio, para famílias com renda entre três e seis salários mínimos e que utilizava recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR). Nesse programa foi trazido uma nova forma de financiamento habitacional, o arrendamento, também conhecido por *leasing*, dos empreendimentos. Nessa modalidade, o arrendatário, estando em dia com as suas obrigações, poderia efetivar a compra do referido imóvel com os valores já pagos durante o prazo de contrato. Esse formato também garantia uma rápida retomada do imóvel em caso de inadimplência.

A operacionalização do PAR iniciava com projetos dos empreendimentos apresentados pelas empresas do setor imobiliário e sujeitos a aprovação da CEF. Aos municípios cabia o papel de viabilizar questões como: organizar a demanda dos possíveis beneficiados, flexibilizar a legislação urbanística, facilitar quanto ao terreno a ser utilizado, eventualmente realizando doações. O programa serviu de base para o desenho da política habitacional nos governos seguintes do PT. Sua importância também se deu tanto por incentivar o mercado privado na

produção da habitação voltada à faixa de renda mais baixa, quanto por fornecer um modelo de operacionalização adotado mais tarde no PMCMV.

A importância do modelo de operacionalização do PAR no que diz respeito à relação do poder público e o mercado foi tal, a ponto de alçar o mercado a um papel privilegiado de agente promotor na política habitacional. Esse fato se confirma quando, mais tarde, na concepção do PMCMV, o mercado teve bastante influência no desenho do programa e manteve-se assim, como peça fundamental na provisão de moradias.

Já no final do governo FHC, foi elaborado o Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH) destinado a concessão de subsídios para famílias com rendas até três salários mínimos e foi posteriormente reformulada no governo Lula.

Para Shimbo (2010), apesar dos dois últimos programas que fomentavam a produção de novas unidades habitacionais, o balanço final da política habitacional no governo FHC (1999-2002), deu ênfase no consumo da habitação em vez da produção da habitação. Ou seja, os financiamentos, de forma geral, se destinavam principalmente para o consumidor adquirir a casa própria, sobretudo imóveis usados. Assim, a produção habitacional nesse período não foi tão significativa quanto nos períodos do BNH e do PMCMV, já que as maiores mudanças foram no âmbito institucional, bem como nas configurações e nos desenhos dos programas.

Apesar de admitir que a grande parte do déficit habitacional se encontrava nas famílias com renda muito baixa e que não tinham possibilidade de adquirir um imóvel sem subsídio público, no governo FHC poucas ações foram feitas seguindo esse fato. Em contraponto, é no governo FHC que se consolida a visão mercadológica da política habitacional, onde os custos envolvidos nos financiamentos habitacionais precisam ser pagos. Também foi estendido o limite de renda de doze para vinte salários-mínimos para as famílias que utilizavam o financiamento habitacional.

### **2.1.2 Governo Luís Inácio Lula da Silva (2003 – 2010)**

A política habitacional no Governo Lula (2003 – 2010) começou a ser planejada antes de sua ascensão à presidência, com a elaboração do Projeto Moradia pelo Instituto Cidadania, uma organização não-governamental coordenada por Lula. Lançado em 2000, quando Lula era candidato à Presidência da República pelo Partido dos Trabalhadores (PT), o Projeto Moradia trazia, dentre seus pressupostos a ideia de moradia digna com o vetor de inclusão social. Também fazia parte de seus pressupostos o estímulo da produção privada de habitação para as famílias de

renda média com o propósito de se reduzir a pressão sobre os recursos públicos que deveriam ser destinados, prioritariamente às famílias com renda baixa.

Com a vitória de Lula à Presidência da República, essa intencionalidade pôde ser inicialmente materializada com a criação do Ministério das Cidades, já em 2003. O Ministério buscava agrupar as políticas relacionadas à habitação, saneamento e transporte urbano, dessa forma, o novo órgão teria a competência de formular e gerir a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU).

O Ministério das Cidades representava a possibilidade de uma política habitacional que integraria os níveis e as diversas esferas do Estado, resultando numa política mais participativa e plural. No entanto, a estrutura organizacional do órgão, conforme Bonduki (2009), encontrava certa fragilidade no fato de que a CEF, agente operador e principal agente financeiro do FGTS era subordinada ao Ministério da Fazenda e devido ao seu poder e capilaridade, a Caixa continuaria a influenciar a execução da política habitacional. Outra dificuldade encontrada para implementação da nova política planejada foi a equipe econômica do governo que mantinha afinidade com as regras de restrição de gastos do governo anterior. Continuaria no papel, até 2005, as iniciativas presentes no projeto Moradia e o Sistema Nacional de Habitação.

Mesmo com essa limitação, o Ministério das Cidades estimulava uma nova política nacional de habitação, discutida em conferências municipais, estaduais e nacionais. No ano ainda de 2003, nasce a Política Nacional de Habitação (PNH), que estrutura todo o arcabouço, agentes e estruturas envolvidos na implementação dessa política. Os principais objetivos da PNH eram: a universalização do acesso a moradia digna; urbanização, regularização e inserção de assentamentos precários na cidade; fortalecimento do papel do Estado na gestão da Política e na regulação dos agentes privados; priorização da questão habitacional, mobilizando os entes e recursos com vistas à sustentabilidade da própria política; democratização do acesso à terra urbanizada e ao mercado secundário de imóveis; ampliação da produtividade e melhoria da qualidade da produção habitacional; e incentivo à geração de emprego e renda, dinamizando a economia.

A PNH contaria com um conjunto de instrumentos, dentre eles, o principal era o Sistema Nacional de Habitação (SNH). O SNH definiria as regras de destinação dos recursos onerosos e não-onerosos utilizados na implementação da política e faria a integração tanto dos níveis governamentais como dos agentes públicos e privados.

O SNH possuía dois subsistemas que operavam com diferentes fontes de recursos: o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Sistema Nacional de Habitação de Mercado (SNHM). O primeiro era voltado exclusivamente para a faixa de interesse social e buscava garantir que os recursos públicos se destinassem para esse setor de baixa renda. Já o segundo, buscava a reorganização do mercado privado de habitação a fim de facilitar a promoção imobiliária. No âmbito do SNHIS faz parte ainda o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) instituídos pela Lei 11.124/2005.

A figura 02 ilustra a estrutura da PNH desenvolvida a partir do Governo Lula.

Figura 02 – Política Nacional de Habitação:



Fonte: Brasil (2010, p. 15).

O SNHIS foi o primeiro projeto de lei de iniciativa popular apresentado ao Congresso Nacional, com mais de um milhão de assinaturas. O projeto foi elaborado com o auxílio do Fórum Nacional da Reforma Urbana com a finalidade de criação de um fundo público para atendimento da demanda por moradia popular tem por objetivo articular as políticas de habitação social de forma descentralizada para promoção de moradias para a população de baixa renda. O sistema era organizado de forma a distribuir as competências e responsabilidades da promoção habitacional entre os três níveis de governo. Os estados e municípios que aderissem ao sistema deveriam instituir um fundo que seria gerido por um conselho com participação popular e

também deveria desenvolver um plano com as diretrizes da política habitacional, levando em consideração as necessidades locais. Nesse sistema eram geridos diversos programas habitacionais com fontes de recursos também diversas. Além do FGTS, o Orçamento Geral da União (OGU), o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e o Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) também compunham as fontes de recursos desse sistema.

Na Lei 11.124/2005, que criou o SNHIS e FNHIS é previsto também o Plano Nacional de Habitação (PlanHab), que seria o plano de ação da política nacional que havia sendo planejada, estabelecendo o desenho dessa política. O PlanHab foi elaborado entre 2007 e 2008 e estruturava-se em quatro eixos, de acordo com Brasil, 2010:

- i) Modelagem de subsídios e alavancagem de financiamentos para população de baixa renda;
- ii) Organização institucional e ampliação dos agentes do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social;
- iii) Propostas e mecanismos de fomento para a cadeia produtiva da construção civil; e
- iv) Incentivos á adoção de mecanismos de política territorial e fundiária para ampliação de áreas para habitação de interesse social.

Estabelecendo um paralelo de comparação às políticas habitacionais anteriores, no regime militar, a organização da política habitacional era feita de forma totalmente centralizada e autoritária, sendo o BNH o órgão central responsável pela organização desse setor e suas operações. Nesse período, o volume considerável de investimentos públicos na área da construção visava o aquecimento da economia de um lado e de outro, o controle social da população, sobretudo na área da habitação, em específico, tendo em vista o apelo à “ideologia da casa própria” como forma de angariar apoio das massas populares.

Já o período de FHC é marcado por uma política habitacional que busca tratar a habitação como um direito social, sendo um marco importante nesse âmbito, a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, que define os instrumentos que o poder público pode utilizar para garantir o cumprimento da função social da propriedade, da regularização fundiária e a gestão democrática e participativa da cidade. Esse período é marcado também pela questão habitacional ser tratada de forma setorial, com programas pulverizados e descentralizados, sem uma organização institucional de fato.

Conforme explica Shimbo (2010), a Política Nacional de Habitação previa que para cada tipo de recurso, oneroso ou não-oneroso, existiria uma determinada destinação no SNHIS. Dessa

forma, os recursos advindos do FGTS “seriam destinados tanto para financiamentos onerosos, como para financiamentos subsidiados (com recursos combinados com outros fundos)”. Os recursos não-onerosos advindos do FNHIS seriam destinados a agentes públicos. E os outros fundos (FDS, FAR, FAT), seriam destinados à programas já existentes ou recém-criados.

O quadro a seguir demonstra os programas habitacionais geridos pelo Ministério das Cidades em 2008 considerando seus produtos e fontes de recursos:

Quadro 03 – Programas Habitacionais geridos pelo Ministério das Cidades (2008)

<b>Produtos</b>	<b>Programas/Ações</b>	<b>Fontes</b>
Construção de unidades habitacionais novas	Programa da Ação Provisão Habitacional de Interesse Social	FNHIS/OGU
	Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários	FNHIS/OGU
	Apoio à Produção Social da Moradia	FNHIS/OGU
	Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH	OGU
	Carta de crédito Individual	FGTS
	Carta de crédito Associativo	FGTS
	Apoio à Produção	FGTS
	Pró-Moradia	FGTS
	Programa de Arrendamento Residencial (PAR)	FAR
	Programa Crédito Solidário	FDS
Aquisição de unidades habitacionais novas	Programa da Ação Provisão Habitacional de Interesse Social	FNHIS/OGU
	Apoio à Produção Social da Moradia	FNHIS/OGU
	Carta de Crédito Individual	FGTS
	Carta de Crédito Associativo	FGTS
	Programa Crédito Solidário	FDS
	Programa de Arrendamento Residencial (PAR)	FAR
Aquisição de unidades habitacionais usadas	Programa da Ação Provisão Habitacional de Interesse Social	FNHIS/OGU
	Carta de Crédito Individual	FGTS
Conclusão, Ampliação, Reforma ou Melhoria de Unidade Habitacional	Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários	FNHIS/OGU
	Carta de Crédito Individual	FGTS
	Programa Crédito Solidário	FDS
Aquisição de materiais de construção	Carta de Crédito Individual	FGTS
	Programa Crédito Solidário	FDS
Aquisição de lotes urbanizados	Programa da Ação Provisão Habitacional de Interesse Social	FNHIS/OGU
	Apoio à Produção Social da Moradia	FNHIS/OGU

<b>Produtos</b>	<b>Programas/Ações</b>	<b>Fontes</b>
	Programa Crédito Solidário	FDS
	Carta de Crédito Individual	FGTS
Produção de lotes urbanizados	Programa da Ação Provisão Habitacional de Interesse Social	FNHIS/OGU
	Carta de Crédito Associativo	FGTS
Requalificação de Imóveis Reabilitação Urbana	Programa da Ação Provisão Habitacional de Interesse Social	FNHIS/OGU
	Apoio à Produção Social da Moradia	FNHIS/OGU
	Carta de Crédito Associativo	FGTS
	Programa Crédito Solidário	FDS
	Programa de Arrendamento Residencial (PAR)	FAR
Urbanização de Assentamentos Precários	Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários	FNHIS/OGU
	Programa de Atendimento Habitacional através do Poder Público – Pró-Moradia	FGTS
	Habitar Brasil / BID	OGU
	Pró-Moradia	FGTS
Desenvolvimento Institucional	Habitar Brasil / BID	OGU
	Pró-Moradia	FGTS
Apoio à Prestação de Serviços de Assistência Técnica	Programa da Ação Provisão Habitacional de Interesse Social	FNHIS/OGU

Fonte: Shimbo (2010, p. 79). Elaborado a partir de Moraes (2007) e de informações do Ministério das Cidades (2008)

Os programas que tinham por objetivo a produção ou aquisição de unidades habitacionais novas, seriam os programas em que o mercado privado atuaria, seja como proponente ou como beneficiário indireto. Ao se analisar, dentre estes programas a relação entre a fonte de recursos e as rendas dos beneficiários, e a relação entre as rendas dos beneficiários e os proponentes (públicos ou privados), é possível constatar algumas contradições existentes com a ideia central do Subsistema de Habitação de Interesse Social. Cruzando as informações de alguns programas habitacionais e as relações entre os fatores mencionados, percebe-se a possibilidade de agentes privados adentrarem nas linhas de financiamento baseadas em recursos onerosos advindos do FGTS, o que vai de encontro ao proposto na Política Nacional da Habitação.

No Subsistema de Habitação de Mercado, o foco era na captação de recursos para o setor. O objetivo era viabilizar a articulação entre o Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI) e o Sistema Financeiro de Habitação (SFH). Para isso eram previstas estratégias de captação tanto por meio de bancos múltiplos, através da caderneta de poupança, como pelo mercado de capitais, via emissão de Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRI). Nesse âmbito, diversas medidas

foram tomadas com finalidade de regulação para o estímulo da produção habitacional por meio do mercado privado. Entre essas medidas, destaca-se algumas: diminuição do IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados); redução de juros sobre depósitos não utilizados para financiamento dentro do SFH e exigindo que, no mínimo, 65% dos depósitos para contas de poupança sejam utilizados para este fim; Lei nº 10.931 (lei do Patrimônio de Afetação) que buscava dar segurança jurídica e econômica ao mercado privado; liberação de recursos da Caderneta de Poupança (SBPE) (Resolução nº 3259 do Conselho Monetário Nacional).

Em 2007, quando o governo Lula promove algumas mudanças na política econômica que consistem em medidas mais intervencionistas e um aumento de gastos públicos com programas sociais e de transferência de renda, é lançado o PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), Com a finalidade de contribuir, segundo o governo, para o desenvolvimento acelerado e sustentável da economia do país, o PAC planejava a realização de parcerias público-privadas para a execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, energética e logística No setor habitacional, o programa priorizou a urbanização de favelas, com forte visibilidade política.

No cenário macroeconômico, à época do lançamento do PAC, conforme explica Cardoso *et al.* (2017) o Banco Central dá início a uma redução cautelosa da taxa básica de juros visando um melhor desempenho da economia, maior crescimento do PIB e também teria impacto sob o crédito imobiliário. Devido a medidas como os programas de transferência de renda e aumento real do salário-mínimo, os níveis de pobreza são aos poucos reduzidos. Esses elementos formariam um cenário econômico favorável ao crescimento do financiamento habitacional, viabilizando as políticas habitacionais em desenvolvimento.

Além de mudanças nas regras de aplicação dos recursos do FGTS, como a que determinou o emprego dos recursos que excedessem as necessidades de remuneração básica do fundo em subsídios para operações de crédito, viabilizando as aplicações em habitação de interesse social para as camadas de renda até três salários-mínimos. No âmbito do SBPE, também ocorreu um aumento das operações de financiamento habitacional, com o aumento da captação e aplicação das cadernetas de poupança (Cardoso *et al.*, 2017). Ainda integrando esse cenário, há o processo de reestruturação do setor imobiliário iniciado em 2005 com a abertura e capital de diversas empresas desse setor. Nesse processo, essas empresas captaram grande volume de recursos e expandiram seu tamanho de forma inédita, inclusive de forma geográfica, para outras áreas do país, em um processo que será detalhado no capítulo 3. Diante da lentidão na execução do PAC, o setor habitacional demandava um programa específico. Além disso, outro fator era premente: a crise mundial de 2008, que teve reflexos no crescimento econômico brasileiro. Assim, também

visando à eleição que se aproximava em 2010, o governo optou pela adoção de políticas com respostas de curto prazo no que se refere ao aquecimento da economia, que incluíam a manutenção do crédito, o atendimento aos setores mais atingidos pela recessão e a sustentação dos investimentos públicos (Ferreira *et al*, 2019).

Em 2009, como resultado dessas medidas e também do estímulo à provisão privada de habitação, é lançado o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). O programa foi instituído por meio da medida provisória nº 459/2009 editada em parceria com o setor imobiliário e o setor da construção civil (Santo Amore, 2015). No mês subsequente foi transformada na Lei nº 11.977/2009, publicada no DOU em 8 de julho de 2009. A Lei também dispunha sobre a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, de forma a facilitar e viabilizar essa medida.

O PMCMV representou um “ponto de desvio” de toda a política que vinha sido desenvolvida. O programa apresentou alguns pontos que inicialmente previstos no PlanHab, como a separação em grupos de famílias e rendas, para atendimento; utilização do Fundo Garantidor, redução da taxa de juros; modelo de subsídios oriundos do OGU e FGTS integrados; busca pela expansão do mercado privado para produção de habitações.

Enquanto cada programa que vinha sendo desenvolvido pelo governo possuía objetivos bem determinados, desenhados para atender uma faixa de renda e grupo de família especificamente, o PMCMV acaba se constituindo como uma mistura de programas, com objetivos sociais, econômicos e de reestruturação de setor.

Para ilustrar a retrospectiva feita até aqui, considerando a política habitacional do país e os governos federais compreendidos entre os anos de 1946 e 2009, é possível ver na linha do tempo contida na figura a seguir, os principais pontos nesse período.

Figura 03 – Linha do tempo política habitacional brasileira.



Fonte: Elaborado pela autora.

## 2.2 Programa econômico-habitacional Minha Casa Minha Vida

Como apontado anteriormente, a eleição de Lula à Presidência do país cria expectativas em relação à política habitacional, tendo em vista a proposta do presidente para esse setor, presente no Projeto Moradia. Dentre outras medidas, o projeto propunha: criação do Sistema Nacional de Habitação, formado pela União, Estado e Municípios; criação de conselhos nos níveis nacional, estadual e municipal que viabilizassem a Gestão Democrática da Política

Habitacional e Urbana; aprovação do Fundo Nacional de habitação; articulação da política habitacional com a política de controle e recuperação da valorização fundiária e imobiliária.

Essas propostas prosseguiram com a criação do Ministério das Cidades em 2003 que foi composto por uma equipe técnica vinculada ao Fórum Nacional da Reforma Urbana e se organizava em 4 secretarias: Habitação, Saneamento, Transportes e Mobilidade e Programas Urbanos. A Secretaria Nacional de Habitação propôs a estruturação do Sistema Nacional de Habitação que foi debatida de forma participativa por meio da Primeira Conferência das Cidades. Em 2005, foi aprovado o Fundo nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), que também estabeleceu o Sistema Nacional de Habitação.

Até então, o governo Lula, majoritariamente, seguia diretrizes baseadas na participação efetiva de diversos atores na construção de uma política habitacional que considerasse, de fato, as demandas e características locais. Fato que pode ser notado no planejamento e desenvolvimento dos instrumentos descritos anteriormente.

Em 2008, o mundo adentra numa crise econômica iniciada nos Estados Unidos a partir de problemas na estrutura e operação de títulos lastrados em hipotecas negociados no mercado secundário, os *subprimes*. A resposta do governo foi direcionada no sentido de expandir o crédito, por meio dos bancos públicos e em 2009, lança o PMCMV, como uma medida de caráter anticíclica.

Lançado como um pacote de investimentos na área da habitação, com uma meta inicial de construção de um milhão de moradias, o PMCMV foi uma das principais ações do governo no sentido de mitigar os efeitos da crise de 2008 no país. Foi também apresentado como uma política social de grande alcance. Dessa forma, o programa veio solucionar o problema habitacional também, mas de forma descolada do que havia sendo planejado com a PNH e PlanHab. Na lei que instituiu o PMCMV, a Lei 11.977/2009, além da produção formal de moradia por meio de créditos e subsídios públicos, também propôs a regulamentação fundiária de assentamentos urbanos, incluindo assim uma atuação baseada na política que vinha sendo pensada. Apesar disso, pode-se observar a efetivação apenas da primeira da proposta, já que esta é a que fomenta o mercado das construtoras e incorporadoras em detrimento da segunda proposta, de regularizar moradias informais.

Sobre o programa, Fix e Arantes (2009) tecem alguns comentários:

O volume de subsídios que mobiliza, 34 bilhões de reais (o equivalente a três anos de Bolsa-Família), para atender a população de 0 a 10 salários mínimos de rendimento familiar, é, de fato, inédito na história do país – nem mesmo o antigo BNH dirigiu tantos

recursos à baixa renda em uma única operação. Por isso, o governo Lula tem destacado que o investimento, apesar de focado na geração de empregos e no efeito econômico anti-cíclico, tem um perfil distributivista, ao contrário do que faria a oposição – que provavelmente executaria obras diretamente de interesse do capital. (Fix; Arantes, 2009)

De forma resumida e de acordo com as informações veiculadas pela CEF quando do lançamento do Programa e sistematizadas por Shimbo (2010), O MCMV possui quatro modalidades de financiamentos:

- 1) **Habitação para famílias com renda até 1.395,00:** aquisição de empreendimentos na planta, pelo fundo criado especialmente para a modalidade;
- 2) **Habitação para famílias com renda entre 1.395,00 e 4.650,00** financiamento junto às empresas do mercado para a produção de habitação;
- 3) **Operações coletivas urbanas e rurais em parceria com associações e cooperativas sem fins lucrativos;**
- 4) **Crédito corporativo para infraestrutura:** financiamento de infraestrutura interna e/ou externa aos empreendimentos habitacionais.

Segue tabela com os valores respectivos em Reais de cada faixa de renda do Programa, que foram alteradas com o tempo, de acordo com cada fase do Programa, mediante Leis, Decretos e Portarias, além da criação da Faixa 1,5, realizada no ano de 2016:

Tabela 01 – Evolução das Faixas de Renda Familiar

	Fase 1 (2009)	Fase 2 (2011)	Fase 3 (2016)	Fase 4 (2019)
<b>Faixa 1</b>	Até R\$ 1.395	Até R\$ 1.600	Até 1.800	Até 1.800
<b>Faixa 1,5</b>	Não existia	Não existia	Até 2.350	Até R\$ 2.350
<b>Faixa 2</b>	Até R\$ 2.790	Até R\$ 3.275	Até 3.600	Até 4.000
<b>Faixa 3</b>	Até 4.650,00	Até 5.000	Até 6.500	Até 9.000

Fonte: Brasil, Ministério da Economia (2020, pag. 11). Elaborada a partir de Lei 11.977/2009, Decretos 7.499/2011 e 7.825/2012 e Portarias Interministeriais nº 96,98 e 99/2016 e nº 528/2017

Importa para a presente pesquisa as duas primeiras modalidades, detalhadas a seguir conforme publicação Brasil (2010):

- a) **Famílias com renda até 1.395,00:** subsídio integral, isenção do seguro, prestação de até 10% da renda, prazo para pagamento de 10 anos, prestação mínima de R\$ 50,00;
- b) **Famílias com renda entre 1.395,00 a 2.790,00** subsídio parcial nos financiamentos, redução dos custos do seguro e acesso ao Fundo Garantidor, os financiamentos podem chegar ao prazo de 30 anos com comprometimento de até 20% da renda;

**c) Famílias com renda entre 2.790,00 e 4.650,00:** estímulo para a compra da habitação com redução dos custos do seguro e acesso ao Fundo Garantidor

Quanto ao modo de operacionalização, de acordo com Arantes e Fix (2009), na faixa de renda mais baixa (0 a 3 salários mínimos por família), a produção por construtoras é feita por oferta privada ao poder público com valores entre 41 mil e 52 mil por unidade, em caso de município acima de 50 mil habitantes e da modalidade casa ou apartamento. Dessa forma, a construtora define o projeto e o terreno, aprova junto aos órgãos competentes e vende o que produzir à CEF sem gastos de incorporação imobiliária e comercialização, sem risco de inadimplência dos compradores ou vacância das unidades. A CEF define o acesso às unidades habitacionais a partir da análise de cadastros municipais realizados pelas prefeituras com as demandas das famílias. Essa forma de operacionalização resultou em algumas críticas, como ilustra os autores:

Assim, os projetos não são formulados a partir do poder público ou da demanda organizada, não são licitados, não são definidos como parte da estratégia municipal de desenvolvimento urbano e podem inclusive contrariá-la. São estritamente concebidos como mercadorias, rentáveis a seus proponentes. Mesmo que submetidas à aprovação dos órgãos competentes, estes estão pressionados em todas as instâncias a obter resultados quantitativos para cumprir as metas do programa. (Arantes, Fix, 2009)

Portanto, por ser um programa concebido na esfera federal, sem a participação e discussão com as esferas estadual e municipal, nem com outros atores ligados a questão do desenvolvimento urbano e políticas habitacionais, sua operacionalização enfoca no mercado privado e seus interesses sobretudo. Também deve-se considerar o fato de que os Municípios, em sua maioria, são mais frágeis no que diz respeito às questões normativas e também mais impermeáveis aos interesses privados.

Nas faixas de rendas superiores, entre 3 a 10 salários mínimos, os recursos são do FGTS e os subsídios fornecidos vão até 20 mil reais, também contemplam redução de juros. Nesse caso as construtoras apresentam projetos dos empreendimentos às superintendências regionais da CEF que analisam e autorizam o lançamento e em seguida assina o contrato de financiamento à produção.

Nessa modalidade, de acordo com Shimbo (2010), a CEF financia o mutuário pessoa física, durante a obra do empreendimento, e o montante é abatido da dívida da construtora. Assim, o beneficiário se dirige diretamente a construtora para a aquisição do imóvel ou aos Feirões de Imóveis da Caixa”.

Um fator a se destacar na análise da presente pesquisa, se deve a operacionalização na produção habitacional e o destino dos recursos públicos no âmbito do MCMV que corroboram

para o entendimento de priorização das empresas construtoras. Segundo Arantes e Fix (2009), 97% do subsídio público disponibilizado, com recursos da União e FGTS, são destinados à oferta e produção direta por construtoras privadas. Apenas 3% são destinados a entidades sem fins lucrativos (cooperativas, movimentos sociais etc.).

Para esses autores, a aposta na iniciativa privada como agente motora do programa, se deve a “lentidão e a baixa efetividade da administração pública, diante da solicitação de rapidez operacional exigida pela situação emergencial de reversão da crise” (e das eleições próximas).

Arantes e Fix (2009) chegam a afirmar ainda que, o subsídio da forma que foi desenhado pelo pacote, tem na família beneficiária um “álibi-social” para que o Estado favoreça uma fração do capital, o setor imobiliário, ou seja, o subsídio estaria sendo destinado a esse setor tendo como justificativa a “chancela social” dada pela habitação popular.

É importante destacar também, tendo em vista a operacionalização do programa, a ruptura do formato efetivamente participativo idealizado no início do governo Lula de desenvolver as políticas habitacionais. O PlanHab, “encomendado” pelo governo e pensado desde 2007 era planejado ouvindo diversos agentes entre movimentos populares, governos estaduais e municipais por meio de conferências, reuniões técnicas, seminários. Já na concepção do PMCMV, o processo foi bem diferente. O programa foi desenhado a partir do diálogo com representantes do setor privado, da construção civil, sob liderança da Casa Civil e do Ministério da Fazenda, ou seja, sem a efetiva participação popular.

Entre diversas críticas direcionadas ao programa, cabe ressaltar aqui algumas. As duas principais delas e talvez as que contribuíram para outras questões alvo também de críticas são o fato de que o programa seguiu uma lógica “de cima para baixo” e base e foco do programa ser o crédito, ou seja, a aquisição (e produção) de novas unidades habitacionais, minimizando outras alternativas e outras questões como a questão fundiária, que por ser um assunto complexo e extenso, demanda um trabalho específico.

A desconexão do PMCMV com a política urbana (e seus instrumentos) também é um quesito a ser observado na operacionalização do programa. Somado ao protagonismo concebido ao setor privado, trouxeram alguns resultados contraditórios e inconsistentes com a política habitacional inicialmente desenvolvida, como a localização dos empreendimentos construídos que geraram outros problemas como segregação espacial.

A escala dos empreendimentos também se mostrou como uma problemática na execução do programa em alguns casos. Diversos empreendimentos foram construídos no formato de

condomínio dividido em etapas e de forma contínua, resultando num grande aglomerado residencial e impactando a continuidade do espaço urbano. Um exemplo desse fenômeno pode ser percebido em Campina Grande, como mostra a figura abaixo, que retrata um empreendimento do PMCMV (faixa 2 e 3):

Figura 04 – Residenciais Dona Lindu I, II, III, IV



Fonte: Google Maps (2023) adaptado pela autora.

Outros fatores a serem analisados, a partir da percepção de que o núcleo central do programa é aquele voltado para as empresas, como observa Cardoso, Aragão, Araújo (2011), são: o papel dos estados e municípios nesse modelo; as estratégias das empresas na promoção dos empreendimentos imobiliários; o reflexo no processo de estruturação do espaço urbano com a implementação do PMCMV.

Conforme mencionado anteriormente, as empresas (que acessam diretamente os recursos do FAR) apresentam projetos dos empreendimentos à CEF que os avalia e aprova. Portanto, análise dos projetos, a contratação de obras, assim como a medição das etapas finalizadas, são parte da responsabilidade da CEF. O papel dos estados e municípios, dessa forma, passa a ser organizar a demanda para seleção dos cadastros beneficiários pela CEF. Outro papel para os municípios é o de facilitar a produção, flexibilizando a legislação municipal tributária, urbanística e edilícia da cidade. Em todo caso, o promotor do empreendimento deixa de ser o setor público e passa a ser o setor privado (Cardoso, Aragão, Araújo, 2011).

Para maximizar seus lucros, objetivo primordial das empresas, e considerando que o teto do financiamento limita o preço final dos empreendimentos, as empresas utilizam algumas estratégias para essa finalidade. Cardoso, Aragão e Araújo (2011) expõe dois exemplos: um é reduzir o preço pago pela terra por meio de outra estratégia comumente realizada, como constituir banco de terras ou *land bank*, o outro é reduzir o custo da construção. Essas estratégias serão mais bem explicadas e outras identificadas nos capítulos seguintes.

Assim, o fato de o PMCMV ter sido aprovado de forma “urgente” e ser mais direcionado para parte financeira, ou seja, nas políticas de crédito, até por se tratar de um programa de caráter anticíclico, portanto, econômico, fez com que o programa não tivesse uma estrutura mais complexa e articulada. Por exemplo, estava ausente do programa instrumentos que tratassem da questão fundiária, para que fosse evitado que a terra fosse “tratada” segundo as dinâmicas do mercado, já que muitos municípios não cumprem exatamente os princípios do Estatuto da Cidade e subvertem, muitas vezes, seus próprios instrumentos normativos aos interesses privados. Portanto, a localização dos empreendimentos é um problema que está ligado a questão da terra, já que para a construção desses empreendimentos prevalece o interesse dela ter menor custo e que se alinhe ao interesse do mercado.

As estratégias adotadas pelas empresas, na produção habitacional do PMCMV refletem na estruturação do espaço urbano. A forma de produção dessas empresas resulta num “produto”: a casa própria, e esta ganha especificidades, até certo ponto, de acordo com as características de cada local. No entanto, também parecem guardar características similares independentemente do local em que se inserem. Nos capítulos seguintes, esta questão também constitui uma análise a ser feita.

### **2.3 Mudanças no sistema financeiro: Habitacional e Imobiliário (SFH e SFI)**

Antes de continuar uma análise mais crítica em relação ao Programa Minha Casa Minha Vida, bem como em relação à questão da mercantilização da casa própria e sua relação com o crédito habitacional, é necessário compreender melhor as mudanças ocorridas em relação ao financiamento e ao crédito habitacional antes da criação desse Programa e a partir da criação do BNH e SFH até o SFI.

O Banco Nacional de Habitação (BNH) foi criado por meio da Lei 4.380 de 21 de agosto de 1964 que também criou o Sistema Financeiro de Habitação (SFH). Na ocasião também foram instituídos a correção monetária nos contratos imobiliários, as Sociedades de Créditos Imobiliários (SCI), as Letras Imobiliárias (LI) e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo

(SERFHAU). Além do Sistema Financeiro de Habitação, o Fundo de Garantia do Trabalhador (FGTS) e o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE), foram pontos importantes em relação ao crédito habitacional no país, criados respectivamente em 1966 e 1968 e tornando-se os principais fundos de financiamento de crédito habitacional e imobiliário do país.

Conforme explica Royer (2009), o foco da primeira presidenta do BNH, Sandra Cavalcanti, então representante do grupo que apoiara o golpe militar de 1964, era a erradicação de favelas e construção de conjuntos habitacionais nas periferias das cidades, ou seja, em áreas mais distantes. Com essa finalidade foram criadas 19 COHABS no país entre 1964 e 1965. Contudo, havia outro grupo composto por empresários da construção civil que tinham interesses diferentes para essa área, sobretudo considerando os recursos que estavam sendo destinados a área da construção civil. Assim, em 1965 a presidência do BNH foi substituída por um representante deste segundo grupo, Luiz Gonzaga do Nascimento e Silva

Com a mudança na presidência, foram criadas medidas para que fosse instituído um modelo de crédito imobiliário semelhante ao modelo americano das *saving and loans*, alterando assim a forma de atuação do BNH, passando a representar mais o interesse financeiro.

A partir de então, outras medidas foram tomadas seguindo essa linha de atuação: a Lei 4.864 de 1965 criou medidas de estímulo à indústria de construção civil, que entre outras ações, decidiu por aumentar o limite dos valores das habitações para aplicação de recursos, bem como liberou o Banco Central autorizar sociedades de crédito e financiamento a se transformarem em sociedades de crédito imobiliário. Ainda nessa linha de atuação, foi criada a Lei 4.728, também de 1965, que disciplinou o mercado de capitais e também impactou o SFH.

No que se refere aos recursos destinados ao SFH, como afirma Royer (2009), após um ano de instituído o Sistema Financeiro, ainda não representavam um caixa significativo para que impulsionasse de fato a indústria da construção civil. Eram compostos por contribuições incidentes sobre salários e sobre letras imobiliárias emitidas pelo BNH e recursos da União.

Esse cenário começa a mudar quando em 1966, por meio da Lei 5.107, é criado o FGTS e o BNH passa a contar com mais esse recurso, obtendo um maior impulso em suas operações. O FGTS é um fundo financeiro constituído por uma contribuição mensal de 8% depositados em conta aos trabalhadores por seus empregadores, sob gestão pública, formando uma poupança garantidora compulsória para o trabalhador.

Após a implementação do FGTS como fundo de recurso, considerado de suma importância para o setor da construção, o BNH chegou a ser considerado a maior instituição

bancária do país. Por outro lado, o aumento dos recursos com os quais o BNH passou a operar representou mais uma mudança em seu perfil e forma de atuação, para alguns autores, já que

Os novos recursos eram de caráter reembolsável, tinham um custo financeiro e administrativo não inferior a 5% ao ano para o FGTS e 8,5% para as cadernetas de poupança e letras imobiliárias. (...) O cumprimento dessas novas obrigações exigiria, naturalmente, que as aplicações do BNH e SFH como conjunto tivessem uma rentabilidade média suficiente para cobrir os custos financeiros e operacionais e assegurar um mínimo de reservas técnicas destinadas a compensar o risco de eventuais inadimplências dos tomadores dos empréstimos concedidos pelas entidades financiadoras. (Aragão, 1999, p. 98).

Assim, conforme foi alterado a origem do recurso que formava o funding da política, foi alterado também seu caráter, como pontua Royer, esse fato significa a preocupação com duas questões: a necessidade de liquidez e solvabilidade dos recursos e a preocupação de utilizá-los com quem tivesse capacidade financeira, ou seja, financiar quem poderia pagar.

Até então, pode-se destacar duas situações que propiciaram algum redirecionamento no perfil da política representada pelo BNH. Primeiramente a mudança na presidência instituiu o interesse financista na liderança do Banco e demonstrou o alinhamento ao modelo americano de crédito imobiliário. Em detrimento, assim, do plano da primeira presidenta (Sandra Cavalcanti) que seria pautado numa intervenção habitacional voltada a construção de grandes conjuntos nas periferias e erradicação das favelas, criando pra isso um razoável número de COHABs em todo o país, um total de 19 num período de 17 meses. O modelo então reiniciado estava mais direcionado aos interesses do setor da construção civil.

A segunda situação que redirecionou o perfil do BNH, foi a destinação dos recursos do FGTS como funding da política habitacional e que passou a ser gerido pelo BNH. A própria criação do FGTS pode ser analisada à luz da temática da superexploração do trabalhador, já que o Fundo se constitui como uma poupança forçada, quase sempre com valorização inferior a qualquer aplicação financeira e não destinada ao trabalhador, a princípio, mas canalizada ao setor habitacional privado. No entanto, para aprofundar tal análise, seria necessário fazê-la num trabalho a parte.

Em relação à discussão presente, o direcionamento dos recursos do FGTS para o setor habitacional corrobora com o encaminhamento da política habitacional via capital financeiro. Os recursos do FGTS, ao “financiar quem podia pagar”, dá início ao desenvolvimento de uma política habitacional lastreada na estrutura do crédito imobiliário, ou seja, uma política que vai ao encontro aos interesses do mercado, mesmo que para isso, anuncie o contrário, que a função do mercado se dá pela necessidade de atendimento às demandas da população de mais baixa renda. Na prática, como menciona Bolaffi (1977), entre 1964 e 1977, o BNH aplicou Cr\$ 135

bilhões, financiando 1 milhão e 739 mil habitações, que foram destinadas, em sua maioria, a famílias com rendimentos superiores a 12 salários mínimos.

Além do FGTS, o SBPE (Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo), que foi implantado juntamente com o SFH, e foi a segunda fonte de recursos, também representou volume importante quanto à captação de recursos, principalmente quando foi incorporado às caixas econômicas. O SBPE é composto por entidades públicas e privadas que captam as poupanças voluntárias do público e destinam esse recurso para o setor habitacional (Caixas Econômicas, Sociedades de Crédito Imobiliário (SCI) e Associação de Poupança e Empréstimos (APE).

Nesses primeiros anos de funcionamento, também denominada por alguns autores como a primeira fase do BNH e do SFH, houve a estruturação institucional e a definição da política de financiamento desse sistema, sendo assim criado o FGTS e o SBPE, medidas de estímulo ao setor da construção civil, criação da lei do mercado de capitais e incorporação imobiliária. O funcionamento do BNH e SFH se deu de duas formas: as COHABs atendiam a faixa de renda mais baixa (0 a 3 salários mínimos) e os agentes financeiros privados atendendo as faixas maiores.

Além das medidas descritas, é também dessa fase a criação do programa Mercado de Hipotecas, onde buscou-se implantar no país um sistema semelhante ao das *saving and loans* americanas. Sobre esse programa, Bolaffi (1977), por meio de uma pesquisa, fez uma análise crítica sobre seus resultados. Ele aborda a problemática de se deixar a cargo da iniciativa privada qual a faixa da demanda seria atendida e que tipo de habitação seria produzida e também os efeitos de uma política que prioriza a questão financeira, como o reajuste do sistema de prestação e do saldo devedor. Entre as causas de insucesso do programa, o autor indica entre elas “a falta de experiência do próprio BNH num ramo de alta complexidade operacional”.

Também nesse início, a partir de 1967, ocorreu a integração dos bancos comerciais ao SFH, tendo em vista o aumento dos aportes de recurso mediante a criação do FGTS. Os recursos do FGTS proporcionariam mais lucros aos bancos já que ficariam por mais de trinta dias retidos. Segundo Melo (1988) a “gênese da fração de classe do capital financeiro operando na área do crédito imobiliário pode ser localizada nesse período”.

Numa segunda fase do BNH, são criados alguns programas com a finalidade de financiar obras urbanas visando injetar recursos na construção civil. Esses programas teriam como tomadores de empréstimo estados, municípios e companhias de saneamento. Outros Programas

Complementares também foram criados, em 1975 com outra finalidade: melhorar a infraestrutura de conjuntos financiados pelo BNH. Segundo Royer, parte dessa mudança no BNH pode ser entendida como a necessidade de buscar clientes com capacidade de pagamento, mediante o fracasso do Mercado de Hipotecas com a inadimplência como resultado.

Já em 1973, é lançado o PLANHAP – Plano Nacional de Habitação Popular,

A habitação popular e a erradicação do déficit habitacional brasileiro estão no centro das justificativas para a criação do Plano Nacional de Habitação em 1964 e do Plano Nacional de Habitação Popular em 1973. Novamente são lembrados os benefícios que o BNH trará ao desenvolvimento do país através do estímulo à indústria da construção e através da geração de milhares de empregos diretos e indiretos. (Maricato, 1987, p.42)

Dessa forma, com o lançamento do PLANHAP fica nítido um reconhecimento do governo de que não havia atingido a demanda para a qual foi criado o BNH e SFH. O que se pode considerar uma terceira etapa do BNH é a fase a partir de 1975 em que os resultados dos programas destinados a faixa de renda mais baixa começam a aparecer, sobretudo no que diz respeito às COHABs.

Na quarta e última etapa do BNH, foram criados programas como o Financiamento da Construção ou Melhoria de HIS (1977), foi reformulado o Programa de Lotes Urbanizados (1978) e o Programa de Erradicação da Sub Habitação - PROMORAR (1979). Como explica Royer, esses programas em consonância com o 2º PND (Plano Nacional de Desenvolvimento), “que procurava conduzir um reformismo conservador como renovação do projeto político do regime autoritário”, representava um tipo de política social que não busca resolver os problemas a partir de sua estrutura, mas tão somente, promover uma intervenção superficial onde os resultados fossem rapidamente percebidos. Ainda assim, o programa PROMORAR destaca-se em representar uma certa inflexão na tendência das políticas habitacionais voltadas para a baixa renda, sendo o primeiro programa destinado a erradicação de favelas, realizando para isso a urbanização desses espaços, ou seja, mantendo os moradores na mesma área.

Já em 1983, as prestações dos contratos de financiamento habitacional sofrem reajuste com base em 80% da variação do salário mínimo, devido ao aumento da inflação, índice bem diferente aplicado aos saldos devedores. Em 1985, os saldos devedores foram corrigidos em 246%, creditados aos detentores de contas de poupança e do FGTS, enquanto as prestações foram reajustadas em 112% (Aragão, 1999). Assim, como aduz Luciana Royer, “o descasamento entre os indexadores das operações e os encargos mensais foram fatores cruciais para o desmoronamento do sistema”.

Além desses fatores, a queda acentuada das contratações no SFH, o desemprego e diminuições salariais que diminuíram a arrecadação do FGTS e das poupanças e conseqüentemente prejudicaram a fonte de recurso do SFH, somada ainda a alta inadimplência tiveram grande importância no colapso financeiro do BNH. Diante da crise econômica no país e também da crise do regime militar, o BNH passou a ser ligado diretamente ao regime e seus erros, sendo questionado junto com ele e tornando seu fim algo inevitável, o que vem ocorrer em 1986.

O colapso do BNH foi seguido por um período de fragmentação institucional das políticas urbanas, com sucessivas transferências de responsabilidade entre ministérios e secretarias. Alguns meses antes a regulamentação do crédito habitacional já tinha sido repassada ao Banco Central por meio do CMN (Conselho Monetário Nacional), juntamente com o controle das cadernetas de poupança.

A passagem da regulamentação da poupança do BNH para o CMN teve significado importante, como destaca Luciana Royer, já que baixou normas acerca da aplicação e exigibilidade. O CMN determinou que as SCIs e APEs recolhessem ao Banco Central 25% dos recursos da poupança, reduzindo os recursos destinados a financiamento imobiliário. O Conselho determinou que dos 65% que deveriam obrigatoriamente serem destinados aos financiamentos habitacionais, 20% deveriam ser aplicados à taxa de mercado, 10% em operações de financiamentos do SFH com valor de até 2.500 OTN e 35% na faixa de 2.500 a 5.000 OTN. O resultado disso foi a queda de operações no SBPE destinadas as faixas de renda média e média baixa. Portanto,

A crise da economia brasileira e, conseqüentemente, do financiamento público da habitação, recolocou a necessidade de utilização de recursos próprios das empresas na promoção imobiliária, obtidos em grande parte pela antecipação da captação junto ao comprador. (Fix, 2011, p.112)

Entre 1987 a 1994, a política habitacional não tem uma direção definida, haja vista o número de recursos e os financiamentos concedidos e passa a ser tratada de forma clientelística e assistencialista, segundo Castro (1999). No governo de Sarney, mesmo diante de reuniões e grupos de trabalho realizados para tratar do tema da habitação, nenhum projeto reestruturador foi implantado nessa área. Assim, as funções do SFH se mantiveram dispersas, sem uma unidade institucional presente nessa área, o que segundo Royer, parece demonstrar um reforço da dimensão financeira da política habitacional.

As propostas de política habitacional eram pró-mercado, mediante a criação de condições favoráveis para que as empresas privadas promovessem habitação social. (Fix, 2011, p.116).

Ainda segundo a autora, algumas ações tomadas no sentido de direcionar o fluxo de capital para o circuito imobiliário, após a crise do BNH, foram: o autofinanciamento das empresas imobiliárias, crescimento do segmento de alta renda (depende pouco de financiamento), diversificação de atividades de algumas empresas.

Assim, desde a extinção do BNH, como destaca Royer, foram criados e extintos vários ministérios, secretarias, linhas de financiamento e programas voltados para a questão habitacional. Ainda assim, o Sistema Financeiro de Habitação nunca deixou de funcionar, operando com as fontes de recursos iniciais (FGTS e SBPE) e tendo como agente operador a CEF.

Após a extinção do BNH, o desenvolvimento do sistema de crédito é prejudicado e a construção de um novo marco regulatório para este setor passa a ser uma demanda discutida entre algumas entidades como sindicatos patronais da área de construção, entidades de crédito imobiliário e poupança, entidades governamentais. Esse novo modelo de sistema não seria desenvolvido nos mesmos termos do SFH, mas sim baseado no modelo norte americano, onde a securitização incidia sobre o sistema de hipotecas.

Em carta proposta pela Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário (Abecip), em 1997, é lançada a ideia desse novo marco regulatório, conforme o trecho:

O Brasil lançou em novembro de 1995 as bases de uma revolução no seu sistema de financiamento hipotecário. Está deixando para trás o velho Sistema Financeiro da Habitação, vitimado por subsídios bilionários suportados não pelo Tesouro mas pelas instituições financeiras públicas e privadas, que agora vendem seus créditos com substancial deságio. O SFH dá lugar ao Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), que pretende a criação de um amplo mercado de hipotecas, adequado à internacionalização das operações. (Abecip, 1995, p.6)

O texto da Abecip defende um “financiamento imobiliário desregulado”, no qual “é essencial que o SFI opere com a menor regulamentação possível, não sendo obrigado a conceder empréstimos de alto risco”. Quanto ao modelo em que seria baseado, seria o modelo americano, ou seja, centrado na securitização e também “por não ter nenhuma dependência de *funding* direto ou de direcionamento obrigatório”

As justificativas mais frequentes para o novo sistema seriam o suposto fracasso do SFH e a crise do financiamento público, como aduz Fix. Diante disso, o sistema privado de financiamento é que seria o responsável pela viabilização dos financiamentos de longo prazo ao setor habitacional. No entanto, o SFH se manterá operando simultâneo ao novo sistema.

A principal característica que diferencia o SFI do SFH é a origem dos fundos, que seriam captados no mercado de capitais, além do direcionamento dos recursos, que seriam definidos também por mecanismos de mercado.

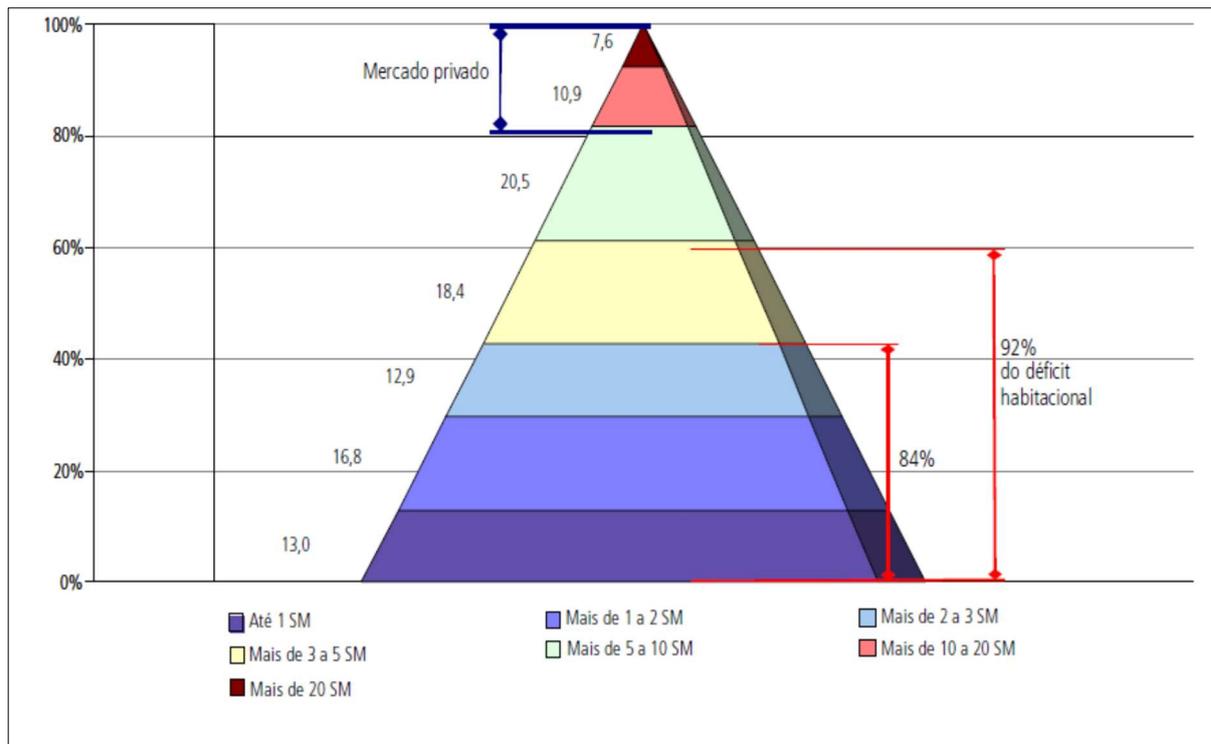
O SFI operou sobretudo no financiamento de edificações comerciais em detrimento das residenciais. Assim, a ideia do SFI de financiar a política habitacional, segundo Royer, é uma operação ideológica que busca justamente o inverso: “a captura do sistema de crédito subvencionado e a concentração de recursos do sistema em detrimento dos grupos de menor poder aquisitivo”.

#### **2.4 Oferta habitacional privada: Programa Minha Casa Minha Vida e habitação social de mercado**

Já no governo Lula, o objetivo passa a ser ampliar a participação do mercado privado na política habitacional. A construção da política neste setor é baseada no Projeto Moradia, elaborado em 2000, no Instituto Cidadania, quando Lula era oposição a FHC. No Projeto havia a previsão de criação do Ministério das Cidades.

A participação do mercado privado seria ampliada neste modelo de política, pois com o atendimento à classe média pelo mercado, até então mais restrito ao segmento de luxo, os recursos públicos federais poderiam se concentrar nas classes mais baixas, com renda abaixo de 5 salários mínimos e onde se concentrava 92% do déficit habitacional. Dessa forma, como explica Mariana Fix, “a classe média deixaria de disputar com os mais pobres os recursos da política de habitação, particularmente os subsídios, como ocorreu no caso do BNH.”O gráfico abaixo demonstra essa realidade.

Figura 05 – Gráfico da população por faixa de renda (Censo 2000) e abrangência do mercado residencial privado e déficit de moradias nas faixas de 0 a 5 e 0 a 3 salários mínimos:



Fonte: Maricato (2006).

A partir dessa mudança na orientação da política habitacional, diversas medidas para aumentar a oferta de crédito habitacional foram tomadas. Entre elas, a regulamentação da Lei de Alienação Fiduciária, visando mais segurança jurídica e econômica diante das taxas de inadimplência do setor; e a aplicação de parte dos recursos do SBPE e FCVS em empréstimos imobiliários. Em outra direção, medidas para ampliar recursos para o setor de Habitação de Interesse Social também foram tomadas, como a aprovação do FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social em 2005, que praticamente dobrou o orçamento para área de habitação nesse ano.

O volume de recursos aumentou de forma significativa e partindo de diversas fontes, como o Orçamento Geral da União, Fundo de Amparo ao Trabalhador, Fundo de Arrendamento Residencial, Fundo de Desenvolvimento Social, Tesouro nacional, FGTS e os do FNHIS. Dessa forma, essa estrutura composta pelas mudanças institucionais e o aumento de recursos alteraram as estratégias das empresas do setor. Conforme descrito por Mariana Fix, seguem algumas estratégias lançadas pelas empresas: lançamento de marcas especializadas no “segmento econômico” com lançamento de novos produtos para essa faixa mediante associação ou compra de empresas menores que já trabalhavam com esse setor; abertura de capital na bolsa de valores (IPO); expansão geográfica para cidades médias e outros estados.

Em relação a abertura de capital na bolsa de valores e a consequente captação de recursos para expansão, algumas dessas empresas, especializadas no segmento popular, intensificaram suas estratégias de crescimento, incluindo até uma redução de análise de capacidade de pagamento de mutuários (prática análoga ao *subprime*). A razão para essas estratégias seria aumentar seus resultados apresentados nas prestações de contas aos seus acionistas.

Já em relação a expansão geográfica para outros locais, essa medida também propicia uma questão problemática: grandes empreendimentos (conjuntos habitacionais) sendo construídos em áreas mais afastadas das áreas centrais das cidades, com malha urbana e de transporte descontinuada por muitas vezes e sem a infraestrutura adequada.

Como pontua Mariana Fix, as empresas que abriram e que pretendiam abrir seu capital, aumentaram seus estoques de terras, para, conforme “prometido” na oferta de suas ações, demonstrarem que era possível aumentar seus resultados ou Valor Geral de Vendas (VGV). Diante desse movimento, o preço do solo aumentou vertiginosamente o que impulsionou as buscas por terras em locais mais distantes dos centros urbanos e/ou em outros estados e cidades.

Em relação a expansão mencionada, é importante considerar que foi um fator para mudanças consideráveis na rede das cidades brasileiras, de forma geral. Essa expansão se deu em direção às áreas periféricas, rurais, impactando sobretudo o espaço urbano das cidades médias, como Campina Grande e municípios sem políticas urbanas e fundiárias não alinhadas ao Estatuto das Cidades (Lei 10.257/2001). Esse movimento de reter terras com a finalidade de especulação imobiliária, sujeita as cidades a uma lógica mercadológica dirigida ao capital imobiliário ligado ao capital financeiro rentista e traz resultados como os vazios urbanos, segregação espacial.

No entanto, a partir de 2007, essa ampliação no mercado residencial passa a ter uma tendência de queda, sobretudo nas faixas de menor renda, apesar do aumento do acesso da população ao crédito imobiliário. Junto a essa tendência, a corrida inicial de oferta de ações pelas empresas, começava a mostrar alguns resultados não esperados, demonstrando que se tratava mais de especulação do que capacidade de fato de cumprir as metas prometidas por essas empresas.

Diante do contexto de crise no Brasil e consequente queda da Bovespa, as empresas do setor da construção foram a que apresentaram piores resultados. No entanto o setor de construção civil é tido como o setor que mais gera empregos no país, argumento que será utilizado mais à frente para o lançamento de um “pacote” como resolução dos impasses então apresentados.

Assim, em abril de 2009 é lançado o Programa Minha Casa Minha Vida, com o objetivo de reduzir os efeitos da crise de 2008 no país por meio da construção de um milhão de moradias, conforme a meta do programa. Também foi apresentado como uma política social de alcance nacional.

Em 2007, o próprio governo estudava outro plano para ser implementado na área da política nacional de habitação: o Planhab que chegou a ser lançado em 2008, antes do PMCMV. No entanto, a crise foi a justificativa utilizada para o lançamento do Minha Casa Minha Vida, sobretudo da forma que foi lançado. Mariana Fix faz uma comparação quanto à elaboração de um e outro plano: enquanto que o Planhab foi elaborado com base em diálogos por meio de seminários, oficinas, reuniões, tendo participado governos estaduais e municipais e movimentos populares, o MCMV foi elaborado pela Casa Civil e Ministério da Fazenda em conjunto com empresários do setor da construção civil, portanto, sem participação popular nem de outros órgãos ligados à política de habitação, como o Ministério das Cidades e ainda deixando de fora o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social.

Os recursos do programa foram direcionados ao FAR – Fundo de Arrendamento Residencial, mais desregulado e utilizado para a faixa de 0 a 3 salários mínimos. Os recursos do FGTS foram mais uma vez usados como fonte de financiamento, junto com recursos do Orçamento da União e foram direcionados para a concessão de subsídios. O programa também contava com os recursos do FDS - Fundo Nacional de Desenvolvimento. Do total de recursos, 97% era direcionada para oferta e produção privada e 3% dividido entre entidades sem fins lucrativos, cooperativas e movimentos sociais. Cabe salientar que antes de ser lançado o PMCMV, já existiam programas que operavam de forma bastante semelhante ao novo programa, de forma que o PMCMV pareceu, a princípio reunir em um só “pacote” diversos outros instrumentos da política habitacional em funcionamento.

O MCMV, portanto, não tinha uma promoção nem produção direta estatal, com a realização de projetos e licitações públicas, já que o FAR era destinado à promoção das construtoras, onde as Prefeituras que organizavam a demanda para os empreendimentos. Já o FGTS era destinado para faixa de 3 a 10 salários mínimos com os empreendimentos ofertados diretamente pela construtora no mercado.

De acordo com Gabriel Bolaffi, o MCMV alçou a habitação a “problema nacional” de primeira ordem, mas o definiu segundo critérios do capital, ou da fração do capital representada pelo circuito imobiliário, e do poder, mais especificamente, da política eleitoral. Assim, o

programa demonstra a tentativa de resolver a questão do déficit habitacional sob os moldes dos interesses capitalistas por meio da injeção de recursos no circuito imobiliário e fortalecendo a questão do crédito habitacional como base da política.

O nome do programa, como infere Mariana Fix, reflete ainda “o tipo de imaginário que se pretendia produzir em torno, mais de uma vez, da ideologia da casa própria”. Essa ideologia, que será tratada com mais detalhes posteriormente, é requisitada pelas empresas como uma estratégia, ou um arranjo para o enfrentamento das crises no setor.

### **3 POLÍTICA HABITACIONAL E FINANCEIRIZAÇÃO**

O período pós Segunda Mundial (1945) até a década de 1970 constitui uma época de grande crescimento econômico, onde o modelo de reprodução capitalista cresce e se consolida gerando grande acúmulo de riqueza. Somado ainda a crise do petróleo que aumenta a concentração de capital monetário. De forma resumida, esse é o cenário que precede a financeirização: alta concentração de renda que passa a ser direcionada para a diversificação dos investimentos em detrimento do aumento da produção.

A acumulação industrial da “idade de ouro” proporcionou às famílias com melhores condições financeiras, um ganho excedente de renda, fazendo-as com que investissem esse capital excedente em títulos de seguro de vida, como explica Chesnais (2005). Assim, no período pós Segunda Guerra, essas rendas excedentes acumuladas foram destinadas a outros investimentos tendo em vista que o no setor industrial, elas não se valorizavam mais como na década de 50.

Juntamente com a alta do preço do petróleo na década de 1970 que também resultou na acumulação de grande quantidade de dinheiro, esses recursos serviram de base de empréstimo para países de terceiro mundo, que por sua vez tiveram impulsionadas suas dívidas externas. Importante salientar que esse circuito financeiro internacionalizado ocorreu juntamente e também por causa da falta de uma regulação por parte dos Bancos Centrais/órgãos responsáveis. Essa dinâmica alavancou uma expansão acentuada do crédito oferecido a empresas, governos e bancos, promovendo um também acentuado endividamento dos mais pobres.

Em 1979, os Estados Unidos aumentaram a taxa de juros em níveis altíssimos, fazendo com que a dívida externa dos países subdesenvolvidos disparasse. A expansão da dívida pública introduzida nos países de terceiro mundo constituiu a base em que se desenvolveu os processos

de securitização. A securitização pode ser definida como uma prática financeira que converte uma dívida com determinado credor em dívidas (títulos da dívida) com investidores por meio da comercialização desses títulos.

Nessa conjuntura houve o fortalecimento dos instrumentos financeiros na dinâmica de acumulação capitalista. Os ativos financeiros, títulos ou ações passaram a fazer parte dos investimentos das classes médias de países desenvolvidos, seja diretamente ou por meio de fundos de investimentos e pensão. Dessa forma a acumulação dos ativos financeiros criou bases sólidas na gestão da riqueza capitalista e assim,

Essa impressionante escalada do volume de riqueza financeira [...] suplantou de longe o crescimento da produção e da acumulação de ativos fixos [Como consequência,] a financeirização e a correspondente valorização fictícia da riqueza, como nunca, vêm subordinando a dinâmica da economia. (Belluzzo, 1999, p. 105;115)

Como já mencionado, as medidas de liberalização e desregulamentação, ocorridas sobretudo entre as décadas de 79 a 81, foi o que impulsionou definitivamente o “sistema de finanças mundializado” tal como conhecemos, como destaca Chenais (2005). Os Estados Unidos são então o precursor dessas políticas de desregulamentação e conseqüentemente da valorização do capital sob a forma de finanças, já que,

[...] esse novo regime de acumulação emergiu a partir do início dos anos 80, sobre a base de políticas de liberalização e de desregulamentação procedentes da “revolução conservadora” nos Estados Unidos no momento em que muitos analistas anunciavam seu enfraquecimento. Os Estados Unidos são a sede principal do capital que se valoriza sob a forma de dinheiro; ao mesmo tempo, se tornaram tanto o ponto do qual partem todos os mecanismos que caracterizam o regime da acumulação mundializada (Chesnais, 1998, p. 08)

Na esfera financeira é que ocorrem as operações que envolvem montantes mais elevados de capital, no entanto, isso não significa que a riqueza não esteja mais ligada ao capital produtivo. O capital que é posto na esfera financeira para valorizar, vem, necessariamente, do setor produtivo. Mas é depois de transferido para a esfera financeira que esse capital é muito mais valorizado que no setor produtivo, através de vários processos, sendo boa parte deles fictícios.

Chesnais (2005) explica que no capitalismo financeiro, o lucro é retirado através de investimentos e juros adquiridos por meio de transações financeiras que permitem a mobilidade acelerada, na medida em que esse se alimenta da esfera financeira derivada. A predominância das atividades financeiras no atual modelo capitalista é resultado de três dimensões:

[...] A primeira concerne ao movimento de autonomia relativa da esfera financeira em relação à produção, mas, sobretudo em face da capacidade de intervenção das autoridades monetárias. A segunda relaciona-se ao caráter fetiche, perfeitamente mistificador, dos “valores” criados pelos mercados financeiros. A terceira remete ao

fato de que são os operadores que delimitam os contornos da mundialização financeira e decidem quais agentes econômicos, pertencentes às quais países e em quais tipos de transações, participarão (Chesnais, 2005, p. 45).

Chesnais (2005) destaca que o mundo contemporâneo apresenta uma configuração específica do capitalismo, no qual “[...] esse capital busca “fazer dinheiro” sem sair da esfera financeira, sob a forma de juros de empréstimos, de dividendos e outros pagamentos recebidos a título de posse e ações e; enfim, de lucros nascidos da especulação bem sucedida” (Chesnais, 2005, p. 35).

Esse capital portador de juros, que permite a ampliação do capital e dos espaços de acumulação se valoriza devido a certa elasticidade que é uma característica inerente a sua forma de negociação na esfera financeira. Diferentemente dos ativos que podem ser avaliados pelo seu custo de produção, os ativos financeiros são avaliados pela sua capacidade de ganho líquido, que por sua vez são calculados de acordo com os rendimentos futuros esperados. E é nessa dinâmica que a especulação, de uma forma geral, tem um importante papel na definição da capacidade de ganho de uma empresa ou de uma negociação.

Analisando esse processo no setor do *real estate*, pode-se concluir que a cidade é o campo onde essa dinâmica acontece, pois as empresas lançam os empreendimentos imobiliários (ativo tangível) que por sua vez gerará recebíveis imobiliários, seja proveniente de aluguéis ou dos financiamentos, que serão negociados como títulos (ativo não-tangível). Considerando a predominância da atividade financeira na valorização do capital, a cidade então passa a ser o palco e o resultado visível dessa atividade de valorização do capital financeiro em detrimento do que era antes, mais uma atividade produtiva.

No que se refere a financeirização no setor habitacional, outro fator que é definitivo para esse processo é o crédito. Além do crédito necessário para a construção propriamente dita dos empreendimentos, a expansão do crédito aos mutuários finais, ou seja, aos consumidores é de extrema importância. E é aqui que se faz necessária uma análise mais cuidadosa na direção das políticas públicas habitacionais.

Desde o BNH, a tendência das políticas habitacionais no que diz respeito a solução do déficit habitacional, é voltada para a produção e consumo de novas unidades habitacionais. Outros instrumentos de resolução dessa questão, que em alguns momentos chegaram a ser planejados e executados, como urbanização de áreas irregulares, aluguel social etc foram e são preteridos em detrimento de uma política voltada sobretudo para o consumo de novas moradias, já que assim, é alimentada a ciranda da acumulação do capital via financeirização.

### 3.1 Crédito imobiliário e Déficit Habitacional

A dinâmica do capitalismo envolve simultaneamente a circulação das mercadorias produzidas e a circulação do dinheiro (capital), que é também um meio de circulação e de pagamento (dinheiro monetário). No entanto, as velocidades de circulação do dinheiro (capital) e das mercadorias são diferentes, e é exatamente para solucionar este descompasso temporal entre as diferentes circulações a necessidade da instituição do crédito. “Pode-se dizer que o sistema capitalista une os períodos (passado, presente e futuro) através das relações financeiras.” (Minsky, 1992)

No âmbito do neoliberalismo, David Harvey critica o uso distorcido do sistema de crédito como a forma mais radical de acumulação de capital e como a prática mais devastadora de apropriação da riqueza na atual fase de organização do modo de produção capitalista, no processo de “acumulação por espoliação”. (Harvey, 2005, p.171)

Ainda conforme Harvey, a acumulação por espoliação conta também com a atuação do Estado, proporcionando condições para a apropriação privada do excedente do capital. Para isso, a acumulação por espoliação depende de quatro principais características, segundo o autor:

a) privatização e mercadificação de ativos considerados de responsabilidade pública como água, transporte, benefícios sociais com o objetivo de ampliar o campo de lucratividade;

b) financialização: processo que resultou numa grande concentração de riqueza para poucos às custas do endividamento de muitos. Esse processo se deu pela criação de instrumentos como derivativos formando um ambiente de especulação, “operações fraudulentas com ações, promoção de níveis de endividamento que reduziram populações inteiras à escravidão creditícia ...”

c) administração e manipulação das crises: segundo o autor, é uma forma de garantir a acumulação por espoliação sem desencadear um colapso geral ou revolta popular;

d) redistribuição via Estado: por meio de privatizações e cortes de gastos, o Estado promove ambiente favorável para a circulação do capital no âmbito neoliberal. Outras formas de redistribuição via Estado são as concessões de subsídios para parte da população com maior poder aquisitivo e a política de isenção de impostos para empresas de grande porte em detrimento de uma pressão tributária voltada aos contribuintes de menor poder aquisitivo;

A dinâmica do financiamento imobiliário do Brasil se assemelha aos processos descritos por Harvey, sobretudo no que diz respeito a possibilidade de manipulação do ambiente de

créditos e a redistribuição de riqueza aos grupos de maior poder aquisitivo. O sistema de financiamento imobiliário do país sofreu ainda bastante influência do modelo norte-americano, no entanto teve consequências diferentes das produzidas nos Estados Unidos.

### **3.1.1 Sistema de financiamento imobiliário e de hipotecas dos EUA**

Até os anos 1920, nos Estados Unidos, a produção habitacional era feita, principalmente, sob encomenda, não havendo interferência do governo federal nesse setor. A construção das casas era feita por pequenas empresas construtoras e por meio de recursos próprios ou empréstimos pessoais por parte da população.

Já em 1931, como a autora Mariana Fix explana, na Conferência Nacional sobre Construção Habitacional e Propriedade da Moradia, o presidente Hoover faz declarações no sentido de fortalecer o sentimento de aquisição da casa própria pela população e direciona a demanda da produção de habitações para a iniciativa privada em detrimento da “habitação pública”. O presidente, com o objetivo de aumentar a disponibilidade de capital no mercado habitacional, promulgou ainda o Federal Home Loan Bank para criar reserva de crédito aos credores. No entanto, tal iniciativa não teve grandes repercussões.

Nesse período, durante o boom de construções de moradias após os anos 1920, as hipotecas se tornam viáveis para o mercado habitacional e este passa a ser mais dependente do crédito. Em 1934, Roosevelt instituiu o Federal Housing Association com o objetivo de estimular investidores a aplicar no crédito imobiliário, por meio do fornecimento de garantias contra perdas, ou seja, seguindo com o direcionamento dessa demanda para empresas privadas.

Dessa forma, o número de famílias que passam a ter a possibilidade de comprar uma casa aumenta consideravelmente, fazendo aumentar também a construção habitacional, sobretudo em áreas denominadas suburbanas para atender essa demanda, composta em sua maioria pela classe média, que passa a ser o símbolo do “modo de vida norte americano” como afirma FIX. Diante desse novo cenário, a principal forma de acesso a moradia passa a ser o financiamento da propriedade privada em vez do aluguel.

O setor de construção residencial nos Estados Unidos até os anos 1990 era composto majoritariamente por um grande número de pequenas empresas. Após esse período, iniciou-se um processo de concentração e centralização do capital, quando aumentou a parcela de grandes empresas no mercado, sobretudo por meio de fusões e aquisições.

Essas grandes empresas ao estabelecer parceria com empresas de créditos, também aumentam seu poder econômico e poder de influência nas políticas do setor e na estrutura de preços. Outra característica desse setor nos Estados Unidos, como expõe FIX é a subcontratação, onde grandes empresas subcontratam outras empresas menores para a construção, estabelecendo uma relação de dependência, dinâmica semelhante ocorre no Brasil.

O sistema de financiamento habitacional americano foi se modificando ao longo do tempo e devido a alguns acontecimentos e medidas, principalmente a partir dos anos 1980, que propiciaram o protagonismo do mercado secundário de hipotecas e suas instituições correspondentes. Conforme FIX, essas medidas possibilitaram a concessão de empréstimos *subprime* a pessoas que até então não teriam qualificação para essa linha de crédito. Um dos acontecimentos que contribuíram para essas modificações foi a crise no sistema das empresas de poupanças locais, as *saving and loans associations* (S&L), principais responsáveis pelas concessões de crédito habitacional até o início dos anos 1980. Diante disso, a produção de unidades habitacionais sofreu uma redução enquanto o desemprego no setor da construção aumentou.

O fato das *saving and loans associations* terem entrado em crise, também teria impulsionado mudanças nas políticas regulatórias no sentido de abrandá-las. Com essa mudança, o financiamento habitacional passa a ter conexões com outros setores econômicos. No governo de Ronald Reagan, em 1981, foi criada uma Comissão sobre Habitação com ações baseadas na ideia de que o mercado privado seria mais favorável a habitação do que programas públicos do Estado. Acerca dessa comissão, Fix (2011) comenta que,

A comissão sugeria ainda um estímulo à casa própria por meio da redução de muitas regulações locais de densidade, zoneamento e crescimento, agilizando os processos de aprovação de projeto. Recomendava também: a redução da dependência em relação aos credores especializados, oferecendo um único instrumento financeiro, a reestruturação da indústria da poupança (*thrift*), a utilização de hipotecas com taxas ajustáveis, a redução das restrições em relação aos títulos lastrados em hipotecas (MBS) e crescente ênfase no mercado secundário de hipotecas. (Fix, 2011, p. 23)

Outras restrições foram igualmente abrandadas ou eliminadas, como as restrições que diferenciavam os bancos de investimentos dos comerciais. As hipotecas com taxas flutuantes foram legalizadas e os juros com taxas variáveis usados com a finalidade de resolver a questão da acessibilidade. Essas medidas foram tomadas em substituição a políticas públicas que promovam acesso à moradia, como habitação pública e locação social.

As mudanças ocorridas mencionadas viabilizam aos bancos novas possibilidades de investimentos e fortalecem a ideia da importância do “financeiro” em detrimento da “terra” e da

questão habitacional. Também devido a concorrência entre as instituições financeiras geradas pelas alterações citadas, sobretudo no que diz respeito às regulamentações, os bancos buscam novas fontes de lucro. Diante disso, os bancos passam a operar um maior volume de financiamento habitacional.

Assim, os financiamentos habitacionais migram, como explica Fix, de um sistema baseado na intermediação para um sistema baseado no mercado secundário. As hipotecas que antes se mantinham com seus credores e estes se responsabilizavam pelos riscos de inadimplência e liquidez, no novo sistema elas são emitidas já com a finalidade de negociação. O processamento das hipotecas passa a ser dividido em etapas sendo cada uma delas (originar, administrar e manter) operada separadamente.

Somando as alterações nas estruturas das instituições bancárias à diminuição da capacidade de pagamento das prestações a longo prazo por parte dos mutuários, o sistema financeiro torna-se mais vulnerável e são criadas as condições que precedem a crise financeira iniciada em 2007.

Os bancos passam a operar na faixa de baixa renda desenvolvendo produtos específicos para esse público que antes era excluído do crédito. Conforme pontua Fix, os empréstimos *subprime* eram destinados majoritariamente para o refinanciamento de hipotecas existentes. A partir dos anos 2000 esses empréstimos se destinam em grande parte para compra de moradias. E à medida que o mercado de hipotecas crescia e se tornava mais dominante no setor habitacional, a habitação pública continuava a ser combatida nos EUA.

Diante das mudanças no sistema de crédito e na política macroeconômica, o acesso ao crédito e à moradia e os investimentos imobiliários foram ampliados, gerando o início da bolha de preços imobiliários.

Como mencionado anteriormente, houve a ampliação do crédito para um setor da população que antes não tinha acesso a este sistema. Os empréstimos *subprime*, que tinham como beneficiários os mais pobres, tinham altas taxas de juros (por ser considerado um segmento de risco) e possibilidade consideravelmente maior de execução hipotecária. Contudo, como esses empréstimos eram, inicialmente, voltados aos mais pobres, essas questões tinham pouca visibilidade. Além dos prejuízos individuais, Fix afirma ainda que,

Análise de pesquisadores acadêmicos, antes da crise, também sugeriram que as mudanças exacerbavam a segmentação social no lugar de reduzir as desigualdades da exclusão por recusa de crédito. A linguagem técnica acoberta os abusos. Mais do que abusos individualizados, a suposta sofisticação dos mecanismos financeiros, que promoveriam benefícios para todos, encobre um sistema que acaba por extrair renda

justamente da população mais pobre dos EUA, com claro viés étnico-racial. A própria nomenclatura que divide a sociedade em *prime* e *subprime*, é, por si mesma, sinal da segmentação social que se acentuava. (Fix, 2011, p. 26)

Algumas características desses empréstimos foram definitivas para a crise que estourou em 2008, as taxas de juros variáveis foi uma delas. Com as taxas de juros variando de acordo com as mudanças econômicas, em caso de elevação dos juros, como ocorreu em 2007, a capacidade de pagamento dos mutuários era comprometida. Nesse ano ainda, ocorreu queda nos preços das moradias, piorando ainda mais a situação, pois enquanto os preços das casas se elevavam, os mutuários conseguiam adquirir novos empréstimos para quitar os anteriores. No entanto, com a queda dos preços das casas, os mutuários não conseguiram novos empréstimos, tornando-se inadimplentes e bastavam 3 mensalidades em atraso para que a hipoteca fosse executada.

Devido a desconfiança por parte dos detentores dos títulos que eram negociados no mercado secundário, ocasionada pela crescente inadimplência por parte dos mutuários, os preços desses títulos caíram, bem como dos imóveis.

Mais do que compreender como se deu o processo e os responsáveis pela crise de 2008, compreender as origens da bolha imobiliária possibilita entender melhor a financeirização do crédito imobiliário e a relação entre a crise e a política habitacional (ou sua defasagem). Assim, as raízes internas da crise fornecem uma melhor visão para entender seu sentido.

Conforme explica Panitch e Konings (2009), o sistema financeiro vigente há décadas subordinam os trabalhadores e a classe média americana a um regime de endividamento. Conforme os autores,

“a era neoliberal não levou a uma completa deterioração dos padrões de vida da maioria das famílias de trabalhadores americanos: os altos níveis de consumo foram sustentados pelo acúmulo de dívidas familiares e pela intensificação do trabalho – muitas pessoas trabalhando durante mais horas, sob condições precárias, sujeitas à pressão dos compromissos financeiros” (Panitch; Konings, 2009, p.74).

Para manter o padrão de vida, os americanos aumentavam seu nível de consumo e para isso, se endividavam por meio da garantia da hipoteca de seus imóveis. Sempre que precisavam refinarçar, adquirir novo empréstimo, o valor da hipoteca era aumentado. Assim, como pontua Royer, estabeleceu-se um vínculo entre o consumo das famílias americanas e o valor das propriedades, ou seja, o sistema se autoalimentava. E como os valores dos imóveis aumentava ao passo que aumentava o consumo, essa valorização dos imóveis tornaram os investimentos nesse setor um negócio atrativo. Portanto, a produção habitacional destinava-se aos interesses

dos investidores, que tinham a finalidade de especulação tendo em vista a valorização dos imóveis.

A operacionalização desses empréstimos garantidos pelas hipotecas era feita por diversos agentes que por sua vez recebiam uma remuneração referente a quantidade de crédito vendido. Portanto, não havia uma preocupação por parte desses agentes quanto a análise da capacidade de pagamento dos tomadores de crédito, importando mais a quantidade do que a qualidade dos negócios que conseguiriam realizar. O resultado, como bem explica Royer, foi, ao que tudo indica, fraudes na apuração de renda dos tomadores e na avaliação dos imóveis dados em garantia.

Conforme explicação de Royer, os bancos que negociavam esses títulos aumentavam suas taxas de juros, devido ao alto risco. E, na maioria das vezes repassavam esses títulos ao mercado secundário, transferindo os riscos do negócio para empresas securitizadoras. Essas empresas detinham então um título rentável, porém, de qualidade duvidosa em relação a capacidade de pagamento do tomador. Outras instituições, como os fundos de pensão se interessavam nesse mercado para aumentar sua rentabilidade. “Estava estruturada uma cadeia operacional e financeira altamente arriscada, sujeita ao chamado efeito dominó, com possibilidade de contágio de todos os elos que a integravam”.

Pode-se afirmar que a crise de 2008, de forma resumida, está intimamente ligada a negociação crescente de capitais fictícios do país, levando-o assim a um desequilíbrio econômico com sérias repercussões. Outro fator importante a se destacar, mais uma vez, é a desregulação da economia, que também está ligada às origens da crise, pois o padrão regulatório do período é que permitiu o desenvolvimento das inovações financeiras e sua expansão.

### **3.2 Novo marco regulatório no Brasil: um novo sistema de financiamento**

O sistema de crédito desenvolve-se no Brasil de forma diferente do processo que se deu nos EUA. Enquanto no país norte-americano destacou-se a securitização incidente num sistema de hipotecas já estruturado, no Brasil, a extinção do BNH provocou uma descontinuidade no desenvolvimento no sistema financeiro de crédito, como mencionado no Capítulo 1.

Desde a extinção do BNH, o setor habitacional não teve um planejamento bem direcionado de forma institucionalizada, ao invés disso, vários órgãos e secretarias foram criados e extintos. A retomada da articulação financeira nesse setor, nos anos 1990, visou o desenvolvimento de um sistema baseado na reformulação do então sistema vigente, o Sistema Financeiro Habitacional.

Portanto, como explana Royer, se faz necessário compreender o contexto e o debate travado entre sindicatos patronais da construção civil, entidades financeiras de crédito e poupança, universidades e entidades governamentais, “visando a construção de um novo marco regulatório para o setor de crédito imobiliário (e não apenas crédito habitacional), após a extinção do BNH...”. Sobre a diferença entre financiamento imobiliário e financiamento habitacional, é importante abrir um parêntese para analisar a distinção, ou, na verdade, a indistinção entre eles.

### 3.2.1 Financiamento imobiliário e Financiamento Habitacional

Os sistemas financeiros habitacional e imobiliário (SFH e SFI) possuem distinções que numa observação superficial não são percebidas. De acordo com Royer, ainda que os sistemas possuam denominações distintas, a confusão costuma ser frequente. E esse erro poderia ser facilmente elucidado, não fosse o fato de que a manutenção dele é conveniente para quem mais se beneficia da confusão dos conceitos, o mercado.

Segundo a autora, a expressão “mercado imobiliário” engloba toda negociação referente a um imóvel: propriedade de terra e edificações incorporadas, independente do uso, ou seja, pode ser um imóvel comercial ou destinado à moradia. Não se inclui nesse “negócio” a infraestrutura relacionada ao imóvel, como saneamento básico, ruas de acesso etc, que dependem basicamente de investimentos públicos

Influenciado pela perspectiva norte-americana, o negócio imobiliário, denominado de “*real estate*”, tornou-se mais do que simples transações de bens imóveis,

Passou a configurar um novo modo de ser da reprodução do capital imobiliário, demandando a estruturação de um sistema de crédito a serviço da valorização imobiliária e da acumulação financeira do capital. Assim, imobiliário não é mais apenas um gênero de negócio, dentre os quais se inclui o negócio da habitação. É uma nova forma de circulação e apropriação da riqueza. Nestas idas e vindas, o termo imobiliário, ligado à arquitetura de financiamento de certos bens, não veicula mais somente uma tipologia dos bens financiados, designando um gênero do qual a habitação é uma espécie, mas sim um modo de ser específico da acumulação da riqueza no setor. (Royer, 2009, p. 41)

Já a definição de “habitação”, se refere ao imóvel com finalidade de uso residencial e que possa ser negociado no mercado. O fato de o imóvel poder ser transacionado no mercado é necessário para que as transações de crédito possam ocorrer, já que a propriedade é o principal lastro na captação de recursos, como por exemplo na emissão de títulos garantidos por hipotecas.

Outras políticas não baseadas na propriedade da moradia, como aluguel social, concessão de direito real de uso, se tornam incompatíveis com o modelo vigente, onde o mercado predomina. Pois, segundo a autora, “quanto menor o reconhecimento pelo mercado dos títulos

oferecidos como garantia, menor a probabilidade da liberação do crédito... enfim, a propriedade é garantia e garantia é a base do sistema de crédito operado pelo mercado.”

Outra questão diz respeito ao conceito mais amplo de “habitação”, pautado na Constituição Federal e que está relacionado ao direito à moradia. Nesse âmbito, no conceito de habitação também estariam contidos acessibilidade, transporte, infraestrutura. Já no âmbito do financiamento, habitação diz respeito, geralmente, a casa propriamente dita.

Dessa forma, a “confusão” entre os termos atende a ideia de que a moradia, no sentido amplo, como descrito anteriormente, seja reduzido a habitação, ou seja, a um bem, no sentido estrito da palavra. Assim, a habitação passa de bem social a ativo financeiro, numa dinâmica de captura pelo mercado do sistema habitacional e que também vai ao encontro da noção da cidade como espaço mercadológico.

O pressuposto de criação do SFI foi uma mínima regulação pelo Estado das negociações realizadas nesse sistema, em consonância com as medidas neoliberais do período, diferentemente do SFH que é direcionado prioritariamente por critérios das políticas públicas. A consequência dessa diferença é a predominância do capital financeiro, fictício, que possui determinada forma de produção que modifica o ambiente das cidades segundo seus interesses.

Mesmo o objetivo, teoricamente, do SFI ser imóveis não-residenciais, a habitação se tornou um pretexto, como expõe Royer, para o discurso de alocação de recursos do SFH para o SFI. Também havia o discurso que o SFH deveria ser superado, sendo preferido o SFI para resolver a questão do déficit habitacional. No entanto nem o SFH acabou e o SFI tendeu a criar um ambiente de negociação imobiliária com uma nova forma de gerar riqueza, tal qual o “*real estate*” nos EUA.

O discurso de criação do SFI pode ser entendido, no contexto do discurso neoliberal, como mais um mecanismo que faz parte do processo de modificação da economia de forma que atenda a dinâmica de acumulação de capital dentro do processo de financeirização. Ou seja, faz parte desse processo a criação de ambientes financeiros com o mínimo de regulação, também a mercantilização da habitação e a expansão do crédito.

### **3.3 Sistema Financeiro Imobiliário (SFI)**

Como já mencionado anteriormente, após o fim do BNH e o período sem muitos desdobramentos no sistema de crédito, nos anos 1990, foi demandado um sistema financeiro nos moldes do modelo norte-americano, em detrimento do Sistema Financeiro Habitacional (SFH).

Como anunciado pelo presidente da Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança (Abecip),

O Brasil lançou em novembro de 1995 as bases de uma revolução no seu sistema de financiamento hipotecário. Está deixando para trás o velho Sistema Financeiro de Habitação, vitimado por subsídios bilionários suportados não pelo Tesouro mas pelas instituições financeiras públicas e privadas, que agora vendem seus créditos com substancial deságio. O SFH dá lugar ao Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), que pretende a criação de um amplo mercado de hipotecas, adequado à internacionalização das operações. (Abecip, 1995, p.6)

Apresentado no VIII Congresso da Abecip, em Brasília em 1995, o texto da carta menciona a proposta do desenvolvimento de dois sistemas que ficariam no lugar do SFH: “um de mercado, SFI, e um de cunho social, o Sistema de Habitação Social (SHS), com recursos orçamentários, doações ou fontes não inflacionárias, como o FGTS” (Ibidem). A carta deixa claro o objetivo proposto com a criação do SFI: um ambiente com a menor regulação possível.

Apesar de que o SFH continuaria operando concomitante ao SFI, o suposto fracasso do SFH e a crise do financiamento público juntamente com a questão do destino já definido dos recursos (exigibilidade), são as motivações mais alegadas em documentos da época que tratam da criação do novo sistema.

A novidade do SFI seria captar fundos junto ao mercado de capitais, diferentemente do SFH que se baseia em *funding* “cativo”. O direcionamento dos recursos seria definido por mecanismos de mercado. Portanto, a aproximação entre o mercado imobiliário e de capitais foi decisivo no desenvolvimento do SFI.

A matriz teórica do SFI está fundamentada nos pressupostos da chamada *nova economia institucional*, que seria, de forma resumida, uma concepção onde as instituições são formadas com o objetivo de reduzir as incertezas nas interações humanas no ambiente do mercado, como explana Royer. Nessa concepção, o SFI deveria então, enquanto instituição, “organizar um ambiente de negócios seguro ao investimento privado, que mitigasse as chamadas falhas de mercado e reduzisse substancialmente a ineficiência econômica dos negócios imobiliários” (Royer, 2009, p. 135).

Nesse contexto, alguns instrumentos foram desenvolvidos, como os Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRI), as Cédulas de Crédito Imobiliários (CCI) e as Letras de Crédito Imobiliário (LCI), instituídas pela Lei de Patrimônio e Afetação de 2004. Outros instrumentos já existentes, foram reformulados: Debêntures, Letras Hipotecárias e as Cédulas de Crédito Bancários. Conforme analisado por Royer, o CMN, responsável pela regulamentação do SBPE, editou praticamente ano a ano, uma sequência de resoluções no sentido de que os CRI e outros

títulos semelhantes “foram ganhando espaço no mercado de capitais, ampliando sua participação e ampliando a participação na captação de recursos que seriam destinados inicialmente para o atendimento à baixa renda, como o FGTS” (Royer, 2009, p. 125).

Outras medidas tomadas, de acordo com Royer, no mesmo sentido geral das mudanças no marco regulatório foram: CMN reconhecer os CRI como título financeiro e facultar “a aplicação de recursos das entidades abertas e fechadas da previdência privada, sociedades reguladoras e sociedades de capitalização em CRI”; “autorizou o cômputo de títulos de companhias de securitização no cálculo da exigibilidade”, visando assim a drenagem dos recursos do SBPE; permitir que 100% dos fundos fossem aplicados em imóveis, por meio do mercado de capitais; permitir às seguradoras, sociedades de capitalização e entidades abertas de previdência complementar, a aplicação de até 80% de seus fundos em CRI; permitir às entidades fechadas de previdência complementar a aplicação de até 100% na mesma série de CRI, desde que de baixo risco; autorizar a aquisição de CRIs, esta medida sendo realizada por parte do Conselho Curador do FGTS. Outro benefício referente aos CRI, foi ainda a isenção de imposto de renda para pessoas físicas.

Por meio de medidas como as mencionadas anteriormente, é constatada a captura de recursos dos SBPE, inclusive a parcela que seria destinada ao atendimento à faixa de renda baixa, como o FGTS. A utilização do FGTS corrobora ainda mais esse quadro: no lugar de fontes novas, prometidas pelo SFI, capturam-se recursos dos dois fundos que eram a base do BNH e primordiais para a política habitacional (Royer, 2009).

Dessa forma, é possível concluir que o SFI foi instituído, na verdade, de forma a organizar um ambiente para a realização das operações financeiras entre mercado imobiliário e mercado de capitais, tendo em vista as medidas em relação aos instrumentos financeiros mencionadas. Objetivou criar também um ambiente com a regulação necessária à segurança das transações financeiras, tendo em vista, por exemplo a busca por instrumentos que facilitassem a execução da garantia da propriedade, como a alienação fiduciária. A alienação fiduciária é um instrumento que permite a transferência do bem financiado (domínio) para o mutuário apenas quando da liquidação total da dívida. Antes disso, ele tem apenas o direito a posse e não ao domínio, dessa forma caso o devedor deixe de cumprir com suas obrigações contratuais, o credor pode executar a garantia de forma mais veloz em comparação ao instituto da hipoteca, por exemplo.

O SFI teve mais expressão no financiamento de edifícios comerciais, em vez dos residenciais, como propunha, sendo dessa forma, pouco expressivo. De acordo com Royer,

considerar o SFI como o sistema adequado para financiar a política habitacional é um argumento de cunho ideológico que resulta justamente no inverso: “a captura do sistema de crédito subvencionado e a concentração de recursos do sistema em detrimento dos grupos de menor poder aquisitivo” (Royer, 2009, p.134).

#### **4 HABITAÇÃO SOCIAL PARA O MERCADO**

Nos anos 2000, o setor imobiliário passou por transformações que consistiram na potencialização da atuação das empresas desse setor. A ampliação desse mercado se deu por motivos já expostos anteriormente: novos marcos regulatórios mais favoráveis ao mercado, entrada de capital por meio da entrada de várias empresas no mercado de ações (IPO's), recursos públicos e sua combinação com capital financeiro.

No entanto, como explica Royer, até 2006, “faltava um elemento que integrasse esse conjunto de favorecimentos à atuação privada na produção de moradias”.

Esse elemento se referia à justificativa do porquê o mercado imobiliário financeirizado precisava e deveria atuar nas faixas de renda mais baixas. Tornou-se conveniente, portanto, confundir habitação de interesse social com habitação de mercado, a fim de se contemplar o imenso déficit de moradias no país, transformado, agora, em nicho de mercado, tendo em vista o volume de recursos públicos e semipúblicos disponibilizados a essas faixas de renda. (Shimbo, 2010, p. 135)

Sob essa justificativa, os empresários do setor se colocavam como peça importante para as políticas habitacionais que objetivavam atender a questão do déficit de moradias. No entanto, a faixa que o mercado visava não corresponderia exatamente à faixa que representa a realidade do déficit habitacional.

##### **4.1 Habitação Social de Mercado e a realidade do Déficit Habitacional**

Para atender a faixa da população que constituiria, teoricamente, o déficit habitacional, o setor imobiliário ampliou seu negócio em direção ao “segmento econômico”. Conforme Fix, a necessidade do setor de inventar um nome para o segmento em questão, seria indício de um novo mercado, uma invenção imobiliária e também política. A esse “braço” do mercado, que Shimbo denominou de “habitação social de mercado”, como já explanado no capítulo 1.

Conforme estimado pelo Ministério das Cidades, o déficit habitacional em 2007 era de 6,273 milhões de domicílios, sendo 83% em áreas urbanas. A faixa da população com renda média familiar mensal de até três salários mínimos, correspondia a 89,4% ou 4,616 milhões de domicílios. Já a faixa entre três e cinco salários mínimos, correspondia a 6,5% ou 333 mil. Por último, a faixa acima de cinco salários mínimos, correspondendo a 4,1% ou 209 mil.

Conforme Shimbo, há uma tendência de retração do déficit para a faixa acima de cinco salários mínimos e, conseqüentemente, de aumento nas faixas mais pobres, sobretudo, até dois salários mínimos. E o segmento econômico atende mais precisamente a faixa acima de cinco salários mínimos. E a faixa que o mercado no seu segmento econômico mais consegue atender, é justamente a faixa de cinco salários mínimos.

A questão do déficit habitacional é importante de ser analisada e compreendida, pois esse índice é, ou pelo menos deveria ser, decisivo no direcionamento de políticas públicas habitacionais e também no direcionamento de estratégias de empresas do mercado imobiliário. Portanto, é necessário entender seu conceito, seus critérios e parâmetros, ou seja, a forma que é calculado.

Antes da Fundação João Pinheiro (FJP) ser considerada a referência na questão do déficit habitacional, esse índice, conforme afirma Coelho (2002, apud Shimbo, 2010, p.137), era calculado de forma manipulada por diferentes instituições, gerando resultados discrepantes. O autor atribui isso aos interesses políticos no dimensionamento do déficit: de um lado o mercado manipulava para obter resultados que possibilitasse incentivos e financiamentos públicos, já o governo atuava conforme interesse do momento.

Em 2009 a FJP calculava o déficit habitacional levando em consideração três categorias: a demanda demográfica, a inadequação de moradias e o déficit habitacional (necessidade de construção de unidades novas). Porém, como explica Maricato, num contexto onde “o Estado garante a estruturação de um mercado imobiliário capitalista para uma parcela restrita da população, ao passo que para a maioria restam as opções das favelas, dos cortiços ou do loteamento ilegal, na periferia sem urbanização, de todas as metrópoles” (Maricato, 2001, p. 46), ao conceito de déficit habitacional cabem algumas críticas.

De forma resumida, a metodologia utilizada pela FJP para o cálculo das necessidades habitacionais é realizada a partir de dois segmentos: déficit habitacional e as inadequações dos domicílios. Em relação ao cálculo do déficit habitacional, os componentes são: habitação precária, coabitação familiar, ônus excessivo com aluguel e adensamento excessivo. Quanto a inadequação dos domicílios, os componentes ou critérios analisados são: inadequação fundiária, carência de infraestrutura, ausência de banheiro de uso exclusivo, cobertura inadequada e adensamento excessivo dos domicílios próprios.

A principal crítica ao conceito, como demonstra Royer, é a simplificação que o conceito de déficit transmite do objeto da política habitacional. Ou seja, o direito à moradia, conceito, por

sua vez, amplo e que envolve diversos fatores, é reduzido a um número, a um produto. A FJP dimensiona tanto a questão do déficit quanto a das Necessidades Habitacionais, que compreende, além da questão quantitativa da produção de novas unidades, a qualidade das unidades já existentes e sua melhoria e adequação.

Em relação ao déficit, a FJP define esse índice como “noção mais imediata e intuitiva de necessidade de construção de novas moradias para a solução de problemas sociais e específicos de habitação detectados em certo momento”. Já o conceito de inadequação de moradias, por sua vez “reflete problemas na qualidade de vida dos moradores: não estão relacionados ao dimensionamento do estoque de habitações e sim a especificidades internas do mesmo” (Brasil, 2009, p. 15)

A FJP estima que aproximadamente, mais de 10% do estoque de domicílios do país deve ser construído para que a necessidade de novas habitações seja atendida. Porém, essas unidades habitacionais que precisam ser construídas representam realidades diversas urbanas e sociais, necessitando assim de tipologia habitacional e financeira também diversa, para que essa demanda possa ser adequadamente atendida. Portanto, diante de demandas distintas, é necessária política pública que atenda diferentemente cada faixa da população de acordo com sua especificidade,

Afim, a política pública que visa construir uma unidade para repor um domicílio rústico que muito provavelmente se encontra em um “aglomerado subnormal”, como discrimina o IBGE, é muito distinta da política pública destinada a promover o incremento de estoque habitacional para uma família oriunda de uma coabitação familiar forçada. São distintas realidades que demandam distintas tipologias habitacionais e (...) distintas políticas de acesso à moradia. (Royer, 2009, p. 155)

Ainda de acordo com a FJP, em seu relatório, observa-se que é na faixa da população que recebe de 0 a 3 salários mínimos que o déficit habitacional se concentra. Também é nessa faixa que ocorre um elevado comprometimento de sua renda com o aluguel. Portanto, é justamente essa faixa que necessita de um atendimento diferenciado a fim de que sua demanda seja atendida. Em relação a inadequação de domicílios, mais de um quinto dos domicílios urbanos apresentam problemas como carência de infraestrutura, coabitação excessiva de moradores, entre outros.

O questionamento que cabe aqui, portanto, é, se diante essas necessidades habitacionais expostas, o modelo então proposto pelo SFI, tais como as medidas que favorecem o desenvolvimento de um mercado imobiliário relacionado a um mercado de capitais, de recebíveis imobiliários, possa atender a demanda habitacional como ela se apresenta no Brasil, de acordo com o discurso, com a matriz ideológica intrínseca ao sistema em questão. E aqui, pode-se abrir parênteses para mencionar as políticas habitacionais até então efetivadas pelo Estado, como os

subsídios habitacionais, por exemplo, que permitem um alcance da produção habitacional às famílias de mais baixa renda.

Sobre essa questão pode-se analisar os resultados do PMCMV em relação às unidades habitacionais produzidas entre 2009 e setembro de 2020, tendo em vista que esse programa se destaca em relação às políticas habitacionais baseadas em subsídios e produção e consumo de moradias.

Tabela 02 – Unidades Habitacionais (Contratações e entregas) do PMCMV de 2009 a setembro de 2020, por Faixas

<b>Faixa</b>	<b>Contratações (unidades)</b>	<b>Entregas (unidades)</b>
1	1.910.546	1.493.180
1,5	150.127	150.127
2	3.108.378	3.108.378
3	363.349	363.349
Produção / Estoque	608.595	0

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Relatório de avaliação PMCMV.

Nota-se que a maior parte das contratações e entregas das unidades habitacionais se concentra na Faixa 2. E sabe-se que a maior parte do déficit habitacional se concentra na faixa da população correspondente à Faixa 1 do programa. Assim, a questão do atendimento das necessidades habitacionais permanece não sendo realizada de forma eficiente, mesmo diante da política habitacional em comento. Para o mercado imobiliário, o retorno, naturalmente esperado, é diferente do retorno que, pelo menos, teoricamente, as políticas públicas devem dar, uma vez que este retorno, sobretudo no que diz respeito aos investimentos imobiliários devem ir ao encontro dos interesses dos investidores. Dessa forma, a organização da cidade e a produção em seu espaço passa a ser ditada pelos interesses desses investidores. Nesse sentido, a universalização do direito à moradia passa a significar tão somente a habitação, que por sua vez é vendida como ideologia e o sistema de crédito se torna peça fundamental nesse cenário.

O mercado imobiliário então passou a cada vez mais atender o “segmento econômico” com a finalidade, na teoria, principalmente de sanar o déficit habitacional, pois também há a alavancagem do setor a construção civil e a geração de empregos, que são consequências importantes dessas políticas. Porém, como já visto, a faixa de renda atingida pela produção habitacional destinada a essa faixa de renda não se refere, em sua maioria, ao déficit habitacional brasileiro.

## 4.2 Habitação Social de Mercado e as mudanças nas configurações das empresas e sua produção

As empresas que passaram a atuar no segmento da habitação social de mercado demandaram mudanças tanto em suas configurações administrativas e societárias, como em suas configurações relacionadas aos seus modelos de produção, foco deste tópico.

No que diz respeito às adequações em sua estrutura administrativa, as empresas se reorganizaram de acordo com alguns modelos, como explica Shimbo. Das empresas de maior porte, algumas criaram subsidiárias para atuarem apenas no segmento em questão. Outras se organizaram em *joint ventures*, que segundo Andréa Wolffenbüttel é “um tipo de associação em que duas entidades se juntam para tirar proveito de alguma atividade, por um tempo limitado, sem que cada uma delas perca a identidade própria.” (Wolffenbüttel, 2006), também com objetivo de atuação exclusiva nesse nicho. Também houve a aquisição de empresas de menor porte, já atuantes no segmento. Além dessas, há também as empresas que já atuavam no segmento econômico antes da expansão de outras empresas.

Além das configurações administrativas e societária, outra mudança importante que a atuação das empresas no segmento econômico trouxe foi a padronização na produção dos empreendimentos habitacionais. Sendo foco de diversos estudos e constatado por diversas pesquisas, a padronização da tipologia arquitetônica dos empreendimentos destinados às faixas de renda mais baixas, sobretudo no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida, é facilmente percebida nas cidades onde estes empreendimentos estão localizados. Assim como também, a construção de empreendimentos contíguos, isto é, aglomerados numa mesma área e construídos em localizações periféricas às cidades, ou seja, em terrenos mais baratos, fazia parte das estratégias para ampliar as margens de lucro.

Em sua tese, Shimbo sistematizou um panorama das empresas atuantes no segmento econômico, onde a autora apresenta como essas empresas se configuraram institucionalmente, a padronização de suas produções, a faixa de preços e a localização dos empreendimentos produzidos.

Figura 06 - Quadro origem e características das incorporadoras e construtoras de capital aberto que atuam no segmento econômico

Nome	Configuração da empresa para atuação no segmento	Início de atuação	Faixa de preço das unidades	Faixa de renda atendida (em SM)	Padronização de produtos	Cidades de atuação (até 2008)
Tenda	Especializada no mercado de baixa renda. Em set. 2008, a Gafisa adquiriu a Tenda	1970	Até R\$120 mil	Sem info.	Padronizados: 4 produtos, sendo empreendimentos horizontais e verticais (até 5 pav.).	Interior de SP, São Paulo (capital) e região metropolitana. Estados: RJ, MG, BA, RS, GO.
MRV	Atuação exclusiva no segmento de "Empreendimentos Residenciais Populares"	1979	R\$ 41,5 mil e R\$ 220 mil	3 a 17	Padronizado: 1 produto para empreendimentos horizontais; e 2 para verticais (em média, 5 pav.).	Interior de SP, São Paulo (capital) e região metropolitana. Estados: MG, DF, SC, PR, ES.
InPar	Constituição da "Viver Empreendimentos Imobiliários" para atuar no segmento econômico, em 2007, mas já atuava no segmento desde 1999. Em 2008, 27% dos lançamentos se concentraram nos segmentos "econômico" e "supereconômico" da empresa.	1999	Até R\$ 115 mil	Sem info.	Padronizados: 2 produtos econômicos (horizontais e edifícios de mais de 4 pav.) e 1 modelo supereconômico (edifícios de até 4 pav)	Interior de SP, São Paulo (capital) e região metropolitana. Estados: ES, RS, GO e PA
Rossi	Em 2007, 18% das unidades produzidas destinavam-se no segmento "econômico". Em 2008, essa porcentagem passou para 26%.	1999	R\$ 70 mil e R\$ 160 mil	Sem info.	Padronizado: 3 linhas de produtos, sendo 2 horizontais e 1 vertical.	Interior de SP, São Paulo (capital) e região metropolitana. Estados: ES, RS, RJ e PR
Rodobens	"terra Nova" é o carro-chefe da atuação no segmento. Em 2008, essa linha representou 57% dos VGV lançado pela empresa.	2002	R\$ 60 mil e R\$ 150 mil	5 a 10	Padronizados: 2 produtos, sendo 1 vertical e 1 para condomínio horizontal.	Interior de SP, São Paulo (capital) e região metropolitana. Estados: sem especificação
Company	No primeiro trimestre de 2009, 2,5% dos lançamentos se concentraram no segmento "econômico" da empresa.	2006	Até R\$ 130 mil	Sem info.	Não há padronização de produtos	Interior de SP, São Paulo (capital) e região metropolitana. Estados: RJ, GO, MS, MT, CE, DF, RN.
Klabin Segall	Em 2008, 9% das vendas contratadas se concentraram no segmento "econômico" e "popular" da empresa.	2006	Até R\$ 120 mil	Sem info.	Não há padronização de produtos	Interior de SP, São Paulo (capital). Estados: RJ e MG.

Tecnisa	Em 2008, 16% do VGV lançado se concentrou no segmento "médio", cujos valores de unidades não ultrapassam R\$ 200 mil.	2006	Até R\$ 200 mil	Sem info.	Não há padronização de produtos	Interior de SP, São Paulo (capital). Outros Estados: DF, GO, BA
Living	Subsidiária da Cyrela para o segmento econômico, com empreendimentos localizados na cidade de São Paulo. Em 2008, os segmentos "econômico" e "supereconômico" totalizaram 29% do VGV lançado, contra 6% em 2007.	2006	R\$ 55 mil e R\$ 150 mil	até 12	Empreendimentos verticais, sem informação sobre padronização	Interior de SP, São Paulo (capital). Estados: RS, RJ, ES e BA.
Bairro Novo	<i>Joint Venture</i> entre Gafisa e Odebrecht para construir conjuntos de mil apartamentos, em áreas sem infraestrutura. Em fev. 2009, acordo é rompido: a Gafisa retém o empreendimento em Cotia e os demais empreendimentos sob a marca "Bairro Novo" ficam com a Odebrecht.	2007	Até R\$ 50 mil	3 a 10	Padronizados: condomínios entre 1 e 10 mil unidades, com casas e edifícios (até 4 pav.).	Metrópoles e arredores. Projeto-piloto em Cotia (SP).
Fit Residencial	Subsidiária da Gafisa para o segmento econômico, para atuação exclusiva em regiões metropolitanas. Em 2008, é incorporada pela Tenda (que foi adquirida pela Gafisa nesse mesmo ano). Em 2008, 46% do VGV da Gafisa referia-se aos lançamentos da Tenda.	2007	R\$ 50 mil e R\$ 150 mil	5 a 20	Padronizados: 5 perfis de produtos de empreendimentos verticais com até mil unidades	São Paulo (capital), Salvador, Belém, Ribeirão Preto, Taboão da Serra, Aparecida de Goiânia, São Luiz do Maranhão e Guarulhos.
Cytec +	<i>Joint Ventures</i> entre Cyrela e Concima, Cury e Tecnum, para atuação no segmento econômico, com atuação geográfica diversificada	2007	Sem info.	até 12	Empreendimentos verticais, sem informação sobre padronização	Interior de SP e São Paulo (capital). Estados: RS, RJ, ES e BA.
CCDI/HM (Camargo Córrea)	CCDI adquiriu HM (especializada no segmento, criada há 30 anos), investindo 18% do VGV no segmento. Os segmentos de "baixa renda" e "econômico" totalizaram 81% dos lançamentos em 2008.	2007	R\$ 40 mil e R\$ 200 mil	Sem info.	Empreendimentos horizontais e verticais (até 5 pav.), sem informação sobre padronização	Interior de SP, São Paulo (capital) e região metropolitana.
EzTec	Em 2008, 1,6% das vendas contratadas se destinou ao padrão "econômico" e "supereconômico".	2007	até R\$ 2.500/m <sup>2</sup>	Sem info.	Não há padronização de produtos	Interior de SP, São Paulo (capital) e região metropolitana.
Trisul	Em 2008, 48% do VGV lançado se concentrou na linha Trisul Life, o "padrão econômico" da empresa.	2007	Até R\$ 200 mil	6 a 10	Padronizado: vertical (até 20 pav.)	Interior de SP.
Even	Notadamente uma empresa voltada para o "alto padrão", em 2008, aproximadamente 1% de sua produção foi destinada ao segmento "acessível".	2008	Até R\$ 200 mil	Sem info.	Não há padronização de produtos	São Paulo (capital), Sorocaba, S.B. do Campo, Guarulhos, Capitais dos Estados: RJ, MG, RS.

Fonte: Shimbo (2010)

A autora analisa que metade das empresas listadas no Quadro informam que apresentam linhas padronizadas de produtos para o segmento econômico. Tendo por objetivo a produção por escala, essas empresas apresentam uma linha de no máximo três produtos entre empreendimentos verticais ou horizontais. E entre as empresas que não apresentam informações sobre padronização, a autora informa sobre a notável diferença entre os empreendimentos destinados ao segmento econômico e os destinados às faixas de renda mais alta.

Acerca dessa padronização, cabe ressaltar que, a padronização de projetos arquitetônicos e urbanísticos ignora diversos fatores específicos de cada localidade e das famílias beneficiadas também. Por exemplo, na tipologia edifícios verticais, a maioria das unidades habitacionais do MCMV, na cidade de Campina Grande são compostas por dois quartos e um banheiro. Essa configuração desconsidera os diversos formatos e tamanhos de famílias conviventes. Há ainda outro problema que diz respeito à estrutura de alguns desses empreendimentos, principalmente os da Faixa 1, que é a utilização do sistema de alvenaria estrutural, impossibilitando assim reformas e adaptações nessas unidades habitacionais, como é o caso do Condomínio Major Veneziano, empreendimento da Faixa 1 em Campina Grande.

Dentre outros estudos realizados que ilustram essa estratégia, pode-se citar algumas pesquisas. Érika Poletto Ferreira, analisando a Habitação Social de Mercado e a Produção do Espaço em Curitiba, constatou que,

Os empreendimentos executados na metrópole de Curitiba caracterizaram-se pela adoção de três tipologias: duas para condomínios horizontais (casa térrea e sobrados geminados) e uma para edifícios verticais (apartamentos em edifícios de quatro pavimentos, com quatro habitações por andar). No total, foram entregues 50,0% das unidades na tipologia de casa térrea ou sobrado e 50,0% na tipologia de apartamento. Todas as tipologias seguiram um modelo arquitetônico similar, mesmo tendo sido projetadas e executadas por diferentes construtoras (Ferreira, 2019, p. 394, 395)

Dessa forma, a autora conclui que “a utilização de poucas tipologias replicadas inúmeras vezes constituiu uma estratégia de redução de custos e ampliação das margens de lucro das construtoras por meio da padronização e obtenção de ganhos de escala.” (Ferreira, 2019)

### **4.3 Programa Minha Casa Minha Vida e a expansão do segmento**

O lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida favoreceu a continuidade da expansão das empresas do setor imobiliário. Esse fato pode ser percebido analisando as empresas que abriram capital mais especificamente entre 2006 e 2007 (período em que houve

um pico na entrada das empresas de construção civil na Bolsa de Valores). Dessas empresas, algumas tiveram participação expressiva no MCMV, como a MRV, Rodobens e Rossi, como pontua Fix (2011) e outras, que não estavam listadas na Bolsa, mantinham conexões com empresas de capital aberto, concentrando, assim, a produção do MCMV às maiores empresas do setor. Em Campina Grande, dentre as empresas construtoras que atuaram no PMCMV, apenas a MRV tinha capital aberto

A operacionalização da produção dos empreendimentos do MCMV acaba influenciando a participação das empresas do setor. No Programa, a produção voltada para a Faixa 1 é diferente do formato da que é voltada para as Faixas maiores. Na Faixa 1, a própria CEF contrata as empresas, a demanda é organizada e cadastrada pelas prefeituras e a empresa é remunerada de acordo com o cronograma da construção. Já no segundo caso, a empresa financia o empreendimento junto à CEF e é responsável pela incorporação, produção e comercialização, assumindo os riscos de toda a operação.

Os empreendimentos da Faixa 1 são geralmente realizados pelas empresas com experiência em contratos públicos. Portanto, como conclui a autora, “as boas relações com o setor público são, assim, atributo importante para essas empresas. Muitas pressionam as prefeituras para mudar a legislação urbanística de modo a viabilizar o projeto ou ampliar seus ganhos.” (Fix, 2011)

A atuação no segmento econômico e posteriormente no MCMV, possibilitou também a expansão territorial na produção das empresas. Apesar da produção imobiliária, de forma geral, ainda apresentar características como segmentação do território, estratificação social e foco em determinadas áreas mais valorizadas das principais cidades, é possível perceber mudanças no padrão de localização dos empreendimentos das grandes empresas, como afirma a autora, o horizonte espacial ampliou-se e a estratégia passou a assumir caráter nacional.

Dessa forma, as empresas passaram a buscar adquirir terras que até então não tinham interesse. Terras localizadas distantes dos centros, com pouca infraestrutura, geralmente localizadas em áreas marginais da cidade foram selecionadas para a construção dos empreendimentos habitacionais no âmbito do PMCMV.

De acordo com a Portaria nº 660, de 14 de novembro de 2018, que estabelece especificações técnicas para os empreendimentos no âmbito do PMCMV, para as cidades com população entre 100.001 e 500.000 habitantes, o número máximo de unidades habitacionais por empreendimento isolado é 500, já para empreendimentos agrupados, ou seja, contíguo, 2.000

unidades. Essa norma também define que o terreno a ser utilizado esteja inserido na malha urbana ou em área de expansão.

Apesar das exigências presentes na Portaria, a definição de áreas urbanas e áreas em expansão é de competência dos municípios. Assim, a norma busca evitar a prática de alterações dessas áreas para atender a projetos específicos, algo que é mais fácil de ocorrer nos entes municipais, dada a permeabilidade deste em relação aos interesses de grandes empresas e a prática de lobby.

Segundo o Relatório de Avaliação do PMCMV, publicado em dezembro de 2020, a questão da localização dos empreendimentos é relatada como o problema mais citado por pesquisadores em avaliações do programa. O relatório aponta como efeitos do problema, a segregação social e dificuldade de mobilidade (efeitos diretos) e também a falta de infraestrutura urbana nas proximidades dos empreendimentos. O relatório informa também que o preço dos terrenos, que é mais barato em áreas mais distantes dos centros urbanos, é a causa mais citada do problema, juntamente com a possibilidade de construção de grandes empreendimentos, gerando assim uma economia de escala. Na cidade de Campina Grande é possível verificar essa realidade quando se observa a localização dos conjuntos habitacionais construídos por meio do Minha Casa Minha Vida, conforme descrito no próximo capítulo.

## **5 A PRODUÇÃO HABITACIONAL EM CAMPINA GRANDE A PARTIR DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA**

Na década de 2000, a ideia de financeirização passou a ser estudada de forma mais detalhada por diversos pesquisadores. Devido, sobretudo, à percepção de que uma bolha de ativos imobiliários estava substituindo a bolha de ações e após o estouro desta nos Estados Unidos. Diversos pesquisadores então, passaram a estudar a financeirização não só apenas como um setor que se sobrepõe a outros, mas sim de forma mais abrangente, como uma lógica financeira que atravessa toda as atividades capitalistas.

O Professor, José Carlos Braga (1997) foi um dos primeiros a tratar o tema dessa forma. O autor explica que a financeirização representa um padrão sistêmico que está pautado não apenas em ferramentas tradicionais, como correntistas, capital bancário e determinados setores, mas por componentes da organização capitalista que se entrelaçam e resultam numa lógica

financeira geral. Assim, essa lógica tem sido inerente ao sistema atual, permeando todos os agentes privados, operações financeiras e investimentos públicos, modificando assim a dinâmica macroeconômica.

Esse novo padrão capitalista, ou seja, essa lógica financista, implicou em outra questão, que na verdade se constitui como uma dimensão central do processo de financeirização: a inserção das finanças privadas nos diversos campos da vida cotidiana das pessoas, por meio, principalmente, dos sistemas de crédito. Parcelas cada vez maiores da população foram arrastadas para a cadeia de crédito, de forma mais intensa, nos últimos quarenta anos. Cabe observar que antes disso já existia algum tipo de crédito disponível para faixas mais pobres da população, como o crédito imobiliário subsidiado pelo Estado existente em diversos países, por exemplo. No entanto, foi inédita a forma como o crédito passou a financiar diversas atividades cotidianas, desde bens de consumo, gastos com saúde, educação e compra de imóveis.

Essa crescente inserção do crédito na vida das pessoas, ocorreu principalmente devido às transformações no sistema de crédito e sua relação com a acumulação capitalista e também a como os bancos repercutiram essas mudanças. O processo de liberalização financeira nos anos 1980 e o aumento no volume de recursos para investimentos no mercado de capitais, foram estímulos para o financiamento de grandes empresas, de forma direta, por meio de emissão de papéis, como debêntures e ações. Como os bancos eram quem realizavam esses investimentos, esse fato provocou também mudanças significativas nessas instituições. Buscando outras fontes de rendimentos, os bancos aumentaram a oferta de crédito pessoal. Somando-se a esse processo de reestruturação financeira, tem o mecanismo de securitização, que como já discutido anteriormente, consiste na conversão de determinado fluxo de capital em ativo passível de negociação em mercados secundários.

Considerando que Leyshon & Thrift (2007, apud Sanfelici, 2013, p. 32) estariam corretos ao afirmar que um dos traços centrais da financeirização compreende a progressiva conquista de novos fluxos de renda que possam ser objeto de securitização e, posteriormente, de especulação financeira em mercados secundários, o mercado imobiliário, decerto, entraria nessa dinâmica financeira. E esse processo repercute na produção do espaço urbano, sendo alvo atualmente de diversos estudos e abordagens, já que o fenômeno provoca mudanças não só estritamente na produção do espaço urbano, mas juntamente com ele, também, nos campos social, econômico, político.

Portanto, considerando a ideia de financeirização não como um processo econômico delineado com práticas definidas e já estabelecidas, mas como uma dinâmica complexa, um novo formato de acumulação capitalista, uma nova “lógica financista”, esse capítulo foca na repercussão desse *modus* na produção do espaço urbano em Campina Grande. A análise terá como base a produção por meio do Programa Minha Casa Minha Vida, que pode ser considerado como integrante dessa lógica.

No tocante ao percurso da relação entre a lógica financeira e a produção do espaço, diversas são as questões que demandam atenção e que já foram estudadas no decorrer deste trabalho. A reestruturação do sistema financeiro, a partir de 1993, o processo de securitização que possibilitou um novo e atraente campo de investimentos e particularmente e, em relação à produção imobiliária em si, a abertura de capital na Bolsa de Valores pelas empresas de construção, corresponderam a essa escalada financeira representada pelas empresas do setor.

Também integra essa relação a implantação do SFI, que de certa forma ocasionou uma dinâmica de pressão para expansão do mercado imobiliário, tendo em vista a possibilidade de ampliação da remuneração do capital dos acionistas de empresas deste setor, tendo isso resultado num *boom* de lançamentos de empreendimentos imobiliários e conseqüentemente aumento de preços. A essa demanda por ampliação somou-se a crise imobiliária dos EUA, que logo se tornou uma crise financeira global e ocasionou na formulação do PMCMV. Assim, o PMCMV reflete uma resposta governamental a uma crise financeira de origem externa, bem como representa também uma medida que visaria atenuar uma bolha imobiliária interna provocada pelas investidas por parte do capital fictício.

Outro lado dessa discussão é a repercussão dessa lógica financeira no espaço urbano e, mais especificamente em como o PMCMV, interagindo com essa dinâmica, repercute no espaço urbano, no caso do presente estudo, na cidade de Campina Grande-PB. Dessa forma, nos próximos tópicos serão detalhados a produção do PMCMV principalmente no âmbito do que representa a denominada habitação social de mercado e as características dessa produção. De que forma essa lógica se materializa em Campina Grande e que resultados ela reflete na configuração socioespacial da cidade.

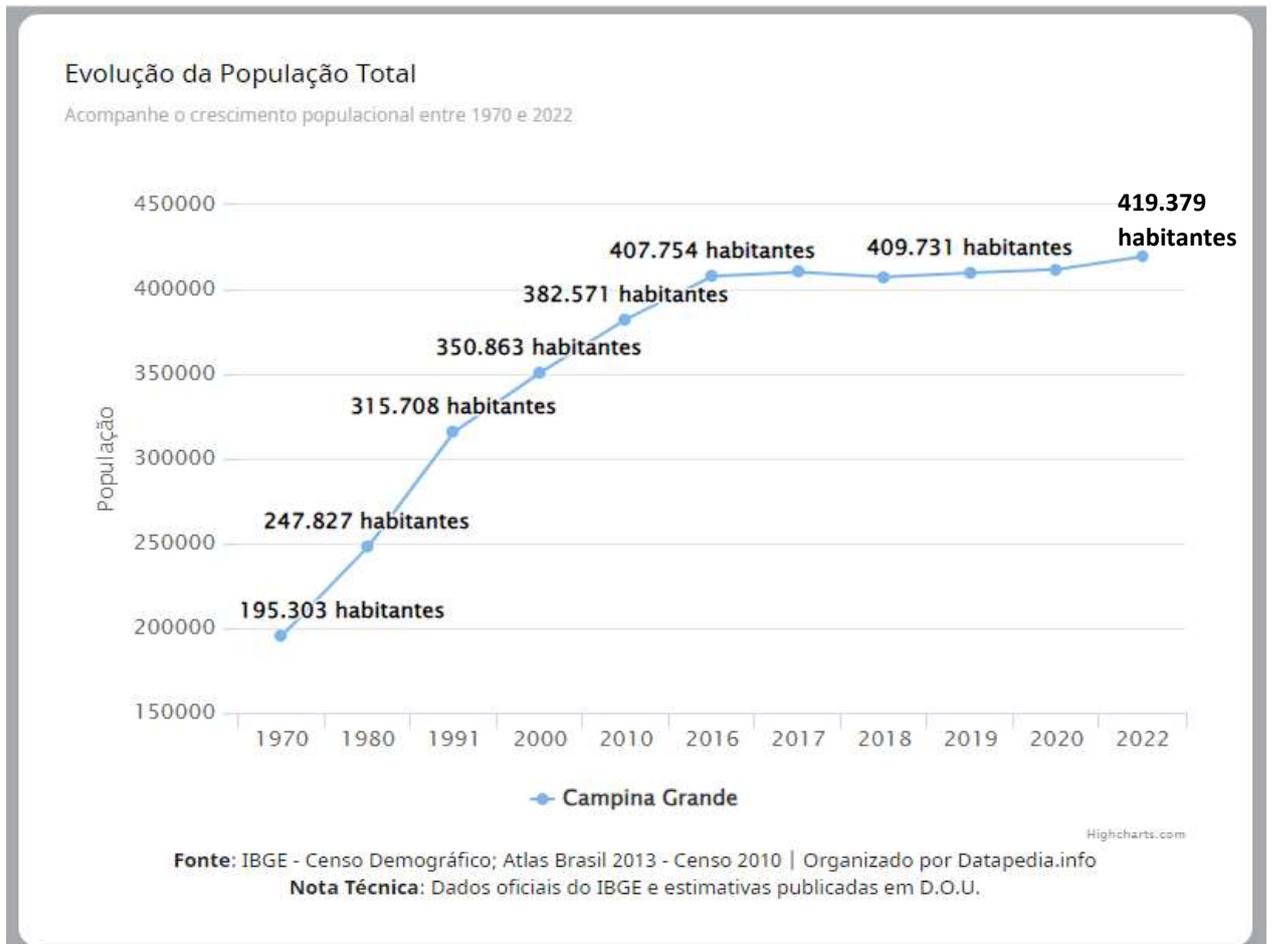
### **5.1 Política habitacional - Campina Grande**

A cidade de Campina Grande tem seu território marcado por questões geográficas, históricas e políticas. Por sua localização, Campina Grande representava um ponto de parada conveniente para os comerciantes que faziam o trajeto do sertão ao litoral, por ficar praticamente equidistante dessas duas regiões. Com o tempo, formou-se uma feira reunindo diversos comerciantes não só do estado, mas também de estados vizinhos. Assim, a criação e crescimento da cidade esteve sempre ligado ao comércio e serviços.

Já a partir da segunda metade do século XX, a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE impulsionou um processo de industrialização, proporcionando à cidade um significativo crescimento econômico, baseado sobretudo no comércio do algodão. Dentre diversas iniciativas, a SUDENE propiciou o desenvolvimento de um distrito industrial, fato que influenciou bastante na expansão da malha urbana da cidade. A partir dos anos de 1980, a criação de um parque tecnológico, do terminal rodoviário interestadual, diversos empreendimentos, inclusive o primeiro shopping center da cidade, também contribuíram para a expansão da malha urbana de Campina Grande.

O cenário próspero que Campina Grande vivia foi indutor de grande mobilidade populacional para o município, tanto da zona rural e cidades circunvizinhas, como do sertão do estado, aumentando assim sua população que em meados dos anos 1940, passou a abrigar a maior população do estado. Consequentemente, também aumentou o déficit habitacional. Na figura abaixo, é possível ver o crescimento da população da cidade e a mudança no contingente na área urbana e rural.

Figura 07 – Evolução da população de Campina Grande - PB



**Fonte:** IBGE - Censo Demográfico; Atlas Brasil 2013 - Censo 2010 | Organizado por Datapedia.info e adaptado pela autora.

Analisando os dados da figura 07, verificamos o crescimento da população urbana de Campina Grande, paralelamente, a população rural diminuía. A migração da população rural para a área urbana, foi impulsionada, como já dito, pelo processo de industrialização por que passou Campina Grande. Mas também, por um período de secas (estiagem), aumento da oferta de vagas na rede educacional pública e privada, tanto no ensino médio como no ensino superior. Como aduz Silva (2010), esses fatores contribuiriam para o surgimento de “favelas”, tendo nos anos de 1980, um total de 17 favelas na área urbana da cidade de Campina Grande.

Em 2000, segundo Miranda et al. (2020) chegou-se a marca de 38 favelas. Com o crescimento da cidade, em termos de população e mancha urbana, o aumento da demanda por serviços e a maximização dos problemas habitacionais o número dessas e de outras formas de ocupação do espaço urbano em Campina Grande também cresceu. Esses problemas

habitacionais se constituam em falta de moradia propriamente dita para alguns e moradias precárias para outros.

No que diz respeito à política habitacional, nesse período, destaca-se a construção de habitações populares, por meio do BNH entre as décadas de 1960 e 1980. Foram construídos oito conjuntos habitacionais ligados à COHAB e outros, ao Instituto de Previdência e Aposentadoria dos Servidores do Estado (IPASE). Em 1980 houve o maior incremento de unidades financiadas pelo BNH. A construção do Conjunto Habitacional Álvaro Gaudêncio, por exemplo, que se tornou o bairro das Malvinas, com mais de 3.000 moradias, foi o maior empreendimento instalado na cidade (mediado pela Companhia Estadual de Habitação da Paraíba – CEHAP) (Araújo, 2019).

Houve ainda o Programa de Erradicação da Subabitação – PROMORAR, desenvolvido com recursos do BNH (FGTS) e em parceria com a Companhia Estadual de Habitação (CEHAP) e a Prefeitura Municipal de Campina Grande, nos bairros do Catolé (PROMORAR – Pedreira do Catolé) e do Jeremias (PROMORAR – Área Nova).

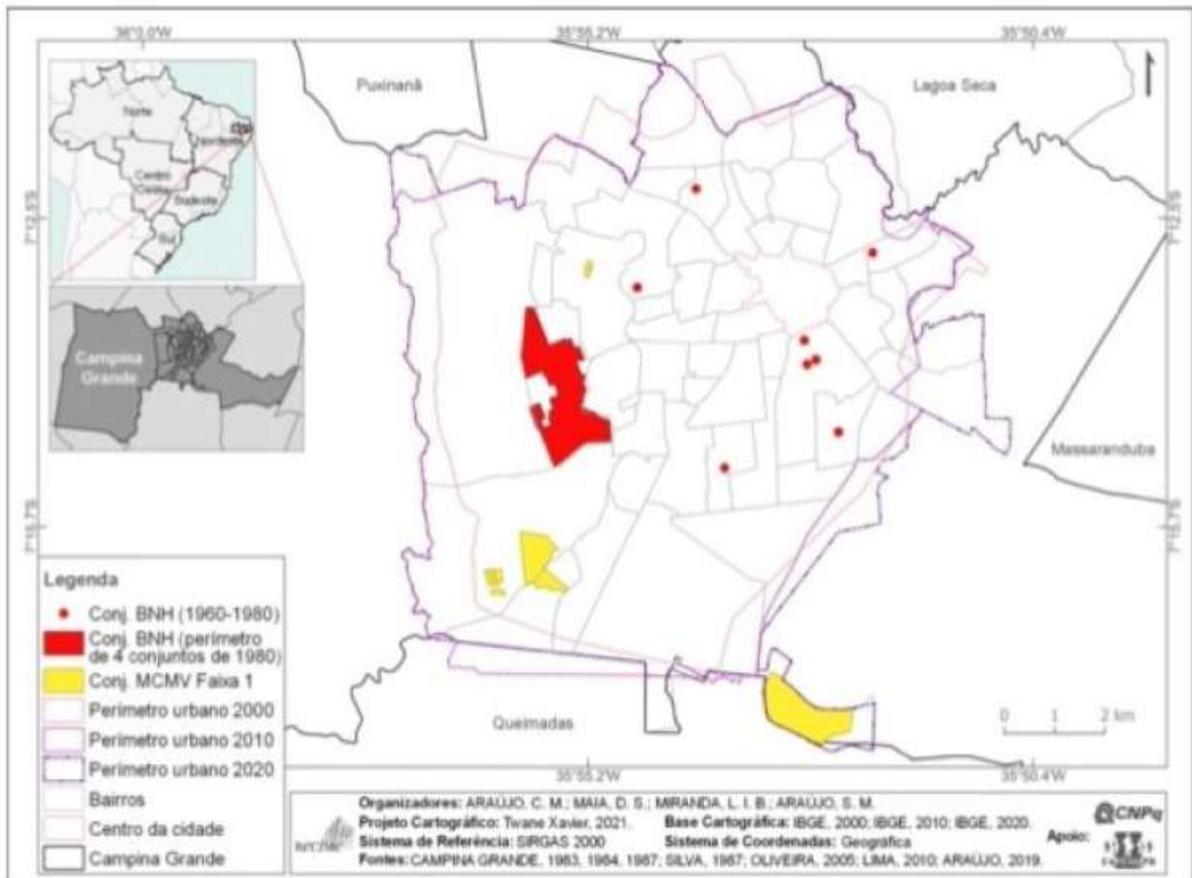
A maior parte dos conjuntos habitacionais do BNH, construídos entre os anos de 1960 e 1980, se localizavam em áreas distantes do centro da cidade, próximas as suas bordas, representando a relação centro-periferia. Dessa forma, é possível concluir que essas intervenções estatais contribuíram para o processo de periferização da cidade e espraiamento de seu tecido urbano. Esses empreendimentos desencadearam ainda um processo de expansão territorial, pois ao seu entorno, passaram a ser construídos outros loteamentos, “aproveitando” que nessas áreas já havia alguma infraestrutura tendo em vista a construção dos conjuntos habitacionais.

Após essas iniciativas públicas, o processo de expansão territorial na cidade de Campina Grande, passou por uma lacuna de tempo, sendo retomada com os empreendimentos desenvolvidos no âmbito do PMCMV, bem como também, com um aumento significativo de construção de loteamentos fechados, ou os condomínios horizontais, os quais não são o foco do presente trabalho.

No mapa contido na Figura 08 abaixo, é possível observar, tendo em vista a localização dos empreendimentos, que a produção habitacional do BNH fortaleceu a dinâmica centro-periferia, estabelecido com a inserção dessas políticas públicas de habitação voltadas para as classes mais baixas. O PMCMV, sobretudo os empreendimentos da Faixa 1, seguiu esse padrão de instalação de conjuntos habitacionais mais distantes das áreas centrais, intensificando as

distâncias socioespaciais e o espraiamento do tecido urbano, “conformando uma periferia que assume novos conteúdos” (CALIXTO et al, 2022).

Figura 08 – Mapa de Campina Grande – PB com os empreendimentos habitacionais do BNH e do PMCMV (2020)



Fonte: Campina Grande, 1963, 1964, 1967; Silva, 1967; Oliveira, 2005; Lima, 2010; Araújo, 2019, *apud* Calixto et al 2022.

Assim, o PMCMV não representou exatamente uma quebra de paradigma no que se refere à política pública de habitação, quando comparado à produção do BNH. Em termos quantitativos e em relação à abrangência, o programa do Governo Lula tem resultados claramente mais significativos. No entanto, a “lógica” da política não se diferenciou muito.

### 5.1.2 Plano Diretor: instrumento de política (urbana)

O Plano Diretor de Campina Grande foi instituído por meio da Lei Municipal nº3236/1996 que estabelece diretrizes para ocupação ordenada da cidade, sendo parte integrante do planejamento a longo prazo do Município. No ano de 2006, através da SEPLAN (Secretaria de Planejamento do Município), foi realizada a revisão do Plano Diretor,

considerando a orientação do Estatuto da Cidade em que determina que as cidades devem revisar seus planos diretores em um período não superior a dez anos.

Dessa forma, a revisão resultou na Lei Complementar nº 003 de 09 de outubro de 2006. Tendo em vista o período máximo para revisão do plano diretor ser de dez anos, esta deveria ser realizada até o ano 2016, no entanto, até a data da publicação deste trabalho, ela ainda não ocorreu. Inclusive, a não revisão do Plano Diretor no tempo correto, foi objeto de denúncia e pedido de impeachment contra o Prefeito de Campina Grande Bruno Cunha Lima (2020 a 2024)

O Plano diretor é, então, uma Lei municipal que estabelece regras, parâmetros e incentivos para o desenvolvimento planejado da cidade, focando no seu aspecto urbano e territorial. Ele foi estabelecido por meio do Estatuto da Cidade que por sua vez, é o conjunto de normas jurídicas ou a Lei nº 10.257/2001, que estabelece as diretrizes para a política urbana disposta na Constituição Federal de 1988. O referido Estatuto determina que é obrigatória a criação de um Plano Diretor nas cidades com mais de vinte mil habitantes. Além disso, na elaboração, fiscalização e revisão desse plano, o município deve garantir a participação ampla da população, segundo o princípio de gestão democrática que norteia a Lei.

De acordo com o artigo 2º do Plano Diretor (Lei Complementar nº 003 de 09 de outubro de 2006),

O Plano Diretor é o instrumento básico que orienta a atuação da administração pública e da iniciativa privada, de forma assegurar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade, a melhoria da qualidade de vida e o bem-estar da população, segundo os princípios da democracia participativa e da justiça social. (Campina Grande, 2006)

O plano Diretor, portanto, se constitui como uma normativa jurídica, um instrumento que foi determinado sua criação e revisão periódica com ampla participação da população por meio de uma lei federal. Um material vasto pode ser encontrado a respeito da análise e estudo desse instrumento, sua finalidade, seus princípios, enfim. No entanto, o que é difícil de se localizar é a efetiva aplicação desse dispositivo nas cidades.

Próximo de completar duas décadas da criação desses planos e suas posteriores revisões, é possível concluir que apenas sua elaboração não garante o desenvolvimento das cidades em conformidade com os princípios estabelecidos no Estatuto da Cidade e Constituição Federal. Ou seja, cidades mais inclusivas, participativas e socialmente justas. Cidades que levem em consideração os aspectos fundamentais determinados no Estatuto da Cidade: bem da coletividade; segurança; bem estar dos cidadãos; equilíbrio ambiental.

Relativamente ao Plano Diretor de Campina Grande (Lei Complementar nº 003 de 09 de outubro de 2006), em seu artigo 5º é determinado que a gestão urbana do Município observará os seguintes princípios fundamentais: função social da cidade, função social da propriedade urbana e rural, sustentabilidade e gestão democrática. No que se refere a gestão democrática, esta já se encontra atualmente prejudicada, considerando que a revisão que deveria ocorrer no ano de 2016, não foi realizada. Salienta-se que a revisão do plano, é um momento de participação cidadã, onde são levadas demandas da população à respeito do desenvolvimento da cidade.

No que diz respeito a função social da cidade, o próprio plano define como “o direito de todos ao acesso à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, ao transporte, à saúde, à educação, à assistência social, ao lazer, ao trabalho e à renda, bem como a espaços públicos, equipamentos, infra-estrutura e serviços urbanos e ao patrimônio ambiental e cultural da cidade.”. Nesse aspecto, não é necessário nenhum esforço para constatar que os direitos elencados não estão sendo usufruídos por todos da cidade. Uma rápida visita a algumas áreas da cidade, é possível notar que vários desses direitos são bastante prejudicados para uma grande parte da população que mora em áreas com pouca ou nenhuma estrutura.

A não aplicabilidade e fiscalização do que está determinado na Lei do Plano Diretor é o que faz ser um instrumento apenas teórico, usado para fins praticamente apenas didáticos. Esse fato demonstra até certo ponto a anuência da administração municipal com vários descasos existentes na cidade. Um exemplo disso é a destinação de áreas de proteção ambiental para fins comerciais, como visto recentemente na cidade. Tal fato também comprova a permeabilidade, como dito anteriormente, da gestão municipal por interesses privados, seguindo ainda o que Harvey determinou como “redistribuição via Estado”, que seria uma inversão do papel do Estado como agente de políticas redistributivas.

Como exemplo desse fenômeno, pode-se citar a ação da Administração Pública municipal em favor dos interesses privados e em detrimento das demandas da população, que geralmente têm menor prioridade a serem atendidas. Em Campina Grande, por exemplo, já ocorreram alterações na delimitação das áreas urbana e rural, a fim de incluir determinada área que se encontrava na zona rural na área urbana para que comportasse um empreendimento residencial privado. Essa flexibilização dos instrumentos jurídicos e políticos das cidades é, infelizmente, bem comum.

Essa ação ou a falta dela, por parte do Estado, é de suma importância para que a dinâmica da financeirização possa ocorrer de forma livre e legal, facilitando e favorecendo os processos financeiros necessários.

## 5.2 PMCMV e Habitação Social em Campina Grande

A partir do PMCV, em Campina Grande, foram construídos um total de 299 empreendimentos, resultando num total de 25.978 unidades habitacionais entre os anos de 2009 a 2020, segundo dados da Secretaria Nacional de Habitação em último levantamento em 30/04/2020, como demonstra a seguinte tabela:

Tabela 03 – Número de Unidades Habitacionais e Empreendimentos por faixa de renda do PMCMV em Campina Grande/PB (2009 - 2020)

	<b>Faixa 1</b>	<b>Faixa 1,5</b>	<b>Faixa 2</b>	<b>Faixa 3</b>	<b>Total</b>
<b>Unidades Habitacionais</b>	8.608	1.011	15.880	479	25.978
<b>Empreendimentos</b>	9	13	212	65	299

Fonte: SISHAB 2020. Organizado pela autora

As empresas que se destacam na produção imobiliária do PMCMV em Campina Grande são, principalmente, as construtoras: Cipresa Empreendimentos LTDA, Construtora Rocha Cavalcante LTDA e MRV Engenharia e Participações Sa, sendo as duas primeiras empresas sediadas em Campina Grande e a MRV em Belo Horizonte-MG.

Considerando os dados da Tabela 03, verifica-se que a faixa de renda a que mais se destinaram os empreendimentos foi a faixa 2 (212 empreendimentos), seguido da faixa 3 (65 empreendimentos), faixa 1,5 e por fim, a faixa 1. Sabe-se que o déficit habitacional, como já demonstrado anteriormente, se concentra na faixa da população que corresponde a Faixa 1 do programa. Quando se analisa a quantidade de unidades habitacionais, a faixa de renda 2 continua percebendo a maior parte entre as faixas (15.880), seguida então da faixa 1, que apesar de contar com o menor número de empreendimentos dentre todas as faixas, se classifica em segundo lugar quanto ao número de unidades habitacionais, evidenciando assim um dos problemas dos empreendimentos do programa: a quantidade de unidades habitacionais por

empreendimento. Tal prática acaba condensando muitas famílias num único empreendimento, diminuindo o tamanho das unidades, consequentemente.

Um maior número de unidades habitacionais por empreendimento também significa empreendimentos com maiores tamanhos. Junta-se a isso a prática de construir mais de um empreendimento em áreas contínuas, demandando assim, terrenos ainda mais extensos. Tais terrenos dificilmente são encontrados em áreas centrais da cidade, ou caso existam, por conta da valorização imobiliária, seu custo não será interessante para a construção do empreendimento no âmbito do PMCMV, sobretudo na faixa 1 do programa.

Um exemplo de construção feita seguindo essa lógica, em Campina Grande, é o Condomínio Major Veneziano, empreendimento da faixa 1 do PMCMV. O condomínio é constituído na verdade por quatro condomínios (I, II, III e IV) construídos em uma grande área contínua, como ilustra a imagem.

Figura 09 – Condomínios Residenciais Major Veneziano (I, II, III e IV)



Fonte: Google Earth (2023). Adaptado pela autora.

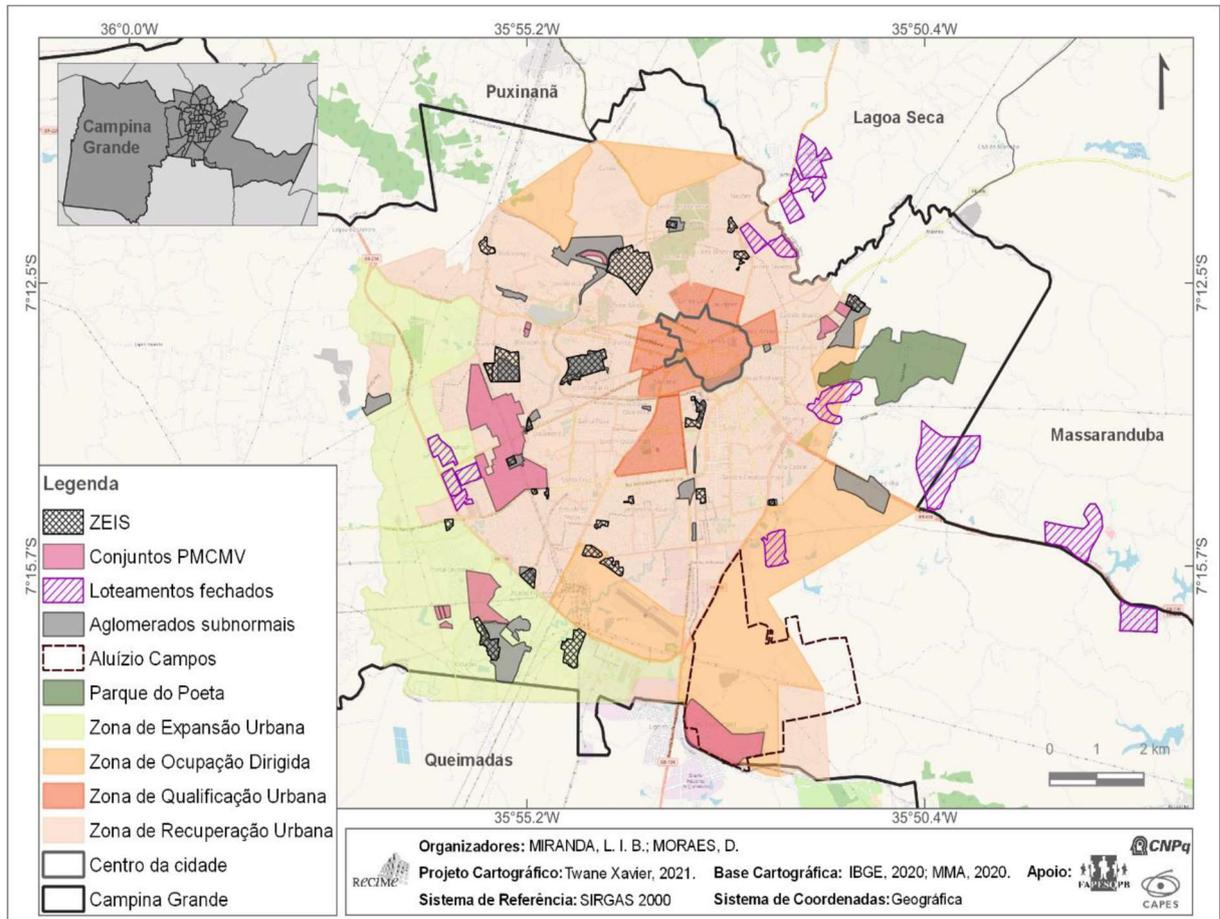
Também é importante pontuar as ações públicas do governo local e dispositivos legais públicos no que diz respeito ao espaço urbano. Pois, por meio desses instrumentos, o poder público interfere na dinâmica espacial orientado nem sempre pelos interesses públicos e

coletivos. Exemplificando essa questão, Miranda et al (2020) afirma que, no caso de Campina Grande, a gestão municipal da cidade incentiva o espraiamento urbano por meio de sua legislação urbanística, referindo-se ao Plano Diretor municipal (Lei 03/2006) de Campina Grande. Por meio desse documento, foi destinada uma área da região oeste da cidade correspondente a 22% da área urbana total, a “Zona de Expansão Urbana, como pode ser verificado na Figura 10. Segundo o Plano Diretor, essa zona é destinada ao crescimento da cidade.

Apesar disso, como explicam as autoras, a iniciativa privada demanda da gestão municipal uma mudança no perímetro urbano da cidade, pressionando sua expansão para a denominada Zona de Ocupação Dirigida. Nessa Zona, “o uso e a ocupação do solo sofrem restrições à intensificação, por inexistirem condições físicas favoráveis, equipamentos urbanos ou infraestrutura urbana instalada, sendo passível de parcelamento de baixa densidade ocupacional.” (Campina Grande, 2006).

Por meio do Decreto Municipal nº 4088/2014, o perímetro urbano de Campina Grande foi ampliado em 15,56%, principalmente na Zona de Ocupação Dirigida ao norte, leste e sudeste do município. O complexo residencial Aluízio Campos, por exemplo, um empreendimento da Faixa 1 do PMCMV foi construído nessa Zona e ocupa também, em parte uma zona rural. Além disso, a área em que o Aluízio Campos foi construído apresenta conurbação com o município de Queimadas, sendo uma área fragmentada da cidade.

Figura 10 – Campina Grande – PB – Zonas Urbanas, ZEIS, assentamentos precários, conjuntos habitacionais populares e condomínios fechados (2020)



Fonte: Miranda, Moraes e Silva, 2020.

A construção de empreendimentos do PMCMV em áreas mais distantes do centro, nas bordas e fragmentadas da cidade, muitas vezes promove a valorização dessas áreas possibilitando que o mercado imobiliário atue nessas localidades, seja construindo novos empreendimentos destinados a classes de maior renda ou comprando terrenos com a finalidade de especulação imobiliária.

Ainda tomando como exemplo o Aluizio Campos, após a construção desse conjunto, outros empreendimentos foram construídos nas áreas próximas, como é percebido na figura 10. Esse fato demonstra a valorização de uma área que o mercado não tinha interesse antes, assim como demonstra também um “aproveitamento” por parte do mercado, da infraestrutura realizada pela gestão municipal nessa área. A propósito, importante mencionar que vários estudos já demonstraram que a infraestrutura, de modo geral, está aquém da demanda gerada pela população que mora no complexo habitacional.

Importante ressaltar que a produção no âmbito do PMCMV não se dá apenas quando a construtora é contratada diretamente para realização de empreendimentos previamente autorizados. Pode-se considerar produção no âmbito do PMCMV, sobretudo nesta pesquisa, as habitações construídas destinadas a um público-alvo que é o mesmo público do programa. Além da contratação direta, outras modalidades de produção habitacional é quando a própria empresa constrói um empreendimento no “padrão Minha Casa Minha Vida” e vende as unidades com o “lastro” do financiamento e subsídios concedidos diretamente ao beneficiário.

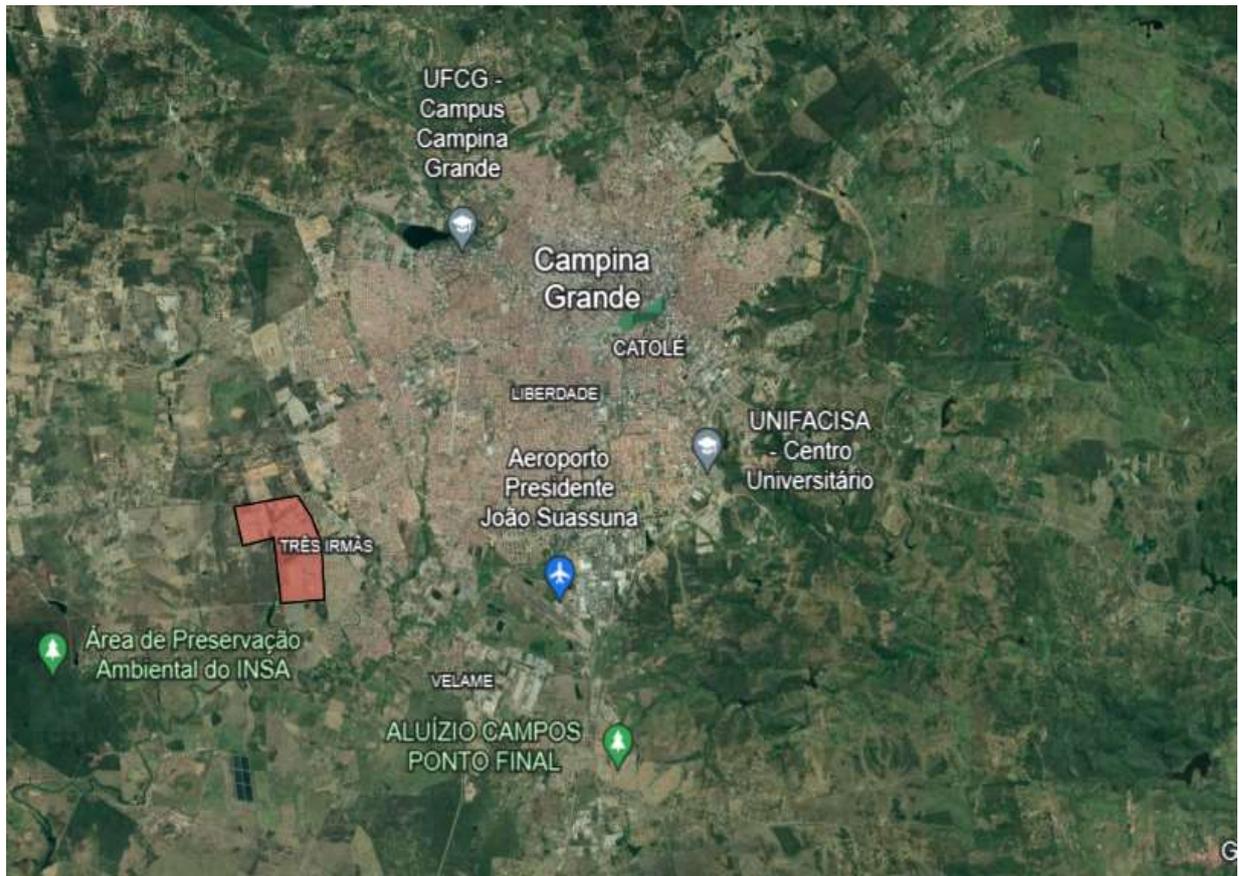
Ou ainda, quando a empresa constrói moradias, conjuntos e até mesmo bairros planejados, baseado na demanda “garantida” advinda dos beneficiários do PMCMV, que, como já explicado, podem obter uma carta de crédito e subsídio e escolherem o imóvel que querem comprar, dentro das regras do programa. As construtoras, então, produzem esses empreendimentos já considerando as regras do programa, como é o caso do “bairro planejado” Portal Sudoeste no município.

Seguindo a mesma lógica, é possível verificar o mesmo em outras áreas, como na região sudoeste de Campina Grande. É possível identificar o espraiamento do tecido urbano em direção a essa região devido a construção de conjuntos habitacionais populares localizados nessa área fragmentada. E é possível também verificar a construção de outros empreendimentos nessas áreas, ou mesmo estoque de terras, “aproveitando” a infraestrutura e a valorização que esses conjuntos populares “levaram” para essas áreas.

Alguns conjuntos habitacionais populares construídos nessa área são: Condomínio Major Veneziano, entregue em 2013, construído por meio do PMCMV em conjunto com a gestão municipal de Campina Grande; Conjuntos Acácio Figueiredo e Raimundo Suassuna, empreendimentos do PMCMV, entregues em 2015 com o terreno cedido pelo Governo Estadual.

Paralelamente às construções desses conjuntos, as áreas próximas a eles, foram se “reorganizando”, valorizando-se e sendo loteadas e também foram sendo construídos nessas áreas diversos empreendimentos habitacionais, desde bairros planejados a condomínios horizontais e verticais. O loteamento Portal Sudoeste, por exemplo, desenvolvido pela construtora Andrade Marinho LMF, denominado de “bairro planejado” em seu site, está localizado no bairro Três Irmãs, na região sudoeste da cidade, às margens da BR-230, próximo aos Condomínios Residenciais Major Veneziano e numa área de expansão urbana e limítrofe com área rural, tendo sido loteado para venda no ano de 2014.

Figura 11 – Localização do Portal Sudoeste



Fonte: Google Earth 2023.

A área total do empreendimento compreende 714.213m<sup>2</sup>, sendo aproximadamente 700.000 m<sup>2</sup> destinados ao loteamento e o restante da área, destinada à servidão da CHESF. A maioria dos lotes tem cerca de 160m<sup>2</sup> (8x20m), tendo alguns lotes até 300m<sup>2</sup>. Foram destinados 2.154 lotes para comercialização.

No denominado bairro Portal Sudoeste, foram construídos casas e condomínios verticais, bem como alguns condomínios horizontais que apesar de não terem sido realizados pela modalidade de contrato direto da Caixa, seguem as regras de construção e o “padrão Minha Casa Minha Vida”. Essas construções, em sua grande maioria, foram feitas por construtoras de menor ou maior porte ou construtores autônomos que adquirem lotes, desmembram-no e constroem uma série de casas idênticas, padronizadas, como pode-se constatar nas fotos de algumas ruas do bairro. Junta-se ao Portal Sudoeste, o bairro Portal Campina, uma espécie de continuação do bairro planejado e também uma área com mais de mil lotes colocados a venda no ano de 2022, denominada pela construtora de “expansão do Portal Sudoeste” (Figura 12).

Na imagem, é possível ver ao fundo os Condomínios Major Veneziano e a fronteira dessa localização com a área rural.

Figura 12 – Expansão do Portal Sudoeste.



Fonte: Andrade Marinho (2023)

Conforme as imagens referentes aos empreendimentos do bairro, é possível perceber que estes possuem um padrão muito próximo. Ou seja, o consumidor “público-alvo” dessas habitações pertencem a uma mesma faixa (de renda) da população. E é justamente aquela faixa que pode arcar com financiamentos bancários, contudo, necessita de subsídio e condições mais facilitadas de financiamentos. É a faixa correspondente a habitação social de mercado. Um bairro inteiro planejado para comportar imóveis de determinado padrão e pessoas de determinada faixa de renda. E ainda, só foi possível de ser desenvolvido por conta, definitivamente, do Programa Minha Casa Minha vida. Em conversa com um corretor de imóveis focado e vender imóveis dessa região, ele informou que 99% das residências vendidas no bairro, foram através do PMCMV, com as famílias financiando os imóveis por meio das faixas 2 e 3 do programa).

A construtora LMF Andrade Marinho também desenvolveu o loteamento “Portal Serrano”, também denominado de “bairro planejado” em seu site. O Portal Serrano está situado numa área de 200 hectares entre o Distrito Industrial de Queimadas e o Complexo Habitacional Aluizio Campos.

A comercialização desse loteamento focou na sua localização como ponte forte, pois anunciam que o bairro se encontra num local tranquilo, propiciando contato com a natureza, e devido também sua proximidade com o complexo habitacional Aluizio Campos, o que proporcionaria uma oportunidade para investir em comércio, considerando a demanda do conjunto em relação a comércio, serviços. Na figura 13, é possível ver o bairro planejado Portal Serrano com algumas casas (padronizadas) já construídas, no centro da imagem, o conjunto habitacional Aluizio Campos e mais ao fundo, alguns prédios, representando a área mais central de Campina Grande.

Figura 13 – Bairro Planejado Portal Serrano – Campina Grande/PB



Fonte: Google Imagens (2023)

Como pôde ser verificado, a padronização é uma característica presente nas nos empreendimentos estudados até aqui. Como já mencionado, além dessa, outras características fazem parte de um conjunto de estratégias adotadas por construtoras, para aumentar seus lucros, entrando nesse “circuito” de produção de habitações com participação estatal.

Nos empreendimentos da Faixa 1 do PMCMV, essas características são já bem conhecidas e já estudadas em outros trabalhos e são mais facilmente percebidas, já que as

unidades já tem uma demanda definida e estabelecida. Mas, em relação as demais faixas, onde as construtoras precisam efetivamente “vender” as características de seus empreendimentos, muitas vezes, é necessária uma análise mais atenciosa.

Por exemplo, nos empreendimentos localizados em áreas mais distantes do centro e muitas vezes no limite da cidade com áreas rurais, esses empreendimentos são apresentados como locais tranquilos para se viver, locais que proporcionam contato com a natureza, onde a família poderia desfrutar de momentos de lazer e uma qualidade de vida maior.

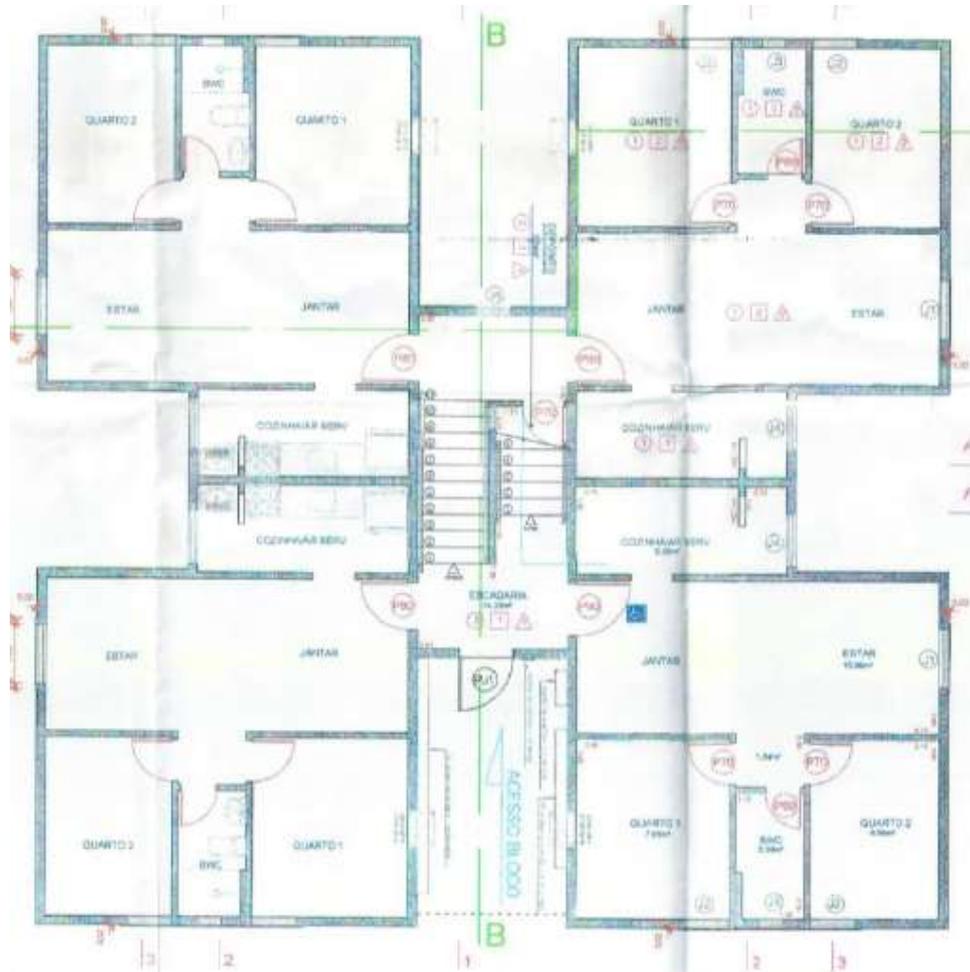
Outra estratégia adotada pelas construtoras para reduzir custos e aumentar os lucros, é a padronização das habitações. Nesse quesito, se inclui tanto a padronização da estrutura física da casa, como o projeto arquitetônico, o design da construção. É possível notar esse fato observando as fotos do Condomínio Residencial Dona Lindu (I, II, III, IV), construído pela construtora Cipresa.

Figura 14 – Condomínio Residencial Dona Lindu



Fonte: Google imagens (2023)

Figura 15 – Planta baixa do térreo de apartamento do Residencial Dona Lindu



Fonte: Santos (2016) adaptado pela autora.

O residencial Dona Lindu, formado contiguamente pelos condomínios Dona Lindu I, II, III e IV possuem juntos 59 blocos de apartamentos de 16 apartamentos, totalizando 944 apartamentos com 42m<sup>2</sup> e mesma planta: sala, cozinha, pequena área de serviço, 2 quartos e 1 banheiro, conforme Figura 16.

A construtora Cipresa também construiu outros condomínios, como os Residenciais Cipresa e Jardim Botânico I, empreendimentos que se destinavam às faixas 1,5, 2 e 3 do PMCMV e Residencial Vila Nova da Rainha, faixa 1. Nas imagens, é possível ver certa similaridade entre os layouts dos empreendimentos do Programa citados. Eles se localizam nos bairros Novo Bodocongó, Jardim Paulistano e Bodocongó.

Figura 16 – Empreendimentos CIPRESA – PMCMV



Fonte: Google Imagens (2023). Adaptado pela autora.

Além desses empreendimentos, a Cipresa também construiu outros residenciais, mas de um padrão mais alto e que não estavam ligados ao PMCMV, já que foram feitos antes do programa ser lançado. Os residenciais Maria Augusta de Brito, Espaço das Artes, Monalisa e Belvedere foram alguns dos primeiros empreendimentos construídos pela construtora entre os anos de 2000 a 2011, antes da empresa mudar seu foco para a produção por meio do PMCMV. Esses empreendimentos se localizam nos bairros Centro (Açude Velho), Catolé e Mirante, localizações bastante valorizadas e com forte especulação imobiliária.

Figura 17 – Empreendimentos CIPRESA (anteriores ao PMCMV)



Fonte: Google Imagens (2023). Adaptado pela autora.

É possível a mudança de foco da construtora citada, considerando o nível dos empreendimentos construídos antes e depois do lançamento do PMCMV. A construtora iniciou sua produção no âmbito do programa, com os Residenciais Dona Lindu, onde foi contratada diretamente pela Caixa para construção desse empreendimento voltado à faixa 2 do programa. Em seguida, a CIPRESA deu continuidade à produção habitacional nesse segmento com a construção de outros empreendimentos voltados à faixa 2 e 3 do programa, construídos de forma independente do financiamento do programa.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As políticas públicas, ao longo da história do Brasil, serviram como instrumento para manutenção e aumento de riqueza das classes privilegiadas. As cidades são construídas no ritmo de acumulação do capital e, como aduz Costa (2021), "As cidades são um reflexo da nossa sociedade. O que é produzido enquanto cidade é um reflexo da sociedade".

Em entrevista, Ermínia Maricato afirmou que "A dominação de classe no Brasil está ligada à propriedade da terra. E é aí que se dá a disputa. Nós temos uma herança patrimonialista que vem da renda especulativa fundiária e imobiliária. É preciso alterar isso." Essa dinâmica baseada na propriedade privada da terra, potencializa sua renda e (re)produz a lógica especulativa do capital nas cidades.

Sendo a terra transformada em ativo financeiro, a dinâmica do circuito imobiliário também mercantiliza a habitação e reduz o direito à moradia a um título de propriedade, tendo como agentes nesse processo o Estado e o mercado. A habitação, ou seja, a edificação em si, é então, transformada num produto e passa a ser o foco dos programas habitacionais. Esses programas por sua vez, são desenvolvidos baseando-se no índice do déficit habitacional, que sabe-se não representar a real demanda da população.

Dessa forma, os programas habitacionais são pensados como "pacotes" de construção de habitações, formando-se assim um verdadeiro circuito, onde o Estado, muitas vezes atua como facilitador, proporcionando para o mercado as melhores condições de investimentos, pois poder econômico se converte em poder político. Esse circuito, intensificado pela financeirização das políticas habitacionais, reflete, por fim, no espaço urbano, implicando em consequências socioespaciais diversas.

Essa lógica financeira vem crescendo desde o BNH, na época da ditadura militar (1964-1985), quando o Banco financiou a construção de 4 milhões de residências, a maioria localizada em áreas periféricas. Avançou com a criação do SFH e foi fortalecida nos anos 90 no âmbito de um Estado liberal e com a criação do SFI, trazendo mudanças significativas no campo da construção civil. A abertura do capital das empresas desse setor e as transformações ocorrida nesse mercado, proporcionaram uma extensão e acumulação de capital inéditas.

As políticas habitacionais nunca trataram da questão da moradia de forma efetiva a atender os reais problemas e nem a atender a real faixa da população deficitária nesse quesito. Desde a Fundação da Casa Popular ao Programa Minha Casa Minha Vida, a questão da

habitação nunca foi tratada numa perspectiva macro, onde levasse em consideração todos os aspectos ligados à habitação, como transporte, saneamento, mobilidade e programas urbanos articulados. A solução sempre esteve focada na produção de moradias, tal qual outros mercados, como o automobilístico foca na produção em série de carros.

Na realidade, quando o país esteve mais perto de um planejamento nesse sentido, com o advento da Política Nacional de Habitação do Governo Lula que pensava na política habitacional articulada com todos os outros eixos, veio o Programa Minha Casa Minha Vida em 2009. O programa apresentava uma solução descolada com o que vinha sendo pensado, pois tinha a proposta de construir milhões de habitações, com o objetivo maior de dinamizar a política econômica naquele momento, tornando-se assim mais um programa econômico que visava mitigar uma possível crise, e menos um programa habitacional.

Além disso, a produção de moradias no âmbito do PMCMV foi maior nas faixas II e III, em detrimento da faixa I, que é onde se concentra a maior parte do déficit habitacional. No entanto, é nas faixas II e III onde se pode ter uma maior margem de lucro por parte das construtoras, já que essas faixas recebem um subsídio do governo, mas também financiam uma (maior) parte do valor da habitação.

Dessa forma, a produção dessas habitações, a habitação social e de mercado, cresceu vertiginosamente, impactando significativamente na expansão do espaço urbano das cidades, como também transformando as estratégias e a dinâmica mercadológica das empresas envolvidas nessa produção.

Em Campina Grande, verificou-se a superioridade da produção da habitação social de mercado, em detrimento da faixa I, da habitação subsidiada pelo Estado. Essa intensificação da produção direcionou a expansão da cidade para determinadas áreas, áreas nas margens da cidade, limítrofes a áreas rurais, áreas em processo de conurbação com cidades vizinhas e que na maioria das vezes carecem da estrutura necessária condizente com o Direito à cidade.

Como demonstrado na pesquisa, a inserção dos empreendimentos habitacionais nas áreas citadas implica em diversas questões, que vão do encarecimento do custo de vida, quando se torna mais caro se deslocar para o trabalho, por exemplo, a problemas como maior vulnerabilidade no quesito segurança, já que as áreas mais distantes são mais difíceis de policiamento.

Também foram demonstradas transformações por que passaram empresas construtoras no boom desse mercado. Empresas locais, como a Cipresa, por exemplo, que produzia empreendimentos de padrão alto voltados para classes mais ricas da população, redirecionou suas estratégias para a produção em larga escala de moradias no âmbito do PMCMV. A Empresa LMF Andrade Marinho, também como exemplo, diversificou sua produção para atender a faixa da habitação social de mercado, construindo “bairros planejados” em áreas mais distantes da cidade, destinadas a construção de casas correspondentes à faixa e questão.

Ao Estado, nesse caso, à Prefeitura de Campina Grande, cabe fornecer a estrutura necessária nessas áreas de expansão da cidade. Porém, como se sabe a velocidade de atendimento público às demandas da população anda num ritmo bem inferior à velocidade de produção de moradias por parte das construtoras. Equipamentos básicos como praças, ruas devidamente pavimentadas, postos de saúde, escolas, creches são reclamações constantes da população que reside nessas áreas.

Enquanto a política habitacional estiver deslocada para atender os interesses econômicos e não ao problema de fato da moradia, a cidade vai sendo ocupada e desenhada conforme o interesse do capital e a população que de fato carece de moradia digna, tal como rege o direito constitucional, vai sendo usada como “álibi social”, para o enriquecimento do capital.

## REFERÊNCIAS

ABECIP, Associação brasileira das entidades de crédito imobiliário e poupança. Sfi: Um Novo Modelo Habitacional. VIII Encontro da ABECIP. Brasília 1995.

ARAGÃO, José Maria. Sistema Financeiro de Habitação: uma Análise Sócio-Jurídica da Gênese, Desenvolvimento e Crise do Sistema. Curitiba: Juruá, 1999.

ARAÚJO, C. M. “Áreas de risco” e problemáticas socioambientais: uma reflexão sobre a produção e apropriação do espaço urbano em Campina Grande (PB). 2019. 313f. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife (PE), 2019.

AZEVEDO, Sérgio. Vinte E Dois Anos De Habitação Popular (1964-1986): Criação, Trajetória E Extinção Do Bnh. Revista de Administração Pública. v. 4. n. 22. Rio de Janeiro: FGV, 1988. p. 107-119.

\_\_\_\_\_. A crise da política habitacional: dilemas e perspectivas para o final dos anos 90. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 1996.

BARBOSA, Itaquê Santana. Impactos Do Movimento De Moradia Na Política E Produção Habitacional Do Estado De São Paulo. In: NPMS (Ed.). III Seminário Nacional e I Seminário Internacional Movimentos Sociais Participação e Democracia. Florianópolis: NPMS/UFSC, 2010.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga. Finança Global e Ciclos de Expansão. In FIORI, José Luis (Org.) Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações. Petrópolis: Vozes, 1999, pp. 87-117.

BOLAFFI, Gabriel. A casa das ilusões perdidas: aspectos sócio-econômicos do Plano Nacional de Habitação. São Paulo. Brasiliense/CEBRAP, 1977.

BRAGA, José. C. S. Financeirização global: o padrão sistêmico de riqueza no capitalismo contemporâneo. In J. L. Fiori & M. C. Tavares, Poder e Dinheiro: uma política de globalização. Petrópolis/RJ: Editora Vorazes, 1997.

BRASIL, Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação, 2009 Déficit habitacional no Brasil 2007. Brasília: Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Habitação, 2009.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação. Avanços e Desafios: Política Nacional de Habitação, Brasília, 2010. p. 15.

\_\_\_\_\_. Ministério da Economia. Secretária Especial da Fazenda. Secretária de Avaliação. Planejamento, Energia e Loteria. Relatório de Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida. Brasília: Ministério da Economia, 2020. p 85

CASTRO, Carolina M. P. A explosão do autofinanciamento na produção da moradia em São Paulo nos anos 90. 1999. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Paulo, 1999.

CHESNAIS, François. A mundialização financeira. São Paulo: Xamã, 1998.

\_\_\_\_\_. O capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos. In: \_\_\_\_\_. (Org.) *Finança mundializada*. São Paulo: Boitempo, 2005.

FERREIRA, Érika; SILVA, Madianita. Habitação social de mercado e produção do espaço na metrópole de Curitiba. In: CARDOSO, Adauto; OTTAVIANO, Camila (org). *Habitação e Direito à cidade*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2021, p. 379-406.

FIX, Mariana. *Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil*. 2011. 263 p. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP.

HARVEY, David. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2005.

KONINGS, Martijn; PANITCH, Leo. Myths of Deregulation. *New Left Review*, nº 57, mai-jun 2009. Glasgow: Bell & Bain, 2009.

MARICATO, Ermínia. *Política Habitacional no regime militar*. Petrópolis: Vozes, 1987.

\_\_\_\_\_. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. São Paulo: Vozes, 2001.

\_\_\_\_\_. O Ministério das Cidades e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. *Políticas Sociais – acompanhamento e análise*/12/fev. 2006.

MELO, Marcus André. Classe, Burocracia E Intermediação De Interesse Na Formação Da Política De Habitação. *Espaço & debates*. v. 24. São Paulo: NERU, 1988. p. 75-85.

MIRANDA, L. et al. *As Metrôpoles e a Covid-19: Dossiê Nacional - O enfrentamento da Covid-19 nos territórios populares: Monitoramento das políticas de enfrentamento da pandemia. Relatório Parcial – Paraíba, João Pessoa e Campina Grande*. Campina Grande: Observatório das Metrôpoles/Fórum Nacional de Reforma Urbana, 2020.

ROLNIK, Raquel. *São Paulo Na Virada Do Século*. *Espaço & Debates*. v. 17. São Paulo: NERU, 1986.

\_\_\_\_\_. *A Cidade E a Lei*. São Paulo: Nobel, 1997.

SANTOS, Cláudio Hamilton M. **Políticas federais de habitação no Brasil: 1964/1998**. Texto para discussão nº 654. Brasília: IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), 1999.

SHIMBO, Lúcia Zanin. *Habitação Social, Habitação De Mercado: A Confluência Entre Estado, Empresas Construtoras E Capital Financeiro*. (2010). (doutorado) - EESC, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2010.

VERAS, Maura Pardini Bicudo; BONDUKI, Nabil Georges. Política habitacional e a luta pelo direito à habitação. In: COVRE, Maria de Lourdes M. (org.). *A cidadania que não temos*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1986, p. 40-72.

WOLFFENBÜTTEL, Andréa. O que é? Joint-venture. *Desafios do desenvolvimento*, Brasília, edição 25, ano 3, ago. 2006. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&id=2110:catid=28&Itemid](https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2110:catid=28&Itemid). Acesso em: 25 nov. 2022.