

PAOLA ROGEDO CAMPOS

**PRODUÇÃO PRIVADA E PROVISÃO DA HABITAÇÃO PARA OS POBRES:
ESTRUTURA, MUDANÇA E IMPACTO NA REGIÃO METROPOLITANA DE
BELO HORIZONTE.**

BELO HORIZONTE
ESCOLA DE ARQUITETURA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
2014

PAOLA ROGEDO CAMPOS

**PRODUÇÃO PRIVADA E PROVISÃO DA HABITAÇÃO PARA OS POBRES:
ESTRUTURA, MUDANÇA E IMPACTO NA REGIÃO METROPOLITANA DE
BELO HORIZONTE.**

TESE APRESENTADA AO NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO – NPGAU, DA ESCOLA DE ARQUITETURA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS, COMO REQUISITO À OBTENÇÃO DO TÍTULO DE DOUTOR EM ARQUITETURA E URBANISMO.

ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: TEORIA, PRODUÇÃO E EXPERIÊNCIA DO ESPAÇO.

ORIENTADORA: PROFª DRª JUPIRA GOMES DE MENDONÇA

BELO HORIZONTE
ESCOLA DE ARQUITETURA DA UFMG

2014

FICHA CATALOGRÁFICA

C198p

Campos, Paola Rogedo.

Produção privada e provisão da habitação para os pobres [manuscrito] : estrutura, mudança e impacto na Região Metropolitana de Belo Horizonte / Paola Rogedo Campos. - 2014.

28of. : il.

Orientadora: Jupira Gomes de Mendonça.

Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Arquitetura.

Tese defendida junto ao Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo/ NPGAU da Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais, e aprovada em 29 de abril de 2014 pela Comissão Examinadora:

Profa. Dra. Jupira Gomes de Mendonça (Orientadora - EA-UFMG) _____ 

Profa. Dra. Denise Morado Nascimento (EA-UFMG) _____ 

Profa. Dra. Heloisa Soares de Moura Costa (IGC-UFMG) _____ 

Prof. Dr. Adauto Lúcio Cardoso (UFRJ) _____ 

Prof. Dr. Bernardo Alves Furtado (IPEA) _____ 

PARA FRANCISCO E RICARDO.

AGRADECIMENTOS

Em especial agradeço à minha orientadora Jupira Gomes de Mendonça, pela inspiração e determinação, pelo apuro, por acreditar neste trabalho e apontar caminhos em momentos que eu mesma não acreditava que seria possível prosseguir.

Ao mestre Roberto Luís Monte-Mór, por me apresentar à cidade da tríade.

À Heloisa Soares de Moura Costa, por separar o vinho escasso da água em abundância presente no meu texto de qualificação.

À Denise Morado Nascimento, pela atenção e por observações importantes para o desenvolvimento das minhas idéias.

Aos professores Celina Borges, Ana Clara Moura e Geraldo Magela Costa, pelos ensinamentos fundamentais.

À Fernanda Borges, pela competência e cuidado.

À Renata Albuquerque, pela firmeza e gentileza nas várias consultas ao NPGAU.

Aos funcionários da biblioteca da EA/UFMG, pelo atendimento com esmero.

À CAPES, pela bolsa de estudos concedida nos dois anos finais que viabilizou este trabalho.

Aos moradores dos bairros e dos conjuntos habitacionais Minha Casa Minha Vida que visitei, aos servidores públicos das prefeituras e aos funcionários e diretores de empresas construtoras, pela atenção e paciência com que me receberam para conversas e entrevistas.

Ao Vitor de Castro, pela elaboração dos mapas georreferenciados.

À Brenda Bernardes, Karina Machado e ao Pedro Schutz, que se tornaram amigos especiais.

À Luciana, minha irmã de coração, pelo apoio.

À Lizia, pela confiança e amizade.

À Lea Mohallem, pela psicanálise.

À Ana Cris da Clara, Cris da Juju e Cris do Nat, pelas conversas, risadas e vinho.

Ao meu pai, pela bonita história, entre riquezas e pobreza, e pela Ouro Preto Engenharia, cujo nome revela o quanto me ensinou a amar a cidade e a vida.

À minha mãe, por me receber sempre de braços abertos e com aconchego, e pelo suporte amoroso com Francisco.

Por fim, e mais do que especialmente, ao Ricardo, pela *Festa de Babette*.

[...] Sem dúvida Olinda não é a única cidade a crescer em círculos concêntricos como os troncos das árvores que a cada ano aumentam uma circunferência. Mas, nas outras cidades, permanece no centro o velho cinturão de muralhas estreitas, do qual despontam ressequidos campanários torres telhados cúpulas, enquanto os novos bairros se inflam ao seu redor como um cinto que se desprende. Não em Olinda: as velhas muralhas se dilatam levando consigo os bairros antigos, ampliados, mantendo as proporções sobre um horizonte mais largo nos confins da cidade; estes circundam os bairros um pouco menos velhos, também maiores no perímetro mas afinados para ceder lugar aos mais recentes que fazem pressão de dentro para fora; e assim por diante até o coração da cidade: uma Olinda inteiramente nova que em suas dimensões reduzidas conserva os traços e o fluxo de linfa da primeira Olinda e de todas as Olindas que despontaram uma de dentro da outra; e no meio desse cercado mais interno já despontam – mas é difícil distingui-las – as Olindas vindouras e aquelas que crescerão posteriormente.

(CALVINO, 1990, p.119-120)

RESUMO

A partir da imbricada relação entre produção privada, terra urbanizada e ação regulatória do Estado na provisão da habitação para os mais pobres, esta tese discute a atuação das empresas incorporadoras e construtoras e os impactos da sua recente produção habitacional no espaço urbano da Região Metropolitana de Belo Horizonte, tendo como base o programa público Minha Casa Minha Vida. Trata-se, desse modo, de um levantamento de dados primários e da análise da literatura relacionada, que busca compreender até que ponto essa relação se redefine, até que ponto novas estratégias empresariais surpreendem e até que ponto velhos problemas relacionados à produção habitacional, ao atendimento à demanda dos mais pobres e à organização territorial das cidades persistem. Nesse sentido, a referência à política habitacional desde os tempos do Banco Nacional da Habitação e à articulação do setor privado com o Estado parecem ser inevitáveis para a análise de impactos socioespaciais, resultantes da implementação de um novo programa público de enormes proporções, lançado em meio a um período de efetivo crescimento e expansão do mercado imobiliário, mas impactado por uma crise econômica internacional. Esta conjuntura híbrida remete à discussão sobre a desarticulação institucional interna ao governo, na medida em que o Minha Casa Minha Vida parece ter sido elaborado à margem da formulação do Plano Nacional de Habitação e dos preceitos da Política Urbana, e, ao mesmo tempo, formatado com base em programas implementados no próprio âmbito do governo federal. Diante disso, surge a questão aqui levantada: em meio a desarmonias, continuidades, limites e avanços na política habitacional brasileira, em que medida e em quais condições as empresas da incorporação e construção proporcionam, atualmente, o acesso à moradia pelos mais pobres?

PALAVRAS CHAVE:

Habitação. Empresas construtoras e incorporadoras. Política pública de habitação. Terra urbana. Mercado imobiliário.

ABSTRACT

From the intertwined relationship between private production, urban land and government regulatory action to provide housing for the poorest, this thesis discusses the role of developers and construction companies and the impact of its recent housing production in the urban concentration of Metropolitan Belo Horizonte, based on the public program *Minha Casa Minha Vida*. It is thus a primary data collection and analysis of the literature that seeks to understand to what extent this relationship is redefined, the extent to which new business strategies surprise and the extent to which old problems related to housing production, meeting the demand of the poorest and territorial organization of cities persist. In this regard, the reference to housing policy since the days of the *Banco Nacional da Habitação* and the strong bond that private sector have with the state seem to be inevitable for the analysis of social and spatial impacts resulting from implementation of a new public program of enormous proportions, launched in the midst of a period of actual growth and expansion of the real estate, but impacted by the international economic crisis. This hybrid environment leads to the discussion on the internal institutional disarticulation, as the *Minha Casa Minha Vida* appears to have been prepared on the sidelines of the formulation of urban policy precepts, and at the same time, formatted based on programs implemented in very context of the federal government. Therefore, there arises the question raised here: amidst disharmonies, continuities, regressions and progress in Brazilian housing policy, to what extent and under what conditions the developers and construction companies provide, currently, access to housing for the poorest?

KEYWORDS:

Housing. Construction companies and developers. Public housing policy.
Urban land. Real estate.

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – Níveis de integração à dinâmica de metropolização – RMBH, 2010	8
QUADRO 2 - Tipologia dos segmentos do mercado habitacional	62
QUADRO 3 - A política habitacional brasileira (1985-1995) e as instâncias decisórias	67
QUADRO 4 - Levantamento de empreendimentos de hotelaria lançados na RMBH	108-109
QUADRO 5 - Abertura de Capital na BOVESPA (2006-2010) - Segmento: Construção Civil	112-113
QUADRO 6 - Abertura de Capital na BOVESPA (2006-2007) - Segmento: Intermediação Imobiliária)	113
QUADRO 7 - Transferências de recursos para o PMCMV – fase 1	134
QUADRO 8 - Linhas de atuação do PMCMV, segundo faixas de renda	135
QUADRO 9 – Valores máximos de avaliação de imóveis – PMCMV-CCFGTS	141
QUADRO 10 - Valores (iniciais) de aquisição das unidades habitacionais no âmbito do PAR	144
QUADRO 11 - Estrutura dos programas habitacionais: PAR e PMCMV-FAR	160-166
QUADRO 12 - Divisões e Grupos das Empresas da Construção, segundo a Pesquisa Anual da Indústria da Construção (PAIC)	178
QUADRO 13 – Empresas na BOVESPA e no PMCMV-FAR	193
QUADRO 14 - Empresas incorporadoras e construtoras entrevistadas (2010)	196
Quadro 15 – Empreendimentos habitacionais contratados no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida 1, na Região Metropolitana de Belo Horizonte, modalidade FAR, faixa de renda 1 - 1ª etapa	226-227
QUADRO 16 – Empreendimentos habitacionais contratados no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida 2, na Região Metropolitana de Belo Horizonte, modalidade FAR faixa de renda 1- 2ª etapa	228
QUADRO 17 – Empreendimentos MRV na RMBH – PMCMV - CCFGTS	245-246
QUADRO 18- Localização, Caracterização, Valores e Financiamentos de Empreendimentos Habitacionais nos Pontos de Venda das Empresas	252-260

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – Déficit habitacional e percentual em relação aos domicílios particulares permanentes, segundo regiões metropolitanas. Brasil (2008)	52
TABELA 2 - Critérios de inadequação dos domicílios urbanos duráveis, segundo regiões metropolitanas. Brasil (2008)	54
TABELA 3 - Quantidade de unidades habitacionais produzidas no âmbito do BNH e a relação ao acréscimo de domicílios ocorrido na RMBH	59
TABELA 4 – Distribuição de meta física do PMCMV2 e estimativas do déficit habitacional por regiões	137
TABELA 5 – Valores máximos de aquisição das unidades do PMCMV – FAR	139
TABELA 6 – Porte dos empreendimentos do PAR, por regiões, entre os anos de 1999 e 2003	148
TABELA 7 - Valor Máximo de Aquisição dos imóveis no âmbito do PAR (2004)	151
TABELA 8 - Valor Máximo de Aquisição dos imóveis no âmbito do PAR (2005)	152
TABELA 9- Valor Máximo de Aquisição dos imóveis no âmbito do PAR (2008)	153
TABELA 10 - Total de unidades habitacionais produzidas no âmbito do PAR, por regiões	158
TABELA 11 - Empreendimentos PAR e empreendimentos PMCMV (2009)	158
TABELA 12 - Número de Empresas da Construção Ativas segundo as grandes regiões. Brasil (2007-2011)	179
TABELA 13 - Número de Empresas Ativas e Pessoal Ocupado na Construção de Edificações Brasil (2007-2011)	179
TABELA 14 – Programa Minha Casa Minha Vida por FAIXA de renda: resultados até outubro de 2013	188
TABELA 15 – Programa Minha Casa Minha Vida por REGIÃO: resultados até outubro de 2013	189
TABELA 16 – FAIXA 1 do Programa Minha Casa Minha Vida por REGIÃO: resultados até outubro de 2013	191
TABELA 17 - Características dos empreendimentos Emccamp em BH, no âmbito do PMCMV-FAR.	213
TABELA 18 – A Emccamp no Rio de Janeiro, no âmbito do PMCMV-FAR	218

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - Densidade demográfica na Região Metropolitana de Belo Horizonte, 2010	10
FIGURA 2 - Folder publicitário do Projeto Oásis	106
FIGURA 3 - Etapas de produção das empresas da incorporação e construção habitacional	110
FIGURA 4 - Principais empreendimentos imobiliários habitacionais na RMBH (2007 - 2010)	124
FIGURA 5 – Implantação ilustrativa do Bela Vista Residencial Clube, Município de Contagem	199
FIGURA 6 – Vista superior do terreno, 2008	201
FIGURA 7 – Vista superior do terreno, 2009	201
FIGURA 8 – Vista superior do Residencial Vista Alegre, implantado no terreno, 2012	201
FIGURA 9 – Residencial Vista Alegre, 2013	201
FIGURA 10 - Vista do Bairro Parque Maracanã	201
FIGURA 11 – Rua Vista Alegre, Bairro Parque Maracanã	201
FIGURA 12 – Implantação ilustrativa do Residencial Vista Alegre	202
FIGURA 13 – Planta dos apartamentos do Residencial Vista Alegre	204
FIGURA 14 – Planta dos pavimentos do Residencial Vista Alegre	204
FIGURA 15 – Foto interna do apartamento (cozinha e área serviço), Residencial Vista Alegre	205
FIGURA 16 – Foto interna do apartamento (banheiro), Residencial Vista Alegre	205
FIGURA 17 – Foto externa do Residencial Vista Alegre	205
FIGURA 18 – Foto externa do Residencial Vista Alegre	205
FIGURA 19 - Foto externa do Residencial Vista Alegre	205
FIGURA 20 - Planta do pavimento tipo de edifício de apartamentos proposta pela CAIXA – PMCMV-FAR	206
FIGURA 21 - Planta do pavimento tipo de edifício de apartamentos proposta pela CAIXA – PMCMV-FAR	207
FIGURA 22 - Acessos a bairros da região nordeste de Belo Horizonte	211
FIGURA 23 - Conjuntos habitacionais Emccamp nos bairros Jardim Vitória e Paulo VI	213
FIGURA 24 – Conjuntos que integram o Parque Real (Emccamp). Bairro Paulo VI, Belo Horizonte	214
FIGURA 25 - Vista superior do terreno	214
FIGURA 26 - Vista ilustrativa do Parque Real	214
FIGURA 27 - Material publicitário do Parque Real, para faixas 2 e 3 do PMCMV	215
FIGURA 28 - Perspectiva ilustrativa do Parque Real	216
FIGURA 29 - Ficha técnica do Parque Real	217
FIGURA 30 – Bairro Alto das Flores: casas COHAB	221
FIGURA 31 – Bairro Vargem das Flores: Conjunto Jalila Conceição Pedrosa	221
FIGURA 32 - Habit e Passos no bairro Sítio Poções	221
FIGURA 33- Residencial Palmeiras I	223
FIGURA 34 – Residencial Palmeiras II	223
FIGURA 35 - Residencial Palmeiras II: Área interna de uso comum	223

FIGURA 36 – Residencial Baviera	223
FIGURA 37 - Centro Infantil Municipal Wilma da Costa Afonso	223
FIGURA 38 - Comércio local na Rua dos Ipês	223
FIGURA 39 - Acesso ao Bairro Sítio das Poções	224
FIGURA 40 - Rua dos Ipês em 2009	224
FIGURA 41 - Rua dos Ipês em 2013	224
FIGURA 42 - Lançamento imobiliário da APPonto	224
FIGURA 43 - A MRV chegou	224
FIGURA 44 - Breve lançamento da MRV	224
FIGURA 45 - Empresas e empreendimentos do PMCMV-FAR no Município de Belo Horizonte	235
FIGURA 46 - Empresas e empreendimentos do PMCMV-FAR no vetor de expansão sul da RMBH	236
FIGURA 47 - Empresas e empreendimentos do PMCMV-FAR no vetor de expansão sudoeste da RMBH	237
FIGURA 48 - Empresas e empreendimentos do PMCMV-FAR no vetor de expansão oeste da RMBH	238
FIGURA 49 - Empresas e empreendimentos do PMCMV-FAR no vetor de expansão norte-central da RMBH	239
FIGURA 50 - Empresas e empreendimentos do PMCMV-FAR no vetor de expansão norte da RMBH	240
FIGURA 51 - Empresas e empreendimentos do PMCMV-FAR no vetor de expansão leste da RMBH	241
FIGURA 52 - Empresas e empreendimentos do PMCMV-FAR na RMBH	242
FIGURA 53 - Empreendimentos do PMCMV-CCFGTS, das empresas que atuam no FAR e das empresas de capital aberto, na RMBH	247

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - Participação percentual das empresas da construção com 5 ou mais pessoas ocupadas, segundo os Estados da Região Sudeste. (2007-2011)	180
GRÁFICO 2 - Quantidade de Empresas de Incorporação de Empreendimentos Imobiliários. Região Sudeste (2006-2011)	180
GRÁFICO 3 - Quantidade de Empresas de Construção de Edifícios. Região Sudeste (2006-2011)	181
GRÁFICO 4 - Participação das Empresas da Construção de Edifícios, segundo a quantidade de Pessoas Ocupadas. Brasil (2007-2011)	181
GRÁFICO 5 - Pessoal Ocupado segundo as faixas de Empresas da Construção de Edifícios. Brasil (2007-2011)	182
GRÁFICO 6 - Pessoal Ocupado segundo os grupos de Empresas de Construção. Brasil (2007-2011)	183
GRÁFICO 7 - Participação das Empresas de Serviços Especializados para Construção segundo a quantidade de Pessoas Ocupadas. Brasil (2007-2011)	184
GRÁFICO 8 - Participação das Empresas de Obras de Infraestrutura segundo a quantidade de Pessoas Ocupadas. Brasil (2007-2011)	185
GRÁFICO 9 - Participação Percentual referente ao Valor das Incorporações, Obras e/ou Serviços executados pelas Empresas com 30 ou mais pessoas ocupadas. Brasil (2007-2011)	186
GRÁFICO 10 - Valor das Obras e/ou Serviços executados pelas Empresas com 30 ou mais pessoas ocupadas, segundo os Produtos da Construção de Edifícios. Brasil (2008-2011)	187
GRÁFICO 11 – Unidades habitacionais contratadas por faixa de renda mensal, até outubro de 2013 – PMCMV, Brasil	190
GRÁFICO 12 - Municípios da RMBH e unidades contratadas no âmbito do PMCMV-FAR	229
GRÁFICO 13 - Empresas atuantes PMCMV-FAR e número de unidades contratadas, no Município de Belo Horizonte.	231
GRÁFICO 14 - Empresas atuantes PMCMV-FAR e número de unidades contratadas, no Município de Contagem.	231
GRÁFICO 15 - Empresas atuantes PMCMV-FAR e número de unidades contratadas, no Município de Betim.	231
GRÁFICO 16 - Empresas atuantes PMCMV-FAR e unidades contratadas na RMBH	232
GRÁFICO 17 - Empresas atuantes PMCMV – FAR e PMCMV-CCFGTS; empresas capital aberto BOVESPA atuantes PMCMV-CCFGTS, no Município de Belo Horizonte.	243
GRÁFICO 18 - Empresas atuantes PMCMV – FAR e PMCMV-CCFGTS; empresas capital aberto BOVESPA atuantes PMCMV-CCFGTS, no Município de Contagem	244
GRÁFICO 19 - Empresas atuantes PMCMV – FAR e PMCMV-CCFGTS; empresas capital aberto BOVESPA atuantes PMCMV-CCFGTS, no Município de Betim	244

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BNH - Banco Nacional da Habitação

BOVESPA – Bolsa de Valores do Estado de São Paulo

CAIXA – Caixa Econômica Federal

CBD – *Central Business District*

CBIC – Câmara Brasileira da Indústria da Construção

CCFGTS – Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

CEASA – Central de Abastecimento

CMN – Conselho Monetário Nacional

COHAB – Companhia de Habitação

COOPHAB – Programa de Cooperativas Habitacionais

CRI – Certificado de Recebíveis Imobiliários

FAR – Fundo de Arrendamento Residencial

FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador

FCVS – Fundo de Compensação de Variações Salariais

FDS – Fundo de Desenvolvimento Social

FGHab – Fundo Garantidor da Habitação Popular

FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

FJP – Fundação João Pinheiro

FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INOCOOP – Instituto Central de Assistência ao Cooperativismo

IPO – *Initial Public Offering*

MAS – Ministério da Ação Social

MCidades – Ministério das Cidades

OGU – Orçamento Geral da União

OPA – Oferta Primária de Ações

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PAIC – Pesquisa Anual da Indústria da Construção

PAIH – Plano de Ação Imediata para Habitação

PAR – Programa de Arrendamento Residencial

PDDI-RMBH – Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte

PEP – Programa Empresário Popular

PLAMBEL – Planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte

PLANHab – Plano Nacional de Habitação

PLHIS – Plano Local de Habitação de Interesse Social

PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio

PNH – Política Nacional de Habitação

PNHR – Programa Nacional de Habitação Rural

PNHU – Programa Nacional de Habitação Urbana

PROHAB – Programa de Habitação Popular

RAIS – Relação Anual de Informações Sociais

RET – Regime Especial de Tributação

RMBH – Região Metropolitana de Belo Horizonte

SBPE – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo

SEPUR – Secretaria de Política Urbana

SFH – Sistema Financeiro de Habitação

SFI – Sistema Financeiro Imobiliário

SINDUSCON – Sindicato da Indústria da Construção Civil

SIV – *Structured Investment Vehicle*

SM – Salário Mínimo

SNH – Secretaria Nacional de Habitação

SNHIS – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

UH – Unidade Habitacional

URBEL – Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte

VGv – Valor Geral de Venda

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	1
1.1	O QUADRO URBANO DA RMBH: BREVES CONSIDERAÇÕES	5
1.2	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	13
1.3	Estrutura	15
2	HABITAÇÃO E TERRA URBANA	18
2.1	HABITAÇÃO: ABRIGO, MERCADORIA, LOCALIZAÇÃO	18
2.1.1	CENTRO E PERIFERIA	21
2.1.2	RENDA FUNDIÁRIA E PROPRIEDADE	31
2.2	O PROBLEMA HABITACIONAL NO BRASIL	41
2.2.1	O BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO: UMA HERANÇA A SER ENFRENTADA	55
3	EMPRESAS DA INCORPORAÇÃO E CONSTRUÇÃO NO CENÁRIO DA POLÍTICA HABITACIONAL PÓS-BNH	61
3.1	1986 A 1995: EM BUSCA DE NOVAS OPORTUNIDADES	63
3.2	1995 A 2003: EM BUSCA DE DIVERSIFICAÇÃO	79
3.3	2003...: EM BUSCA DE EXPANSÃO	92
3.3.1	PRODUÇÃO HABITACIONAL RECENTE NA RMBH	119
4	MINHA CASA MINHA VIDA: REPETIÇÃO E TRANSFORMAÇÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA	126
4.1	IMPACTOS DA CRISE INTERNACIONAL DE 2008 NA POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA	126
4.2	CONSTITUIÇÃO, REGULAÇÃO E DIMENSÕES DO PROGRAMA	133
4.2.1	O PROGRAMA DE ARRENDAMENTO HABITACIONAL: UM ESBOÇO PARA O PMCMV-FAR	142
4.2.2	CRÍTICAS RECORRENTES	170
4.2.3	A EXPANSÃO DA EMPRESA DA CONSTRUÇÃO CIVIL NOS NÚMEROS DA PAIC	177
4.2.4	ALGUNS RESULTADOS PRELIMINARES	188

5	EMPRESAS CONSTRUTORAS E EMPREENDIMENTOS MINHA CASA MINHA VIDA: O CASO DA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE	195
5.1	EMPRESAS E EMPREENDIMENTOS NO PMCMV - FAR	225
5.2	EMPRESAS E EMPREENDIMENTOS NO PMCMV – FAR E CCFGTS	243
5.3	O PROGRAMA NOS PONTOS DE VENDA	249
	CONCLUSÕES	261
	REFERÊNCIAS	271

1. INTRODUÇÃO

O objetivo central deste trabalho é desvendar as estratégias de atuação das empresas incorporadoras e construtoras na provisão da habitação para a população pobre e sua relação com o poder público, analisando ainda os decorrentes impactos recentes no território metropolitano. Buscou-se analisar, sob vários aspectos, os processos organizacionais das empresas privadas na produção habitacional, a partir dos cenários macroeconômicos e políticos do ano de 1986¹ em diante, além da inter-relação desta produção com a estruturação recente do espaço da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH).

O recorte temporal decorreu de uma série de fatores, entre eles o início do processo de democratização no Brasil com o fim do governo militar (1964-1985). A elaboração da Constituição Federal, vale considerar, foi ilustrativa da complexidade que cercou este processo e representou avanços significativos para a sociedade brasileira. No âmbito urbano, a Carta de 1988 dedicou um capítulo específico à política urbana e lançou luz para a necessidade de formulação de políticas de ordenamento territorial, pelos governos municipais, nas quais os interesses individuais dos proprietários de terras, dos construtores e agentes imobiliários deveriam coexistir com interesses sociais, culturais e ambientais de outros grupos e da cidade como um todo. No que se referiu à questão social e econômica, contudo, o caminho percorrido foi de pedras: no período entre os anos de 1986 e 1994, o país mudou cinco vezes de moeda² e uma série de experimentos em busca de estabilização econômica não alcançou êxito.

Em relação à política habitacional brasileira, os recursos financeiros disponíveis para a produção da habitação foram drasticamente reduzidos a partir do fechamento do Banco Nacional da Habitação (BNH)³ e a política apresentou-se totalmente desarticulada. O

1 Início da Nova República no Brasil.

2 No ano de 1986, a moeda nacional, então chamada CRUZEIRO, mudou para CRUZADO. Mil cruzeiros passaram a valer um cruzado. No ano de 1989 o cruzado mudou para CRUZADO NOVO. Mil cruzados passaram a valer um cruzado novo. No ano de 1990 a moeda voltou a se chamar CRUZEIRO e, em 1993, mil cruzeiros passaram a valer um CRUZEIRO REAL. Em 1º de julho de 1994, o REAL entrou em vigor. Dois mil, setecentos e cinquenta cruzeiros reais passaram a valer um real.

3 O Banco Nacional da Habitação foi uma empresa pública federal, criada pela Lei Federal nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, vinculada ao Ministério da Fazenda, no Governo Castello Branco (1964-1967). Foi uma importante instituição federal de financiamento à produção imobiliária e à aquisição da casa própria, na qualidade de gestora do Sistema Financeiro da Habitação (SFH). Foi extinto pelo Decreto-Lei nº 2.291, de 21

governo federal passou a atuar de maneira fragmentada e descontínua, descolado de uma política pública nacional consistente e de um plano de governo que priorizasse o atendimento à demanda da população de baixa renda por moradia. A produção da habitação ficou, em grande medida, a mercê da atuação de empreendedores imobiliários privados e, em menor medida, da Caixa Econômica Federal (CAIXA), que passou a promover financiamentos imobiliários direcionados quase de exclusivamente para os segmentos da população com maior poder aquisitivo.

Com a implementação do Plano Real⁴, no ano de 1994, seguiu-se um período de estabilização econômica (inflacionária), e, em decorrência, marcado por modificações importantes na renda da população, nos padrões de regulamentação e de financiamentos. Diante de um cenário macroeconômico mais favorável, várias empresas construtoras iniciaram um processo de reestruturação de estratégias em relação à localização dos empreendimentos habitacionais e à aquisição da terra para a produção, aos produtos ofertados, públicos-alvos e modalidades de financiamentos, visando diversificação de negócios, crescimento e expansão geográfica e de mercado.

Três aspectos se destacaram neste cenário, especialmente a partir dos anos 2003, com o início do Governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010): o primeiro referiu-se à entrada, no mercado de compra e venda de moradias, das camadas de baixa e média-baixa renda da população, que anteriormente não tinham as condições de acesso ao crédito imobiliário. O segundo referiu-se ao processo de financeirização⁵ pelo qual passaram grandes empresas da incorporação e construção, alargando sobremaneira seu campo de atuação com a entrada de capital financeiro, nacional e internacional. O terceiro referiu-se à criação do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), no ano de 2009, considerado a primeira política pública efetiva para habitação direcionada aos pobres que sucedeu a política dos tempos do BNH, mobilizando volumosos recursos públicos para a produção e potencializando ainda mais o boom do mercado imobiliário.

de novembro de 1986, no Governo José Sarney e incorporado à Caixa Econômica Federal em todos os seus direitos e obrigações, sobretudo, na gestão do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Na época da extinção, o BNH era vinculado ao então Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente.

⁴ O Plano Real constituiu-se de um amplo programa, que tinha como principal objetivo o restabelecimento da ordem econômica e o controle da inflação no Brasil. A idealização do projeto, a elaboração das medidas e a execução das reformas econômica e monetária foram coordenadas pelo então Ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso, no final do Governo Itamar Franco (1992-1994).

⁵ Ver Royer (2009), Shimbo (2010) e Fix (2011).

Assim, o presente trabalho tem como referência também a identificação dos desafios que estão sendo enfrentados, pelas empresas e poder público, para a implantação do PMCMV, através de pesquisa empírica de alguns dos empreendimentos habitacionais produzidos no âmbito do programa, no território da RMBH.

Para tanto, a análise teve como um ponto de partida a simbiose entre a propriedade privada da terra urbana e a busca do lucro pelas empresas, que determina a inadequação entre o preço da terra, o valor da moradia e o (não) atendimento à demanda da população de mais baixa renda. Paralelamente, um outro ponto de partida são os investimentos públicos e privados na produção de infraestrutura e equipamentos urbanos, que, por sua vez, induzem a diferenciação dos preços da terra no espaço urbanizado.

A estrutura metropolitana de Belo Horizonte reproduziu, historicamente, o modelo centro x periferia, no qual os investimentos foram altamente concentrados e configuraram um centro principal, enquanto que as periferias foram ocupadas dispersamente e marcadas pela carência de infraestrutura urbana. Teve-se assim um ciclo intensivo de valorização do capital em torno do centro, que o reforçou sobremaneira enquanto espaço elitizado. Existe, ainda hoje, uma forte tensão em torno dos preços fundiários e valores imobiliários localizados nas áreas centrais principais e em seus prolongamentos territoriais⁶, ricos em equipamentos urbanos, em detrimento das áreas periféricas empobrecidas, principalmente no que se refere à qualidade dos serviços e bens de consumo coletivo. Ver-se-á, assim, um espaço urbano e metropolitano estruturalmente segregado e revelador de uma cidade em uma sociedade excludente desde a sua formação.

Contudo, cumpre ressaltar que a organização do território da RMBH passa por um significativo processo de transformação urbana, no enalço da estabilização econômica, nas mudanças na macro-estrutura produtiva, na retomada de investimentos públicos e na dinamização do setor da construção civil, tornando-se um espaço com maior complexidade.

⁶ A partir da década de 1980, iniciou-se a expansão do segmento do mercado habitacional direcionado às famílias de alta renda, em direção ao vetor sul de Belo Horizonte, sobretudo à região limítrofe ao Município de Nova Lima. Este movimento do capital imobiliário está estruturando uma extensão do centro principal na direção da área de concentração das camadas de mais alta renda.

Diante disso, parte-se do pressuposto de que a relação simbiótica entre a lucratividade decorrente do processo de produção habitacional sob o capital privado e os preços fundiários permanece determinando o valor da moradia e direcionando as estratégias de atuação das empresas incorporadoras e construtoras, embora não explique totalmente a estrutura residencial no espaço metropolitano contemporâneo, que é definida também pelo acúmulo de investimentos no tempo.

Um outro pressuposto refere-se à produção habitacional como o elemento preponderante na estruturação do espaço urbano. A partir desta produção e da existência de uma aglomeração de moradias e de famílias em determinada região, torna-se possível o surgimento de um subcentro diversificado de comércio e serviços. Há, certamente, outros elementos que atuam neste processo, como a mobilidade espacial e a abertura de frentes de acessibilidade, mas o que se pressupõe para o surgimento de subcentralidades é a preponderância da formação social.

A hipótese central desta tese diz respeito à atuação e à dependência das empresas construtoras e incorporadoras em relação aos investimentos públicos na criação de condições para a expansão do mercado habitacional especialmente direcionado à população pobre. Diante do protagonismo do Estado e de sua política habitacional, as empresas buscariam reorganizar sua capacidade produtiva, as estratégias de gestão e expansão e mecanismos comerciais, em um cenário urbano regulado e determinado por vários outros condicionantes que não somente aquele no qual a distância do centro altamente valorizado representaria a principal variável espacial das escolhas para a localização da produção.

Uma segunda hipótese, derivada das questões acima arroladas, parte da consideração de que a criação de subcentros interligados no nível metropolitano, através da intervenção efetiva do Estado na ampliação da oferta de moradias em terras periféricas dotadas de infraestrutura, direcionada para diversas classes sociais, rompendo-se com o modelo centro x periferia de estruturação do território, é de fundamental importância para a redução da tensão e do poder em torno dos preços das terras centrais, escassas, em mãos de poucos proprietários. Nesse sentido, a referência espacial das escolhas de localização residencial, pela população, não mais seriam determinadas apenas pela

distância em relação a um centro principal, mas seriam estabelecidas também por vários outros condicionantes em um espaço multideterminado.

1.1 O QUADRO URBANO DA RMBH: BREVES CONSIDERAÇÕES

A Região Metropolitana de Belo Horizonte, institucionalizada no governo do General Emílio Garrastazu Médici (1969-1974), através da Lei Complementar Federal nº 14, de 8 de junho de 1973 – que estabeleceu também as regiões metropolitanas de São Paulo, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza -, era composta, inicialmente, por 14 municípios: Belo Horizonte (município polo); Nova Lima, Raposos e Rio Acima ao sul da capital; Ribeirão das Neves, Pedro Leopoldo, Vespasiano, Lagoa Santa, Santa Luzia, ao norte; Contagem, Betim e Ibirité, a oeste; Sabará e Caeté, a leste.

Com a promulgação da Lei Estadual nº 6.303 de 1974, foi institucionalizado o ente gestor da RMBH sob a forma de uma autarquia estadual, a Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (Plambel), que surgiu a partir do grupo técnico da Fundação João Pinheiro, até então responsável pelo plano metropolitano de Belo Horizonte (também chamado de Plambel). Apesar da rica produção de dados e informações, elaboração de estudos, diagnósticos e relatórios acerca do planejamento urbano, o órgão gestor não conseguiu implementar, de fato, os planos, visto que a maior parte das intervenções do Estado sobre o espaço urbano deu-se sem nenhum vínculo ou subordinação às propostas e diretrizes emanadas das agências de planejamento [...] e a atividade de planejamento urbano continuou perpetuando a sua irrelevância para a tomada de decisões durante o Regime Militar. (TONUCCI FILHO, 2010, p. 16).

Assim, o Plambel funcionou mais como um instituto de pesquisas do que como um efetivo órgão de planejamento metropolitano e em 1996 ocorreu o seu fechamento definitivo. Ressalta-se, no entanto, a preocupação do governo militar em preparar os principais centros urbanos brasileiros para um conjunto de intervenções econômicas, que demandariam um forte controle político sobre as regiões em intenso crescimento demográfico. Entre os anos de 1968 e 1973, período que ganhou o notório título de “milagre econômico”, a economia brasileira cresceu em média 11,2% ao ano, taxa mais alta da história econômica do Brasil republicano. (TONUCCI FILHO, 2010, p. 2).

O impacto foi enorme em Minas Gerais, que recebeu praticamente um quarto dos novos projetos industriais aprovados pelo então Ministério da Indústria e do Comércio e as novas plantas industriais instalaram-se predominantemente na Cidade Industrial de Contagem e no Parque Siderúrgico de Betim. O grande trunfo desse projeto estadual de industrialização foi a decisão da montadora automobilística italiana FIAT de se instalar em Betim em 1973, com a inauguração da fábrica em 1976. (TONUCCI FILHO, 2010, p. 6).

No encaço do crescimento econômico, intensificou-se o processo de metropolização da capital mineira e a mancha urbana avançou especialmente para o eixo a oeste, em direção aos municípios de Contagem e Betim, consolidando o investimento realizado na produção de um espaço industrial. Houve ainda uma expressiva expansão periférica da pobreza em direção a vários municípios como Ibirité, a oeste; Santa Luzia, Vespasiano e Ribeirão das Neves, a norte; Sabará, a leste. Se por um lado os anos de 1970 foram palco de extraordinária performance econômica e industrial nas Minas Gerais, por outro lado, a situação de vida de grande parte da população tornou-se muito precária. Costa (1994) chamou a atenção para a produção de um tipo particular de loteamento: o popular, que caracterizou a expansão periférica da metrópole, especialmente a partir de meados da década de 1970. Diferentemente das favelas, que se caracterizaram pela ocupação informal de áreas, a produção do loteamento popular nas periferias foi fruto de uma ação claramente orquestrada por parte de uma fração específica do capital imobiliário (COSTA, 1994, p.62). A ocupação extensiva e descontínua do espaço urbano e a supervalorização das áreas já urbanizadas e ocupadas de Belo Horizonte, eram alguns dos processos comandados pela lógica do mercado de terras. E foi esse jogo de mercado que produziu diferenças marcantes no preço de terrenos conforme a sua localização.

Com o fim da ditadura militar no ano de 1985 e o processo de democratização da política brasileira, em um momento em que a taxa nacional de urbanização era de 75,6% (IBGE, 1991), a discussão em torno das questões metropolitanas emergiu com uma importância fundamental nos meios político e econômico, por constituírem-se em centros de poder e riqueza, em diversas escalas. A segunda metade da década de 1980 foi marcada pela conformação de anseios populares por direitos na nova Constituição e pelo grande desafio de que, numa nova perspectiva de descentralização das políticas públicas entre os entes federados, fossem criadas condições de governabilidade pelos próprios municípios.

Assim, o pacto federativo refletido na Constituição Federal de 1988 descentralizou definições e responsabilidades quanto a políticas públicas, em favor dos Estados e municípios. A criação de novas regiões e/ou a incorporação de municípios a regiões já institucionalizadas passaram a ser de responsabilidade dos Estados, e não mais da União. Nesse contexto, quarenta e uma regiões metropolitanas foram criadas, entre os anos de 1995 e 2012. No que se referiu à Região Metropolitana de Belo Horizonte, outros vinte municípios foram incorporados (ou emancipados) ao seu território a partir do ano de 1989: Brumadinho (1989), Rio Manso (1997), Itaguara (1999) e Itatiaiuçu (2002), ao sul da capital; São José da Lapa (1993), Confins (1995), Capim Branco (1999), Matozinhos (1999), Baldim (1999), Nova União (1999), Jaboticatubas (2000) e Taquaraçu de Minas (2000) ao norte; Esmeraldas (1989), Mateus Leme (1989), Igarapé (1989), Juatuba (1993), São Joaquim de Bicas (1995), Sarzedo (1995), Mário Campos (1995) e Florestal (1997) a oeste. Além disso, foi instituído, no ano de 1989, o Colar Metropolitano⁷, formado por municípios do entorno da RMBH afetados pelo processo de metropolização, com o objetivo de integrarem o planejamento, a organização e a execução de funções públicas de interesse comum.

A constituição do espaço metropolitano da RMBH – entendido aqui como o espaço produzido para além do município polo, caracterizou-se pelo padrão centro-periférico de ocupação, reproduzindo a segregação socioespacial, cujas bases foram estabelecidas na própria concepção da capital mineira, a partir do plano urbanístico elaborado pelo engenheiro Aarão Reis⁸. Essa divisão da metrópole em duas cidades separadas - a dos mais ricos e a dos mais pobres-, com condições de urbanização fortemente contrastantes, tende a se acentuar cada vez mais, especialmente por meio da atuação dos agentes do mercado imobiliário. Em seu deslocamento espacial, as classes com renda acima da média apresentam-se crescentemente segregadas em direção ao sul, fazendo com que o centro principal cresça continuamente na sua mesma direção⁹.

7 São 16 (dezesseis) municípios mineiros que conformam o Colar Metropolitano: Bom Jesus do Amparo, São Gonçalo do Rio Abaixo, Barão de Cocais e Santa Bárbara, a leste da RMBH; Itabirito, Moeda, Belo Vale e Bonfim, a sul; Itaúna, Pará de Minas e São José da Varginha, a oeste; Fortuna de Minas, Inhaúma, Sete Lagoas, Prudente de Moraes e Funilândia, a noroeste.

8 Sobre a formação de Belo Horizonte, ver, entre outros, Monte-Mór (1994).

9 Mendonça (2002), em relevante tese de doutoramento, analisou, sob vários aspectos, o mercado de trabalho e a dinâmica imobiliária na Região Metropolitana de Belo Horizonte, a partir de dados referentes aos anos 1980 e dados mais gerais referentes aos anos 1990. A autora observou que *ainda que tenha havido*

Atualmente a RMBH é constituída por 34 municípios e caracteriza-se por uma grande heterogeneidade, que reflete o perfil desigual da inserção dos municípios na realidade econômica, social e demográfica da região. Questões relativas ao grau de integração dos municípios às dinâmicas metropolitanas são discutidas em estudos do Observatório das Metrôpoles¹⁰ e o QUADRO 1 apresenta os níveis de integração dos municípios da RMBH.

QUADRO 1 – Níveis de integração à dinâmica da metropolização - RMBH, 2010

Níveis de integração à dinâmica da metropolização - Município polo: Belo Horizonte						
	Extensão do polo	Muito alto	Alto	Médio	Baixo	Muito baixo
Municípios da RMBH	Contagem	Betim	Brumadinho	Caeté	Capim Branco	Baldim
		Ibirité	Confins	Mateus Leme	Florestal	Nova União
		Ribeirão das Neves	Esmeraldas	Matozinhos	Itaguara	Rio Manso
		Sabará	Igarapé	Pedro Leopoldo	Itatiaiuçu	Taquaraçu de Minas
		Santa Luzia	Juatuba	Raposos	Jaboticatubas	
			Lagoa Santa	São José da Lapa	Mario Campos	
			Nova Lima		Rio Acima	
			Sarzedo		São Joaquim de Bicas	
			Vespasiano			

Fonte: Elaboração da autora, a partir de dados do Observatório das Metrôpoles (2012).

No que se refere à situação demográfica, a RMBH possui aproximadamente 5,4 milhões de habitantes (IBGE, 2010), constituindo-se na terceira maior aglomeração urbana do Brasil, atrás das regiões metropolitanas de São Paulo e Rio de Janeiro. O município polo, Belo Horizonte, se localiza no centro geográfico e político da região metropolitana e possui aproximadamente 2,375 milhões de habitantes, que representa 44% do total da população da RMBH e outros 37% da população residem nos nove municípios que lhe fazem fronteira – Betim, Brumadinho, Contagem, Ibirité, Nova Lima, Ribeirão das Neves, Sabará, Santa Luzia e Vespasiano -, chamando a atenção para o Município de Contagem, com 613.815 habitantes, seguido do Município de Betim, com 388.873 habitantes, do Município de Ribeirão das Neves, com 303.029 habitantes e ainda do Município de Santa Luzia, com 205.666 habitantes. Apenas 18% da população total reside nos demais 24 municípios que compõem a RMBH.

maior complexificação da estrutura sócio-espacial, com maior mistura dos grupos sociais no território, no nível macro tem prevalecido e se aprofundado a dinâmica centro-periferia. (MENDONÇA, 2002, p.2).

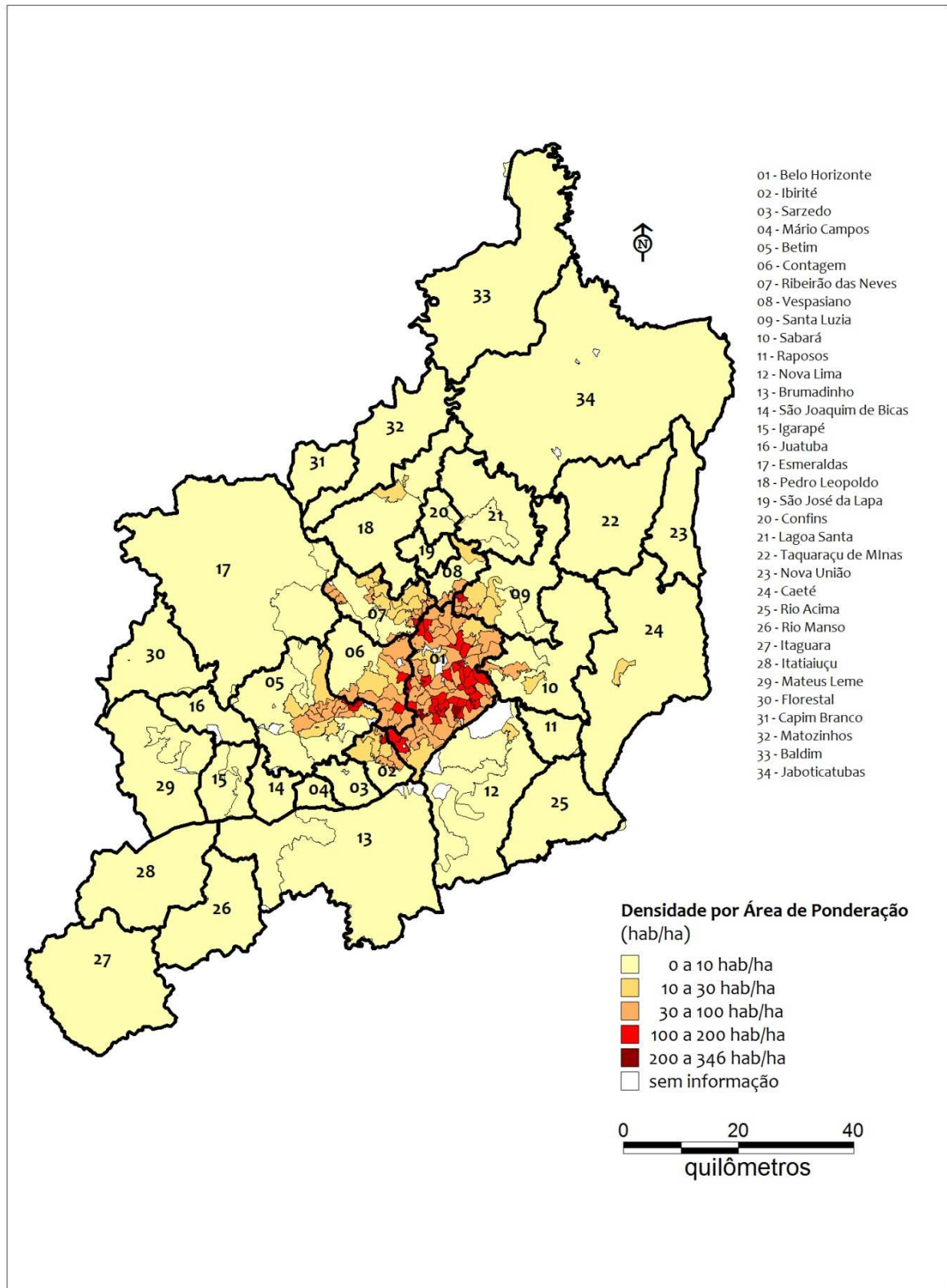
10 O Observatório das Metrôpoles constitui-se, desde o ano de 1997, como um instituto virtual, que reúne diversos pesquisadores de instituições acadêmicas, governamentais e não-governamentais, sob a coordenação geral de Luiz César de Queiroz Ribeiro, para o desenvolvimento de pesquisas, estudos e levantamentos de dados acerca das metrôpoles brasileiras.

Observa-se que Contagem, considerado como uma extensão do polo e os municípios classificados com “muito alto” nível de integração à dinâmica metropolitana, são os que apresentam as maiores densidades demográficas.

Os indicadores de renda são também extremamente relevantes para se verificar o tamanho da desigualdade socioespacial e percebe-se que a pobreza cresce do município polo para os municípios com os menores níveis de integração à dinâmica de metropolização da RMBH. A partir de dados do rendimento mensal médio da pessoa responsável pelo domicílio particular permanente, segundo o IBGE (2000), os maiores percentuais de rendimentos mais elevados se encontram fortemente concentrados no município polo e na região do município de Nova Lima que lhe faz divisa no vetor sul, e em algumas regiões dos municípios de Contagem, Betim e Lagoa Santa.

A FIG. 1 ilustra a altíssima concentração da população em torno do polo da RMBH, a capital belo-horizontina.

FIGURA 1 – Densidade demográfica na Região Metropolitana de Belo Horizonte, 2010



Fonte: IBGE – Censo Demográfico 2010, dados trabalhados pela autora e por Jupira Gomes de Mendonça (2014).

Cumprir ressaltar que um novo modelo de gestão metropolitana, com a participação do Governo do Estado, prefeituras e sociedade civil, tem sido elaborado desde o início dos anos 2000. Neste cenário, o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PDDI-RMBH)¹¹ foi contratado pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (SEDRU) à Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), no ano de 2009, tendo sido entregue oficialmente ao Governo de Estado no ano de 2012.

Os estudos referentes ao PDDI-RMBH reforçaram a alta concentração da estrutura urbana em um único centro de abrangência metropolitana, formado pelo núcleo central de Belo Horizonte, o que se estende ao longo das principais vias arteriais e de áreas conurbadas, conformando subcentros regionais tradicionais ou mais recentes. As centralidades sub-regionais consideradas no Plano foram: Município de Betim, Regional Eldorado/Cidade Industrial (no Município de Contagem), Regional Barreiro (no Município de Belo Horizonte), Seis Pistas (no Município de Nova Lima), Venda Nova (no Município de Belo Horizonte), São Benedito (no Município de Santa Luzia), municípios de Lagoa Santa e Pedro Leopoldo:

são extremamente diversas entre si e cumprem funções distintas dentro da RMBH, mas nenhuma delas compete, na escala metropolitana, com o centro de Belo Horizonte em termos da oferta diversificada de serviços. Esta concentração exacerbada em torno de um único centro foi historicamente reforçada pelo sistema viário e de transportes predominantemente rádio-concêntrico e pelos investimentos em infra-estrutura que privilegiaram as regiões centro-sul e oeste em Belo Horizonte até o eixo industrial em Contagem e Betim, em detrimento das outras porções da RMBH. (UFMG, 2011, p.193).

A área formada pela Regional Eldorado e pela Cidade Industrial, no Município de Contagem, se apresenta como o centro sub-regional de maior porte e dinamismo da

¹¹ A elaboração do PDDI-RMBH contou com uma equipe multidisciplinar, formada por especialistas de diferentes áreas, atuando de forma integrada e complementar, envolvendo outras instituições acadêmicas (PUC Minas e UEMG) e consultores externos, além da participação da sociedade civil. Para o desenvolvimento do Plano foram propostas dez Áreas Temáticas Transversais (ATTs), divididas em equipes técnicas para a elaboração de estudos setoriais integrados. Posteriormente as equipes foram rearranjadas em Eixos Temáticos Integradores (Acessibilidade, Segurança, Sustentabilidade e Urbanidade), resultando na elaboração de Políticas, Programas, Projetos e Ações. Esse processo de planejamento compartilhado teve como elemento central a reestruturação territorial para a redução das desigualdades socioespaciais da RMBH, considerando estruturantes a mobilidade metropolitana e as centralidades articuladas em rede. Disponível em: <http://www.rmbh.org.br/> Acesso em jan.2014
Para uma interessante análise das experiências do Plambel e do PDDI-RMBH, momentos bastante distintos no que se refere ao planejamento metropolitano, ver Tonucci Filho (2012).

RMBH, pois historicamente significou o vetor de crescimento industrial da capital¹². Assim, o acesso ocorre por meio dos eixos viários da BR-381/Avenida Amazonas e da Via Urbana Leste-Oeste (Via Expressa) e ainda pela Linha 1 do Metrô. Este centro exerce também significativa polarização sobre os municípios localizados no eixo oeste na RMBH, sendo ainda caracterizada pela atividade industrial, adicionada a comércios e serviços que se apresentam em processo de dinamização.

Ainda que apresente uma estrutura territorial mais complexa, a RMBH constitui-se atualmente em um espaço urbano relativamente polinucleado, que, em termos morfológicos, resulta da expansão de um único centro ou, ainda, de centros muitos próximos que cresceram e coalesceram integrando um espaço urbano contínuo. (Castello Branco, 2007). Esse espaço contínuo é caracterizado pela alta densidade populacional, pela presença das pessoas com os maiores rendimentos mensais médios da região e ainda pela presença de sedes de grandes empresas e indústrias.

Observa-se, ainda, muito pouca coesão entre os 34 municípios da região e uma forte dependência da grande maioria da população metropolitana a poucos centros mais complexos, que continuam a atrair a maior parte dos investimentos econômicos, permanecendo os expressivos contrastes sociais e territoriais.

12 De acordo com Mendonça (2002, p.35), *os anos quarenta foram aqueles que marcaram o prenúncio do processo de metropolização*, constituindo um período de altos investimentos públicos. Naqueles anos, a ação do Estado se concentrou nas regiões ao norte e a oeste de Belo Horizonte. As regiões ao sul e a leste da capital, inseridas no complexo ambiental do Quadrilátero Ferrífero, apresentam topografia bastante acidentada, o que desfavoreceu até finais do século XX a expansão metropolitana naquelas direções. Além disso, grande parte do território de vários municípios situados nestas regiões é de propriedade de empresas mineradoras.

1.2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Esta tese foi construída a partir de análises teóricas e pesquisas empíricas, buscando-se relacionar as duas dimensões durante todo o processo de trabalho, a fim de se verificar as hipóteses levantadas. Para tanto, foram realizadas as seguintes análises:

- ✓ Análise bibliográfica sobre o problema habitacional no Brasil, com a proposição de três pontos de inflexão da intervenção do Estado na questão habitacional. O primeiro ponto, a Era Vargas, quando formou-se a ideologia da casa própria, e, em sua defesa, as tentativas de torná-la acessível para o trabalhador de baixa renda assumiram papel fundamental no discurso do governo federal; o segundo ponto, a criação do Banco Nacional da Habitação (BNH) e do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), quando, no governo militar, reforçou-se a necessidade de se promover a aquisição da casa própria pelas classes de baixa renda; e enfim, o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida, no ano de 2009, no final do governo de Luís Inácio Lula da Silva, considerado o terceiro ponto de inflexão da política habitacional;
- ✓ Análise bibliográfica sobre a relação da propriedade fundiária, produção e localização da moradia e estruturação sócio-espacial;
- ✓ Análise da trajetória de atuação das empresas do setor da incorporação e construção, à luz das transformações dos cenários políticos e econômicos, tendo como base referencial o fechamento do BNH e os posteriores desdobramentos da política pública habitacional no nível federal. Essa análise se iniciou, portanto, no ano de 1986, e buscou compreender como as empresas expandiram sua produção, ampliaram geograficamente sua área de atuação e consolidaram o vínculo com o Estado;
- ✓ Análise dos princípios, diretrizes e regulamentação do Programa Minha Casa Minha Vida, além dos interesses e articulações que motivaram e influenciaram a sua elaboração e implementação. Identificação das empresas que produzem no âmbito do programa, dos públicos-alvo, das formas e mecanismos de financiamentos e subsídios, das características dos empreendimentos habitacionais produzidos e da sua localização no espaço da RMBH. Buscou-se compreender como se operacionalizam os processos de

produção e as estratégias de atuação das empresas na região metropolitana, relacionando-as ao real atendimento à demanda por moradia, pela população pobre.

Para os levantamentos empíricos foram realizadas:

- ✓ Entrevistas com agentes privados (incorporadores, construtores, corretores, proprietários fundiários, etc) atuantes ou envolvidos de alguma forma com a produção habitacional na Região Metropolitana de Belo Horizonte;
- ✓ Pesquisa documental da legislação que instituiu e regulamentou o PMCMV;
- ✓ Pesquisa bibliográfica e documental sobre dois outros programas públicos habitacionais que precederam e constituíram-se na estrutura básica para o desenho do PMCMV: o Carta de Crédito (Individual e Associativo) e o Programa de Arrendamento Residencial (PAR);
- ✓ Pesquisa em jornais e revistas sobre a dinâmica imobiliária, tanto para o entendimento das tendências deste mercado frente às variações da demanda por unidades habitacionais, quanto para a compreensão da transformação do espaço metropolitano engendrada pelos agentes “por trás” dos capitais imobiliários.
- ✓ Visitas às prefeituras de municípios nos quais foram implementados empreendimentos habitacionais direcionados à população da faixa de renda mais baixa atendidos pelo PMCMV. As prefeituras municipais visitadas foram: Betim, Contagem, Ribeirão das Neves, Matozinhos e Vespasiano.
- ✓ Visitas físicas a pontos de venda de empresas atuantes na produção habitacional para o levantamento de dados sobre os empreendimentos habitacionais lançados ou em construção no âmbito do PMCMV, sobretudo em relação às estratégias de venda dos imóveis, tais como valores, formas de financiamentos, prazos de construção e localização. Foram realizadas também visitas aos sites das empresas com o intuito de se complementar o cadastro de empreendimentos.
- ✓ Visitas físicas a empreendimentos habitacionais em construção e/ ou construídos, para o levantamento de dados sobre os moradores, sobre a inserção do empreendimento no lugar e as condições de infra-estrutura básica e serviços urbanos no entorno;
- ✓ Visitas virtuais, através do software Google Earth, a empreendimentos habitacionais em construção e/ou construídos, com o intuito de se obter as coordenadas geográficas para o seu posterior mapeamento – os dados foram sistematizados e georeferenciados com a utilização de softwares ArcGis e MapInfo.

1.3 ESTRUTURA

As discussões propostas a partir das pesquisas teóricas e empíricas, serão desenvolvidas ao longo dos demais quatro capítulos (além desta introdução) que compõem este trabalho, iniciando-se com uma discussão de caráter mais geral acerca da questão habitacional no Brasil e sua relação com a estrutura urbana. Segue-se uma análise mais abrangente em relação à dinâmica das empresas incorporadoras e construtoras na produção habitacional em alguns cenários econômicos, que caminha para a análise de dados referentes à sua atuação no PMCMV e os impactos na RMBH. Por fim, as conclusões sistematizam algumas considerações acerca dos resultados encontrados.

Nesse contexto, o segundo capítulo propõe algumas reflexões sobre a importância da habitação, a transformação do seu valor de uso em uma mercadoria, no modo de produção capitalista, e a decorrente relevância da sua localização no contexto urbano. Discute-se o acesso à habitação, que tem na terra urbana um dos fatores fundamentais para a sua viabilização e como essa relação acaba por revelar a excludente dinâmica da produção habitacional, assim como o processo de segregação na ocupação do território urbano. Discute-se também a questão habitacional no Brasil a partir de duas inflexões que marcaram a história da política: a marginalização da produção rentista da habitação na Era Vargas¹³ com a difusão da ideologia da casa própria e a criação do BNH, na ascensão do governo militar. Nestes contextos, procura-se evidenciar a ambigüidade na atuação do Estado, na medida em que, ao prover a moradia para a população pobre, garantia condições favoráveis à acumulação capitalista, ao mesmo tempo em que se agravava a segregação e fragmentação social no território.

O terceiro capítulo apresenta, especialmente a partir da década de 1990, uma análise da relação entre as estratégias de atuação, diversificação e expansão das empresas incorporadoras e construtoras da habitação e os cenários político e macroeconômico nos quais se inserem. O capítulo foi dividido em três partes: a primeira parte refere-se ao período entre os anos de 1986 e 1996, durante os governos de José Sarney (1985-1990), Fernando Collor (1990-1992), Itamar Franco (1992-1994) e os

¹³ Era Vargas foi o período da história do Brasil, entre os anos de 1930 e 1945, quando Getúlio Vargas governou o país de forma contínua e autoritária.

primeiros anos do Governo Fernando Henrique Cardoso (1994-2003). Foi um período marcado por violenta instabilidade política e econômica no nível nacional, no qual as empresas construtoras buscavam novas oportunidades de negócios. A segunda parte refere-se à continuação do Governo Fernando Henrique Cardoso, no qual as empresas buscavam por diversificação dos negócios imobiliários, em um ambiente de estabilização e controle inflacionário. A terceira parte do capítulo refere-se ao período do Governo Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010) em diante, em que as empresas, diante de um cenário macroeconômico favorável e grande mobilidade de recursos públicos para o financiamento habitacional, passaram a buscar expansão geográfica e de negócios. Nesse sentido, o capítulo busca resgatar o conjunto de medidas regulatórias e financeiras que acabaram por favorecer a atuação das empresas privadas na produção habitacional e contextualizar a tendência de crescimento, na medida em que várias dessas empresas passaram a desempenhar múltiplos papéis: proprietárias de terrenos, incorporadoras e construtoras, vendedoras, financiadoras e/ou articuladoras de financiamentos dos clientes junto aos agentes financeiros competentes. Ao mesmo tempo, busca-se compreender o direcionamento da produção para a população de média-baixa e baixa renda, ou segmento popular, além de analisar alguns resultados advindos da captação de recursos no mercado financeiro, através da abertura de capitais de grandes empresas do setor.

O quarto capítulo apresenta breves considerações acerca da crise internacional que eclodiu no ano de 2008, buscando relacionar a política habitacional do final do Governo Lula aos possíveis impactos da crise no Brasil. Assim, analisa a formação, as diretrizes e os princípios que embasaram o PMCMV, lançado no ano de 2009 pela Casa Civil, entendendo o programa público como a terceira inflexão na política habitacional brasileira, apesar de sua frágil articulação com a própria política urbana nacional em processo de construção. Busca-se lançar luz sobre as semelhanças e diferenças do PMCMV em relação a um programa anterior e que lhe serviu de base, o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) e ainda identificar limites e potencialidades à realização do programa, ao rever a forte aliança entre o Estado e as empresas privadas, tanto para a manutenção da engrenagem econômica e da expansão do capital privado, quanto para a provisão da habitação para os pobres. O PMCMV é também analisado a partir de sua

recorrente comparação com o BNH, cujas críticas indicam a persistência de velhos problemas.

O quinto capítulo busca compreender alguns resultados preliminares do PMCMV a partir da sua inserção na RMBH, tendo-se como referência a atuação das empresas privadas no atendimento às três faixas de renda propostas no âmbito do programa. Nessa perspectiva, busca-se apreender empiricamente como se operam os vínculos entre a busca por lucratividade pelas empresas e a política do Estado, tanto no provimento habitacional à população pobre quanto nos investimentos na produção de equipamentos urbanos e na transformação do espaço metropolitano. Para tanto, são apresentadas algumas estratégias das empresas, assim como uma série de resultados de pesquisas realizadas nos pontos de venda das mercadorias - habitações.

Por fim, a conclusão procura apontar para algumas sínteses acerca das questões suscitadas nesta tese, relacionando-as às discussões apresentadas nos capítulos anteriores. O Programa Minha Casa Minha Vida teve como objetivo central sustentar, reforçar e impulsionar o crescimento e a expressiva expansão do mercado imobiliário especialmente nos anos 2000, a partir do aumento da renda real dos trabalhadores e de uma série de ações regulatórias e financeiras que favoreceram o aumento da demanda reprimida por habitação. Ao que parecem, as empresas incorporadoras e construtoras garantem a lucratividade almejada, a partir de estratégias de atuação no âmbito do programa que tiram proveito da possibilidade de se trabalhar exclusivamente com a população das faixas de rendas médias (3 a 10 salários mínimos). Estas faixas, embora definidas e financiadas com recursos públicos, seguem as regras de financiamento do próprio mercado imobiliário. Permanece, assim, a inadequação ao atendimento da necessidade da população da mais baixa renda (até 3 salários mínimos) por moradia e acirram-se as desigualdades socioespaciais. Observa-se ainda que o não atendimento deste segmento da população, apesar do alto aporte de recursos da União para subsidiar esta demanda, relaciona-se diretamente tanto à dependência da população metropolitana em relação ao centro principal quanto à escassez da terra urbanizada neste centro, impactando sobremaneira o valor da habitação.

2. HABITAÇÃO E TERRA URBANA

2.1 HABITAÇÃO: ABRIGO, MERCADORIA, LOCALIZAÇÃO

Em uma primeira reflexão, a habitação pode ser entendida como uma resposta do ser humano à necessidade de abrigo e repouso, de proteção contra intempéries, de alimentação, privacidade e salubridade, na medida em que contempla atividades cotidianas, individuais e familiares, em seu interior. No princípio, era o valor de uso que definia a lógica da moradia.

Com o desenvolvimento do modo de produção capitalista, a habitação passou a ser entendida como uma mercadoria, junto aos demais bens que suprem as necessidades humanas, e, nesse sentido, o seu valor de uso foi sendo substituído por um valor de troca. Contudo, o vínculo com a terra urbana impõe limites à transformação da habitação em um produto, pois não há como produzi-la em certos lugares e, posteriormente, distribuí-la em mercados para ser comercializada. O vínculo territorial, na medida em que a terra constitui-se um insumo fundamental à produção, adicionado à propriedade fundiária e à ação do Estado em investimentos públicos na cidade, necessários à realização da urbanização, oneram sobremaneira o valor da mercadoria e remetem à uma segunda reflexão: o acesso à habitação como um problema, sobretudo para as camadas mais pobres da população. Observa-se ainda que as condições de moradia são indissociáveis do contexto urbano, que caracteriza-se pelos equipamentos¹⁴ que dão sustentação ao funcionamento da cidade, incluindo toda a infraestrutura urbana básica.

Uma terceira reflexão refere-se à localização das habitações como fator preponderante na estruturação territorial urbana. No caso das cidades brasileiras,

¹⁴ Os equipamentos urbanos são definidos neste trabalho com base na Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), que, no documento NBR 9284, classifica os equipamentos que dão sustentação às funções urbanas, concentrando-os em um grande grupo chamado equipamento urbano: “todos os bens públicos ou privados, de utilidade pública, destinados à prestação de serviços necessários ao funcionamento da cidade, implantados mediante autorização do poder público, em espaços públicos e privados” (NBR 9284: 1986). O grupo equipamento urbano é subdividido em categorias que são: circulação e transporte; cultura e religião; esporte e lazer; infraestrutura; segurança pública e proteção; abastecimento; administração pública; assistência social; educação; saúde. A categoria infraestrutura divide-se ainda em subcategorias desta cadeia, que são: sistema de comunicação; sistema de energia; sistema de iluminação pública; sistema de saneamento. Cabe ressaltar que no escopo deste trabalho a categoria infraestrutura será adotada, no lugar de equipamentos urbanos, em diversos momentos.

historicamente, as habitações das classes dirigentes localizaram-se próximas aos centros servidos de equipamentos urbanos, onde o preço da terra era (e ainda é) alto e, em contraposição, as habitações das classes mais pobres localizaram-se distantes do centro, nas periferias¹⁵ subequipadas. Ressalta-se que na base deste cenário está o processo que torna a habitação uma mercadoria, que tem na aquisição da terra urbana um dos fatores essenciais para a definição do seu valor e, em decorrência, foi apropriada de forma distinta pelas classes sociais: as classes mais pobres, na ausência de suporte do Estado, buscaram formas não capitalistas¹⁶ para solucionar o problema, construindo suas próprias moradias nas periferias, enquanto que os ricos acessaram a moradia construída através da atividade empresarial imobiliária e que localizou-se próxima às restritas e superequipadas áreas centrais.

Considerando os determinantes de toda a atividade capitalista que se traduzem na busca por acumulação de capital e expansão, a produção empresarial da habitação não apenas não tem condições de equacionar o problema da moradia para a população pobre, como também parece se adaptar às condições da pobreza, reforçando a exclusão da população pobre aos benefícios da urbanização. (Kowarick, 1979). Ao refletir a subordinação da cidade ao desenvolvimento capitalista, o mercado imobiliário foi definindo a ocupação dos espaços metropolitanos, na medida em que garantia a elitização e a concentração do poder nos espaços centrais.

A problemática em torno da localização das habitações no espaço urbano está diretamente relacionada ao urbanismo excludente que se desenvolveu durante praticamente todo o século XX no Brasil¹⁷, a partir da conjugação de uma série fatores políticos articulados diretamente com um conjunto de mudanças econômicas estruturais, especialmente decorrentes do processo de industrialização iniciado na década de 1930¹⁸.

15 No contexto brasileiro, associam-se às periferias as regiões distantes do núcleo central da metrópole, seja distância física ou distância social, caracterizadas pela ausência ou precariedade na implementação de equipamentos urbanos e onde habita uma população de baixa renda, recorrentemente dependente e subalterna ao núcleo central. Mendonça (2002) observa que tanto a distância social quanto a física ocorrem nas cidades contemporâneas. As favelas são exemplos da proximidade física simultânea a uma enorme distância social em relação às classes dirigentes. Já os grupos mais pobres da população que habitam a longas distâncias do centro são exemplos de que a distância social pode também acontecer concomitante com a distância física.

16 Sobre as formas de produção de moradias, ver Harvey (1980) e Ribeiro (1997).

17 Sobre a urbanização brasileira, ver Santos (1993).

18 Foi entre as décadas de 1940 a 1980 que milhões de pessoas migraram das zonas rurais para as áreas urbanas, causando um movimento inverso quanto ao lugar de residência da população brasileira. Segundo

Para além do fato de que qualquer processo de industrialização implicar uma ampla transferência de atividades (e, portanto, de pessoas) do campo às cidades, a problemática urbana não se esgota nos seus aspectos demográficos e técnicos, mas deve ser analisada como parte de um amplo processo de transformação do modo de produção e da estrutura de classes, que afeta tanto a cidade quanto o campo. (SINGER, 2002).

Foi nas décadas de 1960 e 1970 que ocorreu um surpreendente crescimento urbano no país, acompanhado de uma notável diferenciação qualitativa entre territórios. Nesse sentido e no que se refere à organização interna, as grandes cidades brasileiras acabaram por exibir problemáticas parecidas e expressar uma profunda segregação social: o controle do centro pela classe dominante, a valorização imobiliária, o investimento intensivo em equipamentos urbanos de alta qualidade e uma maior oferta de comércios, serviços e de empregos, em detrimento das regiões periféricas, caracterizadas pelos loteamentos extensivos do solo para a habitação da população pobre e grande fragilidade em termos de implementação de equipamentos urbanos e oferta de comércios e serviços.

Embora essa intensa tensão no espaço urbano seja inerente ao modo de produção capitalista (Harvey, 2006), apresentou-se de forma muito acentuada em um país de dimensões territoriais tão colossais quanto o são as diferenças sociais e de renda, como o Brasil. A distribuição da riqueza é visivelmente desigual ao levarmos em conta as localizações e as diversas formas encontradas pela população para a moradia. Nesse sentido, a configuração territorial no Brasil e a condição social dos habitantes espelharam no nível do espaço a segregação imperante no âmbito das relações políticas e econômicas. (Kowarick, 1979). Por que os meios de produção são privados e as relações de produção são capitalistas, a cidade é formada por um processo sem sujeito e a urbanização caracteriza-se por um conjunto de processos particulares de apropriação e produção do espaço urbano. Desenvolveu-se, assim, um modelo específico de centro-periferia de ocupação das grandes cidades brasileiras.

dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no ano de 1960 a população urbana representava 45,08% da população total brasileira, enquanto que no ano de 1970 o percentual era de 55,98% e a urbanização alcançava um novo patamar, tanto do ponto de vista quantitativo quanto do qualitativo, iniciando-se o processo de metropolização. Já no ano de 1980, a população urbana representava 67,70% da população total. Vale ressaltar ainda que, atualmente, a população urbana no Brasil representa 84,36% do total de seus quase 191 milhões de habitantes (IBGE, 2010).

Nas palavras de Milton Santos:

[...] em todas elas problemas como os do emprego, da habitação, dos transportes, do lazer, da água, dos esgotos, da educação e saúde, são genéricos e revelam enormes carências. Quanto maior a cidade, mais visíveis se tornam essas mazelas. Mas essas chagas estão por toda parte. Isso era menos verdade na primeira metade desse século, mas a urbanização corporativa, isto é, empreendida sob o comando das grandes firmas, constitui um receptáculo das consequências de uma expansão capitalista devorante dos recursos públicos, uma vez que estes são orientados para os investimentos econômicos, em detrimento dos gastos sociais (SANTOS, p. 95).

O déficit de moradias e o déficit de localizações adequadas de moradias da população pobre, aliado à apropriação diferenciada dos investimentos públicos no espaço, ilustram a evolução dos processos de industrialização e urbanização brasileiros e revelam o mosaico de iniquidades sociais. Porquanto a habitação constitui-se elemento crucial na estruturação urbana, torna-se necessário compreender o processo de formação desses espaços – centro e periferia -, as suas relações e as dinâmicas que os caracterizaram.

2.1.1 CENTRO E PERIFERIA

Na grande maioria das cidades brasileiras é visível a oposição entre áreas residenciais ricas e áreas pobres, oposição que reflete a complexidade da produção do espaço urbano e a excludente dinâmica social, estabelecendo-se recorrentemente um modelo centro x periferia de ocupação territorial. Uma das características mais marcantes da metrópole brasileira é a segregação espacial dos bairros residenciais das distintas classes sociais, criando-se sítios sociais muito particulares. (VILLAÇA, 1998, p.141).

No Brasil, a violenta e radical desigualdade na distribuição de renda e a repressão política não favoreceram a emergência de centros alternativos e concorrentes, já que a renda concentrou-se no centro e gerou um cenário no qual a periferização territorial refletiu o distanciamento da produção habitacional para os pobres em relação aos ricos e a decorrente segregação socioespacial.

Flávio Villaça (1998), na importante obra *Espaço intra-urbano no Brasil*, teceu uma série de considerações sobre a natureza do centro, e analisou-o essencialmente como o fruto de um processo social: No social, nada é; tudo torna-se ou deixa de ser. Nenhuma área é (ou não é) centro; torna-se ou deixa de ser centro. (VILLAÇA, 1998, p. 238). O autor buscou caracterizar o que

se entende por centro “principal”, destacando a sua importância, unicidade e o seu valor simbólico para qualquer aglomeração territorial humana: os centros principais são, portanto (ainda são, em que pesem suas recentes decadências), pontos altamente estratégicos para o exercício da dominação (VILLAÇA, 1998, p.237). Nota-se que, em que pesem as dimensões que o uso do solo urbano possa assumir nas cidades contemporâneas, a partir dos processos de implosão-explosão¹⁹, em suas diversas formas, ainda assim o centro original permanece como o espaço de grande valor para a expressão do poder. Ao enfatizar o processo de produção do centro, Villaça ilustrou da seguinte maneira:

O centro de um círculo não preexiste em relação a ele; enquanto ponto sim, mas enquanto centro não. Um ponto somente *torna-se* centro se e quando houver o círculo. Uma capela pode preexistir em relação ao centro de uma cidade, mas ela somente se tornará centro ou parte do centro se e quando surgir uma cidade ou povoado em torno dela que faça dela seu centro, isto é, se vier a existir algo do que ela se torne centro. Muitas capelas foram construídas no Brasil colonial e não se tornaram centro de nada. O centro de um povoado ou cidade não é um ponto do espaço euclidiano. As cidades novas também ilustram a questão. Não se pode dizer que o centro de Brasília, por exemplo, existia antes de Brasília, só por ter sido ele definido abstratamente num mapa ou ponto do território antes da constituição da cidade. Pode-se dizer que ali, naquele ponto do território, espera-se que um dia, caso realmente a cidade se desenvolva conforme previsto, desenvolva-se o seu centro. Isso, entretanto, ocorrerá somente se e quando a cidade efetivamente vier a existir e, caso isso ocorra, o centro não será mais um ponto do mapa ou do território; será um conjunto vivo de instituições sociais e cruzamento de fluxos de uma cidade real. (VILLAÇA, 1998, p.238).

O centro não preexiste a uma aglomeração de famílias em determinado território, mas muito antes pelo contrário, o centro surge a partir da necessidade das pessoas de se

19 O filósofo e sociólogo francês Henri Lefèbvre (1969) explicou o desenvolvimento da relação campo-cidade no decorrer do tempo histórico, desde a *polis* grega até a cidade em expansão, que penetra (totalmente) na vida do campo, ao definir um eixo que vai do zero de urbanização (a predominância completa do campo) à urbanização completa (absorção do campo pela cidade, predominância completa da produção industrial). Passando pela cidade política e pela cidade mercantil, foi na cidade industrial que o campo passou a ser totalmente subordinado à cidade. O espaço desta cidade, até então o lugar privilegiado do excedente econômico, do poder político, da festa cultural, regido pelo valor de uso, passou a ser subordinado ao valor de troca, transformando-se, ela mesma, em produto industrial. Em expansão acelerada a cidade proliferou, invadiu os campos, ocorrendo um processo duplo, o qual Henri Lefèbvre chamou de industrialização-urbanização, que produziu um duplo movimento: *explosão-implosão*. A cidade implodiu sobre si mesma, sobre sua centralidade, reafirmando os símbolos até então ameaçados pela lógica capitalista industrial, e explodiu sobre seu espaço circundante, com a extensão do tecido urbano.

reunirem e ao mesmo tempo de se afastarem de um ponto no qual todos gostariam de habitar. Nesse sentido, a moradia das famílias é elemento preponderante para a constituição do centro e a estruturação da cidade. Nas palavras de Villaça:

O centro surgirá à medida que se desenvolver a comunidade organizada e, com isso, um ponto do território que minimiza o somatório dos deslocamentos do conjunto dos membros da aglomeração. Tal ponto seria aquele no qual toda a comunidade se reuniria no menor tempo possível. [...] O(s) terreno(s) localizado(s) nesse ponto passa(m) a ter excepcional valor de uso. Ao mesmo tempo e pelo mesmo processo dialético, a acessibilidade a esse ponto passa a ser disputada pelos membros da comunidade, o que reforça o valor de uso do centro, e, concomitantemente, dos pontos que lhe são mais acessíveis. (VILLAÇA, 1998, p.239-240)

Ora, a localização de toda a aglomeração em apenas um ponto é impossível; logo, para gerar a aproximação torna-se necessário o afastamento e assim, o surgimento do que o autor chamou de “não-centro”. A partir de então, surge uma disputa pelo controle do tempo e energia gastos nos deslocamentos espaciais: o que as classes sociais procuram – e do que a classe dominante não abre mão – é a possibilidade de controle do tempo de deslocamento, possibilidade de opção. [...] O centro e o “não centro” são dialeticamente produzidos pelo mesmo processo sob a égide dessas disputas, pelo controle das condições de deslocamento. (VILLAÇA, 1998, p. 239).

Nas cidades contemporâneas, com milhares de famílias organizadas em classes sociais, com distinções de renda e de poder político, o centro não é mais, e apenas, o ponto que minimiza os deslocamentos de toda a comunidade, pois as condições e necessidades de deslocamento tornaram-se muito diferenciadas. Não possuindo as mesmas condições econômicas para disputar as mesmas condições de deslocamento, o poder de cada classe é revelado na escolha das localizações no território e no controle dos meios de transporte e da acessibilidade ao centro, e até mesmo na manipulação da localização do centro em relação à ela:

São essas distinções que fazem com que, sendo objeto de disputa entre as classes, o centro se torne mais acessível a uns do que a outros, através dos mais variados mecanismos: desde o desenvolvimento de um sistema viário associado a determinado tipo de transportes, até o deslocamento espacial do centro e suas transformações (sua decadência ou pulverização, por exemplo). As transformações territoriais por que passaram e continuam passando os centros de nossas cidades são fruto dessa disputa... (VILLAÇA, 1989, p.243).

Não obstante a dominância da distância na organização centro e não centro, existe uma série de outros fatores, como a mobilidade, que influenciam nas escolhas de

localização das pessoas no espaço. Santos (1987) revelou toda a importância da localização e da acessibilidade, ao enfatizar que:

Cada homem vale pelo lugar onde está; o seu valor como produtor, consumidor, cidadão depende de sua localização no território. Seu valor vai mudando incessantemente, para melhor ou para pior, em função das diferenças de acessibilidade (tempo, frequência, preço) independentes de sua própria condição. Pessoas com as mesmas virtualidades, a mesma formação, até mesmo salário, têm valor diferente segundo o lugar em que vivem: as oportunidades não são as mesmas. Por isso, a possibilidade de ser mais ou menos cidadão depende, em larga proporção, do ponto do território onde se está. (SANTOS, 1987, p.81).

Foi a lógica do modo de produção capitalista que estruturou a sociedade moderna, sendo a localização das pessoas e as possibilidades de mobilidade no espaço urbano um componente primordial para a expansão do capital.

Castells (1983) procurou explicar a importância da centralidade a partir de três categorias de centro urbano. A primeira concepção, o *centro integrador e simbólico*, espaço que permite uma coordenação das atividades urbanas, uma identificação simbólica e ordenada dessas atividades e, daí, a criação das condições necessárias à comunicação entre os atores. (CASTELLS, 1983, p.311). A cidade medieval, dominada pela catedral e pelos prédios do poder real, onde se reuniam os cidadãos nos momentos de cerimônias e festas, seria a imagem clássica deste centro. Uma segunda categoria, o *centro funcional*, onde se concentram as atividades produtivas consideradas fundamentais: o comércio e a gestão administrativa, financeira e política e, ao mesmo tempo, coordena as atividades descentralizadas. Esta perspectiva de centralidade associa-se à análise dos processos de divisão do trabalho e de especialização funcional que caracterizam o predomínio industrial sobre o organismo urbano. (CASTELLS, 1983, p.312).

O Central Business District (CBD)²⁰ e a imagem dos grandes aglomerados urbanos ilustraria o *centro funcional*, que tem o mercado como o regulador de todo o esquema espacial urbano. Encontramos aí os estabelecimentos aos quais a centralização oferece um benefício suficiente para compensar o preço elevado dos terrenos e os problemas de organização derivados da congestão deste espaço. (CASTELLS, 1983, p. 313). Uma terceira caracterização, o *centro lúdico*, onde se concentram os lazeres, os espetáculos, os espaços de diversão e cultura. Trata-se

²⁰ A sigla CBD refere-se à designação anglo-saxônica de Central Business District. Corresponde ao centro produtor e de negócios, resultado da aglomeração de diversas atividades em um determinado espaço urbano, caracterizado pela rica infraestrutura e a expressão de poder. Objeto de intensa concorrência, onde o solo atinge os preços mais elevados que tendem tanto a afastar a função residencial quanto a atrair atividades econômicas muito lucrativas, com necessidade de localização central e acessível. Nesse sentido, as ocupações no CBD seguem a lógica das condições de mercado, que se desenvolveram, especialmente, a partir dos processos de industrialização.

da sublimação do ambiente urbano, através de toda uma gama de escolhas possíveis e a valorização de uma disponibilidade de “consumo”, no sentido próprio do termo. (CASTELLS, 1983, p. 313).

Observa-se que nenhuma das três categorias de centro existe por si, isoladamente, mas sim enquanto resultado de um processo social de organização do espaço urbano. Enquanto um produto da sociedade, o centro exprime as forças econômicas e políticas em ação e os resultados do processo pelo qual uma sociedade se organiza: o *centro integrador e simbólico* exprime os resultados com relação aos valores da sociedade expressos no espaço; o *centro funcional* exprime os resultados da ocupação do solo conforme as leis econômicas e reforçam o seu valor de troca e o *centro lúdico*, como expressão da valorização dos lazeres e de uma organização horizontal da cultura, que reforçam o seu valor de uso.

Ao compreender o centro urbano com relação ao conjunto de toda uma estrutura social estampada na organização territorial, observa-se que não se deve considerá-lo como uma forma espacial fixa e dominante em relação ao restante do território, mas a centralidade pode operar através de outras formas espaciais distintas à ideia de espaço de concentração de atividades – e de poder -, em relação simétrica a diversas outras zonas urbanas.

Entretanto, cumpre frisar que a estruturação das cidades está profundamente associada aos processos de industrialização e a expansão do modo de produção capitalista foi, aos poucos, decompondo e subordinando as estruturas sociais existentes. O fortalecimento do *centro funcional*, segundo Castells, reforçou a dicotomia entre valor de uso e valor de troca dos espaços urbanos. Essa cidade industrial transformou-se radicalmente e transbordou sobre as regiões circundantes, como enfatizou Monte-Mór (2006).

Não foram poucos os estudos que demonstraram como os processos de urbanização resultaram dos processos de industrialização e os concretizaram; como às condições gerais de produção necessárias ao processo de industrialização sucederam-se formas específicas de urbanização. (Benevolo, 1980; Mumford, 1998; Choay, 2005; Monte-Mór, 2006). Na cidade moderna:

a indústria impõe à cidade sua lógica centrada na produção e o espaço da cidade organizado como lócus privilegiado do excedente econômico, do poder político e da festa cultural, legitimado como obra e regido pelo valor de uso coletivo, passa a ser privatizado e subordinado ao valor de troca. (MONTE-MÓR, 2006, p.9).

Como um modo de produção fundamentalmente urbano, o capitalismo industrial rompeu como valores tradicionais e outras formas espaciais foram criadas. Do ponto de vista estrutural, a (nova) realidade foi marcada por profundas carências, expondo toda a essência da (nova) sociedade moderna.

No trabalho de Ernest W. Burgess (1925), sociólogo da Escola de Chicago²¹, surgiu pela primeira vez, em um estudo sistemático, a dicotomia centro-periferia. Burgess construiu um modelo analítico que buscou compreender a expansão da cidade a partir de um núcleo dominante e de diversos círculos concêntricos– periféricos, que delimitaram, no espaço urbano, diversas formas de agrupamento social. É importante ressaltar que o modelo de Burgess baseou-se na observação empírica de Chicago nas décadas iniciais do século XX²², incorporando os preceitos da sociologia urbana à realidade desta determinada cidade, em determinado tempo histórico.

O modelo de Burgess demonstrou que o centro geográfico da cidade era, em princípio, o local desejável para a instalação de comércios e serviços em função de sua acessibilidade, e assim pessoas e estabelecimentos procuravam localizações tão centrais quanto possível. Como nem todos podiam ali se localizar, iniciou-se um processo de segregação e pressões centrífugas, cada anel pressionando o seu envolvente seguinte, gerando uma realocação de usos e de densidades populacionais que se deslocaram para fora do núcleo inicial. Burgess mostrou através dos anéis concêntricos que a hierarquia de localizações decrescia à medida que se afastava do centro.

Basset e Short (1980) propuseram uma analogia entre a expansão da cidade de Chicago, proposta por Burgess, e a imagem de uma pedra lançada no centro de um lago, criando ondas concêntricas que se estendem continuamente em direção às bordas. Ou

21 As pesquisas desenvolvidas pela Escola de Chicago eram direcionadas à investigação dos fenômenos sociais que ocorriam especificamente no meio urbano da grande metrópole norte-americana. A partir da observação e análise da cidade e de seus problemas sociais, foram lançadas as bases de um novo campo de pesquisas sociológicas centrado no fenômeno urbano, a chamada sociologia urbana, em torno da figura de Robert Ezra Park. A principal contribuição de Park foi a de evidenciar a necessidade de se desenvolver uma agenda que incorporasse a cidade como o objeto de pesquisa em si, analisando-a enquanto o *habitat natural do homem civilizado*. (Park, Burgess et al., 1925)

22 Após o grande incêndio de 1871, a cidade de Chicago, localizada entre os Grandes Lagos e a Bacia do Rio Mississippi, reergueu-se como uma cidade moderna, rendendo-se às técnicas e aos especialistas interessados em colocar em prática suas teorias de planejamento urbano. Palco de sucessivas ondas de migração populacional, consequência da localização privilegiada no contexto urbano industrial americano, Chicago expôs as desigualdades, diferenças e conflitos de uma sociedade moderna em uma cidade em transformação.

seja, à medida que o centro de negócios expandia, o estoque de moradias próximas era reduzido e a população de baixa renda, formada em sua maioria por imigrantes, era forçada em direção ao exterior, invadindo as demais áreas residenciais e, eventualmente, sucedendo a população anterior, em uma marcha constante de setores da população de maiores rendas em direção aos subúrbios. Quanto mais distante do CBD, melhor era a qualidade das habitações, contudo maiores os custos e o tempo gasto com mobilidade ao centro de negócios e trabalho.

Pode-se observar que ao introduzir a relevante questão da segregação residencial no espaço, o modelo desenvolvido por Burgess caracterizou-se pela visão estritamente associada à análise da divisão do trabalho e pelo predomínio do processo de industrialização sobre o organismo social. Em particular, o seu sentido unidirecional (em direção a um centro dominante) e a rigidez do sistema de transporte não favoreceram o esclarecimento do porquê de certos grupos localizarem-se em determinadas áreas da cidade, diferentemente de outros grupos sociais. Em decorrência, o modelo apresentou uma limitada aplicabilidade fora do contexto da Chicago das primeiras décadas do século XX.

Se por um lado o domínio e a primazia da posição central em relação às demais localizações no espaço urbano são questões evidentes nas metrópoles brasileiras contemporâneas, nas metrópoles norte-americanas estas questões são mais complexas. O centro principal não mais domina a hierarquia das localizações em diversas metrópoles norte-americanas, pois existem outros centros dotados de infraestrutura, com diversos equipamentos e instituições de escala metropolitana, como grandes universidades, centros empresariais, e os famosos *shopping centers*. Essa forma de organização territorial especificamente americana, chamada por Gottdiener (1985) de *polynucleated metropolitan region* parece ser caracterizada pela ausência da primazia da cidade central sobre as outras cidades da região metropolitana. Isso foi possível porque houve um Estado que investiu no sistema rodoviário e na massificação dos transportes, em decorrência do crescimento da economia do país no pós-guerra, o que permitiu uma rápida suburbanização dos lugares de moradia da população rica. Ao aumento da oferta de terras urbanizadas (e concorrentes com o centro original) na forma de parcelamentos de imensas proporções territoriais compostas de grandes lotes residenciais, geralmente

unifamiliares, e cravejadas por centros comerciais enclausurados, originou-se um padrão de urbanização de baixa densidade populacional estruturado por densa rede de rodovias em torno dos anéis suburbanos. Apesar da diferença entre o preço da (nova) terra urbanizada e o preço mais elevado da terra no centro principal, as grandes dimensões dos lotes, as longas distâncias ao CBD e a exigência da mobilidade através do uso de veículos privados tornavam caro o empreendimento para a população pobre. Assim, o subúrbio americano foi (e ainda é) ocupado pelos segmentos de média e alta renda e a segregação étnica, a exclusão, os guetos urbanos e todo o rol de questões ligadas com os extratos mais marginalizados de uma sociedade altamente fragmentada como a dos Estados Unidos foram (e são) localizados, recorrentemente, nos centros principais das grandes metrópoles. São exemplos a Chicago (Estado de Illinois), mas também Atlanta (Estado da Geórgia), Los Angeles (Estado da Califórnia), Detroit (Estado de Michigan), Miami (Estado da Flórida), Houston (Estado do Texas), entre várias outras. Cumpre frisar que essa estrutura urbana norte-americana com base no processo de espraiamento do território (*urban sprawl*) foi possível, em grande parte, em decorrência do poder econômico dos setores automobilístico e petrolífero existente no país.

Segundo Villaça (1998), em várias dessas metrópoles a diferença relativa entre os portes dos diferentes centros é menor [...] não haveria uma hegemonia tão marcante do centro principal (seja qual for seu conceito) em relação aos demais como há nas metrópoles européias e nas da América Latina. (VILLAÇA, 1998, p.244-245). Centros menores e infraestruturados surgiram para atender às comunidades ricas, apartadas em grandes condomínios suburbanos, o que resultou, muitas vezes, em uma perda relativa da importância do CDB original e, nesse sentido, o centro econômico e político passou a inserir-se também na periferia geográfica dos Estados Unidos da América (EUA). Foi a escolha de uma elite, seguida da classe média, em um contexto de condições específicas e diferentes em relação ao contexto brasileiro, onde os centros apresentaram-se, historicamente, mais importantes que a periferia, notavelmente em termos de provisão de equipamentos urbanos, de *status* social e de poder. Ou seja, esse modelo polinucleado de organização espacial, que se constitui a partir de vários centros bastante desenvolvidos não ocorre na metrópole brasileira, e é a ela que retornaremos a nos referir de agora em diante.

O urbanismo no Brasil, de uma maneira geral, retratou a lógica de formação de metrópoles unipolares marginadas por periferias com dinâmica urbana essencialmente

dependente de um centro, definido, por sua vez, pela intensidade de recursos econômicos e culturais e pelo reforço de equipamentos urbanos de todo o tipo. Nesse sentido, a classe rica, que detém o poder político, necessitou estar espacialmente concentrada para que este poder se concretizasse. Sem a segregação, seria muito enfraquecido o poder de pressão dos mais ricos na sua luta por equipamentos públicos e pela qualidade de vida do seu espaço urbano. (VILLAÇA, 2012, p.81).

Opostas ao fortalecimento da coesão e riqueza no centro, formas territoriais empobrecidas, imprecisas e alargadas, caracterizadas pela descontinuidade e por baixíssimos níveis de infraestrutura urbana surgiram. Ressalta-se que a distribuição das habitações em relação ao centro dominante e ricamente equipado configurou o padrão centro x periférico de segregação sócio-espacial no Brasil. Lúcio Kowarick (1979) afirmou que foi também o Estado responsável por essa dinâmica perversa de organização espacial, na medida em que criou condições e garantiu a manutenção da engrenagem econômica, na produção do espaço.

A exigência da localização habitacional em relação a um centro principal gerou um gradiente de preços da terra que declinou do centro para a periferia em decorrência da intensidade e qualidade dos equipamentos urbanos, que também declinaram do centro para a periferia. Observa-se assim um movimento cíclico, no qual os investimentos no espaço urbano valorizaram sobremaneira a terra urbana, tornando o centro acessível somente para as classes de alto poder aquisitivo. Existe assim uma hierarquia de localizações e, quanto mais escassa é a terra infraestruturada, mais cara ela é e mais intenso é o processo de segregação socioespacial.

Contudo, observa-se que a alta renda também habitou a periferia em metrópoles brasileiras, como em Belo Horizonte, especialmente quando em busca de amenidades, beleza natural, tranquilidade e segurança. Tratou-se, no entanto, da expansão do mesmo centro em favor das classes dirigentes, formando o que Flávio Villaça chamou de Região de Alta Concentração das Camadas de Alta Renda, observada em todas as nossas metrópoles e que forma nelas um mercado de localizações de enorme importância. (VILLAÇA, 2012, p. 83). As classes podem ter – e de fato têm - outros interesses além de habitar nas proximidades ao centro principal, como morar em um grande terreno com vista para áreas verdes e com ar puro, na periferia. E quando as classes de alta renda se deslocam para as periferias, deslocam

também a própria centralidade, como uma estratégia, ancorada no poder público, para a manutenção da dominação.

A expansão do vetor sul da Região Metropolitana de Belo Horizonte é um caso exemplar desta situação, que ilustra os bairros residenciais da população de alta renda crescendo em uma mesma direção. De acordo com Mendonça (2008), as classes dirigentes foram ocupando a expansão da centralidade metropolitana em direção ao sul, configurando um espaço contíguo à área central de Belo Horizonte e, ao mesmo tempo, em um claro processo de autossegregação.

Diferentemente de Belo Horizonte, Caldeira (1997) avaliou uma nova organização da segregação e fragmentação socioespacial na metrópole paulistana através dos “enclaves fortificados”. Esses espaços privados, fechados e monitorados para residência, consumo, lazer ou trabalho, destinados para as classes altas e médias, instalaram-se nas periferias, tendo por vizinhos os pobres, habitando favelas ou casas autoconstruídas, ainda que separados pelos altos muros e tecnologias de segurança de toda sorte. A autora observou ainda a disponibilidade de vias aos empreendimentos, possibilitando aos moradores o acesso aos grandes equipamentos urbanos, revelando que a reorganização ocorreu, sobretudo, em virtude da escassez de terras no centro principal.

A partir dos estudos do sociólogo francês Christian Topalov (1979) sobre a atuação dos promotores imobiliários nas cidades capitalistas, observa-se que às empresas privadas não interessa produzir certos elementos necessários à formação do valor de uso complexo, aqueles que não são rentáveis, como infraestruturas urbanas e equipamentos coletivos. Este próprio limite da urbanização capitalista se reflete na hiperconcentração do capital em zonas equipadas que lhe asseguram os sobrelucros de localização, enquanto que as zonas que não lhe permitem as condições gerais de valorização e de expansão permanecem inexploradas. Observa-se assim que, tanto nas regiões metropolitanas de Belo Horizonte quanto em São Paulo, não houve a consolidação de novos centros concorrentes em relação ao município polo, em que pesem a busca por novas áreas por parte de incorporadores e construtores.

Cabe aqui então ressaltar que o setor imobiliário subordinou o espaço das metrópoles à garantia da lucratividade e da reprodução das relações de produção capitalistas e é essa dinâmica imobiliária que conforma, preponderantemente, os

processos de organização do espaço da metrópole da periferia capitalista, a partir da sua relação intrínseca à lógica da renda da propriedade fundiária. Ressalta-se que o processo especulativo fundiário e imobiliário inicia-se com a implantação diferencial dos serviços urbanos que, adicionada à disputa entre pessoas e empresas por dada localização, acaba fortalecendo os centros em detrimento das periferias. Por sua vez, o planejamento urbano acrescenta elementos de organização ao mecanismo do mercado imobiliário na medida em que estabelece as zonas e seus parâmetros de parcelamento, ocupação e uso do solo.

Observa-se que, além da regulação territorial e políticas públicas, é o poder público que determina os investimentos na transformação do espaço e, nesse sentido, o Estado também desempenha função primordial ao prover as condições gerais de produção²³ e garantir o processo ampliado de expansão capitalista.

A análise proposta a seguir busca resgatar alguns conceitos da renda fundiária urbana e do capital imobiliário, buscando articular novamente à estrutura centro x periferia e à exclusão socioespacial dela decorrente, na qual os pobres vão habitar as periferias das grandes cidades brasileiras, espaços com infraestrutura precária ou com baixos níveis de investimentos públicos, onde a terra é recorrentemente mais barata. Cumpre frisar, no entanto, que a análise da renda fundiária se fundamenta na existência da propriedade privada, e portanto serão necessárias algumas breves considerações sobre a renda da terra agrícola, ainda nos primórdios do capitalismo industrial.

2.1.2 RENDA FUNDIÁRIA E PROPRIEDADE

As bases do modo de produção capitalista estão assentadas na criação da propriedade, inclusive a fundiária, na medida em que a terra deixou de ser baseada em relações patriarcais e aristocráticas para se transformar em uma mercadoria e em um

²³ Apreendida à luz do capitalismo, a cidade é uma força produtiva que concentra as condições gerais de produção e circulação do capital, assim como as condições gerais de reprodução da força de trabalho. Segundo Lojkine (1997), para Marx, a socialização das forças produtivas, consecutivas ao desenvolvimento da mais-valia relativa, não se limitava ao trabalho na unidade de produção, “mas abrange simultaneamente a divisão técnica do trabalho na oficina e a divisão do trabalho no conjunto de uma sociedade. Assim, Marx desenvolveu um novo conceito para definir a relação entre o processo imediato de produção, por um lado, e, por outro, o processo global de produção e de circulação do capital: foi o que ele chamou *as condições gerais de produção*.” (LOJKINE, 1997, p. 145).

meio de produção. Assim, a propriedade²⁴ transformou um bem natural – a terra –, em algo com valor de troca e que tem na sua localização um dado fundamental para a valorização do capital. Nesse sentido, a renda fundiária pode ser entendida como a forma com que a propriedade fundiária se realiza economicamente.

As formulações do inglês David Ricardo (1772-1823)²⁵ e do alemão Karl Marx (1818-1883) acerca da renda se basearam na análise da localização da terra como fator de geração de sua renda. Como colocado por Lemos (1988)²⁶, a diferença de características naturais intrínsecas à terra, especialmente a fertilidade, e de sua posição geográfica em relação a determinado núcleo – o mercado –, pensadas por David Ricardo como diferencial de produtividade de certas terras sobre outras, consistia na determinação da renda fundiária e sua diferenciação entre glebas²⁷. Porém, mesmo que tais fatores deixassem de existir, ainda assim haveria geração de renda, ou seja, além da renda diferencial havia a renda absoluta proposta por Karl Marx, caracterizando uma situação mais complexa do que a noção de diferencial.

Marx verificou a expropriação dos trabalhadores rurais do solo e a subordinação destes, enquanto assalariados, a um capitalista, que exercia a agricultura para obter lucro. Este capitalista-arrendatário pagava ao proprietário do solo explorado por ele, em prazos determinados, uma soma em dinheiro:

A essa soma de dinheiro se denomina renda fundiária, não importando se é paga por terras cultiváveis, terreno de construção, minas, pesqueiros, matas, etc. Ela é paga por todo o tempo durante o qual o dono da terra emprestou, alugou o solo ao arrendatário. A renda fundiária é aqui, portanto, a forma em que a propriedade fundiária se realiza economicamente, se valoriza. Além disso, temos aqui confrontadas as três classes que constituem o quadro da sociedade moderna: trabalhador assalariado, capitalista industrial, proprietário fundiário. (MARX, 1985, Volume III–Tomo 2, p.126)

Qualquer terra rural, quando colocada em uso, constituía-se em um custo à aplicação de capital, produzindo a renda absoluta, resultado da propriedade privada da terra. Essa renda, capitalizada a uma certa taxa de juros, se apresentava como o preço da

24 No Brasil, a Lei de Terras (Lei nº 601 de setembro de 1850) foi a primeira legislação específica sobre a questão fundiária e estabeleceu a regulamentação da posse de terras, transformando-a em propriedade.

25 Ricardo fazia parte da escola de pensamento econômico clássica - Escola Clássica -, conforme delimitada por Karl Marx.

26 Embora não fosse a questão central de seu estudo, Lemos (1988) procurou mostrar a distinção entre a noção de renda urbana e renda fundiária, a partir dos conceitos de renda diferencial, renda absoluta e renda diferencial II.

27 Parcelas de terras rurais.

terra e, por conseguinte, a terra podia ser comprada e vendida como qualquer outra mercadoria. (MARX, 1985). Para além da concepção de diferencial de produtividade e da própria renda absoluta da propriedade fundiária, Marx definiu a renda diferencial II, supondo a possibilidade de intensificação e de maior aproveitamento da terra a partir de tecnologias e investimentos aplicados no campo. Nas palavras de Lemos (1988), o movimento da renda diferencial II:

[...] redimensiona e coloca noutros termos a propalada questão ricardiana da escassez de recursos naturais. A partir de agora, a “escassez” passa a ser “produzida” pelo capital, que estabelece, a cada momento, o nível de intensificação (e de aproveitamento) da terra, embora isso não signifique a negação das diferenças de fertilidade. (Lemos, 1988, p. 312).

Enquanto a renda diferencial I submetia diferentes tipos de terras à aplicação de quantidades iguais de capital, a renda diferencial II supunha o investimento de capital em terras sucessivas, intensificando-se a sua produção agrícola. Ou seja, a renda diferencial II foi considerada a resultante dos investimentos de capital, que visavam o aumento da produtividade do solo ou a potencialização da localização em relação ao mercado, através da abertura de estradas, por exemplo. Assim, no caso da agricultura, a mudança ao nível de intensificação pode mudar a composição dos tipos de terras em uso, aumentando alguns e diminuindo outros, bem como os próprios preços que, como Marx mostrou, podem permanecer constantes, crescentes ou decrescentes. (Lemos, 1988, p. 313-314). Observa-se assim um redimensionamento da relação entre capital e produção da terra, com a possibilidade de alteração da estrutura de mercado daquelas mercadorias para as quais a terra constituía-se em um pressuposto de produção.

Diferentemente dos autores clássicos, no qual os problemas relativos à distribuição das atividades econômicas no espaço geográfico não ocupavam um lugar de destaque nas teorias sobre a renda fundiária, o economista alemão Johann Heinrich von Thünen (1783-1850), considerado o primeiro dos teóricos da localização, desenvolveu uma sistematização da renda especificamente espacial, identificando como se dispunha, no espaço, a produção agrícola com relação ao centro de consumo. De acordo com Ferreira (1989):

As teorias da localização se estruturam, essencialmente, na interpretação das decisões empresariais, em uma economia de mercado, sobre o melhor sítio onde localizar-se. Essas decisões visam a minimizar os custos operacionais e, fundamentalmente, os custos de transporte das matérias-primas e do produto final até o mercado consumidor, ou então maximizar o lucro. (FERREIRA, 1989, p. 67)

Com o olhar direcionado para a Alemanha pré-industrial²⁸, nas primeiras décadas do século XIX, von Thünen demonstrou a existência de um certo padrão de uso da terra, ao analisar a distribuição das várias unidades de produção agrícola em relação ao centro (estrategicamente) geográfico, político e lugar das trocas mercantis, apontando para o papel da distância ao mercado como essencial na determinação da renda da terra. Observa-se que o comércio se realizava no centro dominante (embora não produtor), sob a autorização do monarca, indicando o forte poder político e o localismo do sistema feudal.

É importante salientar que as breves considerações sobre o modelo thüneniano, neste trabalho, não pretende sintetizar a sua contribuição teórica para a análise da organização espacial das atividades econômicas. Também não há a intenção de se apresentar as contribuições dos demais autores das teorias da localização das atividades sócio-econômicas²⁹. Busca-se, apenas, entender até que ponto a extensão da análise dos padrões de uso do solo agrícola, de von Thünen, aos padrões atuais de uso do solo urbano é pertinente.

No seu modelo, von Thünen considerou uma estrutura espacial homogênea, a fertilidade da terra uniforme, bem como a qualidade e a disponibilidade de transporte³⁰ em todas as direções. Utilizou como variáveis que diferenciavam as glebas entre si: a localização em relação ao centro de consumo e o preço, ou a renda de localização que os arrendatários se dispunham a pagar aos proprietários das glebas. Assim, verificou que a renda variava com a distância do mercado, diminuindo à medida que dele se afastava. Esta função da renda, com relação à distância, denominou-se gradiente de renda. (Ferreira, 1989).

Em relação ao sistema de cultivo de um mesmo produto agrícola, von Thünen verificou que, em glebas mais próximas ao centro e com maior renda, o produto

28 A posição de von Thünen ainda refletiu a situação da Alemanha agrária e feudal do final do século XVIII e início do século XIX.

29 Sobre as contribuições seminais - de Johann Heinrich Von Thünen, Alfred Weber, August Lösch, Harold Hotelling, Tord Palander, Frank A. Fetter, C. D. Hyson e W. P. Hyson, Edgar M. Hoover, Walter Isard, Leon N. Moses e David H. Smith-, que constituem os fundamentos básicos das teorias da localização e da análise da organização espacial da economia, ver Ferreira (1989).

30 Von Thünen considerou as superfícies das terras planas para estabelecer o mesmo tempo de mobilidade ao centro, sendo o transporte mais comum, as carroças puxadas por cavalos.

desenvolvia-se em sistemas mais intensivos, que demandavam maiores investimentos de capital, enquanto que à medida que se afastavam do centro os sistemas iam se configurando como mais extensivos e com menores níveis de investimentos. Considerando-se um mesmo gênero agrícola, variavam os custos de produção, assim como a relação da localização da gleba e sua distância ao centro.

Por outro lado, mantendo os custos fixos e fazendo variar os gêneros, von Thünen construiu a *teoria dos cultivos*, a partir do qual hierarquizou os gêneros agrícolas em um famoso diagrama com seis anéis. A posição de cada anel, em relação a um núcleo central, indicava que os agricultores de culturas de plantio mais intensivo e/ou com menor transportabilidade, como as frutas, legumes e verduras, pagavam, ao proprietário da terra, uma renda mais alta nas terras melhor localizadas, ou seja, mais próximas ao mercado, enquanto que as menos intensivas e/ou de melhor transportabilidade, como a pecuária de corte e de leite, localizavam-se nos anéis mais afastados e assim, os pecuaristas pagavam uma renda mais baixa pela terra. Considerando-se gêneros agrícolas diferentes, variavam a necessidade de estar ou não próximos ao centro, em função da transportabilidade dos gêneros. Observa-se, em ambos os casos, um gradiente da intensidade do uso da terra, que declinava com a distância do mercado na medida em que tinha por base o gradiente da renda da terra. (Lemos, 1988).

A preocupação central retratada no modelo foi o estabelecimento da influência da renda da terra agrícola sobre a localização relativa das atividades de cultivo em torno de um centro. Von Thünen demonstrou que os proprietários das terras localizadas mais próximas ao mercado recebiam maior renda em relação àqueles proprietários de terras mais distantes do mesmo mercado. Nota-se que o modelo apresenta uma série de limitações, entre elas a hierarquização das terras a partir de um centro fixo, não oferecendo possibilidades para a formação de outros núcleos no interior dos diversos anéis. Todavia, o modelo é coerente com a realidade econômica do feudalismo, visto que o economista se interessava pelas questões fundamentais de sua época. Nesse sentido, a generalização do modelo de von Thünen para o contexto urbano não é de forma alguma simples, mas uma analogia bastante arriscada, especialmente porque a terra na agricultura não é o mesmo que a terra urbanizada, uma vez que criação de equipamentos urbanos não é a mesma que fertilidade e localização, características intrínsecas à terra.

William Alonso (1933-1999) publicou, no ano de 1964, o livro *Location and land use: towards a general theory of land rent*. De acordo com Furtado (2009), trata-se de um trabalho seminal e de referência para o desenvolvimento da teoria da renda da terra urbana, sendo os focos da análise: o mercado residencial e a associação entre o preço da terra e o seu uso. Além disso, Alonso fez uma adaptação do arcabouço da teoria de von Thünen para construir um modelo de localização das atividades econômicas no espaço urbano³¹.

Algumas premissas básicas foram estabelecidas por Alonso previamente à construção do modelo. A cidade foi considerada uma superfície homogeneamente plana e monocêntrica, onde a terra era comercializada por agentes que detinham um perfeito conhecimento do mercado, sendo um dos principais fatores locacionais a acessibilidade ao centro de negócios e trabalho. Neste território localizavam-se tanto as atividades comerciais e industriais quanto as residenciais.

No caso das atividades empresariais, as receitas e os custos operacionais foram consideradas variáveis segundo a localização. De uma forma geral e em busca de maximizar o lucro nos negócios, as ofertas que o empresário poderia fazer ao proprietário da terra seriam maiores para as localizações mais centrais, em razão da existência de economias de aglomeração. Assim, o modelo proposto por Alonso indicou que os preços da terra eram tanto mais elevados quanto mais próximos ao centro de negócios (CBD)³², suportados por atividades muito lucrativas, com necessidade de localização acessível e de grande procura por consumidores.

No caso das famílias, o critério já não era a busca por sobrelucro, mas a satisfação obtida em uma dada localização: uma localização próxima ao centro pouparia tempo e gastos com transporte, enquanto que uma localização distante significaria maiores custos com a mobilidade, mas possibilitaria terrenos maiores para a residência³³, já que os

31 Uma síntese das idéias do autor já estavam contidas no artigo "A Theory of Urban Land Market", *Papers and Proceedings of the Regional Science Association*, vol. 6 (1960), p.149-157. Disponível em: http://219.219.114.96/cufe/upload_files/other/4_20140527033014_40_A%20theory%20of%20the%20urban%20land%20market.pdf Acesso em: setembro, 2012.

32 A sigla CBD refere-se à designação anglo-saxônica de Central Business District. Corresponde ao centro produtor e de negócios, resultado da aglomeração de diversas atividades em um determinado espaço urbano, caracterizado pela rica infraestrutura e variedade de negócios.

33 Observa-se que o tamanho do terreno no qual se inseria a unidade habitacional foi explicitamente considerado no modelo de Alonso, que supôs que indivíduos e famílias teriam uma preferência por mais espaço.

preços da terra tendiam a ser mais baixos em lugares mais afastados do centro. Ou seja, quanto mais próximo ao centro, mais intensivo era o uso do solo (maior a densidade construtiva) e, portanto, menores eram as áreas dos lotes. Alonso utilizou a hipótese de homogeneidade do espaço urbano e, por isso, um dos principais fatores determinantes da renda da terra seria a sua acessibilidade, ou seja, os custos (entendidos de forma ampla) de deslocamento das pessoas e dos bens ou serviços, e, indiretamente, as receitas diferenciais que podem ser obtidas nos diversos pontos da cidade. Tal como no modelo de von Thünen, a disputa pelas localizações na área urbana se resolveria de forma a conceder as localizações mais centrais para aquelas atividades que pudessem oferecer as rendas mais elevadas. Ou seja, as atividades urbanas, tais como as residenciais e também as comerciais e as industriais, se distribuiriam principalmente condicionadas às rendas de localização das terras urbanas e aos custos de transporte em relação ao centro.

Ao enfatizar o lado econômico na determinação dos usos da terra urbana, o modelo de Alonso ressaltou a produção do espaço urbano como um bem econômico, no qual os indivíduos e as empresas buscam otimizar seus benefícios a partir da sua localização. Nesse sentido, os diversos agentes capitalistas disputam o controle da terra e, por conseguinte, das condições que permitem o acesso a uma rentabilidade excepcional por meio da sua melhor localização, ainda que a terra tenha significados diferentes para agentes capitalistas de setores diferentes.

Nas cidades brasileiras, a dinâmica imobiliária direcionada em especial à produção habitacional tem como base a questão da terra urbana, na medida em que as terras localizadas em áreas bem infraestruturadas possuem uma renda diferencial em relação às terras distantes do núcleo central (física ou socialmente), localizadas em áreas caracterizadas pela precariedade de infraestrutura e serviços coletivos. No contexto urbano, a disputa pela apropriação da renda diferencial constitui-se em atrativo para o setor da construção imobiliário, na medida em que o lucro realiza-se através da melhor localização.

Como vimos, as aglomerações de pessoas e de residências pressupõem a necessidade de instituições comuns. Na medida em que as famílias se organizam para produzir e consumir, surge o centro, que passa a ser foco da disputa por localizações

próximas à ele, ou seja, a disputa do controle (não necessariamente minimização) do tempo e energia gastos nos deslocamentos humanos. (VILLAÇA, 1998, p. 239). Assim, essas áreas urbanas que surgem como ponto de disputa entre as diversas classes sociais e agentes que atuam na produção espacial, passam a se constituírem em vantagens de atração locacional, que refletem sobremaneira na determinação do preço da terra.

É a terra urbana o ponto de partida para o processo de incorporação imobiliária e também a base para o entendimento da histórica tensão entre produção da moradia e o seu atendimento à demanda das camadas de mais baixa renda da população brasileira. Tem-se, portanto, que a lógica da concentração espacial de empreendimentos habitacionais em zonas que asseguram os sobrelucros de localização às empresas (capitalistas) conduz à dinâmica segregatória da ocupação do espaço urbano.

Retornando à Alonso, observa-se que o autor propôs uma grande simplificação da realidade e, em decorrência, as críticas ao seu modelo também são diversas³⁴. Ao partir da rigidez da estrutura do espaço urbano concebido segundo a distância a um único centro de negócios, a lógica do modelo parece ter desconsiderado a possibilidade de soluções alternativas para o entendimento de sociedades em cidades caracterizadas pela heterogeneidade e diversidade, elevada mobilidade e com capacidade de criar terra urbanizada. Ou seja, ao negligenciar influências históricas, práticas tradicionais, preferências particulares dos indivíduos, famílias e empresas, avanços tecnológicos e econômicos relacionados à produção de equipamentos urbanos, o modelo acabou por desconsiderar uma série de fatores relevantes nas análises das decisões de localização das diversas atividades no espaço urbano contemporâneo. (Furtado, 2009).

Nesse sentido, ao se buscar compreender a organização socioespacial das metrópoles para além da proximidade ao centro principal, e para além do mercado imobiliário como articulador principal da forma da cidade, observa-se que, no nível microeconômico, inúmeros são os motivos que tornam um local desejável e que podem influenciar uma pessoa, ou uma empresa, a pagar um alto preço por determinada terra, em relação à outra, como a topografia, a existência de água, o clima, as amenidades da redondeza, a beleza natural, a acessibilidade, a disponibilidade de equipamentos e

³⁴ Para críticas ao modelo, ver Martin O. Smolka, *Location Theory and Urban Economics: A Spatial Extension of Sraffa's Critique of Neoclassicism*, University of Pennsylvania, PhD dissertation, 1980, chapter 5.

serviços públicos, etc. A consideração destes outros fatores, que vão além da proximidade ao centro, adquire peso na análise locacional na medida em que podem contribuir para a elaboração de uma visão alternativa da produção da cidade contemporânea.

O economista Pedro Abramo (2007), buscou desconstruir a visão ortodoxa do mercado imobiliário, contestando princípios gerais da sua capacidade em garantir uma ordem eficiente, estável e igualdade social no espaço urbano, independente de qualquer intervenção estatal. Diferentemente, o autor mostrou uma cidade contemporânea como um cenário de incertezas, foco de disputas bastante heterogêneas e com poderes assimétricos sobre o mercado, no qual a localização residencial pareceu ser mais o resultado das decisões descentralizadas dos indivíduos, motivadas por interesses pessoais. [...] a configuração do espaço não é dada de antemão (de maneira exógena), ela emerge do processo de coordenação das escolhas residenciais. (ABRAMO, 2007, p. 42).

Nesse sentido, o autor questionou a imagem neoclássica do mundo dos capitalistas do mercado imobiliário, no qual tudo estaria no domínio do programável e utilizariam de forma equilibrada os recursos: capital e solo. Nas palavras de Abramo:

[...] no que diz respeito às escolhas residenciais, o espaço não seria mais concebido segundo um modelo topográfico em que a distância do centro representaria a variável espacial dessas escolhas. Basta introduzir nas preferências individuais uma dimensão de repulsa a tipos de famílias de menor renda (externalidade de vizinhança) para que o espaço, daí em diante, já não seja representado por uma distância dada pela natureza, mas, sobretudo, pela localização intra-urbana dos diversos tipos de família (externalidade). Quero dizer com isso que, quando os indivíduos mostram-se sensíveis à localização dos outros, tem início um movimento de desnaturalização da representação thuneniana do espaço econômico. (ABRAMO, 2007, p.39-40).

Ao questionar o espaço concebido segundo um modelo de círculos concêntricos baseado na renda fundiária, no qual a distância do centro e a acessibilidade representariam as únicas variáveis espaciais das escolhas de localização residencial, o autor ressaltou a relevância das externalidades, ou seja, fatores como sinergias entre famílias de recursos semelhantes, as amenidades do lugar, tanto positivas (qualidade ambiental) quanto negativas (violência, poluição), o tipo da habitação, na estruturação do espaço residencial:

Teremos, então, escolhas de localização formuladas com base numa busca de aglomeração (proximidade) de famílias do mesmo tipo devido aos efeitos positivos da sinergia assim produzida, isto é, escolhas voltadas para “externalidades de vizinhança”. Descendo do mais alto ao mais baixo escalão da distribuição dos recursos familiares, segundo a mesma lógica de busca de externalidade de vizinhança, nota-se que, a cada patamar, as famílias que têm rendimentos mais elevados expulsam as de mais baixa renda, criando uma dinâmica de exclusão que produzirá uma estrutura de cidade segmentada. O espaço residencial, então, já não será definido em função da distância do centro dos negócios: levará em conta, sobretudo, as localizações relativas dos diversos tipos de famílias. (ABRAMO, 2007, p.51-52)

A configuração espacial que emerge desse processo descrito pelo autor, ou seja, a cidade segregada, vai ao encontro tanto da leitura que associa a estrutura urbana a cinturões concêntricos homogêneos, quanto da leitura que identifica a estrutura urbana como resultado do processo de acumulação capitalista e da disputa de poder entre classes sociais, sobretudo no plano macroeconômico.

No entanto e ao que parece de fato interessar ao autor, são os mecanismos que produzem essa estrutura urbana e, nesse sentido, o estudo das escolhas de localização residencial no nível microeconômico, a partir de decisões descentralizadas e motivadas por interesses pessoais, é fundamental para combater a autoproclamada teoria científica do mercado da localização. (ABRAMO, 2007, p.54).

Observa-se, assim, que a teoria thüneniana da localização não apresenta elementos suficientes para se pensar os movimentos de criação e recriação do espaço urbano contemporâneo. Ou seja, a cidade é construída por camadas, ou melhor, pelo acúmulo de investimentos no espaço e no tempo do qual resultam transformações e outras formas de organização que não aquela com base apenas na exigência de acesso a um centro principal.

Ressalta-se que o investimento é a ação que transforma a cidade e que dele derivam ativos, como a habitação, que valoriza outros ativos no entorno capazes de formar aglomerados de famílias do mesmo tipo. Os aglomerados atraem os similares e garantem os ganhos decorrentes da proximidade, que determinam a renda diferencial, que por sua vez torna a terra urbana diferenciada.

Ao direcionar o olhar especificamente à localização das habitações dos diversos grupos sociais nas metrópoles brasileiras, tem-se uma visão segregada e fragmentada, na qual os centros principais e as periferias se contrapõem fortemente, revelando a inserção da renda fundiária na lógica de produção capitalista. Argumenta-se, contudo, que a baixa

intensidade de movimentos de efetivas transformações socioespaciais decorre, em grande parte, da limitada capacidade de investimentos públicos nas metrópoles. Ou seja, sem opções de subcentralidades infraestruturadas e integradas, as decisões das famílias acabam por se basear na racionalidade da escolha dos locais de residência em função da distância e acessibilidade ao centro único.

Considerando ainda a histórica desigualdade na distribuição da renda que reproduz a sua concentração nas mãos de poucos cidadãos, o problema habitacional no Brasil é crônico e a intervenção do Estado na produção do espaço urbano é de fundamental importância para viabilizar o acesso à moradia pela população pobre.

Diante das reflexões acima arroladas, a análise que se segue busca rever como o Estado se propôs a resolver o problema habitacional daqueles que não podiam pagar pela terra urbana, e nem pela própria moradia, em duas inflexões na história da política habitacional brasileira.

2.2 O PROBLEMA HABITACIONAL NO BRASIL

As formas de urbanização foram entendidas como formas de divisão social e territorial do trabalho, já que a urbanização é um elemento chave das relações de produção (LOJKINE, 1997, p.144). Logo, os processos privados de produção e apropriação do espaço ficaram explícitos na cidade industrial capitalista.

A urbanização brasileira, na passagem do final do século XIX e início do século XX, determinada pela abolição da escravatura, pela crise da lavoura cafeeira e pelo nascente processo de industrialização, expressou a dinâmica urbana de um país que constituía fortes heterogeneidades sociais em uma nova organização produtiva. Rigidamente estruturado pelo Estado, o processo de industrialização brasileiro explicitou uma urbanização constituída por contrastes e exacerbada pela desigualdade de rendas e empregos e pela baixa democratização das decisões em todas as esferas públicas.

Nabil Bonduki (2004) mostrou que, ainda no final do século XIX, em São Paulo, o problema da habitação popular já era concomitante aos primeiros indícios de segregação espacial:

Se a expansão da cidade e a concentração de trabalhadores ocasionou inúmeros problemas, a segregação social do espaço impedia que os diferentes estratos sociais sofressem da mesma maneira os efeitos da crise urbana, garantindo à elite áreas de uso exclusivo, livres da deterioração, além de uma apropriação diferenciada dos investimentos públicos. (BONDUKI, 2004, p.20).

A configuração territorial no Brasil e a condição social dos habitantes espelharam no nível do espaço a segregação imperante no âmbito das relações políticas e econômicas.

Mike Davis (2006) em seu impressionante livro Planeta Favela, no qual retratou a gigantesca escala de favelização e de empobrecimento das cidades do Terceiro Mundo, a partir de uma fundamentação de dados empíricos e numéricos, considerou que a segregação urbana:

não é um *status quo* inalterável, mas sim uma guerra social incessante na qual o Estado intervém regularmente em nome do “progresso”, do “embelezamento” e até da “justiça social para os pobres”, para redesenhar as fronteiras espaciais em prol de proprietários de terrenos, investidores estrangeiros, a elite com suas casas próprias e trabalhadores de classe média. Como na Paris da década de 1860 sob o reinado fanático do Barão Haussmann, a reconstrução urbana ainda luta para maximizar ao mesmo tempo o lucro particular e o controle social. (DAVIS, 2006, p.105-106).

Belo Horizonte é um exemplo de cidade segregada desde a origem, que nasceu a partir de um planejamento urbano antidemocrático e exclusivista e refletiu o atrevimento da elite mineira em criar um centro de poder regional. A história de Belo Horizonte delineou-se a partir do padrão centro x periferia de estruturação urbana e sob o signo da diferenciação socioespacial: ao mesmo tempo em que a cidade planejada para as classes dirigentes foi implantada, com adequados padrões de urbanidade, cresceu uma outra cidade, carente de equipamentos urbanos, local de moradia da população pobre.

Observa-se que o problema habitacional em Belo Horizonte sempre existiu, na medida em que não foi prevista a possibilidade de os próprios operários habitarem esta cidade. Diante disso, uma prática comum foi o processo de ocupação-remoção da população pobre. O poder público permitia que as pessoas ocupassem uma área, até o momento em que tornava necessária sua desocupação, em decorrência do processo de crescimento da cidade e da valorização dos terrenos. No ano de 1902, através do Decreto nº 1.516 de 02 de maio, ocorreu a primeira iniciativa de remoção de habitações tidas como inadequadas em Belo Horizonte, quando o então Prefeito Bernardo Pinto Monteiro

(1899-1902) determinou a demolição de cafuas e direcionou a população nelas residente para a 8ª seção urbana, conhecida por Barro Preto:

Cerca de 600 cafuas no 'Leitão' e 300 no lugar denominado 'Favella' e em outros pontos foram removidos com uma população de 2.000 habitantes para a 8ª seção urbana, onde se fez concessões a título provisório para o estabelecimento destes operários que constituem elemento indispensável ao progresso da cidade. (PLAMBEL, 1979, p.65).

Nos anos 1920 a carência habitacional já era recorrente em várias outras cidades do país. As empresas imobiliárias de maior porte investiam no parcelamento do solo, comercialização dos lotes e/ou construção de casas para as classes de médio e alto poder aquisitivo; pequenos capitalistas, especialmente comerciantes imigrantes, investiam na produção de pequenas casas (vilas, cortiço-casa de cômodos ou corredores de casas geminadas) para alugar aos cidadãos de baixa renda e os industriais investiam em vilas habitacionais para seus operários (vilas operárias), tendo assim maior controle sobre a sua mão de obra, a classe operária. (Maricato, 1997; Bonduki, 2004).

Nota-se que o Estado rejeitava a possibilidade de produção direta de moradias por órgãos governamentais. No que se referia às relações entre locador e inquilino, até a década de 1930 vigorava o direito absoluto de propriedade e o aluguel era fixado pelas partes segundo as regras de mercado. A interferência do poder público no setor habitacional resultava do autoritarismo sanitário, na imposição do controle higiênico das habitações e a conseqüente vigilância dos seus moradores, no combate aos cortiços, nas desinfecções violentas, nas interdições e remoções da população pobre. Nesse sentido, Bonduki mostrou que:

Adotados por todos os níveis do governo e regiões do país, os estímulos à iniciativa privada foram sempre muito bem aceitos por todos: higienistas, poder público e empreendedores. Para estes, a vantagem era óbvia, pois aumentariam seus lucros; para o poder público, mesmo que os resultados fossem pífios, era uma forma de mostrar uma iniciativa em favor da melhoria da habitação dos pobres; por fim, para os higienistas, era a oportunidade de difundir o padrão de habitação recomendável [...] Sob o controle da burguesia cafeeira, o Estado liberal-oligárquico tratou a questão de um ponto de vista sobretudo repressivo, ditado pela ordem sanitária, postura coerente com sua abordagem dos problemas sociais. (BONDUKI, 2004, p. 41)

No entanto, a provisão³⁵ habitacional, baseada no modelo produzido pelo mercado privado rentista como a solução para a moradia popular, não mais respondia à conjuntura política e econômica que se transformava. Em especial a partir da Revolução de 1930, iniciou-se um intenso desenvolvimento do capitalismo industrial brasileiro, especialmente com o modelo econômico de substituição de importações. Foi nesse contexto que a ideologia da casa própria começou a ser disseminada:

Ao contrário do que ocorrera na República Velha, a construção de um modelo de habitação operária não era apenas um discurso ideológico desvinculado de estratégias concretas. Houve um esforço visível para dar viabilidade às novas propostas, mesmo porque a crise do modelo rentista era definitiva e tornou-se urgente encontrar soluções habitacionais compatíveis com o novo ciclo de expansão econômica e com o desenvolvimentismo. (BONDUKI, 2004, p.76-77).

No primeiro Governo de Getúlio Vargas (1930-1945) formou-se a concepção de que a iniciativa privada era incapaz de enfrentar o problema habitacional e um amplo leque de setores sociais que requeriam a intervenção governamental no processo de produção habitacional. Além disso e a despeito de algumas opiniões discordantes, a defesa da casa própria e as tentativas de torná-la acessível para o trabalhador de baixa renda assumiu papel fundamental no discurso do governo. A casa própria passou a ser [...] símbolo da valorização do trabalhador e comprovação de que a política habitacional estava dando resultados efetivos. (BONDUKI, 2004, p.83).

A ideologia da casa própria tornou-se, assim, crucial para a manutenção da ordem política e econômica. A moradia passou a ser um instrumento que possibilitava a transformação do trabalhador em proprietário, conferindo-lhe *status* e proporcionando-lhe alguma estabilidade econômica, na medida em que liberava o orçamento familiar da obrigação mensal do aluguel. Como lugar privilegiado, a casa própria passou a significar a prova concreta de que o trabalhador também se beneficiava do desenvolvimento do país. (BONDUKI, 2004, p.88)

Este ponto de inflexão da questão habitacional do Governo Vargas foi fundamental para o entendimento da formação das periferias autoconstruídas e precárias que predominam, ainda hoje, em grande parte das cidades brasileiras. O autoempreendimento da moradia popular, baseado no trinômio loteamento periférico, casa própria e autoconstrução (BONDUKI, 2004, p.281), tornou-se a forma mais comum de produção da

35 Cumpre distinguir provisão e produção habitacional. Shimbo (2010) esclareceu que a provisão relaciona-se à estrutura institucional dos agentes que possibilitam a produção propriamente dita da habitação.

moradia pela população da baixa renda em consequência da incapacidade do Estado em promover a produção habitacional em larga escala, numa economia carente de capitais públicos. Houve, assim, a transferência para o próprio trabalhador do encargo de mobilizar recursos e de criar mecanismos para a produção da moradia de baixo custo.

A extraordinária expansão do auto-empredimento não é um processo isolado mas faz parte da “desmercantilização” do processo de produção da moradia popular, ou seja, da desestruturação do mercado de moradias populares produzidas por empreendedores privados. Nesse quadro, transferiu-se para o Estado e, sobretudo, para o morador, a responsabilidade pela produção da moradia. (BONDUKI, 2004, p.282)

A autoconstrução, frente aos obstáculos representados tanto pela propriedade privada da terra urbana quanto pelos investimentos em equipamentos urbanos, realizava-se em locais da cidade com precária, ou inexistente, infraestrutura. No entanto, mesmo diante da precariedade dos processos que viabilizavam a autoconstrução da moradia popular, o trabalhador, enquanto proprietário, se beneficiava da infraestrutura implementada no entorno de sua propriedade, ainda que os benefícios urbanos levassem anos para serem realizados. Era [...] natural, portanto, que se generalizasse a aspiração pela casa própria e que os trabalhadores não medissem sacrifícios para obtê-la. (BONDUKI, 2004, p.317).

O outro ponto de inflexão da intervenção do Estado na questão habitacional no Brasil foi a criação do Banco Nacional da Habitação (BNH)³⁶, com o intuito de promover a produção e a aquisição da casa própria especialmente pelas classes de baixa renda. Ao assumir o poder em 1964, em meio a uma crise econômica e social, o governo militar se compromissou em conter e reduzir a inflação, sem, contudo, provocar uma depressão economicamente profunda e prolongada. Era necessário formular projetos capazes de garantir legitimidade e apoio das massas populares, que vinham sendo submetidas à pressões e contenções salariais. Ao lançou luz sobre a falsa formulação do problema da habitação popular, Gabriel Bolaffi (1982) argumentou que o reforço da ideologia da casa própria era o que melhor se adequava aos objetivos do novo regime, não passando, contudo, de um artifício político formulado para enfrentar um problema econômico conjuntural.

Assim, o governo criou também o Sistema Financeiro Habitacional (SFH), que funcionou como o arcabouço do BNH, na medida em que estabeleceu a captação dos

36 Sobre a atuação do BNH ver Azevedo e Andrade, 1982; Bolaffi, 1982; Arretche, 1990.

recursos a partir de duas fontes principais: i) do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), constituído por depósitos correspondentes a 8% dos salários dos trabalhadores formalizados para financiar moradias destinadas à população de baixa renda; e ii) do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), fundo de poupança voluntária, para financiar o setor de classes média e alta. (Azevedo e Andrade, 1982; Arretche, 1990). Entretanto, o banco limitava-se a arrecadar os recursos financeiros para em seguida transferi-los a uma variedade de agentes privados intermediários. (BOLAFFI, 1982, p.53).

Foram definidos os segmentos do mercado a serem atendidos e os agentes financeiros específicos para atender a cada segmento: i) para o *mercado popular*, considerado prioritário e que inicialmente pretendia atingir famílias com renda mensal de um a três salários mínimos, limite posteriormente ampliado para cinco salários mínimos, os agentes eram as Companhias Habitacionais (COHABs), que podiam ser estaduais ou municipais; ii) para o *mercado econômico*, mutuários com renda familiar entre três e seis salários mínimos, limite mais tarde estendido, os agentes eram as cooperativas habitacionais, formadas de categorias profissionais, que não tinham fins lucrativos e deveriam dissolver-se após o término das obras. iii) o *mercado médio*, composto de famílias com renda mensal mínima de seis salários mínimos, e que tinha como agentes privados a Sociedade de Crédito Imobiliário, Associações de Poupança e Empréstimos, além das Caixas Econômicas. As construções dos empreendimentos, por sua vez, eram de domínio exclusivo das empresas privadas, independente do segmento do mercado.

A política habitacional sob a égide do BNH sobressaiu-se ao mobilizar a indústria da construção, pois é amplamente propícia ao processo de geração de empregos urbanos (MONTE-MÓR, 2008, p.48) e garantiu a articulação do setor público, nas funções de regulador e financiador, ao setor privado, na função de executor da política habitacional. Sob a centralidade do governo, portanto, estabeleceu-se uma divisão do trabalho entre atores públicos e privados, criando um forte grupo representado pelos construtores, bancos, financeiras, associações de poupança e crédito imobiliário, que dificilmente dariam suporte a uma política que lhes contrariasse os interesses. Compôs-se assim um complexo quadro de relações de interesses entre o Estado e o setor privado.

Contudo, a pobreza continuou crescendo e se concentrando nas periferias e a política habitacional ignorou de forma ostensiva as necessidades sociais. Não obstante a associação entre o governo federal e as empresas de porte industrial na produção

habitacional, a população de baixa renda continuou tentando solucionar seu problema de moradia através do aluguel de habitações deterioradas, de barracos em favelas e da autoconstrução de moradias:

Por mais que isso seja paradoxal, o uso que tem sido feito dos recursos do BNH não fez mais do que multiplicar na escala da construção em série, mas sem os ganhos em produtividade desta última, os efeitos urbanísticos dos lotes vendidos a prazo na periferia das grandes cidades “com mil tijolos postos” no terreno. Um processo industrial de favelamento. (BOLAFFI, 1975, p.55).

Nesse sentido, o *falso problema* habitacional, tal como foi criado no governo Castelo Branco (1964- 1967) e a inadequação do BNH para com as reais condições de acesso à moradia pela população pobre, não significaram que o problema não existia. Pelo contrário, a questão habitacional se revelava nas casas autoconstruídas, se refletia na deterioração física das cidades, na ausência de condições para a emergência de centros alternativos e concorrentes e ressaltava a violenta e radical desigualdade na distribuição da renda e na produção do espaço urbano brasileiro.

Observa-se que no período militar, uma das características do padrão da intervenção foi a inadequação dos mecanismos de financiamento das políticas sociais para a obtenção da equidade social. Com a crise econômica do início dos anos 1980, a adoção da política econômica recessiva ampliou ainda mais as carências sociais, impactando na redução da renda média da população brasileira e no decorrente aumento da pobreza, conforme veremos no capítulo 3 deste trabalho.

Ao recuperar brevemente essas duas inflexões da política habitacional na história, buscar-se-á analisar os estudos do déficit habitacional, que apontam para a recente e enorme demanda por habitação pela população pobre no Brasil. O levantamento de dados a respeito das condições habitacionais constitui-se em um instrumento de fundamental importância para o planejamento, a intervenção e a formulação de políticas públicas habitacionais, quer no nível federal, estadual e municipal.

De uma forma resumida, os estudos atuais sobre a situação habitacional do país revelam que parte considerável do problema do déficit habitacional e da inadequação de moradias se concentra nos extratos mais pobres da população e nas regiões urbanas das grandes cidades, particularmente, nas regiões Nordeste e Sudeste do país.

A Fundação João Pinheiro (FJP) desenvolveu, a partir de meados de 1990, metodologia que se utiliza de dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio

(PNAD)³⁷ e do Censo Demográfico³⁸ e desde então, os estudos do déficit habitacional e da inadequação domiciliar, no âmbito federal, vem sendo atualizados e revisados de forma a melhor utilizar os dados disponíveis. Assim, a análise que se segue está baseada em MCidades e FJP (2011).

Ressalta-se que este estudo conceitua o déficit habitacional como as deficiências do estoque de moradias, considerando neste cálculo as moradias em estado precário que precisam ser repostas e as novas que representam um incremento do estoque, em função da coabitação familiar ou do ônus excessivo com aluguel ou ainda do adensamento excessivo de moradores em domicílios alugados. Assim, o déficit habitacional pode ser compreendido como déficit por reposição e por incremento de estoque.

As habitações inadequadas são aquelas que não proporcionam condições desejáveis de habitabilidade, o que não implica, contudo, em necessidade de construção de novas unidades. São considerados o adensamento excessivo em imóveis próprios, a carência de serviços básicos de infraestrutura, a ausência de banheiro ou sanitário de uso exclusivo e de cobertura adequada, além da inadequação fundiária urbana. Esta refere-se aos casos em que pelo menos um dos moradores possui a propriedade da moradia, mas não a do terreno ou da fração ideal do terreno (no caso de apartamento), onde ela se localiza.

Contudo, apesar de os censos e as pesquisas demográficas estarem aperfeiçoando a forma de investigação sobre os arranjos familiares, as características dos domicílios e os serviços de infraestrutura urbana, ainda existem lacunas devido ao alto grau de complexidade dos problemas habitacionais no Brasil e da conseqüente dificuldade em se definir os amplos conceitos de família e domicílio³⁹. Diante disso, observa-se que é preciso

37 A PNAD obtém informações anuais sobre características demográficas e socioeconômicas da população, como sexo, idade, educação, trabalho e rendimento, e características dos domicílios, e, com periodicidade variável, informações sobre migração, fecundidade, nupcialidade, entre outras, tendo como unidade de coleta, os domicílios, através de levantamentos por amostragem. (http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisa_resultados.php?id_pesquisa=40)

38 Com periodicidade decenal, o Censo Demográfico tem por objetivo contar os habitantes do território nacional, identificar suas características e revelar como vivem os brasileiros. Constitui-se de fonte de informação sobre a situação de vida da população nos municípios e em seus recortes internos, como distritos, bairros e localidades, rurais ou urbanas. Além do Censo Demográfico, o IBGE realiza também a contagem oficial da população, no intervalo entre dois censos demográficos, aproximadamente.

39 Alves e Cavenagui (2004), ao tratarem de questões conceituais e metodológicas relativas a domicílio, família e condições habitacionais, tendo como base os censos demográficos do Brasil e Estados Unidos

ter cuidado no momento da análise dos dados, pois o inchaço do número de famílias pode levar a um sobredimensionamento dos cálculos do déficit habitacional brasileiro.

No Brasil, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) considera:

Família como o conjunto de pessoas que reside na mesma unidade domiciliar e são ligadas por laços de parentesco, dependência doméstica⁴⁰ ou normas de convivência e, também, a pessoa que mora só em uma unidade domiciliar. Define-se, ainda, como famílias conviventes aquelas constituídas por, no mínimo, duas pessoas cada uma, que residem na mesma unidade domiciliar;

Domicílio como o local de moradia estruturalmente separado e independente, constituído por um ou mais cômodos. A separação fica caracterizada quando o local de moradia é limitado por paredes, muros, cercas, etc., coberto por um teto, e permite que seus moradores se isolem, arcando com parte ou todas as suas despesas de alimentação ou moradia. A independência fica caracterizada quando o local de moradia tem acesso direto, permitindo que seus moradores possam entrar e sair sem passar por local de moradia de outras pessoas. Segundo a caracterização dos grupos de pessoas que os habitam, os domicílios podem ser particulares ou coletivos e segundo a natureza dos domicílios, podem ser classificados como permanentes ou improvisados. O domicílio particular constitui-se na moradia de uma pessoa ou de um grupo de pessoas, onde o relacionamento é ditado por laços de parentesco, dependência doméstica ou normas de convivência. O domicílio coletivo é ocupado por grupos conviventes no qual a relação entre os moradores se restringe à subordinação de ordem administrativa e ao cumprimento de normas de convivência. Hotéis, pensões, conventos, manicômios, asilos, orfanatos, penitenciárias, postos militares, quartéis, alojamento de trabalhadores, etc., são exemplos de domicílios coletivos, enquanto que casas, edifícios de apartamentos,

realizados no ano de 2000 e da Argentina, realizado no ano de 2001, argumentam que as dificuldades de se fazer o balanço habitacional de um país surgem nas definições dos termos, ou seja, do que se entende por família e domicílio a partir dos dados disponíveis. São várias as perguntas que podem surgir na busca por definir os termos: *“Por exemplo: uma pessoa sozinha pode ser considerada uma família? Pode uma família ocupar mais de um domicílio? A família estendida é contabilizada como uma única unidade familiar? Pessoas sem laços de parentesco vivendo juntas em um domicílio devem ser contabilizadas como uma família? Por outro lado, no cálculo do número total de domicílios devem entrar os domicílios particulares permanentes ocupados ou, também, os domicílios vagos, fechados, em construção, em reforma e ofertados para venda ou aluguel? Como tratar os domicílios coletivos e os improvisados?”* (ALVES e CAVENAGUI, 2004, p. 3-4)

⁴⁰ Entende-se por dependência doméstica a relação estabelecida entre a pessoa de referência e os empregados domésticos e agregados da família e por normas de convivência as regras estabelecidas para o convívio de pessoas que moram juntas sem estarem ligadas por laços de parentesco ou dependência doméstica.

sítios, fazendas, são exemplos de domicílios particulares. O domicílio permanente é localizado em unidade que se destina exclusivamente a servir de moradia (casa, apartamento e cômodo), enquanto que o domicílio improvisado é aquele localizado em prédios não residenciais (lojas, fábricas, etc.), desde que não tenham dependências destinadas exclusivamente para fins de moradia, mas que estejam servindo de abrigo na data do censo.

Observa-se que família e domicílio são conceitos intrinsecamente relacionados, uma vez que nos censos demográficos e outras pesquisas domiciliares⁴¹, o alcance máximo de uma família vai até os limites físicos da moradia. Assim, uma mesma família (definida por laços de parentesco), que ocupe dois domicílios, é contabilizada como duas famílias. (Alves e Cavenaghi, 2004).

Por outro lado, o IBGE também adota o conceito de famílias conviventes, ou seja, famílias estendidas que moram em um mesmo domicílio⁴². Este procedimento metodológico pode provocar um excesso no número de famílias em relação ao número de domicílios, apesar de ter a vantagem de propiciar um desmembramento das famílias que possuem várias gerações de parentes, tanto em termos horizontais como verticais.

Outra questão importante diz respeito aos domicílios não-ocupados, classificados como fechados, de uso ocasional e vagos, que embora contabilizados pelo IBGE, necessitam de estudos mais aprofundados. O número de domicílios vagos, por exemplo, referenciam a necessidade de serem feitos esforços para melhor qualificação desse montante de domicílios, com o intuito de minorar o déficit habitacional. Contudo, a cidade é definida por relações de poder, não havendo espaço para “vazios urbanos”. Os imóveis, mesmo vagos, constituem-se em propriedades, públicas ou privadas, e por isso é preciso cautela na análise da sua correlação com um possível atendimento à enorme carência de habitação.

41 Como a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD).

42 Exemplificando: um casal com dez filhos é uma família única (12 pessoas), mas um casal com apenas um filho se torna duas famílias se este filho se casa e o cônjuge for morar no mesmo domicílio. Nesse segundo caso tem-se uma família principal (composta pelo casal de pais) e uma família secundária composta pelo casal formado pelo filho/a e genro/nora. Tem-se, então, duas famílias nucleares compostas de duas pessoas cada uma. Da mesma forma, se algum filho/a de um casal de família principal tem um filho/a que vá morar debaixo do mesmo teto (neto/a do casal responsável pelo domicílio), então, o IBGE classifica como duas famílias nucleares. Se uma terceira família nuclear (um irmão ou primo com o respectivo cônjuge ou filho) for morar sob o mesmo teto, então, tem-se uma terceira família convivente (mesmo sendo parente próximo), e assim por diante.

Diante da complexidade do tema, duas mudanças importantes foram introduzidas no estudo do déficit habitacional da FJP, referente ao ano de 2007:

- a) o número de domicílios alugados com densidade excessiva de moradores (adensamento excessivo) passou a ser entendido como demanda potencial por um novo imóvel e, portanto, um indicador de carência de domicílios;
- b) entre as famílias que compõem a coabitação familiar, foram consideradas como déficit somente aquelas que declararam intenção de constituir novo domicílio. Para isso, foram incluídas duas perguntas no questionário da PNAD de 2007, sobre a intenção de constituir domicílio exclusivo e os motivos da coabitação. Isso permitiu excluir do cálculo do déficit habitacional o montante das famílias conviventes para o qual a coabitação poderia ser considerada voluntária.

Os estudos do déficit habitacional referentes ao ano de 2008 estimaram, portanto, o total de 5.546 milhões de domicílios, que representavam 9,6% dos domicílios particulares permanentes no Brasil. Do total do déficit, 4.629 domicílios, ou 83,5%, localizavam-se em áreas urbanas brasileiras, chamando a atenção para a sua concentração em regiões metropolitanas. Na comparação entre 2008 e a estimativa do déficit recalculada de 2007, de 6.273 milhões de domicílios, houve queda de 442.754 unidades habitacionais no montante considerado como déficit, provavelmente em função das mudanças acima relatadas.

Do total do déficit habitacional, a Região Sudeste detinha o maior percentual, com 36,9% de domicílios, o que correspondeu a 2,046 milhões de unidades. Em seguida estava a Região Nordeste, com 35,1%, o que correspondeu a 1,946 milhões de moradias. Em relação ao total de domicílios, na Região Sudeste o déficit representava 8,1%, na Nordeste correspondia a 13%, na Norte, 13,8%, na Centro-Oeste, 9,8% e finalmente na Sul o déficit correspondia a 6,5% do total de domicílios particulares permanentes da região.

A TAB. 1 sintetiza o panorama do déficit habitacional nas nove regiões metropolitanas do país selecionadas pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). Observa-se que as nove áreas metropolitanas possuíam 1,537 milhão de domicílios classificados como déficit, o que representava 27,7% das carências habitacionais do país. Na Região Metropolitana de Belo Horizonte, o déficit habitacional foi de 115.689 domicílios, que representou 7,3% do total de seus domicílios particulares

permanentes estimados na região, ficando “atrás” das regiões metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro, Recife e Salvador.

TABELA 1 – Déficit habitacional e percentual em relação aos domicílios particulares permanentes, segundo regiões metropolitanas. Brasil (2008)

Região Metropolitana	Valor absoluto			Percentual em relação aos domicílios particulares		
	total	urbano	rural	total	urbano	rural
RM São Paulo	510.326	504.403	5.923	8,2%	8,3%	5,4%
RM Rio de Janeiro	320.091	318.818	1.273	8,2%	8,3%	4,4%
RM Recife	125.254	123.891	1.363	11,2%	11,4%	5,7%
RM Salvador	116.014	114.524	1.490	10,1%	10,2%	7,5%
RM Belo Horizonte	115.689	115.278	411	7,3%	7,4%	2,4%
RM Fortaleza	103.979	101.266	2.713	10,4%	10,4%	10,1%
RM Porto Alegre	97.133	93.713	3.420	7,0%	7,2%	4,3%
RM Belém	83.909	82.713	1.196	14,9%	15,0%	10,0%
RM Curitiba	64.635	61.716	2.919	6,3%	6,5%	3,6%
Total RM's	1.537.030	1.516.322	20.708	8,6%	8,7%	5,2%
Demais áreas	4.009.280	3.113.510	895.770	10,1%	9,8%	11,2%
Total Brasil	5.546.310	4.629.832	916.478	9,6%	9,8%	11%

Fonte: Elaboração da autora a partir de dados da FJP (2008)

A análise do déficit segundo as faixas de rendimento médio mensal familiar também é essencial para a compreensão da situação das carências do setor habitacional e identificar o déficit na faixa mais baixa de renda, alvo preferencial das políticas públicas habitacionais. Para esta análise foi considerado apenas o segmento urbano da população e obteve-se a altíssima concentração de 89,6% do déficit habitacional na faixa “até três salários mínimos”; a categoria “mais de três a cinco salários mínimos” compreendia 7,0% das famílias; a categoria “mais de cinco a dez salários mínimos”, 2,8% e a categoria “mais de dez salários mínimos”, 0,6%. Observa-se ainda que as famílias com renda até cinco salários mínimos totalizavam 96,6% do déficit habitacional urbano, em 2008. Os resultados que levaram em conta o ponto de corte em seis salários mínimos indicaram um aumento de 1,2 ponto percentual no nível Brasil, quando comparado com o ponto de corte em cinco salários mínimos.

Os números indicaram, assim, que o déficit habitacional nas faixas de renda acima de seis salários mínimos é inexpressivo, representando apenas 2,2% do déficit total e destacaram a amplitude do problema habitacional e a importância da intervenção do Estado na provisão da moradia para a população da baixíssima renda.

Na Região Metropolitana de Belo Horizonte, a porcentagem foi de 92,1% na categoria da faixa de renda “até três salários mínimos”. A porcentagem do déficit na faixa de renda de “mais de três a cinco salários mínimos” foi de 5,4%, na faixa de renda “de cinco a dez salários mínimos” foi de 2,5%, não ocorrendo déficit na faixa de renda de mais de dez salários mínimos.

Em relação aos domicílios situados em aglomerados subnormais⁴³, a pesquisa também apresentou os números do déficit habitacional. Apesar de se acreditar que os setores assim identificados correspondam a número inferior ao encontrado na realidade dos grandes centros urbanos, a mensuração levantada constitui-se em importante contribuição ao debate acerca dos núcleos habitacionais precários. Não obstante a dificuldade em enumerá-los, no universo de 2,066 milhões de domicílios, 254 mil foram considerados como déficit no ano de 2008, o que correspondia a 12,3% das moradias nessas áreas e a 5,5% do déficit habitacional urbano.

Na Região Metropolitana de Belo Horizonte, verificou-se 116.109 domicílios em aglomerados subnormais, sendo 9.853 classificados como déficit, o que significou 8,5% de participação no total do déficit habitacional urbano.

Um outro levantamento de relevância para a análise da carência habitacional no país foi a quantificação de domicílios vagos em condições de serem ocupados ou em construção/reforma. Estes domicílios totalizaram 7.202 milhões de unidades, sendo 72,7% em áreas urbanas, especialmente concentradas na Região Sudeste. Nota-se que estes domicílios não entraram no cômputo dos domicílios particulares permanentes e corresponderam a 12,5% destes, o que representou 3 pontos percentuais a mais que o déficit habitacional. Assim, a aparente contradição entre um enorme déficit de moradias e um enorme número de imóveis vagos é sempre uma fonte para questionamentos.

Na Região Metropolitana de Belo Horizonte, foi levantado o montante de 170.669 domicílios nesta situação, sendo 168.206 na área urbana e 2.463 na área rural. Embora deva ser considerada a enorme dificuldade de obtenção de maiores detalhamentos sobre a situação de propriedade, as condições, a localização e o padrão da construção desse

⁴³ Segundo definição do IBGE, aglomerado subnormal é o conjunto constituído por, no mínimo, 51 unidades habitacionais ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular), dispostas, em geral, de forma desordenada e densa. Em sua maioria são áreas carentes de serviços públicos essenciais.

estoque de moradias, os dados revelaram que, enquanto há uma grande carência habitacional, existem também domicílios vagos em todo o perímetro urbano da região⁴⁴.

No que se referiu aos componentes do déficit (habitação precária, coabitação familiar, ônus excessivo com aluguel e adensamento excessivo), observa-se que a coabitação familiar foi o fator que mais contribuiu em números absolutos para o cálculo do déficit habitacional no país. Por sua vez, o ônus excessivo com aluguel atingiu famílias concentradas especialmente nas regiões Sudeste e Sul, apresentando maior peso nos grandes centros urbanos. Nos aglomerados subnormais, a coabitação familiar também foi o componente que mais contribuiu para o déficit, com 46,7% de participação e, relativamente às áreas urbanas, o ônus excessivo com aluguel apresentou menor presença.

Além do déficit habitacional propriamente dito, a pesquisa analisou a inadequação de domicílios urbanos, tendo como pressuposto a necessidade de melhoria de qualidade de vida dos moradores, sem implicar a reposição por novas moradias. Os domicílios são classificados como inadequados segundo os seguintes critérios: inadequação fundiária, carência de infraestrutura, ausência de banheiro de uso exclusivo, cobertura inadequada e adensamento excessivo em domicílios próprios. A TAB. 2 mostra a quantificação dos critérios de inadequação dos domicílios urbanos duráveis, segundo as nove regiões metropolitanas.

TABELA 2 – Critérios de inadequação dos domicílios urbanos duráveis, segundo regiões metropolitanas. Brasil (2008)

Região Metropolitana	Inadequação fundiária	Domicílio sem banheiro	Carência de infraestrutura	Adensamento excessivo em domicílio próprio	Cobertura inadequada	Total
RM São Paulo	525.135	34.548	422.478	262.564	33.562	1.278.287
RM Rio de Janeiro	105.631	20.997	539.006	138.092	29.908	833.634
RM Recife	78.655	23.180	463.704	33.402	22.500	621.441
RM Fortaleza	64.206	17.634	281.889	36.851	1.808	402.388
RM Belém	18.142	40.636	224.904	49.407	3.553	336.642
RM Porto Alegre	80.030	21.433	165.986	21.889	17.328	306.666
RM Belo Horizonte	86.973	12.304	140.729	39.802	6.975	286.783
RM Salvador	37.771	23.600	77.525	43.241	20.128	202.265
RM Curitiba	28.773	5.421	70.056	14.178	11.259	129.687
Total RM's	1.025.316	199.753	2.386.277	639.426	147.021	4.397.793
Demais áreas	667.200	600.665	8.562.413	794.687	453.563	11.078.528
Total Brasil	1.692.516	800.418	10.948.684	1.434.113	600.584	15.476.315

Fonte: Elaboração da autora a partir de dados da FJP (2008)

44 Para um diagnóstico crítico da vacância residencial na RMBH e da sua possível mobilização para a habitação de interesse social, ver Peixoto (2011).

Em relação à análise dos domicílios que necessitavam de melhorias, a carência de infraestrutura foi o que mais afetou os domicílios brasileiros. No ano de 2008 foram 10.948 milhões de domicílios com esta escassez, o correspondente a 22,3% dos domicílios particulares permanentes urbanos do país, chamando a atenção da concentração nas regiões Norte, Centro-Oeste e Nordeste. A inadequação fundiária foi o segundo critério que mais afetou os domicílios, tendo sido levantados 1,692 milhão de unidades, correspondendo a 3,4% dos domicílios particulares permanentes urbanos do país, chamando a atenção para a concentração nas regiões Sudeste e Sul. De uma maneira geral, nos domicílios inadequados em termos fundiários, a renda das famílias era de “até 3 salários mínimos”.

Os dados sobre os critérios de inadequação dos domicílios revelam a perpetuação da necessidade de se delinear políticas complementares às de construção de novas habitações, voltadas para as melhorias dos domicílios existentes, em especial através do aumento da oferta dos serviços de infraestrutura urbana.

Ressalta-se que não se pode pensar em habitação isoladamente do contexto urbano, ou seja, ao mesmo tempo em que é necessário garantir, à população pobre, o acesso à moradia, seja através de novas construções ou através da melhoria das condições das moradias existentes, é fundamental garantir o acesso à equipamentos urbanos, à infraestruturas de energia elétrica, saneamento básico e transportes coletivos.

2.2.1 O BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO: UMA HERANÇA A SER ENFRENTADA

Como vimos e como a literatura apontou fartamente, o BNH foi criado como uma política pública sistemática tanto como estratégia de legitimação do regime militar quanto como condição de alavancagem da economia do país. Apesar da orientação política de controlar as pressões populares por acesso à moradia, sob o argumento do déficit habitacional brasileiro, a implantação dos grandes conjuntos atendeu veementemente às demandas do setor da construção civil pela garantia da lucratividade e acumulação de capital privado. Nesse sentido, os grandes conjuntos habitacionais produzidos e os resultados da política alcançados sob a égide do BNH constituem uma herança a ser enfrentada.

São três os aspectos a serem considerados nesta análise. O primeiro refere-se à localização dos conjuntos habitacionais nas periferias e ao nó da terra, que situa-se no centro desta questão, considerando-se que o preço da terra na periferia era menor do que o preço das terras centrais, em função das disputas pelas melhores localizações. Observa-se que a expansão do setor da construção caminhou junto com a expansão do território periférico, cujo padrão de ocupação se caracterizou pelos baixos níveis de qualidade dos equipamentos urbanos de forma geral. Como Monte-Mór (2008) ressaltou, se por um lado as COHABs implantaram os conjuntos habitacionais populares nas periferias urbanas, onde a terra era mais barata, num processo industrial de favelamento⁴⁵; por outro lado, a construção para as classes médias e altas promoveu o adensamento das áreas centrais, agravando o problema da supervalorização da terra urbana. Nesse contexto, as áreas centrais da cidade se apresentam *superequipadas*, enquanto a periferia carece dos requisitos mínimos que a vida urbana exige. (MONTE-MÓR, 2008, p.49).

Morar nos conjuntos habitacionais resultou, também, um alto custo de vida à população pobre. Essa aparente contradição decorreu da forte dependência das periferias subequipadas em relação ao centro principal na produção do espaço metropolitano. Assim, as enormes distâncias entre casa e trabalho e um sistema de transporte coletivo estruturado, de forma recorrente nas metrópoles brasileiras, radialmente a partir do centro, acabaram por gerar infindáveis “perdas de tempo” nos deslocamentos e elevados gastos com transporte.

Um segundo aspecto a ser considerado nesta análise refere-se à arquitetura que caracterizou os conjuntos habitacionais, ou seja, os resultados baseados na lógica fordista⁴⁶ da produção.

45 Refere-se ao processo de produção das periferias a partir da construção privada (fordista) de moradias em série.

46 Associado ao nome de Henry Ford e tendo emergido entre 1920 e 1940, o fordismo definiu o modo de organização da economia do pós-guerra, construído sobre a produção padronizada e direcionada ao consumo de massa, associada à intervenção estatal na forma da regulação. O objetivo era estimular o crescimento, minimizar instabilidades e maximizar o bem estar social. O crescimento a partir do pós-guerra dependeu de uma série de reposicionamentos por parte dos principais atores dos processos de desenvolvimento capitalista. O Estado teve de assumir novos papéis e construir novos poderes institucionais; o capital corporativo teve de se ajustar para alcançar uma lucratividade mais segura; e o trabalho organizado teve de assumir novas funções relativas ao desempenho nos mercados de trabalho e nos processos de produção. O jogo de poder pós - duas guerras mundiais, centrado na social-democracia via no Estado uma forma de regular o sistema econômico, tendo como alguns resultados uma melhor distribuição de renda, baixo níveis de desemprego, programas sociais eficientes (saúde, educação, transporte e habitação pública). Ver Moraes Neto (1989).

Nesse sentido, padronizar a mercadoria habitação, planejar e racionalizar a obra com vistas ao aumento da produtividade e à implantação da maior quantidade possível de unidades no mesmo terreno e no menor tempo possível, era de fundamental importância para garantir os ganhos da indústria da construção e marginalizar a produção artesanal de moradias (a autoconstrução), vista como ineficiente.

Ao abrir novas frentes de acumulação no final do século XIX e início do século XX, o modo de produção capitalista buscou a superação dos limites impostos pela habilidade do trabalho vivo. Ou seja, a partir da necessidade imperiosa de aumento da produtividade, da grande empresa, encontrou o fordismo como um processo de trabalho baseado na introdução da maquinaria a partir de uma linha de montagem. Assim, a máquina permitiu a intensificação do trabalho, ao incorporar os tempos e movimentos humanos ao maquinismo. Daí a significativa elevação da produtividade do trabalho em uma produção de base técnica industrial, ao reduzir-se o tempo necessário à produção da mercadoria.

Marca característica do fordismo, a produção seriada, padronizada e em larga escala, reduziu o custo de produção da mercadoria e direcionou-a ao consumo de massa, permitindo uma acumulação intensiva e ampliada de capital pelas empresas do setor da construção. Considerando ainda a simbiose entre lucratividade e o preço de terra urbana na incorporação imobiliária, ressalta-se os ganhos extraordinários do setor ao produzir os empreendimentos nas periferias subequipadas, onde a terra era barata.

Bonduki (2009), também ressaltou que os resultados decorrentes da política do BNH foram desastrosos, tanto no que se referiu à qualidade arquitetônica das unidades habitacionais construídas quanto à sua inserção geográfica:

É necessário enfatizar ainda o desastre, do ponto de vista arquitetônico e urbanístico, da intervenção realizada. Dentre os erros praticados se destaca a opção por grandes conjuntos na periferia das cidades, o que gerou verdadeiros bairros dormitórios; a desarticulação entre os projetos habitacionais e a política urbana e o absoluto desprezo pela qualidade do projeto, gerando soluções uniformizadas, padronizadas e sem nenhuma preocupação com a qualidade da moradia, com a inserção urbana e com o respeito ao meio físico. Indiferente à diversidade existente num país de dimensões continentais, o BNH desconsiderou as peculiaridades de cada região, não levando em conta aspectos culturais, ambientais e de contexto urbano, reproduzindo à exaustão modelos padronizados. (BONDUKI, 2009, p. 74).

O terceiro aspecto a ser considerado diz respeito ao atendimento da demanda prioritária, representada pela população de baixa renda. Tem-se que, mesmo diante do cenário urbano acima ilustrado, a atuação do BNH demonstrou limitações significativas, pois a lógica de rentabilidade exigida pelo sistema era mais compatível com a geração de lucro para os empreendedores do que com os níveis salariais desta população, o que gerou elevada inadimplência entre os mutuários. Além disso, fatores externos à atuação do banco, como a política de compressão dos salários e a conseqüente perda do poder aquisitivo dos trabalhadores contribuíram para o resultado insatisfatório.

O BNH não alcançou os objetivos de promover, prioritariamente, moradia para a população de baixa renda, ou para o chamado mercado popular. Além do mais e apesar dos resultados quantitativos surpreendentes, os conjuntos habitacionais apresentaram, recorrentemente, uma arquitetura monótona e triste e foram implantados em periferias distantes dos centros principais:

Como as nossas pesquisas confirmaram, e como os jornais publicam semanalmente, a burla se inicia com a utilização de terrenos inadequados e mal localizados, prossegue na construção de edificações imprestáveis e se conclui com a venda da casa a quem não pode pagá-la, por preços freqüentemente superiores ao valor de mercado. (BOLAFFI, 1982, p.54).

Em termos de volume, foi a população de média renda, ou mercado médio, que mais se beneficiou com a política, pois o valor médio das transações imobiliárias era substancialmente maior do que aquele adequado às classes populares. Além disso, as aplicações no mercado médio, além de permitirem juros substancialmente mais altos que os do mercado popular, eram mais atraentes, tanto para os agentes públicos quanto para os privados, por não apresentarem os altos índices de inadimplência.

Na Região Metropolitana de Belo Horizonte, a atuação através da política habitacional no segmento do mercado popular ficou sob o encargo de uma única agência oficial, a COHAB-MG, constituída através da Lei Estadual nº 3.403 de 2 de julho de 1965, enquanto que o atendimento às faixas de renda mensal familiar entre três a seis salários mínimos e acima de seis salários mínimos, mercados econômico e médio respectivamente, ficou a cargo do Instituto Central de Assistência ao Cooperativismo (INOCOOP CENTRAB).

De acordo com a autarquia estadual responsável pelo planejamento da RMBH durante o período militar, o PLAMBEL (1987), no período de 1964 a 1971, foram construídas 2.273 unidades habitacionais, sendo 2.129 unidades pela COHAB e 144 unidades pelo INOCOOP, o que representou apenas 2,4% do acréscimo de domicílios ocorrido no período. Ressalta-se que as unidades construídas pela COHAB caracterizaram-se por um padrão construtivo de muito baixa qualidade e localização distante do principal centro metropolitano, com difícil acesso à infraestruturas e equipamentos urbanos. Em decorrência, a degradação desses conjuntos foi muito rápida e já no início da década de 1970, os conjuntos apresentavam unidades residenciais abandonadas e invadidas. No período de 1972 a 1977, as construções representaram 4,7% do acréscimo de domicílios ocorrido no período, sendo que o INOCOOP foi responsável pela produção de aproximadamente 5.846 unidades habitacionais. A COHAB esteve praticamente paralisada durante este período, sendo que as poucas unidades construídas datam de 1972, resultando de operações iniciadas no período anterior.

Observa-se que o programa habitacional foi sendo preparado para atender à classe média e o SFH passou a ser um instrumento direcionado prioritariamente à esta demanda. No período de 1978 a 1983, foram construídas 36.781 unidades habitacionais, sendo 16.525 unidades pela COHAB e 20.256 unidades pelo INOCOOP, o que representou 19,5% do acréscimo de domicílios ocorrido no período. Observa-se um aumento quantitativo significativo nessa produção habitacional, que pode ser explicado pela ampliação das faixas de renda das clientelas. A TAB. 3 ilustra a produção, sob o BNH, na Região Metropolitana de Belo Horizonte.

TABELA 3 – Quantidade de unidades habitacionais produzidas no âmbito do BNH e a relação ao acréscimo de domicílios ocorrido na RMBH

Período	Agências		taxa em relação ao acréscimo de domicílios
	COHAB (famílias de renda entre 1 a 5 s.m.)	INOCOOP (famílias com renda mínima de 5 s.m.)	
1964-1971	2.129	144	2,40%
1972-1977	x	5.846	4,70%
1978-1983	16.525	20.256	19,50%
Totais	18.654	26.246	

Fonte: Produzido pela autora a partir de dados do Plambel (1987).

Pelo menos no que se referiu à RMBH, a produção habitacional no âmbito do BNH não alcançou resultados quantitativos expressivos, sobretudo ao relacionar esta produção ao total de domicílios produzidos nos mesmos períodos. Além disso, a oferta de moradias através do BNH realizou-se com a construção de conjuntos habitacionais localizados em frentes de expansão urbana, reforçando o processo de intensa periferização que marcou a RMBH nos anos de 1970. Paralelamente à produção da habitação, pela indústria da construção, viabilizada com o aporte de recursos do Estado, uma forma particular de produção do espaço, o loteamento popular, adquiriu uma dinâmica própria e passou a constituir-se numa forma peculiar de estruturação do espaço belo-horizontino. De acordo com Costa (1994):

A partir da década de 70, no bojo do intenso processo de expansão metropolitana, configura-se um movimento de produção de novos espaços urbanos de importância comparável à simbiose capital industrial-Estado, que vinha caracterizando a estruturação espacial de Belo Horizonte: a produção, em massa, da periferia, através do chamado loteamento popular. (COSTA, 1994, p. 61).

Os estudos do PLAMBEL (1987) demonstraram ainda que, no período de 1965 a 1976, os preços das terras na RMBH aumentaram substancial e gradativamente. Nota-se que quanto maior a disputa capitalista por solo urbano, maior é o preço da terra e menor é a possibilidade de acesso à moradia pela população pobre. A ocupação extensiva e descontínua do espaço urbano, a supervalorização do centro urbanizado e ocupado e o padrão de exclusão socioespacial foram alguns dos processos comandados pela lógica do mercado imobiliário. E foi esse jogo de mercado que produziu diferenças marcantes no preço de terrenos especialmente conforme a sua localização.

Apesar da intervenção pública no nível federal através do financiamento à habitação, os resultados do atendimento à população de mais baixa renda foram pífios e não ofereceram condições para deter, ou minimizar, o acirramento dos contrastes entre as condições de urbanização, já historicamente frágeis, contribuindo para reafirmar o desenvolvimento de uma metrópole altamente segregada.

O capítulo que se segue procura analisar a dinâmica da produção privada da habitação e do mercado imobiliário, tendo como pano de fundo o desenvolvimento da política habitacional no Brasil, após o fechamento do BNH.

3. EMPRESAS DA INCORPORAÇÃO E CONSTRUÇÃO NO CENÁRIO DA POLÍTICA HABITACIONAL PÓS-BNH

A análise das organizações e estratégias das empresas que produzem a mercadoria habitação e da sua relação com os programas políticos de governo é tarefa importante para a compreensão dos impactos socioespaciais nos territórios metropolitanos, uma vez que a localização das habitações acaba por revelar a valorização diferencial das diversas frações das cidades. Além disso, considerar tanto o impulso da atração pelo lucro quanto a parceria entre empresas privadas e Estado é de fundamental importância para avaliar as estratégias empresariais em seus processos produtivos, de localização, de custos e financiamentos, de marketing e vendas, assim como a redefinição de setores, segmentos e lugares de atuação. Ressalta-se que a produção da moradia no Brasil é fruto não somente da dinâmica das empresas privadas, mas também da situação econômica e da política pública habitacional, nas suas três esferas, mas, sobretudo, no âmbito federal. Nesse sentido, nota-se que a intervenção do setor público, seja para disponibilizar recursos para a produção ou mesmo para atuar na provisão de moradias para os pobres, acaba por evidenciar o protagonismo do governo federal em relação aos governos locais acerca da questão habitacional. (Santos, 1999).

Enfim, o principal objetivo da reflexão que se segue constitui-se em mostrar algumas transformações pelas quais passaram (e passam) várias empresas da incorporação e construção e alguns impactos decorrentes na RMBH, à luz dos cenários econômicos em sucessivos governos federais e da reconfiguração, ou reconstrução, da política habitacional nacional, após o fechamento do BNH⁴⁷, no ano de 1986. Ou seja, busca-se evidenciar a forte dependência da produção habitacional em face às repercussões do desempenho da economia sobre a geração de renda e emprego e à

47 A criação do BNH, no ano de 1964, não significou o primeiro programa habitacional no Brasil, mas é considerado um marco, não somente pela robustez dos investimentos, mas também pelos resultados quantitativos alcançados, diante do estímulo à construção de habitações em larga escala. Foi durante o Governo Vargas, entre os anos de 1930 a 1945, que o problema da moradia do operariado brasileiro emergiu como fator crucial no cenário nacional e passou a ser considerado como uma questão de política pública. Assim, a produção de conjuntos populares financiados através dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAP's) foi a primeira intervenção direta do governo federal na produção habitacional. Posteriormente, a Fundação da Casa Popular (FCP), instituída pelo Decreto-Lei nº 9.777 de 6 de setembro de 1946, no Governo Eurico Dutra, significou uma tentativa de reformulação da política habitacional até então instituída. No entanto, esses programas governamentais estavam muito aquém da escala do problema habitacional e apresentaram resultados quantitativamente medíocres no âmbito nacional. Ver Azevedo e Andrade (1982).

estrutura de financiamentos para o setor. Cumpre frisar ainda a política habitacional, tal como ela se realiza no atual Programa Minha Casa Minha Vida, decorre, em grande parte, das transformações ocorridas na estrutura organizacional das empresas.

Para prosseguir a análise, optou-se por criar uma tipologia de segmentos do produto habitação e os respectivos públicos-alvos, pois existe uma diversidade de termos utilizados e divulgados pelas diversas empresas na definição dos segmentos dos produtos. Supereconômico, econômico, popular, médio, luxo, alto luxo, alto padrão, padrão diferenciado, altíssimo luxo, são exemplos de termos usados para a determinação dos tipos de produtos ofertados no mercado e o direcionamento às diversas classes da população.

A tipologia apresentada no QUADRO 2 foi elaborada segundo o critério da divisão da população por faixa de renda familiar mensal, tal como definido no atual PMCMV, e a sua correlação com o número de salários mínimos/mensais.

QUADRO 2 - Tipologia dos segmentos do mercado habitacional

Renda familiar mensal (R\$) (de acordo com o PMCMV)	Salário Mínimo (SM)	Público - alvo	Segmento do produto no mercado habitacional
x	Acima de 20 SM	Alta renda	Alto luxo
x	10 a 20 SM	Média-alta renda	Luxo
De R\$ 3.275,01 a R\$ 5.000,00	6 a 10 SM	Média renda	Popular
Até R\$ 3.275,00	3 a 6 SM	Média-baixa renda	Popular
Até R\$ 1.600,00	Até 3 SM	Baixa renda	Econômico

Fonte: Produzido pela autora, 2013.

Segue-se, assim, a análise das mudanças organizacionais ocorridas em empresas do setor da construção dos diversos tipos de habitação, além das particularidades da política habitacional, desde meados dos anos 1980. Nesta análise, busca-se apontar o desenvolvimento heterogêneo e não linear do setor, destacando a dependência em relação à conjuntura política e econômica no âmbito federal.

3.1 1986 - 1995: EM BUSCA DE NOVAS OPORTUNIDADES

O início dos anos de 1980, ainda no decorrer da ditadura militar, foi marcado pelo agravamento da crise econômica no país⁴⁸, colocando em cheque o modelo da política habitacional do BNH, diante do abalo da sua principal base de sustentação, o Sistema Financeiro da Habitação (SFH). Tal tensão repercutiu na indústria da construção de maneira drástica, decorrente, especialmente, da redução abrupta do número de financiamentos habitacionais concedidos no âmbito do SFH:

Entre 1980 e 1984, houve uma redução de 62% no total de unidades financiadas, sendo particularmente crítico o ano de 1983, quando a produção anual caiu 67%, passando de 556 mil unidades para 181 mil. A redução foi ainda maior na área de atuação das COHAB: entre 1982 e 1983, o número de unidades financiadas caiu mais de 80%, passando de 125 275 para 16 469. (FARAH, 1996, p.207).

Cumprir frisar que, no ano de 1983, o BNH instituiu reajustes das prestações para os mutuários das classes de renda média e alta maiores que seus reajustes salariais, acarretando um enorme aumento na inadimplência do sistema. (SANTOS, 1999). Sob o impacto da crise, portanto, a construção formal de habitações no Brasil declinou consideravelmente, traduzindo-se, finalmente, na redução do número de empresas de edificações – 3,8% entre 1980 e 1985 – e numa pronunciada queda do número de trabalhadores absorvido por estas empresas neste mesmo período. (FARAH, 1996, p.210).

O ano de 1985⁴⁹, no entanto, marcou o início do processo de transição para a democracia com a eleição do primeiro governante civil após a ditadura militar e eram grandes os anseios pela promoção de reformas sociais no Brasil. Contudo, os problemas relacionados à política habitacional continuaram se agravando sobremaneira, ainda que o novo Governo José Sarney (1985-1990) tenha apresentado um discurso direcionado à

48 No final dos anos 1970 ocorreu uma deterioração da situação econômica brasileira gerando uma incontrolável trajetória inflacionária. A crise interna decorreu, principalmente, da segunda crise mundial do petróleo, como consequência do conflito (Irã x Iraque) na maior região produtora do mundo. Houve um reajustamento do preço do petróleo e de seus derivados, o que gerou um processo inflacionário, associado à forte recessão e aumento do desemprego, em muitas economias do planeta. (Carmo, 2006).

49 O ano de 1985 é um marco importante na história do país, pois representou o fim do governo militar e o início da Nova República no Brasil. No dia 15 de janeiro de 1985, o Colégio Eleitoral, ainda sob a égide da Constituição Federal de 1967, elegeu os candidatos pela Aliança Democrática: Tancredo de Almeida Neves ao cargo de Presidente da República e José Sarney ao cargo de Vice-Presidente da República. No entanto, na véspera da posse, que seria em 14 de março de 1985, Tancredo Neves adoeceu gravemente e José Sarney assumiu interinamente a presidência da República. Tancredo Neves faleceu no dia 21 de abril de 1985, após sucessivas cirurgias e com um quadro de infecção generalizada.

necessidade de renovação da política urbana brasileira, e tenha criado, inclusive, o Ministério do Desenvolvimento Urbano (MDU). Azevedo (1995) explicitou o cenário do setor habitacional, no início do ano de 1985, da seguinte forma:

quando se implantou a chamada Nova República, o quadro existente no setor habitacional apresentava, resumidamente, as seguintes características: baixo desempenho social, alto nível de inadimplência, baixa liquidez do sistema, movimentos de mutuários organizados nacionalmente e grande expectativa de que as novas autoridades pudessem resolver a crise do sistema sem a penalização dos mutuários. (AZEVEDO, 1995, p. 295).

Em decorrência da estagnação na atividade econômica, dos altos índices inflacionários e das elevadas taxas de juros, ou seja, diante de uma situação macroeconômica bastante tensionada, o governo concedeu sucessivos e cumulativos subsídios aos mutuários do SFH, visando manter as condições originalmente pactuadas nos contratos habitacionais, diminuir as taxas de inadimplência e aumentar a liquidez do sistema no curto prazo. Entretanto, essas medidas resultaram no desequilíbrio entre o ativo e o passivo do Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS)⁵⁰, criado no ano de 1967 exatamente para garantir o equilíbrio do SFH. O Fundo passou a assumir responsabilidades crescentes e incompatíveis com seu patrimônio e fluxo de caixa, acarretando um acúmulo de dívidas ao longo do tempo que acabaram se tornando um passivo desmesurado (Carmo, 2006; Fagnani, Braga e Silva, 1989).

O fechamento do BNH, no ano de 1986, repercutiu seriamente no agravamento da situação da política habitacional. Malgrado os resultados qualitativos e seu caráter seletivo, que evidenciaram a baixa aderência da política pública ao seu objetivo social, conforme apontado no capítulo 2 deste trabalho, o BNH significou a realização de um

50 O Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS) foi criado por intermédio da Resolução nº 25, de 16.06.1967, do Conselho de Administração do Banco Nacional da Habitação, com as seguintes finalidades:

I - garantir o equilíbrio da Apólice do Seguro Habitacional do Sistema Financeiro da Habitação - SH/SFH;
II - garantir o limite de prazo para amortização dos financiamentos habitacionais, contraídos pelos mutuários no SFH;

III - assumir, em nome do mutuário, os descontos concedidos nas liquidações antecipadas, nas transferências de contratos de financiamento habitacional e nas renegociações com extinção da responsabilidade do Fundo;

IV - cobrir o saldo devedor de financiamento imobiliário, total ou parcial, em caso de morte ou invalidez permanente do mutuário, as despesas de recuperação ou indenização decorrentes de danos físicos ao imóvel e as perdas de responsabilidade civil do construtor;

V - liquidar as operações remanescentes do extinto Seguro de Crédito.

Disponível em: <http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/divida_publica/downloads/FCVS_historico.pdf>.

Acesso em: set.2013

programa habitacional de abrangência nacional, com objetivos e metas claras e mecanismos de financiamento bem definidos, que resultaram na captação de volumosos recursos direcionados à produção. Assim, considerando a indústria da construção *lato sensu*, a política coordenada pelo BNH representou efetivamente um estímulo considerável ao crescimento das atividades do setor⁵¹.

A extinção do banco e a total desarticulação institucional do sistema, sem o enfrentamento de questões substantivas e com a drástica redução dos financiamentos⁵², somente agravaram os problemas existentes (Azevedo, 1996). A Caixa Econômica Federal (CAIXA) assumiu o passivo do SFH e incorporou as atividades do BNH, passando a ser o principal agente promotor da política habitacional brasileira, tanto no nível federal, como também nos níveis estadual e municipal. Sem tradição na gestão de programas habitacionais, a incorporação do BNH à CAIXA tornou explícita a ausência de propostas claras para o setor. Note-se que na CEF a questão habitacional foi relegada a um interesse setorial, enquanto o BNH, que possuía um efetivo de funcionários qualificados que acumulavam a memória técnica de mais de vinte anos de funcionamento do setor, tinha o problema habitacional como atividade-fim. (SANTOS, 1999, p. 19).

No ano de 1990, Fernando Collor de Mello foi eleito presidente pelo voto direto e vinculou a gestão da política habitacional ao Ministério da Ação Social (MAS). De acordo com Freitas (2004), dentre os vários programas apresentados no documento *Propostas para uma Política Nacional de Habitação*⁵³, aqueles iniciados logo em 1990 foram: *Plano de Ação Imediata para Habitação (PAIH)*, *Plano de Produção e Recuperação de Loteamentos*, *Programa Integrado em Áreas Rurais*, *Projeto S.O.S Habitação*, *Programa Empresário Popular (PEP)*, *Programa de Habitação Popular (PROHAP)*, *Programa de Cooperativas Habitacionais (COOPHAB)* e *Programa de Construção e Recuperação de Habitações e Áreas Degradadas*. No entanto, muitos dos programas foram caracterizados pelo não cumprimento das metas estabelecidas e pela má gestão das fontes de recursos públicos.

51 Farah (1996) estimou que a produção média anual do setor formal da construção foi de cerca de 250 mil habitações, entre os anos de 1964 e 1986. Houve, também, um crescimento da demanda por edificações industriais, comerciais e de serviços. Segundo a autora, a indústria de materiais e componentes para a construção recebeu um poderoso estímulo a partir do final dos anos 1960, com um significativo aumento de mão-de-obra absorvida pelo setor.

52 Farah (1996) observou que os gastos governamentais na área habitacional representaram, no ano de 1987, menos da metade do que havia sido aplicado no ano de 1980.

53 O documento *Propostas para uma Política Nacional de Habitação*, elaborado no ano de 1990 no âmbito do Ministério da Ação Social, sintetizou os pressupostos e fundamentos da política nacional de habitação e as propostas que deveriam ser implementadas no período entre os anos de 1991 e 1995. (Freitas, 2004).

Houve, também, uma clara dissociação entre as políticas habitacional, urbana e de saneamento no conturbado Governo Collor (1990-1992) e os critérios para liberação de recursos passaram a obedecer à lógica da política clientelista, visando a atender a interesses imediatos de curto prazo do governo federal em crise. (CARMO, 2006, p.57). Tendo o Ministério de Ação Social como coordenador da política habitacional, o governo direcionou sua ação pública para questões emergenciais e assistenciais, dando margem a pressões políticas e evidenciando o forte caráter clientelista e seletivo.

Bonduki (2009) ressaltou que decisões políticas equivocadas e marcadas por suspeitas de corrupção, como liberação de contratos acima da capacidade do FGTS levaram a uma paralisação quase total dos financiamentos, entre os anos de 1991 e 1995. Cumpre destacar que o ano de 1992 foi, especialmente, um marco para o mercado imobiliário, já que a Caixa Econômica Federal parou de liberar recursos já contratados do FGTS, o que gerou sérias dificuldades a várias construtoras, levando muitas empresas do setor à concordata⁵⁴. A utilização predatória dos recursos do FGTS, que caracterizou os últimos dois anos em que Collor esteve no poder, teve conseqüências graves sobre as possibilidades de crescimento de empresas dependentes do financiamento habitacional.

Após o impeachment de Collor, o Governo Itamar Franco (1992 a 1994) lançou alguns novos programas direcionados para a população de baixa renda, como os *Habitar-Brasil* e *Morar-Município*, e buscou articular a produção habitacional com outras políticas públicas, como saúde, educação, transporte e saneamento. Contudo, houve uma baixa efetividade na implementação dos programas, sobretudo do ponto de vista operacional. Do ponto de vista político, no entanto, os programas apresentaram um avanço quanto à gestão da política habitacional através dos conselhos e a constituição de fundos específicos para a habitação. (Azevedo, 1996).

Ressalta-se que o período entre o ano de 1985 ao início dos anos 1990 destacou-se por uma profunda crise institucional pela qual passou a questão habitacional. Ao perder sua instância decisória de planejamento, o governo federal atuou de maneira fragmentada e descontínua, descolado de uma política consistente e de um plano de

54 Aquelas empresas que tinham projetos adiantados, como a Construtora Andrade Valladares, conseguiram, através de esforços e estratégias específicas, como adiamentos nos prazos de entrega dos imóveis, finalizar as obras em andamento. Outras, como a COJAN Engenharia, a Athenas Engenharia e a Ouro Preto Engenharia, encontraram maiores dificuldades, chegando algumas à concordata.

governo que priorizasse o atendimento à população pobre, reforçando os problemas crônicos da provisão habitacional no Brasil.

Por outro lado, observa-se que a escassez de financiamentos no nível federal contribuiu para uma maior participação dos municípios na questão da habitação, pois o caminho para a democracia propiciou um maior poder ao governo municipal, tornando-o interlocutor das organizações populares e o principal responsável pelo equacionamento das demandas sociais no respectivo território. Ocorreu, assim, um período de experiências relacionadas à produção habitacional na escala local, marcada pela diversidade de iniciativas e com grande heterogeneidade, mas muito pouco articulada e organizada, em decorrência da própria ausência de uma política pública em âmbito nacional.

O QUADRO 3 mostra as consecutivas alterações dos rumos da política habitacional federal, no que se referiu às suas instâncias institucionais e decisórias, durante os governos José Sarney, Fernando Collor e Itamar Franco.

QUADRO 3 - A política habitacional brasileira (1985-1995) e as instâncias decisórias

Governo	Ano	Mudanças Institucionais
Sarney	1985	Extinção do Ministério do Interior; Criação do Ministério do Desenvolvimento Urbano (MDU), ao qual o BNH passou a ser subordinado.
	1986	Extinção do BNH.
	1987	O MDU foi transformado em Ministério da Habitação, Urbanismo e Desenvolvimento Urbano (MHU), ao qual a Caixa Econômica Federal (CEF), passou a ser vinculada.
	1988	O MHU foi transformado em Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social (MBES).
	1989	O MBES foi extinto. As instituições responsáveis pela política habitacional foram transferidas ao Ministério do Interior; A CEF passou a ser subordinada ao Ministério da Fazenda.
Collor	1990	Criação do Ministério da Ação Social (MAS), ao qual a Secretaria Nacional da Habitação (SNH) ficou subordinada.
Itamar	1993	O MAS foi transformado em Ministério do Bem-Estar Social e incorporou a Secretaria Nacional de Habitação (SNH).

Fonte: Produzido pela autora, a partir de CARMO, 2006.

As palavras de Santos (1999) sobre este cenário:

Em um período de apenas quatro anos, o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU), criado em 1985, transformou-se em Ministério da Habitação, Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MHU), em Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social (MBES) e, finalmente, foi extinto em 1989, quando a questão urbana voltou a ser atribuição do Ministério do Interior (ao qual o BNH era formalmente ligado). [...] Percebe-se assim que a crise do SFH, em particular, e a de todo o setor habitacional, em geral, aprofundou-se durante o período 1985/1989. Ao longo desses anos, o equilíbrio atuarial do SFH sofreu fortes abalos e, com a extinção do BNH, o setor habitacional foi atirado em grande crise institucional. (SANTOS, 1999, p. 19-20)

A quase paralisia da política habitacional, em um cenário de forte recessão econômica, acarretou a redução abrupta dos investimentos públicos no setor imobiliário, o que impactou sobremaneira a construção formal de habitações no país. Diante de um mercado imobiliário em forte retração, as empresas necessitaram definir novas formas de atuação para garantir um volume de obras mínimo e até mesmo para garantir a permanência no mercado. Assim, ocorreram inovações estratégicas, que foram acompanhadas especialmente por: i) redefinição de público-alvo a ser atendido e de tipos de segmentos a serem produzidos; ii) operações de autofinanciamento; iii) criação de novos espaços e oportunidades econômicas; iv) tendências à terceirização da produção e maior racionalização no processo de produção; v) contratos de permuta de terrenos.

Observa-se que as inovações ocorreram mais no sentido de redefinição de públicos, de produção e produtos e criação de novos espaços, parcerias e oportunidades econômicas, do que no sentido da inovação tecnológica, propriamente dita, diante da necessidade de minimização dos custos diretos de construção. Mudanças e avanços de base técnica iriam, provavelmente, requerer grandes investimentos no setor, além da necessidade de se garantir uma produção em grande escala, o que não seria viável em um período de crise econômica e ausência de políticas públicas com aporte de recursos que lhes dessem suporte.

Nesse contexto, foram empresas especializadas que começaram a desenvolver novos materiais, que foram sendo incorporados ao processo produtivo das construtoras, como argamassa pronta para revestimentos, telas soldadas para execução de lajes, tesouras pré-fabricadas para telhados, esquadrias acopladas ao envidraçamento, etc. Nota-se que esses produtos revelaram a tendência à racionalização, assim como a uma padronização do processo construtivo. (Farah, 1996).

O segmento popular tornou-se, por sua vez, muito pouco atrativo para as empresas, que redirecionaram o foco ao atendimento da demanda por moradia para a população de rendas média-alta e alta, através da produção orientada quase que exclusivamente a edifícios de apartamentos.

Tornaram-se recorrentes a produção de empreendimentos habitacionais a partir dos contratos a preço fechado entre empresas e compradores, em que se estabelecia previamente o preço de comercialização e o índice de reajustes das prestações. Outra modalidade alternativa constituiu-se na construção de apartamentos de luxo e alto luxo por administração e/ou construção a preço de custo. Em ambas as formas de produção, o financiamento da obra cabia aos próprios compradores e, por isso, voltava-se para o atendimento à demanda da população de mais alto poder aquisitivo (Farah, 1996).

Para atender à demanda das classes médias, diante da diminuição da participação do Estado no financiamento ao consumo, algumas empresas passaram a construir com recursos próprios e a vender os imóveis em parcelas mensais crescentes, promovendo assim o autofinanciamento da sua produção. Nota-se que as famílias não tinham condições de adquirir a moradia com recursos próprios, mas se constituíam potenciais compradores para as empresas. Assim, considera-se o financiamento direto ao consumidor final, aliado à venda de imóveis na planta, uma inovação das empresas para viabilizar a formação do capital de giro, frente às dificuldades na obtenção de recursos públicos. A partir de dados de pesquisa realizada junto a empresas de edificações dos estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, Farah (1996) mostrou que apenas 21% dos financiamentos obtidos nos anos de 1989 e 1990 foram provenientes de instituições públicas, tendo 25% dos financiamentos sido obtidos junto a clientes privados e 44% corresponderam a recursos próprios.

As construtoras MRV e Tenda, por exemplo, ambas com sede em Belo Horizonte e atuantes no segmento popular, passaram a financiar os imóveis que produziam diretamente aos clientes das camadas de renda média da população. Contudo, a MRV passou a não mais produzir para a população de renda média-baixa, enquanto que o foco da Tenda permaneceu direcionado à referida parcela da população.

Vale considerar o exemplo da Rodobens Engenharia, empresa criada no ano de 1983 com o objetivo de proporcionar a expansão imobiliária das empresas Rodobens⁵⁵. No ano de 1991, a empresa transformou-se na Rodobens Negócios Imobiliários, ampliando sua atuação para os setores de renda média da população e inaugurou um sistema de autofinanciamento de imóveis, no longo prazo, denominado “Sistema Fácil Rodobens”. Também a Rossi Residencial, criada no ano de 1980, com sede em São Paulo e foco na produção de imóveis residenciais de alto luxo (alta renda), começou, no ano de 1992, a atuar também nos segmentos luxo (média-alta renda) e popular (média e média-baixa rendas). Em resposta à escassez de financiamento público observado no período, a empresa instituiu o “Plano 100”, também com o objetivo de oferecer opções de financiamento direto aos clientes, viabilizando assim a aquisição do imóvel.

Nota-se que o imóvel de luxo é, muitas vezes, considerado de luxo, não somente pelo padrão de qualidade, mas também, e principalmente, em função da localização, onde existe infraestrutura urbana diferenciada, por definição. Neste sentido e diante das (re)orientações das estratégias das empresas, observa-se que aprofundou a segmentação do mercado com a produção de habitações diferenciadas e bem localizadas, para uma clientela elitizada, por um lado, e a produção de habitações padronizadas para a população de média e média-baixa rendas, em locais com piores condições de infraestrutura urbana, por outro lado. Retomando o exemplo das construtoras MRV e Tenda, nota-se que, ao optar pelo atendimento à demanda da parcela da população de renda mensal entre dois e seis salários mínimos, os empreendimentos da Tenda localizaram-se recorrentemente em periferias mais distantes e com condições de infraestrutura mais incompletas e de piores níveis de qualidade, quando comparados aos empreendimentos da MRV, que passou a direcionar os investimentos no atendimento à população de renda mensal entre seis e quinze salários mínimos.

55 A Rodobens foi criada em São José do Rio Preto, no ano de 1949, a partir de uma concessionária de caminhões Mercedes-Benz. Com a expansão geográfica das concessionárias na década de 1960, foi fundada a Rodobens Consórcio, marcando a entrada da empresa no setor financeiro. Atualmente, aliada à sua atuação nos segmentos automotivos e imobiliários, as Empresas Rodobens contam com soluções financeiras através do Banco, Consórcio, Corretora e Leasing & Locação. A Rodobens Comunicação Empresarial, fundada em 1996, atua na produção de vídeos e de programas corporativos para transmissões via satélite e web. No âmbito internacional, as Empresas Rodobens atuam com a Rodobens Negócios Internacionais, empresa que congrega operações de veículos, consórcio internacional e caminhões.

Cumprerem ressaltar que, se por um lado, ocorreram mudanças na dinâmica interna das empresas e destas frente ao mercado, por outro lado, a existência de órgãos de defesa e de representação de interesses tornou-se fundamental para o empresariado. O Sindicato da Indústria da Construção (SINDUSCON), por exemplo, passou a desempenhar papel preponderante nas negociações estabelecidas entre o setor imobiliário e o poder público.

No que se referiu à tendência de diversificação de atividades, algumas empresas passaram a construir edificações não residenciais, especialmente comerciais, contratadas por clientes privados e outras empresas privadas de outros nichos de mercado. Nota-se que o segmento de edificações comerciais, diferentemente dos demais, foi menos afetado pela recessão. Segundo Farah (1996), a participação da construção comercial na construção total (considerando-se como indicador a área licenciada nos municípios das regiões metropolitanas), passou de 11% para 22% no período entre o ano de 1980 e 1987. A Construtora Líder, por exemplo, criada no ano de 1969 e com atuação direcionada à construção de edifícios residenciais de luxo e alto luxo em Belo Horizonte, passou a atuar também no setor de obras comerciais. Os lançamentos do *Minas Shopping* na Avenida Cristiano Machado, na região nordeste de Belo Horizonte, no ano de 1991, e de mais dois shoppings, três anos depois - o *Shopping Minascasa*, também na Avenida Cristiano Machado em Belo Horizonte e o *Big Shopping*, no Bairro Eldorado em Contagem-, apontaram para a busca por novas oportunidades de negócios.

Observa-se que, na incorporação e produção de empreendimentos comerciais de maior complexidade, estabelecia-se uma relação mais próxima com o cliente, que passava a se constituir contratante, usuário e financiador. Essa relação se caracterizava por maiores exigências relativas a prazos, qualidade e controle de custos, o que requeria das empresas um maior grau de planejamento e organização de todo o processo produtivo. Assim, a racionalização neste segmento de mercado:

[...] constitui uma tendência surgida nos anos 80, a qual se deve, por um lado, à difusão de mudanças organizacionais desenvolvidas em canteiros de obras de construção pesada, e, por outro, à concorrência crescente entre as construtoras por esse tipo de obra. No início dos anos 70, mesmo as obras de grande porte, contratadas por grandes empresas de setores de ponta, caracterizavam-se por um relativo imprevisto e por certa tolerância a desperdícios e à baixa produtividade. (FARAH, 1996, p.213).

A Construtora Caparaó iniciou sua trajetória no ano de 1957, com obras próprias, residenciais e comerciais. Após a construção do edifício da *Central Telefônica da Telemig* (Telemar), na Praça Milton Campos, na região centro-sul de Belo Horizonte, no final da década de 1960, a empresa redefiniu o foco de atuação, passando a trabalhar como empreiteira para empresas estatais e privadas, como o Banco do Brasil, Banco do Nordeste, BMG, UFMG, Codeurb, entre outras. No final dos anos 1970, a empresa retomou a construção de obras próprias de edifícios residenciais e comerciais direcionados para as camadas de média-alta e alta renda da população. Esta reorientação se consolidou na década de 1990, destacando-se a construção do *Edifício Vendôme*, pela qualidade construtiva e localização no Bairro de Lourdes, reconhecido espaço residencial da população de alta renda de Belo Horizonte.

Assim, ao lado dos custos de construção, a questão da qualidade assumiu maior importância e passou a ser um fator de concorrência. Além da qualidade, aspectos como a variabilidade e a personalização se tornavam cada vez mais decisivos no momento da escolha do produto, especialmente nos segmentos luxo e o alto luxo, e pode ser entendida como uma inovação do setor, diante da tendência de elitização da clientela atendida. Contudo, empresas que se mantiveram no segmento popular, na grande maioria das vezes, não desenvolveram a estratégia de comprometimento da qualidade, o que levou a um aprofundamento da segmentação e constituição de um mercado formal popular de habitações de má qualidade em contraposição ao mercado formal elitizado com elevados padrões de qualidade.

A prática da subcontratação da mão de obra foi reforçada no período, como um recurso estratégico para minimizar gastos, na medida em que poderia viabilizar a redução dos processos internos, racionalização da estrutura administrativa e a redução do volume de capital próprio, pois uma parte da mão-de-obra passou a ser contratada. Além disto, a subcontratação repassava para outros, parte dos riscos dos negócios, fato relevante quando em momento de grande instabilidade econômica. Nesse sentido, várias empresas construtoras começaram a subempreitar as etapas do processo de produção (total ou parcialmente). A empresa se transformava, em alguns casos, em uma gerenciadora e incorporadora, reduzindo ao mínimo sua participação na atividade de construção propriamente dita.

No entanto, cumpre frisar que:

[...] a redução de custos através da subcontratação se dá também pela exploração “selvagem” da força de trabalho. As subempreiteiras de mão-de-obra (“gatas”) e mesmo algumas especializadas em determinados serviços reduzem os custos com mão-de-obra essencialmente através da burla à legislação trabalhista (não registro em carteira, não pagamento de férias, de 13º salário, FGTS, etc), a qual incide sobre os custos de forma bastante expressiva. (FARAH, 1996, p.119).

Se por um lado a prática da subcontratação dava-se, em muitos casos, à margem da legislação trabalhista, sendo os trabalhadores considerados simples substitutos de mão de obra própria, por outro lado as subempreiteiras poderiam expor as empresas a riscos, uma vez que a perda do controle da produção poderia ter conseqüências indesejáveis, como a redução da qualidade e eficiência produtiva; aumento da dificuldade para o desenvolvimento de inovações; dificuldade de cumprimento dos prazos das várias etapas do processo construtivo, etc.

Ao considerar os custos e os benefícios na definição das estratégias, as empresas cuja produção de moradias direcionava-se à produção de imóveis de luxo e alto-luxo, como a Arco Engenharia, a Construtora Caparaó, a Construtora Castor⁵⁶, dificilmente contratavam subempreiteiras ou terceirizavam os serviços, uma vez que a garantia da execução do produto diferenciado e “ao gosto” da população da alta renda dependia do controle direto de custos e da qualidade da produção.

A operação de permuta entre construtoras e proprietários de terra foi também uma alternativa que passou a ser recorrente no período, consistindo na troca do terreno por unidade ou unidades imobiliárias a serem construídas no próprio terreno. Em alguns casos, era necessário o pagamento de parcela complementar, pela construtora ao proprietário, em dinheiro, denominada torna. Mas mesmo assim, a operação era (e ainda é) vista como uma forma de driblar a escassez de recursos para a aquisição da terra urbanizada, garantindo a realização de empreendimentos imobiliários.

A crise política e econômica da década de 1980 repercutiu no espaço urbano das metrópoles brasileiras, fortalecendo a segregação socioespacial manifesta no padrão centro x periferia de expansão. A década de 1990 foi marcada pelas políticas de ajuste

56 No caso das empresas Arco Engenharia e Construtora Castor, a informação foi obtida em conversa informal com os sócios fundadores, Ruy Barbosa de Araújo Filho e Ítalo Aurélio Gaetani, respectivamente. No caso da Construtora Caparaó, as informações foram obtidas através do site da empresa e em conversas informais durante visitas a canteiros de obras.

que mantiveram em nível muito baixo o crescimento econômico, com redução acentuada dos investimentos públicos nas cidades. À população da baixa renda restaram alternativas de produção promovidas pelos próprios cidadãos, intensificando-se sobremaneira a produção informal da moradia nas periferias das metrópoles. Cumpre ressaltar que a autoconstrução não se constitui em uma política habitacional, na medida em que estende a jornada de trabalho do cidadão para o provimento de uma necessidade básica que não é suprida pela renda obtida no mercado de trabalho.

No caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte, essa lógica de expansão de periferias empobrecidas se afirmou com a incorporação de espaços distantes do centro, para onde se dirigiam grandes contingentes da população que chegavam à região em busca de oportunidades de trabalho. Assim, o processo de metropolização caminhou nos sentidos oeste, nordeste e norte, mas a população apresentou-se fortemente dependente do núcleo principal, a capital belo-horizontina.

O Município de Ribeirão das Neves⁵⁷, no vetor noroeste da RMBH, é um caso exemplar desta expansão. Originado como um espaço carcerário nos anos trinta, o município foi palco de um acelerado processo de integração periférica na década de 1970, que ocorreu especialmente no Distrito de Justinópolis, em decorrência da sua localização na divisa com a região de Venda Nova, considerada vetor de crescimento da capital, e da proximidade com os municípios de Contagem e Betim, onde se concentrou um vasto número de indústrias que configuraram o pólo industrial da RMBH.

Assim, a partir da década de 1970, Ribeirão das Neves entrou no cenário metropolitano não mais como um espaço carcerário, exclusivamente, mas também como um *bairro popular*, palco de intenso processo de parcelamento do solo e ocupação fragmentada do território por população de baixa renda, embora articulado com os municípios ao redor. Nos anos oitenta o padrão de crescimento se consolidou e marcou o início de uma nova frente de expansão às margens da BR-040, em direção ao Município de Sete Lagoas, configurando a região do Veneza, caracterizado pela enorme quantidade

57 O Município de Ribeirão das Neves ocupa uma área de 154,18km² no vetor noroeste da RMBH e possui cerca de 319.310 habitantes (IBGE, 2010). Oficialmente, seu território é dividido em dois distritos: o Distrito Sede, núcleo municipal, e o Distrito de Justinópolis, que possui um forte vínculo com a Regional Venda Nova de Belo Horizonte, que lhe faz divisa. Administrativamente, Ribeirão das Neves é dividido em duas regionais, em função das características diferenciadas e da localização dos aglomerados: a Regional Veneza, que pertence ao Distrito Sede e a Regional Justinópolis. Sobre o processo de expansão urbana periférica em direção ao Município de Ribeirão das Neves, ver Campos (2009).

de loteamentos irregulares. Tal crescimento do espaço urbano, contudo, não foi acompanhado por investimentos em equipamentos urbanos, nem pela implementação de atividades produtivas e nem criação de oportunidades de trabalho, mas sim pela consolidação de uma periferia metropolitana carente de legitimidade urbanística. Esta permissividade com que se processou o parcelamento do solo municipal, sem investimentos nem projetos, foi decisivo para a difusão da forma autoconstruída de produção da moradia. Com a autoconstrução, a maioria da população foi resolvendo seu problema de moradia e revelando um quadro de carências, grande precariedade das habitações e do conjunto urbanístico do município.

Em expressivo contraste com os processos de periferização da pobreza, a produção de apartamentos dos segmentos luxo e alto-luxo apresentou extraordinária expansão durante a década de 1980, especialmente na região centro-sul do Município de Belo Horizonte. “Mais de 80% dos apartamentos de padrão luxo e alto, existentes em 1991, foram construídos durante os anos oitenta”. (MENDONÇA e LIMA, 2010, p. 30).

Nota-se que, embora localizado na região oeste do município, o Bairro Buritis⁵⁸ apresentou um expressivo crescimento especialmente na segunda metade da década de 1980, sendo considerado o *maior canteiro de obras* da capital. Pensado inicialmente como um bairro residencial horizontal, a ocupação caracterizada por edifícios multifamiliares compostos por apartamentos de luxo, além de forte comércio concentrado na Avenida Mário Werneck, principal via do bairro, deveu-se, em grande parte, à alteração do coeficiente de aproveitamento do solo (CA)⁵⁹, que aumentou de 1.0 para 1.7 na aprovação da revisão da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS) do Município de Belo Horizonte, no ano de 1985.

Observa-se, ainda na década de 1980, o parcelamento de extensas glebas ao longo da BR-040 em direção ao Estado do Rio de Janeiro, em partes do Município de Nova

58 O Bairro Buritis teve sua ocupação impulsionada a partir dos anos de 1980, após a abertura da Avenida Raja Gabaglia, principal via de acesso que liga o bairro à região centro-sul da cidade. É a partir dessa década que se inicia também um processo de expansão da região sul em direção ao eixo oeste, pois além do acesso fácil, a grande disponibilidade de áreas para construção, a proximidade de bairros tradicionais da zona sul e do BH Shopping, inaugurado no final dos anos 1970, e o preço mais acessível dos imóveis – se comparados com os preços da zona sul – constituíam-se atrativos que justificavam a expansão urbana em direção àquele eixo a partir dos anos de 1980. (EPAMINONDAS, 2006).

59 Coeficiente de Aproveitamento, conforme definido em lei para cada zoneamento da cidade, é o coeficiente que, multiplicado pela área do terreno determina a Área Líquida Máxima admitida para uma edificação.

Lima⁶⁰ e, em menor escala, do Município de Brumadinho, indicando a expansão da centralidade ao sul de Belo Horizonte. Segundo Mendonça e Perpétuo (2006), ambos os municípios apresentaram diferenças expressivas em seu processo de urbanização, decorrentes especialmente de particularidades históricas da sua formação. No entanto, a ocupação neste vetor foi caracterizada, preponderantemente, pelos loteamentos fechados com grandes lotes unifamiliares e elevados padrões de infraestrutura interna, autodenominados condomínios fechados, [...] ocupados então em grande medida por profissionais liberais pertencentes aos estratos de renda média alta, que os vêem como uma alternativa de fuga dos “males da cidade”. (REZENDE & COSTA, 2006, p. 453).

No que se referiu especificamente ao Município de Nova Lima:

A peculiar ocupação de Nova Lima está relacionada fundamentalmente à atividade extrativa mineral. A extração do ouro nos séculos XVIII e XIX fez surgir um núcleo urbano que se consolidou como a sede do município, emancipado em 1891, onde se desenvolveram assentamentos residenciais dos trabalhadores das minas. Posteriormente, a exploração também do minério de ferro produziu alta concentração de terras nas mãos das mineradoras. [...] Essa concentração de terras, os aspectos naturais do município, (clima ameno, vegetação exuberante e presença de grandes maciços montanhosos), aliados à expansão urbana da chamada *zona sul* de Belo Horizonte, propiciaram, a partir dos anos 1980, e mais especificamente dos anos 1990, a ocupação dos loteamentos fechados, denominados *condomínios*. (MENDONÇA & PERPÉTUO, 2006, p. 22-23)

Nota-se que Nova Lima já nasceu uma cidade de base industrial⁶¹, no sentido de que se desenvolveu com base nos recursos minerais, como em vários outros exemplos de cidades de Minas Gerais. À mineração do ouro, que remonta do século XVII, somou-se a mineração do ferro, já na segunda metade do século XX. Atualmente, as duas principais mineradoras de Nova Lima são a AngloGold Ashanti e a Companhia Vale do Rio Doce (Vale), respectivamente voltadas para extração e beneficiamento de ouro e de minério de

60 Localizado no vetor sul da RMBH e com uma área de 428,45km², Nova Lima é o sexto município, em tamanho, entre os 34 municípios que compõem a região, sendo menor apenas que Jaboticatubas, Esmeraldas, Brumadinho, Baldim e Caeté. Em relação ao Município de Belo Horizonte, a área de Nova Lima é 1,3 vezes maior, enquanto que a população estimada é de 88.672 pessoas (IBGE, 2010). Em relação à estrutura fundiária, nota-se que 93% da área do município se insere na Área de Proteção Ambiental da Região Sul da RMBH (APA-SUL), sendo que 60% dessas terras pertencem a empresas mineradoras.

61 O povoamento de Nova Lima iniciou-se ainda em fins do século XVII, com a descoberta de córregos auríferos e a então fixação de mineradores na região. Em 1834, a *Mina de Morro Velho* foi comprada pela empresa inglesa *Saint John Del Rey Mining Company Limited*, o que imprimiu características de colonização britânica e uma forte presença do setor privado na região. A presença inglesa no empreendimento perdurou até 1957, ano em que se iniciou a transferência do controle para acionistas brasileiros. Tal processo culminou, em 1960, com a criação da *Mineração Morro Velho*. Em 1975, esta empresa associou-se à *Anglo American Corporation*, parceria que desatou uma nova onda de investimentos, com a transferência de tecnologia de mineração em subsolo.

ferro. A Vale, através da sua subsidiária Minerações Brasileiras Reunidas (MBR), extrai milhões de toneladas de ferro por ano em suas jazidas de Tamanduá, Capão Xavier e Capitão do Mato, todas localizadas no município. Já a última mina de ouro na cidade, a *Morro Velho*, foi fechada no ano de 2003. Acredita-se que ainda há muito ouro, mas, devido aos altos custos da tecnologia exigida para a extração em grandes profundidades, a empresa optou por desativá-la. Entretanto, a sede sul-americana da AngloGold Ashanti permaneceu em Nova Lima, e atualmente controla duas das principais minas produtoras do país: Mina de Cuiabá, localizada no Município de Sabará, que faz limite com Nova Lima e a Mina de Serra Grande, no Estado de Goiás.

E foi a própria atividade de mineração, de forma aparentemente paradoxal, que possibilitou a preservação de grandes áreas do Município de Nova Lima, contribuindo para a manutenção de preços elevados da terra urbana e a respectiva valorização imobiliária. Também as limitações em termos de acessibilidade viária, do relevo bastante acidentado e densa vegetação e outras características do quadro natural [...] permitiram que a expansão metropolitana de Belo Horizonte na direção de Nova Lima acontecesse em um grau de controle bem maior do que em outras áreas de expansão periférica da região metropolitana [...] (MENDONÇA e COSTA, 2004, p.82). Já o planejamento metropolitano proposto pelo PLAMBEL nos anos 1970, incentivou a ocupação unifamiliar de baixa densidade em grandes lotes, o que resultou em elevados preços da terra urbana, restringindo também o acesso ao território. (Costa, 2006).

Esta tendência à periferização da riqueza foi ainda reforçada na década de 1990, com a construção de grandes condomínios de apartamentos no Bairro Belvedere 3, localizado em Belo Horizonte, na divisa com o Município de Nova Lima:

Na década de 90, teria início a ocupação do que se convencionou chamar de Belvedere 3 [...] um conjunto de condomínios verticais. O Belvedere 3 fica a 800 metros do município de Nova Lima [...] Consolida-se, portanto, um espaço ocupado por setores médios e altos, que caminha do Núcleo Central da cidade em direção ao Município de Nova Lima. Trata-se do eixo sul de crescimento da cidade. (ANDRADE, 2003, p.184).

Nos anos oitenta e início dos anos noventa, a lógica centro x periferia de ocupação permaneceu estruturando o espaço metropolitano, conforme ressaltou Mendonça (2002). As classes dirigentes, que induziram e reforçaram a produção de infraestrutura urbana nas áreas centrais, apropriaram-se destes espaços, enquanto os segmentos mais pobres habitaram as antigas e novas periferias urbanas carentes:

A tipologia socioespacial para 1991 mostra um espaço geograficamente segregado, em que a hierarquia social descende do centro para a periferia. (MENDONÇA, 2002, p.92).

Se por um lado, a retração das atividades do setor da construção significou a intensificação da produção informal da habitação, resultando, com freqüência, em formas precárias de moradia localizadas nas áreas periféricas da metrópole, por outro lado, implicou a definição de estratégias de diversificação e redefinição de segmentos privilegiados por parte das empresas, iniciando-se o processo de expansão da centralidade original em função da localização residencial das classes média-alta e alta. Observa-se, assim, que a simbiose entre a propriedade da terra urbana e a busca do lucro pelas empresas, aliada à produção de infraestrutura urbana, continuaram sendo fatores importantes na determinação do processo de estruturação centro x periferia do espaço metropolitano de Belo Horizonte. Ainda que se tenha iniciado a produção de um novo tipo de periferia, *da riqueza*, intensificou-se o distanciamento social, com a expansão dos espaços de moradia dos segmentos de alta renda ao sul da metrópole, oposta à expansão dos espaços de moradia da população pobre, a norte e a oeste da RMBH.

3.2 1995– 2003: EM BUSCA DE DIVERSIFICAÇÃO

A partir do ano 1995, com o objetivo de pôr fim aos dez anos de quase estagnação em relação à política pública habitacional que se sucederam à extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH), conforme vimos, foi posta em curso a nova Política Nacional de Habitação (PNH)⁶², pela então recém-criada Secretaria de Política Urbana (SEPUR), ligada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, no Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Nesse contexto, observa-se que:

Não se começou uma nova política no nada. Muito ao contrário. A precariedade institucional, os entraves colocados pela falta de fontes de financiamento para atendimento da baixa renda, as carências habitacionais – que são históricas –, [...] foram elementos fundamentais para explicar os limites da implantação de uma nova política. (CARMO, 2006, p. 62)

Nota-se que Fernando Henrique Cardoso foi ministro da Fazenda no Governo Itamar Franco e, neste cargo, coordenou a elaboração do Plano Real, sendo o candidato da situação à Presidência da República. Considerando que os resultados iniciais da execução do plano foram muito positivos, Fernando Henrique Cardoso ganhou a eleição no ano de 1994, assumindo a presidência da República no ano de 1995, e, no ano de 1998 venceu a eleição presidencial no primeiro turno de eleições diretas, tornando-se o primeiro presidente do Brasil a ser reeleito.

Tendo em vista que a política econômica tem implicações diretas na política habitacional, uma vez que afeta as taxas de juros, os custos dos insumos e das construções, determina os investimentos no espaço urbano que, por sua vez, afetam diretamente o preço da terra urbana, entre outros, torna-se importante considerar a implementação do Plano Real, lançado no ano de 1994. O lançamento da nova moeda – Real –, significou a criação de condições macroeconômicas para um caminho ao combate à inflação e à estabilização da economia e, por conseguinte, ao aumento da renda das classes trabalhadoras. No governo, Fernando Henrique Cardoso ampliou o processo de abertura comercial e financeira da economia, ao mesmo tempo em que procedia a

62 A posição oficial do governo brasileiro acerca da questão habitacional está explicitada nos documentos Política Nacional de Habitação (1996) e Política de Habitação: Ações do Governo Federal de Jan./95 a Jun./98 (1998), da Secretaria de Política Urbana do Ministério do Planejamento e Orçamento do Brasil, que até o final do Governo Fernando Henrique Cardoso seria o órgão federal responsável pelo tratamento da questão urbana. Sobre a Política Nacional da Habitação no período, ver CARMO, 2006; SANTOS, 1999.

renegociação da dívida externa e buscava aprofundar o processo de privatização das empresas públicas.

As várias medidas empreendidas, nas palavras de Carmo (2006):

[...] faziam parte de um amplo processo de reorganização capitalista, sob a égide de uma nova concepção de política econômica que se tornou hegemônica, após o esgotamento do modelo desenvolvimentista brasileiro prevalecente por mais de cinco décadas. O novo padrão, que em tudo se parece com outras experiências de estabilização realizadas na América Latina, afinava-se com as propostas do Consenso de Washington: ajuste fiscal, redução do tamanho do Estado, privatização, abertura comercial, fim das restrições ao capital externo, abertura financeira, desregulamentação da economia, reestruturação do sistema previdenciário, investimentos em infra-estrutura básica, fiscalização dos gastos públicos e fim das obras faraônicas. (CARMO, 2006, p. 67-68).

Do ponto de vista da situação internacional, o governo propugnava que a atuação do Estado deveria levar em consideração a ocorrência do processo de reestruturação produtiva, que tinha como traços constitutivos a modernização tecnológica e gerencial, a abertura comercial e o correspondente incremento da competição empresarial. Além disso, era necessário retirar o Estado da esfera da produção de bens – admitindo que ao mercado cabia a tarefa de alocar os recursos para viabilizar a produção –, e reforçar a intervenção na regulamentação e indução dos empreendimentos de outras instituições públicas, nos níveis estadual e municipal, da iniciativa privada e de entidades da sociedade civil.

Esperava-se ainda que, abrindo mão de parte dos ativos do Estado, através do processo de privatizações, haveria mais investimentos direcionados a programas sociais. No entanto, apesar de ter proporcionado considerável aumento na renda e no poder de compra dos trabalhadores no curto prazo, a estratégia econômica, fortemente ancorada na sobrevalorização da taxa cambial e sustentação das taxas de juros em patamares muito elevados, comprometeu a produção interna do país e os níveis de emprego. Diante disso, a retomada do crescimento econômico, conforme previsto no início do Plano Real não ocorreu, tendo como consequência direta a desvalorização da renda dos cidadãos no médio prazo. Nas palavras de Carmo (2006):

O que nos importa reter aqui é que essa opção de política econômica, apesar de ter significado ganhos de renda consideráveis no curto prazo, prejudicou o investimento produtivo, comprometeu o potencial de crescimento da produção e do emprego e alterou de forma importante a estrutura do mercado de trabalho. (CARMO, 2006, p. 71).

Ao contrário do que se advogava, a crise financeira enfrentada pelo governo, a partir do Plano Real, limitou fortemente a sua capacidade de intervenção em programas sociais. Observa-se que tanto a sensibilidade do FGTS à crise econômica, uma vez que a redução do seu fluxo de recursos é proporcional ao aumento do desemprego, quanto a política de contenção de despesas para o enfrentamento do déficit público, impactaram sobremaneira, e negativamente, a possibilidade de expansão de recursos públicos direcionados à produção da moradia para a população pobre. (Cardoso, 2003).

Ao mesmo tempo em que os avanços sociais ocorridos no período inicial da nova moeda não se sustentaram, a estabilidade monetária conquistada não garantiu o crescimento econômico, conforme era esperado. E esta realidade macroeconômica também restringiu o desenvolvimento do setor habitacional.

Nesse cenário, foram expressivas as alterações na taxa de emprego e na formalidade das relações de trabalho, ao mesmo tempo em que se expandiam as taxas de desemprego na economia. Grandes empresas buscaram reestruturar a forma do trabalho na produção, o que envolveu um forte aprofundamento do movimento de terceirização das atividades de construção. O mercado de trabalho assalariado e formal sofreu uma série de efeitos negativos, pois a eliminação de velhos postos não foi compensada pela criação de novos postos de trabalho. (FAGNANI, 2005). Observa-se que a adoção da cartilha neoliberal acentuou as desigualdades sociais com a precarização das relações de trabalho e a privatização de serviços públicos.

Retornando à ideologia da Política Nacional de Habitação, implementada no Governo Fernando Henrique Cardoso, tem-se que alguns pressupostos que a nortearam foram o reconhecimento de que não se pode pensar em habitação isoladamente do contexto da cidade, sendo fundamental garantir à população também o acesso a infraestruturas urbanas e a condições ambientais adequadas; o reconhecimento da função social da terra e da necessidade de regulação com o intuito de evitar a sua utilização especulativa, sobretudo em detrimento do acesso à terra pela população de baixa renda; a necessidade de criação de mecanismos capazes de estimular a participação coletiva e a cidadania nos processos decisórios; a necessidade de manutenção de um sistema financeiro que fosse capaz de suportar a provisão adequada de moradias e a

necessidade de se enfrentar a questão habitacional como uma política de Estado, sem interrupções a cada mudança de governo.

A partir dos pressupostos e visando atingir o objetivo principal da política, ou seja, a universalização do acesso à moradia, a intervenção do governo foi orientada por um conjunto de diretrizes, como a formação de parcerias, a flexibilidade no atendimento à população, a descentralização, a criação de novas fontes de financiamento, entre outras. Nas palavras de Bonduki:

princípios como flexibilidade, descentralização, diversidade, reconhecimento da cidade real, entre outros, foram adotados como novos referenciais, pelo menos na retórica, de maneira compatível com o ambiente e o debate nacional e internacional que, de uma forma bastante generalizada, passou a rejeitar os programas convencionais, baseados no financiamento direto à produção de grandes conjuntos habitacionais e em processos centralizados de gestão. (BONDUKI, 2009, p.78).

Em direção oposta à concepção da política nos tempos do BNH, o governo federal passou a considerar a esfera local como a mais apta a encontrar soluções para os problemas habitacionais e urbanos. Propugnava também a manutenção dos financiamentos oriundos dos depósitos do FGTS e dos recursos captados em depósitos de poupança pelas entidades integrantes do SBPE, além da criação de novas fontes de financiamento. Estas poderiam ser viabilizadas por recursos captados no mercado interno ou externo, originários dos fundos de pensão ou do mercado financeiro, como a securitização de recebíveis imobiliários, que se trata de um sistema de obtenção de recursos financeiros para empreendimentos residenciais⁶³ independentemente das linhas de financiamento bancárias tradicionais. Nota-se que este sistema derivou para o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), buscando-se em caráter menos intervencionista para os mecanismos de financiamento à habitação.

Assim, o SFI foi criado pela Lei Federal 9.514/97 com o propósito de promover o financiamento imobiliário, estimulando a formação de novos fundos direcionados para a produção de moradias, inclusive com a introdução de uma política de financiamento direto ao consumidor final. A finalidade era criar um sistema de financiamento menos regulamentado do que o SFH – tendo os contratantes mais liberdade para a definição das regras dos contratos, da taxa de juros, critérios de reajustes e prazos de financiamentos.

63 Entende-se este mercado imobiliário com fins habitacionais voltado para as classes da população capazes de contratar financiamentos em condições de mercado, ou seja, sem a necessidade da intervenção do Estado.

Ao buscar a desregulamentação e a flexibilização dos financiamentos habitacionais, o próprio mercado investidor deveria ser o grande provedor de recursos para o sistema. O governo também reforçou a articulação com o setor privado empresarial na solução dos amplos problemas na área do desenvolvimento urbano e habitacional, na medida em que assumiu a sua incapacidade de financiar a expansão que se considerava necessária, sem esta parceria. (Carmo, 2006; Royer, 2009; Shimbo, 2010).

A partir das diretrizes acima relacionadas, vários foram os programas incorporados à PNH, buscando reaquecer tanto o mercado de imóveis novos quanto de imóveis usados. Os principais programas podem ser divididos em três grupos, a depender das fontes de financiamento. Assim, no primeiro grupo destacaram-se o *Habitar-Brasil*, o *Morar Melhor* e o *Programa de Subsídio Habitacional (PSH)*, desenvolvidos com recursos do Orçamento Geral da União (OGU) e contrapartidas estaduais e municipais. Observa-se ainda que no *Habitar-Brasil* havia a possibilidade de canalização de recursos externos, oriundos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). No segundo grupo destacaram-se o *Programa de Conclusão de Empreendimentos Habitacionais*, o *Pró-Moradia* e o *Carta de Crédito*, na modalidade Individual e Associativo, que operavam com recursos alocados de fontes de financiamento tradicionais, como o FGTS e recursos próprios da CEF. No terceiro grupo destacou-se o *Programa de Arrendamento Residencial (PAR)*, tendo em vista algumas características inovadoras e uma fonte de financiamento próprio: o *Fundo de Arrendamento Residencial (FAR)*.

Nota-se que dois programas se destacaram, tanto pela originalidade na modalidade de financiamento, quanto pela amplitude dos resultados: o *Carta de Crédito*, que instituiu a concessão de financiamento diretamente a pessoas físicas das camadas de renda média e o *PAR*, lançado no ano de 1999 que instituiu o arrendamento residencial, como uma alternativa à população de baixa renda que não estava incluída nos programas *Carta de Crédito*, conforme veremos no desenvolvimento deste trabalho.

No entanto, foi constatado que a distribuição dos recursos se deu em completo desacordo com as necessidades de resolução do problema habitacional brasileiro – tanto do ponto de vista da repartição por faixa de renda quanto da distribuição regional. (CARMO, 2006, p. 98). Apesar do edifício institucional criado pelo governo federal na área de habitação e da recuperação da capacidade de intervenção do Estado na produção, o acesso à moradia, por meio de soluções adequadas à natureza da demanda da população de baixa renda, esteve muito

longe de ser atingido (MARICATO, 1998). Recursos não-onerosos para o financiamento habitacional direcionado à baixa renda ocuparam uma posição secundária em relação ao total investido, sendo [...] apenas R\$3,8 bilhões de Reais, representando menos de 10% do total alocado nos financiamentos, foram destinados para programas voltados exclusivamente para a população mais carente. Considerando-se somente recursos do OGU, pífios R\$2,2 bilhões de Reais, 6% do total. (CARMO, 2006, p. 167).

Pode-se inferir que, a tentativa de reestruturar a política habitacional em 1996, buscando a retomada da produção de moradias e o rompimento com a centralidade e rígida concepção da política dos tempos do BNH, não resultou em soluções satisfatórias ao histórico problema habitacional brasileiro. Manteve-se, ou mesmo se acentuou uma característica das políticas habitacionais no Brasil, ou seja, o direcionamento dos recursos para o atendimento privilegiado das camadas de renda média da população (Bonduki, 2009).

Observa-se, contudo, que empresas privadas da construção buscaram novas estratégias de diversificação de atividades, de tipos de segmentos a serem atendidos e de expansão geográfica, na esteira da reestruturação da política habitacional e do modelo de acumulação capitalista orientado para a modernização e inserção da economia brasileira no mundo globalizado. Nota-se, no entanto, que essas estratégias foram acompanhadas do reforço aos arranjos produtivos no sentido de se precarizar e informalizar as relações de trabalho e, ao mesmo tempo, de um forte movimento de terceirização das atividades da construção. Reforçou-se, assim, o trabalho informal, com o aumento da contratação de subempregadas para atuar no processo da produção imobiliária e da participação dos prestadores de serviços, especializados e não especializados.

Várias construtoras foram criadas nesse período e algumas empresas existentes e até então orientadas, exclusivamente, ao atendimento às classes de renda média-alta e alta da população, passaram a contemplar também o atendimento às famílias de outras faixas de renda, tornando-se, assim, menos dependentes da produção direcionada a segmentos específicos, como o luxo e o alto luxo. Como exemplo, a Construtora Canopus, fundada no ano de 1971 na cidade de Belo Horizonte, criou, no ano de 1996, a subsidiária EmCasa, passando a atuar também no segmento popular. Com um percurso similar, a Patrimar Engenharia, empresa no mercado de empreendimentos habitacionais e

comerciais, em Belo Horizonte, e foco nos segmentos luxo e alto luxo, criou a subsidiária Novolar no ano de 2000, incluindo assim os empreendimentos direcionados à população de média renda ao seu portfólio.

Outras empresas ampliaram e diversificaram os negócios no período, buscando posições menos suscetíveis a oscilações do mercado. A Alicerce Construtora, por exemplo, empresa direcionada aos segmentos luxo e alto luxo, iniciou o desenvolvimento de atividades no setor de obras industriais no ano de 1997. A Arco Engenharia passou a investir também no segmento de flats, inaugurando o San Francisco Flat Service e a Rede San Diego, iniciada com o San Diego Convention Flat. Para gerir as atividades desses novos empreendimentos e ampliar o compromisso com os investidores, foi criada a subsidiária Arco Administradora, que passou a ofertar e administrar produtos construídos pela Arco Engenharia.

Por sua vez, a Habitare, que originalmente era uma corretora de imóveis em Belo Horizonte, transformou-se em uma incorporadora e construtora no ano de 1989, cujo público-alvo era a população de média-alta renda. [...] era uma empresa pequena que fazia um prédio de cada vez. A partir de 1999, a construtora começou a aumentar a escala de seus negócios de forma crescente. Hoje, estamos entre as construtoras que mais tem obras em Belo Horizonte. (SOARES, 2011, p.3). No ano 2000, o foco da Direcional Engenharia, empresa fundada no ano de 1981, na cidade de Belo Horizonte, voltou-se para grandes empreendimentos direcionados à população de renda média, com a implantação dos chamados *Total Ville*⁶⁴, nos estados do Amapá, Amazônia, Rondônia, Pará, Distrito Federal, Espírito Santo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo.

A Precon, com sede no Município de Pedro Leopoldo (MG), com atuação no setor de fabricação de pré-fabricados de concreto desde o ano de 1963, criou a Precon Engenharia em 2001, passando a atuar também na incorporação e construção de edifícios residenciais no segmento popular, além de galpões industriais para venda e para locação. Algumas empresas, até então orientadas para os segmentos populares e/ou econômicos, por sua vez, fortaleceram sua posição nesse mercado e passaram a atuar fortemente no âmbito dos programas voltados à produção de habitações novas, sobretudo a Carta de Crédito (Associativo) e o PAR. São exemplos as empresas com sede em Belo Horizonte,

⁶⁴ *Total Ville* foi o nome dado pela empresa aos seus empreendimentos, compostos por conjuntos de casas e pequenos prédios, dotados de áreas de lazer e outras amenidades.

como a Emccamp Residencial, a Habit Engenharia, a Raro Engenharia e a Construtora Passos. No entanto, ressalta-se que as maiores empresas dos referidos segmentos, sediadas em Belo Horizonte - MRV e Tenda-, não aderiram ao PAR, sob o argumento de que o valor pago pelo governo por unidade residencial era baixo para a viabilização do negócio.

Especialmente no que se referiu a Belo Horizonte, a aprovação da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, no ano de 1996, contribuiu para a expansão de empresas que souberam se beneficiar da nova regulamentação. Cota (2002), ao estudar o caso da MRV a partir da legislação urbanística do Município de Belo Horizonte, mostrou que o incentivo à criação de novas centralidades, [...] procurando redirecionar e controlar o adensamento, significou uma grande contribuição para a disseminação do produto MRV pelo espaço belo-horizontino.(COTA, 2002, p. 101). Parece ter sido importante para a empresa o crescimento em escala local, para depois crescer em escala nacional, na medida em que estruturou e organizou, em Belo Horizonte, a estratégia empresarial que passou a ser implementada em outros lugares.

Ainda segundo Cota (2002), após a crise dos anos de 1980, a MRV cresceu consideravelmente segundo uma estratégia de localização, estando assim presente nas fronteiras de bairros nobres e/ou próximos a corredores viários estruturantes do espaço urbano belo-horizontino, como os bairros Cidade Nova e Buritis e bairros da região de Venda Nova. Ressalta-se que a busca por terrenos também com alto coeficiente de aproveitamento fazia parte da estratégia da empresa, garantindo o alto adensamento em termos de número de unidades habitacionais. Além da estratégia de localização:

a volta do financiamento da Caixa Econômica Federal [...] foi responsável pelo financiamento de uma parcela da população capaz de adquirir um produto MRV, mas que não conseguia fazê-lo pelo sistema de financiamento direto com a construtora. Com isso, aumenta-se a demanda e, conseqüentemente, o volume de produção para atendê-la. (COTA, 2002, p. 103).

Nota-se que a opção da MRV pelo público-alvo de renda mensal entre seis e quinze salários mínimos possibilitou a realização de empreendimentos melhor localizados e, portanto, com valores de venda superiores aos imóveis ofertados pela Tenda, que eram direcionados ao público-alvo de renda mensal até 6 salários mínimos, e, em decorrência, pior localizados em termos de acessos e existência de equipamentos urbanos. Ou seja, a Construtora Tenda encontrou dificuldades para sua expansão em regiões equipadas, pois

o público-alvo, ou seja, a população de média-baixa e, sobretudo, da baixa renda, permaneceu sem acesso aos programas públicos direcionados ao financiamento de imóveis novos.

Cumprе ressaltar a importância de se identificar e dimensionar os mercados alvos das empresas, na medida em que influenciam diretamente na definição da localização, dos tipos de imóveis e, portanto, dos valores almejados para o sucesso no negócio. No entanto, na perspectiva de adequação à uma demanda efetiva por moradia, a redução dos custos de produção significava muito mais a criação de tipos de produtos com dimensões reduzidas e padrões de acabamento de pior qualidade do que a introdução de tecnologias de processo, capazes de reduzir, de fato, os custos da construção de um mesmo tipo de produto. Por isso, mesmo reduzindo-se a qualidade dos padrões dos produtos ofertados, era necessário encontrar terra barata e com alto coeficiente de aproveitamento que garantisse alto adensamento e, nesse sentido, a empresa adquiria, na maioria das vezes, terrenos em locais de difícil acesso e com más condições de infraestrutura urbana.

A equação abaixo ilustra, de forma simplificada, o cálculo da viabilidade dos negócios habitacionais:

$\text{Lucro} = \text{VGV} - (\text{Preço do Terreno} + \text{Custo de Produção do Empreendimento});$

sendo VGV = Valor Geral de Venda = valor da receita de um empreendimento imobiliário calculado a partir da soma do valor de venda de todas as suas unidades.

Na ausência de investimentos em tecnologias de processos produtivos e, portanto, mantendo-se inalterado o custo de produção, o lucro no negócio imobiliário é inversamente proporcional ao preço do terreno e diretamente proporcional ao número de unidades possíveis de se construir no terreno. Assim, tem-se que quanto menor o preço pago pela terra e quanto mais adensado for o empreendimento, maior é a possibilidade de se reduzir o valor da moradia para atender à demanda da população de baixa renda, dada a reconhecida insuficiência de renda da maior parte da população brasileira. Diante desta equação, o autofinanciamento, sem qualquer tipo de restrição ao trabalho e à renda do cliente, as decorrentes práticas de desistência do contrato de financiamento, e a própria retomada do imóvel frente à inadimplência, passaram a se constituir estratégias de administração que ganharam contornos amplos.

No caso da Construtora Tenda, tais retomadas de imóveis suportavam a manutenção do capital de giro da empresa. Ora, uma vez que o dinheiro devolvido ao cliente na desistência do contrato ou na retomada do imóvel era sempre menor e não era considerada qualquer correção monetária em relação ao que havia sido efetivamente pago, gerava-se um saldo positivo – para a empresa -, a cada operação de cancelamento contratual. No caso da retomada do imóvel, o mesmo era ofertado novamente no mercado e revendido e, no caso de outra retomada, era revendido novamente e assim sucessivamente. Observa-se que, estrategicamente, a inadimplência tornou-se muito lucrativa para a empresa. As renegociações dos imóveis eram conduzidas em um departamento específico, comumente chamado de “pós-vendas”, inclusive com definição de metas, tal a relevância dos seus resultados para a empresa. Em suma, a inadimplência não se constituía em um problema grave, sendo parte da estratégia de vendas e, em certa medida, era solução para a permanência da empresa no mercado.

Observa-se que a Construtora Tenda era um caso exemplar que ia ao encontro da histórica inadequação entre o equacionamento da produção da moradia para a população de baixa renda e a lógica empresarial na busca pela lucratividade. Ou seja, mesmo que direcionada exclusivamente à habitação popular, o acesso, em grande parte dos contratos, não se concretizava, em função da insolvabilidade da própria demanda. Além disso, as escolhas da localização da produção tinham como suporte fundamental, o preço da terra urbanizada.

Não obstante o caso da Construtora Tenda, a reestruturação de formas de atuação de diversas empresas do setor habitacional no período analisado, fortemente caracterizadas pela diversificação de segmentos de mercado e de negócios, impactou a dinâmica imobiliária com um significativo aumento da incorporação e construção de apartamentos em edifícios, ou em conjuntos de edifícios, direcionados aos segmentos de renda média da população. Assim e mais uma vez, a classe de renda média foi a que mais se beneficiou com os financiamentos oriundos da Caixa Econômica Federal, evidenciando a inviabilidade de se financiar os segmentos da população pobre com recursos que requerem retorno financeiro.

Este redirecionamento da produção habitacional foi acompanhado do espraiamento das classes médias pelo espaço pericentral de Belo Horizonte, chamando a

atenção para as regionais da Pampulha e do Barreiro e sua continuidade em direção aos municípios de Contagem e Betim. Na mesma tendência, observou-se uma diversificação ascendente da população nos municípios de Brumadinho, Juatuba, Mateus Leme, no vetor sudoeste, em Esmeraldas, a noroeste, e ainda em Caeté, município localizado no limite leste da RMBH:

[...] o Núcleo Central se desconcentra, tornando-se um espaço mais segregado e com menor mistura social. O Anel Pericentral, que abriga preferencialmente os setores médios, segue dinâmica semelhante; e as Periferias, além de apresentarem as maiores taxas de crescimento, passam a contar também com a presença de setores médios [...] (ANDRADE, 2003, p.185).

Ao lado da maior diversificação da localização dos empreendimentos direcionados às populações de renda média e média-baixa, aprofundou-se o movimento de elitização e expansão da região centro-sul e sua periferia imediata⁶⁵, com destaque para a produção imobiliária no Município de Nova Lima.

O Município de Nova Lima, que, como vimos, transformou-se reduto dos condomínios fechados para população de renda média-alta e alta, se configurou como o *novo canteiro de obras* da RMBH para o segmento da população de alta renda, inclusive introduzindo novos padrões de empreendimentos. Adicionado às casas em condomínios e luxuosos edifícios residenciais, passaram a ser edificadas lojas, *shoppings centers* e prédios de escritórios de alto padrão, localizados especialmente na região conhecida como *Seis Pistas*, que engloba os Bairros Vila da Serra e Vale do Sereno e fazem divisa com o Bairro Belvedere 3, em Belo Horizonte.

Vários fatores contribuiriam para explicar o direcionamento do mercado da alta renda para a região, sendo que os mais citados pelas campanhas de marketing foram os atributos do quadro natural. Tratava-se da venda de um novo modelo cultural, valorizando o contato com a natureza, a tranquilidade e a segurança do acesso controlado através de portarias. (Ruiz e Pereira, 2009; Mendonça e Costa, 2004).

65 A concentração dos segmentos luxo e alto luxo em alguns bairros da regional centro-sul de Belo Horizonte (com destaque para os bairros de Lourdes, Santo Agostinho e Funcionários), ocorreu também a partir de intenso processo de substituição do parque imobiliário antigo. Em sua maioria, foram construídos novos edifícios, com projetos diferenciados e apartamentos de grandes áreas privadas, além de uma diversidade de espaços de uso comum que adicionaram novos tipos de serviços de lazer aos convencionais (*espaço-gourmet, espaço kids, espaço zen, espaço fitness*, etc), além de tecnologias de segurança de toda sorte. Ver Lima e Mendonça, 2008

Costa e Pacheco (2006) chamaram a atenção para ações da administração pública de Nova Lima, no sentido de promover a diversificação de sua base de sustentação econômica, sobretudo devido à dependência de recursos naturais não renováveis. Estas ações estratégicas relacionaram-se a incentivos, tanto à expansão de atividades terciárias no município, quanto à implantação de loteamentos e condomínios destinados aos segmentos de alta renda.

O primeiro dos grandes loteamentos foi o Alphaville Lagoa dos Ingleses⁶⁶, aprovado no ano de 1998 e entregue aos proprietários em março do ano 2000, representou uma adaptação local do projeto originalmente paulista e inaugurou um novo conceito de habitação, associado aos ricos subúrbios americanos com grandes residências unifamiliares construídas em lotes cujas áreas variam de 700 a 1.300m³, utilizando-se da retórica da proximidade e contato com o meio ambiente natural. A presença da lagoa que dá nome ao condomínio, a extensa área verde ao seu redor, os espaços voltados para o lazer e a massiva propaganda do condomínio como um local exclusivo atuam como chamarizes. (REZENDE & COSTA, 2006, p. 445). A área do empreendimento pertencia à empresa MBR tendo sido comprado pela Alphaville paulista e, com estratégia semelhante àquelas utilizadas em *shopping centers*, estabelecimentos de educação, lazer e serviços, reconhecidos pela população de alta renda foram implantados dando suporte ao condomínio, como o Minas Tênis Clube Náutico, a Fundação João Cabral e o Colégio Marista.

O Vale dos Cristais, em processo de implantação desde o início dos anos 2000, pela Construtora Norberto Odebrecht⁶⁷, em parceria com a empresa mineradora Anglo Gold Ashanti, também constitui-se um marco na implantação de grandes empreendimentos imobiliários em antigas áreas mineradoras. À medida que diminui a atividade mineradora em determinada área, as empresas vêm extraindo a renda da *segunda safra* das áreas minerárias, qual seja, a renda imobiliária. (MENDONÇA e PERPÉTUO, 2006, p. 23). Além da renda imobiliária em terras antes direcionadas à mineração, as empresas também passaram a se beneficiar das áreas de preservação como ativos financeiros, na medida em que essas áreas,

66 A Alphaville é uma empresa paulista, urbanizadora, especializada em empreendimentos horizontais e tem como carro-chefe a marca Alphaville, constituída por condomínios com áreas residenciais, comerciais e de lazer, de grande porte e alto padrão de qualidade urbanística. O primeiro exemplar da marca Alphaville lançado no Brasil foi o de São Paulo, no ano de 1973. No ano de 1995 a empresa iniciou o processo de expansão geográfica, com o lançamento do empreendimento em Campinas (SP).

67 Nos anos 2000, a Construtora Norberto Odebrecht, parte da Organização Odebrecht, completou 60 anos de atuação no mercado imobiliário.

caracterizadas pelo exuberante quadro natural, viabilizaram o alcance de uma rentabilidade excepcional por meio da renda diferencial.

Essa expansão metropolitana na direção sul foi acompanhada pela ocupação de espaços também por uma população de baixa renda, atraída pela possibilidade de ofertar serviços à população de alta renda. De acordo com Costa (2006), o Bairro Jardim Canadá mostrou claros indícios de assentamento destas classes trabalhadoras, além da concentração de atividades econômicas – comerciais e de serviços - para atender aos moradores dos empreendimentos habitacionais locais, mas também, a interesses metropolitanos. Por sua vez, o Município de Brumadinho apresentou relevante crescimento urbano durante a década de 1990, vinculado tanto à intensificação de loteamentos fechados ocupados por população de renda média-alta e alta, quanto à intensificação de várias outras formas de ocupação urbana, como vilas, povoados e loteamentos abertos, associados, em grande parte, à obtenção de trabalhos manuais e serviços domésticos de uma população empobrecida. (Costa, 2006).

Como visto anteriormente, o capital imobiliário direciona sua produção para localizações que lhe permitam obter a máxima lucratividade e, nesse sentido, deixa de ter sua dinâmica fundada na oferta de habitação e passa a funcionar como um mecanismo de seleção e de segregação social. Contudo e em que pese a manutenção do padrão centro-periférico de ocupação da RMBH no nível *macro* e a associação entre poder público e poder privado na transformação da cidade, houve uma maior complexidade na estruturação do espaço urbanizado, no rastro da diversificação da produção imobiliária, levando ao fortalecimento de algumas subcentralidades periféricas, mesmo que diferenciadas, e intensificando-se as alterações na composição socioespacial da metrópole. Pode-se considerar que o núcleo central do poder explodiu sobre si mesmo, ao mesmo tempo em que favoreceu uma urbanização extensiva⁶⁸ que tomou de assalto periferias mais ou menos distantes, mais ou menos nobres, incorporando espaços antes rurais às zonas urbanas. (Monte-Mór, 2003).

68 Roberto Monte-Mór (2003), a partir de Henri Lefèbvre, criou o conceito de urbanização extensiva, que pode ser definido como o processo socioespacial resultante do encontro da indústria com a cidade – o urbano – que se estende por todo o espaço social, carregando a organização política e cultural que são próprias da cidade. Ou seja, o urbano carrega consigo as manifestações materiais e espaciais da sociedade urbano-industrial contemporânea, que são estendidas como um tecido (urbano) sobre todo o território.

3.3 2003...: EM BUSCA DE EXPANSÃO

A partir do ano de 2003, com o Governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), alterações na política habitacional foram incorporadas no sentido de se privilegiar o atendimento à população de baixa renda:

Em 2003, quando se inicia o governo Lula, a política urbana e habitacional no país encontrava-se em grande fragilidade financeira e mesmo institucional, a despeito dos avanços efetuados com a criação do Estatuto das Cidades no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC). Na verdade, os dois governos de FHC apresentaram uma duplicidade de orientação nessa área de política pública. De um lado, consolidou-se a mudança na política habitacional com a introdução de mecanismos de mercado. De outro, foram regulamentadas normas que disciplinaram o desenvolvimento urbano, como a promulgação da Lei no 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), em cumprimento aos Artigos nº 182 e nº 183 da Constituição Federal (CF). (LOUREIRO, MACÁRIO e GUERRA, 2013, p. 13).

Observa-se que o governo petista garantiu a continuidade de vários programas⁶⁹ e, nesse sentido, a atuação do Governo Lula, sobretudo nos primeiros anos de mandato, foi muito mais marcada pela continuidade e ajustes do que propriamente pela ruptura com a Política Nacional de Habitação implementada do âmbito do governo tucano. Além disso, diretrizes descentralizadoras e propostas de criação de instrumentos visando o incremento de parcerias entre a União, os estados e os municípios, assim como também com a esfera privada, foram fortalecidas, além da busca de novas fontes de financiamentos para manter o equilíbrio e a consolidação de uma estrutura de intervenção na questão habitacional (CARMO, 2006).

No entanto, novos programas, destinados à população de renda mensal de até três salários mínimos, foram incorporados à política pública no período entre os anos de 2004 e 2008: Programa de Crédito Solidário, Programa da Ação Provisão Habitacional de Interesse Social; Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários; e Apoio à Produção Social da Moradia.

Um fato relevante e inovador na política urbana nacional do Governo Lula foi a criação do Ministério das Cidades (MCidades), no início do ano de 2003, que propôs uma ampla reorganização institucional, visando mudanças profundas no desenvolvimento do espaço urbana e na gestão das cidades no Brasil:

69 Os programas existentes elaborados nos governos Fernando Henrique Cardoso e mantidos no primeiro mandato do governo Luiz Inácio Lula da Silva foram: Carta de Crédito e Carta de Crédito Associativo, o PAR, o Habitar Brasil/BID, o Pró-Moradia, o PSH e o Apoio à Produção.

O MCidades teve sua estrutura baseada nos três principais problemas sociais que afetam as populações urbanas, e que estão relacionados ao território, são eles: a Moradia, o Saneamento Ambiental (que agrega água, esgoto, drenagem e coleta e destinação de resíduos sólidos) e as questões reunidas sob o tema do transporte da população urbana – Mobilidade e Trânsito. Considerando a centralidade da questão fundiária e imobiliária para o desenvolvimento urbano, [...] foi criada uma quarta secretaria que se ocupa especialmente do planejamento territorial e da regularização fundiária. (MARICATO, 2005, p.8).

A partir de suas quatro secretarias (Habitação, Saneamento, Mobilidade e Programas Urbanos), o MCidades objetivava articular e direcionar as políticas setoriais para a formulação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), no sentido de um enfrentamento conjunto dos problemas urbanos brasileiros. A PNDU dependia, assim, da construção cooperativa entre governos e sociedade, buscando-se, de um lado, [...] o pacto federativo, ou pacto entre os diversos níveis de governo e de outro a participação da sociedade. Toma-se a formulação da PNDU como uma tarefa nacional e não federal. (MARICATO, 2005, p.8).

Em escala macroeconômica, a combinação de uma série de condicionantes, de ações e de políticas públicas elevou os recursos direcionados à produção habitacional a patamares muito altos, viabilizando o acesso de consumidores em potencial ao crédito, potencializando sobremaneira o mercado imobiliário e favorecendo um ciclo de dinamismo da produção privada habitacional, o que culminou no *boom* imobiliário na segunda metade da década de 2000, conforme veremos a seguir.

As intervenções do governo na política habitacional podem se dividir em dois âmbitos, sendo que o primeiro se referiu à melhoria do ambiente regulatório e o segundo relacionou-se à melhoria do crédito para pessoa física a partir da redução das taxas de juros, do aumento dos prazos de pagamento dos financiamentos e da diminuição nos valores a serem pagos como entrada. (Royer, 2009).

Assim, entre os vários fatores que influenciaram o crescimento do mercado imobiliário, insere-se a promulgação da Lei nº 10.931 de 02 de agosto de 2004, que dispôs sobre o Patrimônio de Afetação de incorporações imobiliárias. O novo instrumento criou um ambiente de maior segurança jurídica às famílias adquirentes, pois, sob o regime da afetação, não há vinculação entre o patrimônio próprio que compõe o empreendimento (terreno, edificação e aportes financeiros) e as demais operações da incorporadora ou construtora. Ou seja, todas as dívidas, de natureza tributária, trabalhista e junto a instituições financeiras, ficam restritas ao empreendimento em construção, não tendo

qualquer relação com outros compromissos e dívidas assumidos pela empresa. Da mesma forma, todos os recursos financeiros aplicados pelos adquirentes em determinada construção ficam a ela atrelados e o incorporador não pode utilizá-los em outra obra ou empreendimento. Assim, uma eventual dificuldade financeira ou falência da empresa responsável pela construção não afeta diretamente o negócio imobiliário e os adquirentes são resguardados de possíveis prejuízos, tendo em vista que o Patrimônio de Afetação objetiva assegurar a conclusão das obras⁷⁰.

Entretanto, a submissão do imóvel, objeto da incorporação imobiliária, ao regime de afetação, pode ficar a critério da empresa. Não sendo uma obrigatoriedade, cabe ao interessado em operação de aquisição de imóvel na planta, inteirar-se dos seus direitos e das garantias. Sobre esse aspecto, trata-se de um desafio para as empresas trabalhar com obras isoladas dos outros negócios, pois a prática de tirar recursos de uma obra para saldar compromissos de outra se constitui um problema endêmico no setor imobiliário e de difícil solução no curto prazo. Talvez tenha sido por esse motivo que as gestões das entidades de classe no mercado imobiliário junto aos legisladores tenham conseguido deixar o Patrimônio de Afetação como regime de adesão facultativa.

A aprovação do Regime Especial de Tributação (RET), contido na mesma Lei nº10.931/2004, foi uma forma de incentivar as empresas incorporadoras a aderirem ao Patrimônio de Afetação, ao ser estabelecida uma alíquota única sobre o faturamento que abrange os impostos federais. Esta lei contém também o instituto do Valor do Incontroverso, que determina que o valor principal da prestação do mutuário (a parte que não corresponde a juros ou correção) seja pago, independente de o mutuário questionar os valores do financiamento, na justiça.

Neste ambiente regulatório e com mais segurança em relação ao mercado imobiliário, os agentes financeiros passaram a oferecer vantagens, tais como prazos melhores, com menores taxas de juros e maior percentual financiado por imóvel. Estas vantagens viabilizaram o crédito para um número maior de usuários, ampliando o acesso das classes de menor renda ao mercado imobiliário formal (e para além dos programas institucionalizados, como o PAR).

70 A falência da Construtora ENCOL na década de 1990, que deixou centenas de empreendimentos inacabados e prejudicou cerca de 40 mil clientes, é um caso emblemático, que refletiu o que mercado apelidou de “efeito bicicleta” ou “pedalada”: situação das empresas em dificuldade econômica que desviam recursos de um novo empreendimento para um anterior e assim sucessivamente.

Ressalta-se ainda a alienação fiduciária de coisa imóvel como um importante instrumento jurídico regulamentado pela Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997, que dispôs sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI). De acordo com o Art. 22 da referida lei, a alienação fiduciária é o negócio jurídico pelo qual o devedor, ou fiduciante, com o escopo de garantia, contrata a transferência ao credor, ou fiduciário, da propriedade resolúvel de coisa imóvel. Sendo considerada uma garantia real do bem que está sendo adquirido, a alienação fiduciária transfere ao credor (instituição financeira) a propriedade do imóvel, enquanto que o devedor (mutuário) recebe somente a posse. Segundo parágrafo único do Art. 23, ao constituir a propriedade fiduciária, a partir do registro do contrato em cartório, dá-se o desdobramento da posse, tornando-se o fiduciante possuidor direto e o fiduciário possuidor indireto de coisa imóvel. Ainda segundo a Lei do SFI, em seu Art. 25, com o pagamento da dívida e seus encargos, resolve-se, nos termos deste artigo, a propriedade fiduciária do imóvel. No entanto, o Art. 26 estabelece que vencida e não paga, no todo ou em parte, a dívida e constituído em mora o fiduciante, consolidar-se-á, nos termos deste artigo, a propriedade do imóvel em nome do fiduciário.

De forma sucinta, a instituição da alienação fiduciária objetivou fornecer maior garantia às instituições financeiras, em geral, e uma ágil retomada do imóvel, no caso do mutuário deixar de efetuar o pagamento das parcelas contratuais. Para uma ampla compreensão da alienação fiduciária torna-se necessário analisar, ainda que de forma sucinta, a intenção do Governo Fernando Henrique Cardoso, à época, em criar um sistema, o SFI, que, ao buscar captar fundos junto ao mercado de capitais, construísse uma ponte entre este mercado e o mercado imobiliário.

Assim, o SFI constituiu-se um marco regulatório da participação e da operação de instituições financeiras no financiamento imobiliário, diferente do SFH, que buscava constituir um aparato estatal para o financiamento de habitação. (ROYER, 2009). Para sua realização, era necessária a instituição de regras mais flexíveis e seguras para o financiamento imobiliário, capazes de atrair investimentos do mercado de capitais. Nesse contexto, a rápida execução da garantia real, por meio da alienação fiduciária, era de extrema importância à viabilidade do SFI. Nas palavras de Royer:

As principais comparações apresentam prazos de retomada que opõem um imóvel com garantia hipotecária a um imóvel com garantia fiduciária: o primeiro podendo levar 10 anos para sua conclusão enquanto que a alienação fiduciária, já que não exige processo judicial e pode ser feita por meio de processo administrativo, pode durar aproximadamente 6 meses para que o imóvel seja retomado. (ROYER, 2009, p.116-117).

Nota-se que para o investidor, o prazo para a retomada do imóvel e a recuperação do crédito, em casos de inadimplência, é fator fundamental para a decisão entre investir ou não seus recursos no mercado imobiliário.

Tendo em vista ainda que no mesmo texto de Lei foram tratados dois temas, ou seja, o SFI e a alienação fiduciária de bens imóveis, pode-se entender que a alienação fiduciária somente poderia ser instituída em negociações imobiliárias onde houvesse a intervenção de entidades integrantes do SFI. Contudo, a alienação fiduciária de bens imóveis se presta para garantir qualquer dívida, independente de sua natureza, e pode ser instituída por pessoa física ou jurídica e em favor de pessoa física ou jurídica⁷¹.

No caso do Programa de Arrendamento Residencial (PAR), por exemplo, os bens imóveis dados em arrendamento residencial eram mantidos sob a proprietária fiduciária da CAIXA. Ou seja, enquanto operadora do programa de arrendamento, a CAIXA adquiria a propriedade do bem, enquanto que o arrendatário, por meio do contrato de arrendamento, adquiria a posse direta do bem por prazo determinado. Ressalta-se que, mesmo não integrando o SFI, havia, no PAR, a instituição do instrumento da alienação fiduciária de coisa imóvel.

Além da melhoria no ambiente regulatório, com a maior aplicabilidade da alienação fiduciária e com a instituição do Patrimônio de Afetação, houve alterações no quadro normativo do SBPE, regulado pelo Conselho Monetário Nacional (CMN)⁷², que levaram a um aumento significativo de unidades financiadas, tanto de imóveis novos quanto de imóveis usados. Para se ter uma idéia da evolução normativa, a Resolução CMN nº. 2.458, de 18 de dezembro de 1997, definia que, dos 70% dos recursos da poupança destinados obrigatoriamente ao financiamento habitacional, apenas 30% deveriam ser aplicados em operações no âmbito do SFH. O restante deveria ser aplicado em operações de faixa especial e faixa de mercado. Ainda assim, para a comprovação da

71 É o que está expressamente previsto no §1º do Art. 22 da Lei 9514/97:

§ 1º A alienação fiduciária poderá ser contratada por pessoa física ou jurídica, não sendo privativa das entidades que operam no SFI, podendo ter como objeto, além da propriedade plena:

I - bens enfitêuticos, hipótese em que será exigível o pagamento do *laudêmio*, se houver a consolidação do domínio útil no fiduciário;

II - o direito de uso especial para fins de moradia;

III - o direito real de uso, desde que suscetível de alienação;

IV - a propriedade superficiária.

72 Nas resoluções normativas do Conselho Monetário Nacional há um direcionamento ao financiamento imobiliário, de percentual dos recursos captados em depósitos de poupança pelas entidades integrantes ao SBPE.

exigibilidade⁷³, poderiam ser apresentados, pelas instituições integrantes do SBPE, os créditos junto ao FCVS⁷⁴, o que as eximia de investir em novos financiamentos no montante exigido pela resolução⁷⁵. Já a Resolução CMN nº 2519, de 29 de junho de 1998 definiu que, dos 60% dos recursos da poupança destinados obrigatoriamente ao financiamento habitacional, 80% deveriam ser aplicados em operações no âmbito do SFH e a Resolução CMN nº 2706 de 30 de março de 2000 aumentou para 65% os recursos da poupança destinados obrigatoriamente ao financiamento habitacional, permanecendo os 80% que deveriam ser aplicados em operações no âmbito do SFH.

No ano de 2002, a Resolução CMN nº. 3.005, de 30 de julho de 2002, também contribuiu para a ampliação dos recursos da caderneta de poupança destinada para financiamento imobiliário, não por alterar as regras da exigibilidade, mas sim por diminuir a quantidade de créditos do FCVS que poderiam ser computados na exigibilidade. Royer (2009), ao analisar os detalhes das operações com recursos da poupança, alertou para o fato de que:

Muito provavelmente os recursos de fins dos anos 90 e início dos anos 2000 foram destinados à compra de títulos públicos, com baixo risco, alta liquidez e que remuneravam o investidor com base na taxa básica de juros, que em 2000 era aproximadamente 16% a.a. Ou seja, a poupança, inicialmente voltada para financiamento à produção e à aquisição de habitação, estava contribuindo com o financiamento do déficit público brasileiro e com o enriquecimento das instituições financeiras, visto que captavam o recurso na poupança (6%) e o aplicavam com a remuneração da taxa básica de juros da economia. (ROYER, 2009, p.83-84).

No entanto, a autora demonstrou que especialmente após a Resolução CMN nº 3.005⁷⁶, houve uma redução paulatina dos créditos do FCVS e uma reversão na tendência

73 Exigibilidade são obrigações assumidas por uma entidade (ou pessoa física) de entregar, a terceiros, parte do seu ativo ou lhes prestar serviço.

74 Em meados da década de 1990, objetivando equacionar esse significativo passivo, o governo FHC decidiu pela novação das dívidas do FCVS que acumulou dívidas decorrentes do período BNH, mediante a securitização. Assim, a MP nº 1.520/96, a qual foi convertida na Lei nº 10.150, de 21 de dezembro de 2000, autorizou a União a novar tais dívidas, após a prévia compensação entre débitos originários de contribuições devidas pelos agentes financeiros ao Fundo e créditos decorrentes dos resíduos apurados dos contratos, condicionado, ainda, ao pagamento das demais dívidas no âmbito do SFH. Compete à CAIXA a administração do FCVS.

Disponível em: <http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/divida_publica/downloads/FCVS_historico.pdf>. Acesso em: set. 2013.

75 O governo federal emitia títulos a favor de bancos que detinham contratos cobertos pelo FCVS que podiam ser contabilizados na exigibilidade dos recursos da poupança, reduzindo os recursos destinados à construção de novos empreendimentos habitacionais.

76 Essa Resolução foi um dos desdobramentos da Lei nº 10.150, de 21 de dezembro de 2000, que procurou disciplinar e equacionar as dívidas do FCVS.

do direcionamento dos recursos, na medida em que o volume dos recursos aplicados em financiamento da produção de novas unidades habitacionais ou mesmo na aquisição de imóveis novos e usados aumentou significativamente. Sobre os resultados alcançados⁷⁷ já no ano de 2008, a partir das sucessivas alterações nas resoluções do CMN, a autora esclareceu que:

Em 2008, os dados do SBPE apontam para o ápice dos números do boom imobiliário. Um total de R\$ 29.008.520.223,00 em financiamentos residenciais concedidos, com 294.817 unidades habitacionais (o total de financiamentos imobiliários é de 298.496 unidades e R\$ 29.996.176.774,00 concedidos, considerando-se os imóveis comerciais). São quase 10 vezes mais unidades habitacionais financiadas do que no ano de 2002, ou ainda, em um único ano alcançou-se toda a produção de 1995 a 2002. Esse desempenho numérico justifica a designação de boom, pois se trata de uma reversão significativa de tendência do SBPE durante os anos 90. (ROYER, 2009, p.73-74)

Além do redirecionamento da aplicação dos depósitos em contas de poupança para o financiamento habitacional, mudanças importantes na condução da política pública feita com os recursos do FGTS também começaram a ocorrer, sobretudo a partir do ano de 2003, quando o Ministério das Cidades passou a ser o responsável pela gestão da aplicação desses recursos, estabelecendo metas a serem alcançadas nos programas de habitação popular, saneamento básico e infraestrutura urbana.

A CAIXA permaneceu como o agente operador do fundo e, em conjunto com o Conselho Curador, implementaram uma série de medidas visando a resolução de aspectos legais, institucionais e técnico-operacionais, que dificultavam o processo de execução do orçamento operacional do FGTS. Assim, desde 2003, programas, processos e procedimentos foram aprimorados, incluindo melhorias na sempre temida avaliação de risco de crédito para pessoas físicas e jurídicas. (ROYER, 2009, p.87).

Mas o grande salto ocorreu com a aprovação da Resolução CCFGTS nº 460, de 14 de dezembro de 2004, que estabeleceu diretrizes para a aplicação dos recursos do FGTS, no período entre os anos de 2005 e 2008, com o objetivo de direcionar os recursos do fundo em favor das faixas de até 5 salários mínimos e em detrimento do atendimento habitacional das faixas acima deste limite.

Nesse sentido, a referida Resolução, cuja vigência teve início em maio do ano de 2005, tornou possível a aplicação de recursos do FGTS em subsídios no financiamento habitacional, permitindo que os recursos do Fundo alcançassem efetivamente a

⁷⁷ Para um levantamento minucioso do volume de financiamentos concedidos destinados à aquisição de imóveis, tanto novos quanto usados, no âmbito do SFH (pelo SBPE e pelo FGTS), ver ROYER, 2009.

população de mais baixa renda, até um salário mínimo, ampliando as aplicações globais dos recursos. (CAIXA, 2006).

Os descontos a que se referiu a CAIXA, em Relatório Anual de Gestão do FGTS, eram, de fato, subsídios destinados às pessoas físicas cuja renda familiar mensal bruta não ultrapassasse o valor de R\$ 1.500,00 (valor referente ao ano de 2004), ampliando o atendimento à demanda por moradia da população de mais baixa renda. Estes subsídios tinham sua origem em recursos oriundos de 50% do rendimento auferido em aplicações financeiras e, desde que não impactassem o equilíbrio financeiro do FGTS, não tinham obrigatoriedade de retorno. Ampliou-se, notavelmente, a capacidade de atendimento do FGTS às famílias de renda mensal de até 3 salários mínimos. No ano de 2005, o Governo Lula dispôs do maior orçamento para financiamento habitacional desde o início da década de 1980, por meio de diversas fontes e em especial do FGTS. (ROYER, 2009). No ano de 2006, a aprovação da Resolução CCFGTS nº518 consolidou a Resolução nº 460 e, ao mesmo tempo, estabeleceu algumas alterações no sentido de incentivar a produção ou aquisição de imóveis novos e priorizar os municípios integrantes das regiões metropolitanas. Sobre a capacidade do Estado em atuar como regulador dos financiamentos, beneficiando a população de menor renda, Royer verificou que o orçamento final do ano de 2008 é aproximadamente 8,5 vezes o orçamento de 1995, o que demonstra a capacidade financeira do Fundo e também a disposição política e possibilidade da inversão desses recursos nas áreas de habitação e saneamento e infra-estrutura. (ROYER, 2009, p.92)

Ressalta-se que, com a aprovação da Lei nº 11.124, em 16 de junho de 2005⁷⁸, que dispôs sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), o FNHIS e o

78 O Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social resultou de um Projeto de Lei de iniciativa popular, apresentado ao poder legislativo em 1992, mostrando que era necessário que o Estado garantisse, com seus próprios recursos, a produção de moradia popular. Assim, o FNHIS foi constituído com fontes de recursos diferenciados e não apenas do FGTS, que são:

- I – recursos do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social – FAS;
- II – outros fundos ou programas que vierem a ser incorporados ao FNHIS;
- III – dotações do Orçamento Geral da União, classificadas na função de habitação;
- IV – recursos provenientes de empréstimos externos e internos para programas de habitação;
- V – contribuições e doações de pessoas físicas ou jurídicas, entidades e organismos de cooperação nacionais ou internacionais;
- VI – receitas operacionais e patrimoniais de operações realizadas com recursos do FNHIS; e
- VII - receitas decorrentes da alienação dos imóveis da União que lhe vierem a ser destinadas; e
- VIII - outros recursos que lhe vierem a ser destinados.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm>. Acesso em: set. 2013

seu Conselho (CGFNHIS), criou-se um novo arcabouço institucional garantindo a centralização dos programas e projetos destinados à urbanização de assentamentos subnormais e de habitação de interesse social. Este novo sistema seria movimentado por recursos advindos do FGTS e do FNHIS. A regulamentação resultou de ampla mobilização de movimentos populares urbanos que lutavam por uma resposta ao problema habitacional e defendiam a ampliação dos recursos federais, estaduais e municipais, a fim de que o Estado garantisse a provisão da moradia à população de mais baixa renda. Observa-se ainda que Estados e Municípios que aderissem ao SNHIS, deveriam cumprir os requisitos definidos na Lei, criando uma estrutura institucional própria, com a constituição de um fundo financeiro e seu conselho gestor e a elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS).

Nesse sistema, o MCidades passou a gerir uma série de programas habitacionais, entre eles o PAR, e a CAIXA continuou a desempenhar o papel de principal operador do sistema. Os recursos do FGTS eram destinados tanto para financiamentos onerosos, como para financiamentos subsidiados (com recursos combinados com outros fundos). Os outros fundos, como o FAR, FDS, FAT, eram destinados à cobertura de programas já existentes, como o PAR, ou de novos programas, como o *Programa Crédito Solidário* e o *Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários*.

Shimbo (2010) atentou para a permeabilidade do SFHIS quanto à entrada de agentes privados nas linhas de financiamento dotadas de recursos onerosos do FGTS, contrariando a prerrogativa do sistema de que, para a faixa de renda mensal de até 3 salários mínimos, os proponentes deveriam ser, exclusivamente, agentes públicos ou entidades sem fins lucrativos.

Finalmente, é necessário citar o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em 2007, que, como um grande programa de desenvolvimento no nível nacional contemplou grandes obras de infraestrutura em diferentes áreas (energia, rodovias, portos, saneamento e habitação). Diante do início da alocação de recursos ao Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e com a criação do Programa de Aceleração do

Crescimento, os recursos não onerosos direcionados para a provisão habitacional e para a urbanização de assentamentos precários continuaram a ser sensivelmente ampliados⁷⁹.

Diante das alterações no cenário imobiliário, que ocorreu a partir do somatório dos diversos fatores políticos, econômicos, regulatórios e financeiros acima descritos, houve a entrada de uma grande demanda reprimida por habitação no mercado. Nas palavras de Magalhães, Tonucci Filho e Silva (2011):

O momento atual se caracteriza por um grande patamar de demanda efetiva que representa a entrada de um grupo (composto por amplas camadas da população, e não somente nas camadas de baixa renda), anteriormente excluído do mercado por motivos diversos, como se a barragem que estivesse formando este reservatório se rompesse e criasse uma situação de efervescência no mercado imobiliário. (MAGALHÃES, TONUCCI FILHO e SILVA, 2011, p. 26)

Com a euforia no mercado imobiliário e as novas possibilidades de negócios, diversas empresas do setor redefiniram os modelos de organização e as estratégias na produção habitacional para atuarem no segmento popular e viabilizarem a produção em massa da moradia. Algumas das grandes empresas criaram empresas subsidiárias (ou os seus *braços populares*), como a Primóvel, do Grupo Líder, criada no ano de 2008, e a Construtora Horizontes, do Grupo PHV, criada no ano de 2009.

Outras adquiriram totalmente ou associaram-se, através do controle acionário, a empresas menores ou à suas subempreiteiras; outras constituíram consórcios ou *joint ventures*⁸⁰; outras foram criadas a partir de bancos de investimentos, ou mesmo agentes autônomos de investimentos, muitas vezes associados a outras empresas construtoras.

A criação de novas incorporadoras e construtoras com base na associação de profissionais que haviam trabalhado em outras empresas e adquirido certo *know how* no mercado da habitação popular, também foi um fato recorrente. São exemplos: a Ancona Engenharia, a Construtora QBHZ, a Pro Domo Construtora, com sede em Belo Horizonte, Nota-se que estas empresas foram criadas nos anos de 2004, em 2007 e em 2008, respectivamente.

79 Ao apresentar a evolução dos recursos não-onerosos aplicados na produção habitacional e urbanização de assentamentos precários, Bonduki (2009) demonstrou que os investimentos multiplicaram-se por 20, no período entre os anos de 2002 e 2008.

80 Os consórcios são estabelecidos entre empresas de porte considerável, por tempo determinado, com a finalidade de somar esforços para a realização de grandes empreendimentos. A *joint venture* constitui-se em uma associação de empresas, por tempo indeterminado, para atuar em um ou mais negócios, sem que nenhuma das firmas envolvidas perca a sua personalidade jurídica. Ou seja, as organizações empresariais se unem para atuar em determinada atividade econômica sujeita a controle conjunto, com liberdade de desfazer a associação quando melhor lhes convier.

Também subsidiárias com foco no segmento popular, que já haviam sido criadas em período anterior, passaram por um processo de expansão, ampliando, muitas vezes, a participação dentro do próprio grupo:

A expansão dos negócios no mercado imobiliário brasileiro, estimulado pela maior disponibilidade de crédito e ascensão das classes C e D, está diversificando a área de atuação da construtora belo-horizontina Canopus, tradicionalmente voltada para o alto luxo. Em decorrência do novo contexto da economia nacional, inclusive com a redução nas taxas de juros, a construtora Emcasa - braço da Canopus para o segmento popular - está ampliando significativamente as margens de participação na receita do grupo.(DIÁRIO DO COMÉRCIO, 2011).

A criação de novos padrões foi utilizada como estratégia das empresas para captar o público de média e média-baixa renda e uma nova tipologia de empreendimentos populares começou a ser implementada, buscando-se romper com os antigos padrões de conjuntos habitacionais à época do BNH. Assim, abriu-se espaço para pequenos apartamentos com áreas internas, em geral, de até 60m², em empreendimentos com diferenciais até então exclusivos do mercado de luxo e alto luxo, inclusive visando compensar as diferenças locacionais, tais como: *espaço gourmet*, *espaço fitness*, espaços *kids*, portarias e guaritas, fachadas com referências da arquitetura *neoclássica* ou *moderna*, amplas áreas de lazer.

Ao mesmo tempo, as áreas internas dos apartamentos direcionados às classes de renda média e média-alta tornaram-se menores, sendo comum novos empreendimentos com unidades habitacionais de três quartos com até 85m². Esta tendência de readequação das áreas internas foi conseqüência também da valorização fundiária, que levou as empresas a aumentarem o adensamento objetivando elevar o VGV e garantir a realização do empreendimento. Segundo o diretor da construtora Patrimar, Alexandre Veiga:

Trata-se de um novo estilo de vida. Unidades compactas já representam 30% dos lançamentos da empresa. Neste ano, a construtora vendeu 350 unidades de um e dois dormitórios, com áreas entre 56 e 82 metros quadrados, em dois grandes empreendimentos na Vila da Serra. Com o metro quadrado de um apartamento novo avaliado em 8.500 reais, valor 35% menor que o de alguns bairros nobres da Região Centro-Sul de BH, o bairro novalimense tornou-se o principal endereço dos grandes condomínios-clubes. (VEIGA, 2013, p.34).

Para compensar a redução das áreas privativas, as construtoras, muitas vezes, investiram nas áreas de uso comum, pois não interferem no potencial construtivo do empreendimento. Assim, não bastam um playground, um salão de festas e uma piscina. Os *condomínios-clubes* são constituídos por academia, sauna, espaços *gourmet*, espaço

kids, espaço zen, espaço mulher, e toda sorte de espaços para atender ao “novo estilo de vida” proposto e ofertado pelas empresas.

Observa-se ainda que as empresas que mantiveram o foco direcionado ao segmento de alto luxo, também se reorganizaram para se manterem no mercado direcionado à uma clientela cada vez mais exigente. A Construtora Caparaó, por exemplo, com equipe própria de funcionários necessária para garantir a qualidade de seus produtos, criou, no ano de 2004, o Programa Gente Nossa, com o propósito de:

[...] melhorar a qualidade de vida dos funcionários; diminuir a ocorrência de acidentes, faltas e atrasos; proporcionar um ambiente de trabalho mais seguro e agradável; exercer a responsabilidade social empresarial; fortalecer a imagem da empresa perante funcionários, familiares e sociedade e contribuir para o aumento da produtividade e competitividade da empresa. (CAPARAÓ, 2013).

A empresa também lançou o Conceito *Option Line* no ano de 2004, permitindo ao cliente personalizar o imóvel residencial utilizando a estrutura de projetos da própria empresa. Além disso, o cliente poderia escolher serviços *pay-per-use*⁸¹, entre diversas opções como: lavanderia, arrumação e limpeza, central de manutenção e reparos, personal trainer e massagheiro. A reportagem intitulada *Ruas mais desejadas de Belo Horizonte abrigam empreendimentos luxuosos e endinheirados*, da Revista Veja BH (2012), considerou que:

[...] existem três coisas essenciais no momento de estabelecer o preço de uma propriedade: localização, localização e localização. Apesar do exagero, a frase tem seu fundo de verdade. O ponto onde o imóvel está situado — junto com o padrão de construção e a idade — é essencial para determinar o seu valor. Em Belo Horizonte, alguns bairros saltam aos olhos de quem está atrás de uma casa ou de um apartamento. Mas mesmo dentro deles há ruas ou quarteirões especiais. Eles abrigam imóveis com preços superlativos, que chegam a ultrapassar os 13000 reais pelo metro quadrado de área construída. (VEJA, 2013).

Além de uma clientela diferenciada e restrita, que almeja viver em bairros da capital considerados nobres, como Lourdes, Funcionários, Santo Agostinho, Sion, Belvedere, um grande número de investidores é atraído por essas “ilhas de prosperidade”, arriscando-se na aquisição de unidades residenciais e comerciais e visando a obtenção de lucro futuro.

Ao mesmo tempo em que buscavam por inovações no mercado residencial para as camadas de alta renda, essas empresas se voltavam para o mercado de construção e

⁸¹ São serviços próprios da hotelaria, inseridos em edifícios residenciais de alto luxo e cobrados à parte na taxa condominial.

vendas de imóveis comerciais, também direcionados aos segmentos luxo e alto luxo. Em Belo Horizonte, são vários os exemplos: a PHV Engenharia lançou o empreendimento comercial *Center Sul*, no Bairro Santa Lúcia, com salas cujas áreas variam de 115m² a 458m². A Carneiro Costa Empreendimentos, subsidiária da Construtora Líder, lançou o edifício comercial *Carneiro Costa Office*, no Bairro Santo Agostinho, com 10 pavimentos de andares corridos. A Construtora Caparaó lançou o *ABC Emilio Pampolini*, localizado na Praça ABC, no Bairro Funcionários, com 60 salas comerciais de áreas variando entre 62m² a 215m². Também em construção, pela Caparaó, o *Renaissance Work Center*, localizado na Rua Paraíba, no Bairro Funcionários, com andares corridos de até 520m² de área e pela Construtora Patrimar, o *Mayfair Offices*, na Rua dos Otoni, no Bairro Funcionários.

Cumprido considerar que no ano de 2007 nasceu a Odebrecht Realizações Imobiliárias (OR), criada como uma das subsidiárias da Organização Odebrecht para desenvolver projetos residenciais, comerciais, turísticos e multiusos, buscando-se fortalecer a presença da Organização no setor imobiliário. Em Belo Horizonte, encontra-se em construção, desde o final do ano de 2013, o primeiro complexo multiuso da OR, o Parque Avenida, localizado em uma área de aproximadamente 24.000m² na Avenida Raja Gabaglia, importante eixo viário da Região Centro-Sul da capital.

Por sua vez, a Direcional Engenharia lançou o *Monterey Total Life*, ao lado do Shopping Del Rey, na região da Pampulha. Trata-se de um complexo de uso misto onde estão sendo erguidos: um hotel de negócios, o *Go Inn Del Rey*, quatro torres comerciais e duas torres residenciais, com apartamentos de um, dois ou três quartos com suíte, e área de lazer de uso comum aos moradores. Em entrevista ao Estado de Minas (2012), na matéria intitulada *Construtoras apostam em imóveis para negócios como forma de atrair investidores*, o então diretor comercial da Direcional, Guilherme Diamante, declarou, em relação ao referido empreendimento que:

Para uso próprio ou investimento é um bom negócio. Com a remuneração por juros cada vez menor, os imóveis têm sua atratividade elevada, pois têm um retorno na locação melhor do que o residencial. E o conceito misto aumenta essa atratividade do residencial. Um dentista pode ter um consultório no edifício comercial e morar no residencial. Além disso, o conceito imobiliário de uso misto é tendência nos grandes centros urbanos e não vai ser diferente em BH. A Pampulha tem localização privilegiada e é um ponto de conexão entre as áreas que mais se desenvolvem na Grande BH, ligando a Cidade Administrativa, o aeroporto de Confins e a Região Norte à Região Centro-Sul. Além das diversas opções de acesso, as obras de mobilidade urbana para a Copa de 2014 vêm tornando a Pampulha cada dia mais valorizada e atraente. (DIAMANTE, 2013)

Nota-se que o diretor Guilherme Diamante referiu-se à relação direta entre a taxa de juros e o nível de investimento privado no país. Ora, quando a taxa de juros está baixa, os investimentos na produção são mais atrativos do que no mercado financeiro, aumentando, em geral, não só os níveis produtivos como também os níveis de consumo. Assim, é importante considerar que no Governo Lula, a taxa de juros básica (Selic) caiu gradativamente, ao longo do período entre os anos de 2003 e 2010 e, ao final do seu segundo mandato como presidente da República, a taxa apresentava os menores índices em 10 anos.

Ressalta-se assim a dependência da produção e do mercado imobiliário em relação à conjuntura econômica do país. Atraindo mais investimentos, os empreendimentos imobiliários mais recentes configuram-se também como negócios de grande porte, envolvendo capitais que transcendem tanto a escala local quanto os setores usualmente associados à produção imobiliária. Observa-se o crescente envolvimento de parcerias envolvendo outros capitais na busca pela diversificação e do retorno dos investimentos.

Nesse cenário, a Direcional Engenharia iniciou, no ano de 2006, sua expansão para a região norte do país. Inspirada no modelo de construção popular adotado no México, a empresa lançou, na cidade de Manaus (AM), o Allegro Residencial Clube, um empreendimento de 1.984 unidades habitacionais e infra-estrutura completa, incluindo área de lazer, área verde, área institucional e uma área destinada ao comércio. As unidades habitacionais constituem-se de apartamentos de 2 ou 3 quartos, com área variando entre 54m² a 73m², distribuídos em 50 prédios de 4 pavimentos. Já no final do ano de 2013, a Direcional lançou o Projeto Oásis, a ser localizado no Município de Contagem, na RMBH, próximo ao Itaú Power Shopping. Trata-se de um grande complexo que será constituído por dois hotéis, um apart-hotel, duas torres comerciais, além de 1.800 unidades habitacionais. O empreendimento, localizado em área de 94 mil metros quadrados, onde funcionou a antiga fábrica de laminados de ferro La Fersa, foi planejado para ser edificado em 4 etapas.

A FIG. 2 ilustra a localização e a campanha de marketing do Projeto Oásis. Além dos edifícios e a infraestrutura necessária, será construído o Centro de Memória dos Trabalhadores e da Indústria de Contagem, com a restauração de um dos antigos edifícios e das chaminés da fábrica, com auditório e espaço para eventos e convenções, além de

parque, e serão executadas obras de canalização do córrego. São obras que apontam para negociações de contrapartida acertadas entre a empresa e o poder público na aprovação do empreendimento.

FIGURA 2: Folder publicitário do Projeto Oásis



Fonte: DIRECIONAL ENGENHARIA, 2013.

Em entrevista ao jornal O Tempo (2013), na matéria intitulada *Direcional Engenharia vai construir hotéis em Contagem*, o diretor-presidente da Direcional Engenharia, Ricardo Valadares Gontijo, explicou que:

O complexo integra cultura, natureza e lazer. Um empreendimento-conceito como estamos fazendo o Oásis nunca foi feito, nem em Belo Horizonte tem coisa igual. Vamos recuperar um dos galpões e as chaminés, vamos fazer o museu e canalizar o córrego, são obras caras. O córrego terá parede de concreto, é a contrapartida. É que no local do terreno funcionou a Fábrica de Laminados de Ferro La Fersa, aberta na década de 1970. Além do parque e do centro de memória, também faz parte do lançamento da primeira fase do Projeto Oásis um condomínio residencial com apartamentos de dois e três quartos com suíte, e estrutura de lazer completa. As torres terão em torno de 18 andares com nível de acabamento e infraestrutura de babar e que Contagem nunca viu. Vai mudar a maneira de viver. (GONTIJO, 2013).

Além dos grandes empreendimentos de uso misto, a Direcional é responsável pela construção de mais dois hotéis em Belo Horizonte: o *Tulip Inn*, localizado na Rua Antônio de Albuquerque, no Bairro Savassi, em parceria com a empresa de hotelaria *Brazil Hospitality Group* (BHG S.A.), responsável pela marca *Golden Tulip* na América do Sul; o *One Hotels by Caesar Business*, localizado no Bairro Jaraguá, ao lado do Aeroporto da Pampulha, em parceria com a Sancruza Imóveis⁸² e o grupo hoteleiro mexicano *Posadas*. Em que pesem as críticas em relação à alavancagem do setor hoteleiro na RMBH (e no país) e sua relação com a *Copa do Mundo FIFA 2014*⁸³ e, mais indiretamente, com os *Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016*⁸⁴, interessa verificar aqui a articulação de empresas incorporadoras e construtoras na busca por novos nichos de mercado.

O QUADRO 4 mostra que construtoras e incorporadoras mineiras, como a Dharma, a CMR, a Caparaó, a Castelo, a Concreto, a Líder, a Patrimar, tradicionalmente orientadas para os públicos de rendas média-alta e alta, constituíram parcerias para a realização dos novos empreendimentos hoteleiros. Por outro lado, construtoras que atuam com mais direcionamento à demanda por moradia dos segmentos populares, como a Construtora Tenda e a MRV Engenharia, não entraram neste segmento de atuação, à exceção da Direcional Engenharia. Esta empresa tem se destacado pelas estratégias diversificadas, tanto no que refere ao atendimento dos públicos de baixa e médias rendas, quanto aos diferentes usos – residencial, comercial e misto -, além da densidade, abrangência, complexidade e localização de seus empreendimentos.

82 A Sancruza Imóveis é uma empresa mineira incorporadora e corretora de imóveis, com atuação em mais de 100 municípios do Estado de Minas Gerais e com participação em diversos empreendimentos como shopping centers, hotéis, residenciais, loteamentos, condomínios de galpões. A empresa não atua como construtora, constituindo parcerias para a realização dos empreendimentos e incorpora.

83 A Copa do Mundo de 2014, a ser realizada no Brasil, será a vigésima edição do evento internacional de futebol masculino organizado pela Federação Internacional de Futebol (FIFA). O campeonato está previsto para ser disputado durante o período de 12 de junho a 13 de julho, com jogos em doze cidades-sedes: Belo Horizonte (MG), Brasília (DF), Cuiabá (MT), Curitiba (PR), Fortaleza (CE), Manaus (AM), Natal (RN), Porto Alegre (RS), Recife (PE), Rio de Janeiro (RJ), Salvador (BA) e São Paulo (SP).

84 Os Jogos Olímpicos de 2016 serão realizados na cidade do Rio de Janeiro (RJ), no segundo semestre do ano de 2016, entre os dias 5 e 21 de agosto, e os jogos paralímpicos serão realizados entre os dias 7 e 18 de setembro. Será a primeira vez que os Jogos Olímpicos serão sediados em um país da América do Sul.

QUADRO 4 - Levantamento de empreendimentos de hotelaria lançados na RMBH

(Continua...)

Nome do Empreendimento	Empresas: grupos hotelaria, construtoras e incorporadoras	Nº de Unidades	Localização
Bristol Skalla Hotel	Bristol Hotels, Skalla Construções e Incorporações	176	Rua Roquete Mendonça, Bairro São José, Pampulha
Bristol Center Hotel	Bristol Hotels, Dharma Construções, AEL Engenharia	200	Avenida dos Andradas, esquina com Rua Carijós, Centro (em frente ao Viaduto Santa Tereza)
Bristol Stadium Hotel	Bristol Hotels, CMR Construtora	327	Avenida Alfredo Camarate, Bairro São Luís, Pampulha
Bristol Convention Hotel	Bristol Hotels, Sandro Pimenta Construtora e Incorporadora	126	Avenida Amazonas, Bairro Nova Suíça (próximo ao ExpoMinas)
Bristol Jaraguá Hotel	Bristol Hotels, CMR Construtora	70	Rua Boaventura, Bairro Jaraguá, Pampulha
Promenade Hotel & Spa Toscanini	Promenade, Dominus	144	Rua Arturo Toscanini, Bairro Santo Antônio
Go Inn Del Rey	Atlantica Hotels Direcional	200	Avenida Del Rey, Bairro Caiçara (ao lado Shopping Del Rey)
Golden Tulip BH	BHG, RFM Construtora e Incorporadora, Pacific Realty Partners	405	Rua Rio de Janeiro, esquina com Av. do Contorno (Retrofit do esqueleto do antigo Hotel Beira-Rio)
Lavras 150	Promenade, MaSB	160	Rua Lavras, nº 150, Bairro São Pedro (em frente ao Pátio Savassi)
One Hotels Pampulha	Posadas, Sancruza, Direcional	208	Rua Professor Magalhães Perido (ao lado do Aeroporto da Pampulha)
Tulip Inn Savassi	BHG, Direcional	240	Rua Antônio de Albuquerque, Bairro Savassi
Twist Inn Reserva Real	Sleep Hotels, Reserva Real, Design Resorts	204	Junto ao Condomínio Reserva Real, em Lagoa Santa.
Hotel Spa Lagoa Santa	Promenade, Dominus	180	Avenida Getúlio Vargas, Lagoa Santa (na beira da Lagoa)
Site Belvedere - Ibis	Grupo Accor Maio/Paranasa	220	Avenida Raja Gabaglia, ao lado do Casa Raja Shopping
Site Belvedere - Pullman	Grupo Accor Maio/Paranasa	280	Avenida Raja Gabaglia, ao lado do Casa Raja Shopping
Comfort Pampulha	Atlantica Hotels, Construtora Concreto	176	Avenida Presidente Antonio Carlos, nº 7456, Pampulha
Comfort Confins	Atlantica Hotels, Construtora Caparaó	280	Município de Lagoa Santa, próximo ao Aeroporto Internacional Tancredo Neves

(Conclusão)

Nome do Empreendimento	Empresas: grupos hotelaria, construtoras e incorporadoras	Nº de Unidades	Localização
Holiday Inn	Holiday Inn, Construtora Patrimar	216	Rua Professor Morais, esquina com Rua Tomé de Souza
Ramada Minas Casa	Vert Hotéis, Construtora Líder	200	Av. Cristiano Machado (ao lado do Shopping Minas Casa)
San Diego Pampulha	Hotéis Arco Bitarões Construções	80	Avenida Otacílio Negrão de Lima (na orla da Lagoa da Pampulha)
Intercity Premium Belo Horizonte - Raja	Intercity Hotéis, Espaço Engenharia	132	Avenida Raja Gabaglia
Intercity Express Belo Horizonte - Expominas	Intercity Hotéis, Castelo Engenharia	286	Avenida Amazonas, nº 7700. (ao lado do ExpoMinas)
Best Western Plus Pampulha Design Hotel	Best Western, Incortel Incorporação e Hotelaria	69	Avenida Otacílio Negrão de Lima (na orla da Lagoa da Pampulha)
Total	23 empreendimentos	4579 unidades hotelaria	

Fonte: Elaborado pela autora a partir de pesquisas na internet.

Independente do segmento de atuação da empresa ocorreu, em particular naquelas com sedes nas grandes metrópoles, a fusão do agente incorporador⁸⁵, do agente construtor, do agente comercializador e até mesmo do agente financiador em uma mesma empresa, com o objetivo de viabilizar ganhos extraordinários. Grandes empresas construtoras passaram a coordenar e executar a incorporação, através de uma estrutura operacional capaz de mobilizar todos os fatores necessários à aquisição do terreno, à captação do suporte financeiro às operações, à produção da habitação até o “lançamento do produto na prateleira”, para então ser comercializado. Também passaram a exercer a função de corretoras de imóveis, distribuindo centrais em diversos pontos da cidade para a venda dos imóveis que produz, conforme ilustra a FIG. 3.

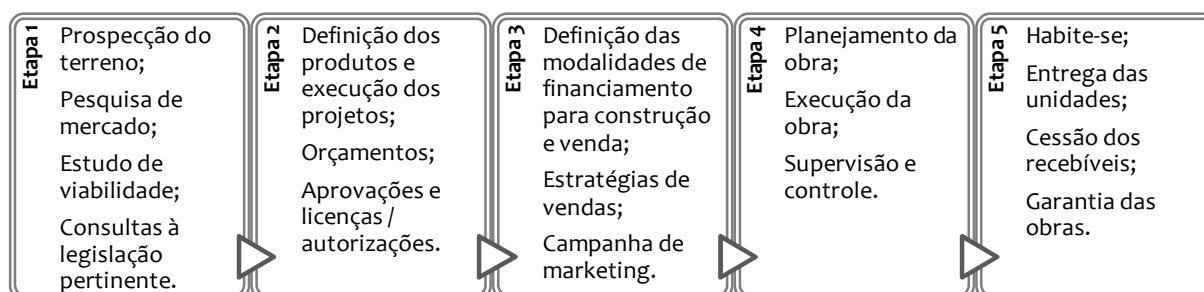
As empresas se reorganizaram em um modelo de negócio mais complexo e deixaram de ser construtoras contratadas para obras isoladas. Novas empresas também foram criadas a partir da fusão de empresas existentes. A MASB, por exemplo, é uma incorporadora e construtora de imóveis, fundada no ano de 2007 a partir de três

85 Segundo Ribeiro (1997), a produção e a comercialização da habitação se realiza a partir do processo de incorporação imobiliária, que articula os demais agentes responsáveis pelo processo, que são o proprietário da terra, o construtor e o financiador. “O incorporador é o agente que, comprando o terreno e detendo o financiamento para a construção e comercialização, decide o processo de produção, no que diz respeito às características arquitetônicas, econômico-financeiras e locais.” (RIBEIRO, 1997, p.94).

empresas sócias fundadoras que já atuavam nos mercados imobiliário e da construção civil: Metro Participações Imobiliárias, Alicerce Empreendimentos e Santa Bárbara Desenvolvimento Imobiliário.

De uma forma geral, as empresas passaram a ser agentes patrocinadores de grandes empreendimentos e muitas desenvolveram marcas e sistemas próprios de venda ou ainda constituíram subsidiárias para os serviços de venda. Sua ação passou a abarcar todas as fases da cadeia produtiva da habitação e, assim, se apropriar de todo o lucro gerado neste processo econômico.

FIGURA 3: Etapas de produção das empresas da incorporação e construção habitacional



Fonte: Produzido pela autora

Uma série de agentes foram mobilizados e passaram a integrar o processo da incorporação imobiliária: proprietários fundiários; financiadores; arquitetos e urbanistas; engenheiros civis e projetistas; orçamentistas; construtores; advogados; publicitários; economistas; contadores; corretores imobiliários; etc.

Além da reorganização de procedimentos internos e diversificação, outra estratégia utilizada foi o lançamento de ações para serem negociadas na Bolsa de Valores do Estado de São Paulo (BOVESPA). Entre os anos de 2006 a 2010, vinte e oito empresas abriram seu capital no segmento Novo Mercado⁸⁶, visando captar recursos e financiar seus projetos de crescimento, tornando-se ainda mais competitivas. Através da Oferta

⁸⁶ Há mais de dez anos, a Bovespa criou os segmentos especiais – Bovespa Mais, Novo Mercado, Nivel2 e Nivel 1 -, ao perceber que era preciso ter segmentos adequados aos diversos perfis de empresas. Lançado no ano 2000, o Novo Mercado constitui-se em um desses segmentos, com regras diferenciadas de governança corporativa, do qual passaram a fazer parte as 26 empresas do segmento da Construção Civil, além de 2 empresas do segmento da Intermediação Imobiliária. A listagem nesse segmento especial implica na adoção de um conjunto de regras societárias que ampliam os direitos dos acionistas, além da adoção de uma política de divulgação de informações mais transparente e abrangente.

Pública de Ações (OPA) ou, em inglês, *Initial Public Offering* (IPO)⁸⁷, essas empresas lastrearam seus papéis em propriedades fundiárias e lançamentos imobiliários futuros. Diante disso, o bilionário aporte de investimentos ampliou a área de atuação de várias empresas, que fortaleceram e agilizaram seus processos de expansão geográfica, passando à condição de empresas nacionais e não mais regionais.

Essas empresas foram listadas no segmento “construção civil”, do subsetor “construção e engenharia” que, por sua vez, encontra-se no setor “construção e transporte”, da BOVESPA. Os nomes da razão social e do pregão, além do ano de abertura de capital, encontram-se listados no QUADRO 5.

Nota-se que o segmento de corretagem de imóveis também passou por um processo de concentração do capital a partir do IPO de duas empresas - Brasil Brokers e Lopes Brasil -, que passaram a disputar o controle do mercado no nível nacional, através dos recursos que viabilizaram a aquisição de diversas empresas regionais, como mostra o QUADRO 6.

As empresas incorporadoras e construtoras, em processo de abertura de capital na BOVESPA, recorreram à formação de um estoque de terras (*landbank*), através de alto investimento na busca e aquisição de terrenos, de forma a garantir, aos investidores externos, sua reprodução contínua e ampliada e a valorização do capital empregado nas empresas. Na RMBH, foi possível observar que grandes empresas da construção, preparando-se para abertura de capital em meados de 2006 e 2007, foram protagonistas de uma disputa pela aquisição de terrenos para a incorporação de empreendimentos habitacionais. Sem o *landbank*, essas empresas dificilmente conseguiriam atrair investidores na bolsa de valores, pois não teriam como garantir os lançamentos imobiliários futuros e, portanto, lucros, ainda mais quando o ciclo de produção da habitação é longo e tem como ponto de partida a disponibilidade do terreno. Nesse sentido, a necessidade do *landbank* lançou luz sobre a escassez de terra urbanizada nas metrópoles e as incorporadoras e construtoras tornaram-se também proprietárias de terrenos, que por sua vez se tornaram uma fonte significativa de ganho para estas empresas, em particular quando na presença de uma inflação de preços de terrenos.

87 IPO equivale ao primeiro lançamento de ações de uma empresa no mercado. Por meio do IPO, é oferecida uma “fatia” da empresa a novos investidores, que passarão a ser sócios. Para a empresa, o objetivo é captar recursos e aumentar o capital; para os investidores é a expectativa de obter lucro com a valorização de preço da ação da empresa.

QUADRO 5 - Abertura de Capital na BOVESPA (2006-2010)

(Setor Econômico: Construção e Transporte; Subsetor: Construção e Engenharia;

Segmento: Construção Civil)

Razão Social	Nome de Pregão	Ano de abertura
CYRELA BRAZIL REALTY S.A.EMPREENDE E PART	CYRELA REALT*	1998 ou antes
GAFISA S.A.	GAFISA*	1998 ou antes
ROSSI RESIDENCIAL S.A.	ROSSI RESID*	1998 ou antes
CONSTRUTORA ADOLPHO LINDENBERG S.A.	CONST A LIND	1999
JOAO FORTES ENGENHARIA S.A.	JOAO FORTES	1999
ABYARA PLANEJAMENTO IMOBILIÁRIO S.A.	ABYARA**	2006
BRASCAN RESIDENTIAL PROPERTIES S.A.	BRASCAN***	2006
COMPANY S.A.	COMPANY***	2006
KLABIN SEGALL S.A.	KLABIN SEGALL**	2006
AGRA EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS S.A.	AGRA**	2007
CAMARGO CORREA DESENVOLVIMENTO IMOBILIÁRIO S.A.	CCDESIMOB *****	2007
CR2 EMPREENDIMENTOS IMOBILIARIOS S.A.	CR2	2007
EVEN CONSTRUTORA E INCORPORADORA S.A.	EVEN	2007
EZ TEC EMPREENDE. E PARTICIPACOES S.A.	EZTEC	2007
HELBOR EMPREENDIMENTOS S.A.	HELBOR	2007
INPAR S.A.	INPAR****	2007
JHSF PARTICIPACOES S.A.	JHSF PART	2007
MRV ENGENHARIA E PARTICIPACOES S.A.	MRV	2007
PDG REALTY S.A. EMPREENDE E PARTICIPACOES	PDG REALTY	2007
RODOBENS NEGOCIOS IMOBILIARIOS S.A.	RODOBENSIMOB	2007
TECNISA S.A.	TECNISA	2007
TRISUL S.A.	TRISUL	2007
BROOKFIELD INCORPORAÇÕES S.A.	BROOKFIELD***	2009
DIRECIONAL ENGENHARIA S.A.	DIRECIONAL	2009
TGLT S.A	TGLT*****	2010
CONSTRUTORA TENDA S.A.	TENDA*****	2007
AGRE EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS S.A	AGRE EMP IMO	2009
VIVER INCORPORADORA E CONSTRUTORA S.A.	VIVER	2011

Fonte: Elaboração própria a partir de informações coletadas na BOVESPA.(Acesso em 09.07.2013)

*Cyrela, Rossi e Gafisa aderiram ao Novo Mercado da Bovespa em 2006.

** A partir de 12 de fevereiro de 2009, as ações de emissão da Abyara, da Agra e da Klabin Segall deixaram de ser negociadas na BOVESPA, devido à incorporação de suas ações pela Agre Empreendimentos Imobiliários. Em maio de 2010 a PDG Realty adquiriu a Agre Emp Imo.

*** A partir de 27 de novembro de 2008, as ações de emissão da Company deixaram de ser negociadas na BOVESPA devido à incorporação de suas ações pela Brascan. E a partir de 25 de junho de 2009, as ações de emissão da Brascan passaram a ser negociadas com o novo nome de pregão Brookfield.

****A partir de 05 de maio de 2011, as ações de emissão da Inpar passaram a ser negociadas com o novo nome de pregão Viver.

*****A partir de 10 de fevereiro de 2010, a Tenda deixou de integrar o Novo Mercado da Bovespa, devido a sua incorporação pela Gafisa.

***** A TGLT S.A é uma incorporadora imobiliária que atua na Argentina e Uruguai. Fundada em 2005, associou-se à PDG Realty em 2007.

***** Em outubro de 2012 a Camargo Corrêa Desenvolvimento Imobiliário S.A. anunciou o cancelamento de registro de companhia aberta na Bovespa.

QUADRO 6 - Abertura de Capital na BOVESPA (2006 – 2007)

(Setor Econômico: Construção e Transporte; Subsetor: Construção e Engenharia;

Segmento: Intermediação Imobiliária)

Razão Social	Nome de Pregão	Ano de Abertura
BRASIL BROKERS PARTICIPACOES S.A.	BR BROKERS	2007
LPS BRASIL - CONSULTORIA DE IMOVEIS S.A.	LOPES BRASIL	2006

Fonte: Elaboração própria a partir de informações coletadas na BOVESPA.

Diante da elevada concentração de capital, o mercado habitacional foi fortemente potencializado pelas empresas incorporadoras e construtoras de grande porte que, com forte apoio do Estado e simultâneo aporte de capital estrangeiro, ampliaram suas atividades de negócios e expandiram geograficamente pelo país, ampliando a escala de investimentos e conquistando novos mercados. A abertura de capital das empresas construtoras e incorporadoras na BOVESPA potencializou o processo de associação entre o mercado financeiro e o setor imobiliário, que já vinha sendo esboçado desde a criação

do SFI, no ano de 1997, como vimos. Ressalta-se ainda que a propriedade é o principal lastro de uma política de captação de recursos e portanto há uma enorme dificuldade de combinar os modelos de mercado com políticas de concessão de uso para fins de moradia, ou arrendamento, como no Programa de Arrendamento Residencial. Enfim, propriedade é garantia e garantia é a base do sistema de crédito operado pelo mercado. (Royer, 2009, p.42).

Observa-se que, das empresas listadas no QUADRO 5, apenas as empresas Direcional Engenharia, MRV Engenharia e Participações e a Construtora Tenda, todas com sede em Belo Horizonte, trabalhavam, originalmente, com o segmento popular. Outras empresas, como a CyrelaBrazil Realty, Gafisa, PDG Realty, Rodobens Negócios Imobiliários e Rossi Residencial criaram estratégias para se inserirem no mercado popular. Seguem-se alguns fatos referentes às recentes reconfigurações destas empresas:

- Com o ingresso no Novo Mercado da Bovespa, em 2005, passou a se chamar *CyrelaBrazilRealty S.A.*; no ano de 2006 a empresa iniciou a expansão geográfica para 7 estados brasileiros (atualmente está presente em mais de 30 cidades), incorporou a RJZ Engenharia, com sede no Rio de Janeiro e criou a Living (empresa com foco na produção de empreendimentos populares); no ano de 2007 criou a *CyrelaCommercialProperties (CCP)*, a partir da cisão dos imóveis corporativos, centros de logísticas e shoppings centers; no ano de 2009 incorporou a Goldsztein Participações, com atuação na região sul e constituiu *joint ventures* com diversas empresas, entre elas a Construtora Concina, com sede em Campinas (SP), a Cury Empreendimentos Imobiliários, com sede em São Paulo (SP), a Construtora SKR, com sede em São Paulo (SP), com a IRSA - empresa argentina do setor imobiliário -, com a Líder, com sede em Belo Horizonte (MG), criando a *joint venture* LiderCyrela.
- No ano de 2006 a Gafisa, empresa de tradição no setor da incorporação e construção imobiliária, que concentrava as suas atividades no Rio de Janeiro e posteriormente expandiu para São Paulo, comprou a AlphaVille Urbanismo, passando a atuar no segmento de incorporação e venda de loteamentos de alto padrão; ainda no ano de 2006, foi criada a Gafisa Vendas, com o intuito agilizar as vendas dos imóveis e de fortalecer o suporte das equipes de vendas terceirizadas; no ano de 2007 criou a subsidiária Fit Residencial Empreendimentos Imobiliários,

braço popular do grupo, direcionada a incorporação, construção e administração de projetos residenciais para a população de média e média-baixa renda; no ano de 2008 passou a controlar integralmente a Construtora Tenda e a Fit foi incorporada pela Tenda. No ano de 2010 as ações da Tenda deixaram de ser negociadas na BOVESPA, passando a integrar as ações da Gafisa.

- A PDG teve sua origem em 2003 como uma área focada no ramo imobiliário do Banco Pactual. Com a abertura de capital no ano de 2007, adquiriu três empresas incorporadoras e construtoras: a Goldfarb, A CHL e a Agre. No ano de 2009, a PDG anunciou a intenção de atuar no mercado da região nordeste, em suas três principais capitais - Fortaleza, Recife e Salvador - com a marca Goldfarb, a bandeira escolhida para atuar no Programa Minha Casa, Minha Vida. No Centro-Oeste, a Goldfarb fez parceria com a Terrano, loteadora com experiência no parcelamento de grandes áreas rurais. A região Centro-Oeste representava 9% do seu banco de terrenos em 2008 e passou para 21%, no ano de 2009. No ano de 2010 a empresa adquiriu a totalidade da Incorporadora Asacorp, com sede em Belo Horizonte até então.
- No ano de 2006, a Rossi Residencial iniciou sua expansão geográfica com a inauguração da regional Brasília e o estabelecimento de *joint ventures* com outras incorporadoras e construtoras de atuação regional. Em Belo Horizonte, a Rossi estabeleceu *joint venture* com a construtora mineira Alicerce, focada no segmento luxo. No ano de 2007, inaugurou as regionais Nordeste e Oeste e em 2009 lançou a Rossi Ideal, voltada ao segmento popular, de acordo com as diretrizes do Programa Minha Casa Minha Vida. Em 2010 lançou a Rossi Mais, também direcionada ao segmento popular. Em 2011, a Rossi Residencial constituiu *jointventure* com a Norcon⁸⁸, constituindo a Norcon-Rossi para operar nos mercados dos Estados de Alagoas, Bahia e Sergipe. No ano de 2012, foi criada a subsidiária *Rossi Commercial Properties*, para atuar no segmento de *shoppings centers* e projetos de uso misto, em cidades de médio porte; e a subsidiária Rossi Urbanizadora, com foco em loteamentos unifamiliares e multifamiliares. Esta

88 A Norcon é uma incorporadora e construtora sergipana com forte atuação no nordeste.

empresa já nasceu com um estoque de terrenos, oriundo do *landbank* à época do IPO da Rossi Residencial.

- Após o ano de 2002, a Rodobens Negócios Imobiliários iniciou sua expansão no segmento popular, com a criação do produto Terra Nova, direcionado para a população de renda mensal acima de 5 salários mínimos e, no ano de 2008 lançou o produto Moradas, direcionado para a população de renda mensal acima de 3 salários mínimos. O desenvolvimento dos empreendimentos da Rodobens é realizado em parceria, através de sociedades constituídas com propósito específico (SPE), mediante participações diretas nos empreendimentos ou por meio de consórcios, com o objetivo de maximizar o aproveitamento das diferentes oportunidades de mercado. Em Minas Gerais, a empresa mantém uma parceria com a Construtora Lincoln Veloso. No ano de 2012, foram criadas duas subsidiárias buscando diversificação: por meio da Rodobens Malls, a empresa passou a explorar o desenvolvimento de centros comerciais e, por meio da Rodobens Urbanismo, grandes áreas do banco de terras da empresa começaram a ser destinadas a loteamentos.

Com toda a movimentação no que se referiu à maior oferta de créditos oriundos da Caderneta de Poupança e do FGTS para a população da baixa renda, conforme vimos, além da capitalização de diversas empresas na BOVESPA, a enorme busca por terras urbanizadas e o elevado aporte de investimentos, o mercado imobiliário aqueceu sobremaneira. No entanto, neste mesmo ciclo de expansão das empresas incorporadoras e construtoras, também ocorreu uma série diversas fusões e aquisições, levando, ao que parece, a uma depuração do setor. Nesse sentido, algumas empresas apresentaram sérios problemas diante das exigências e critérios do mercado de capitais. Para ilustrar, pode-se utilizar o caso da Construtora Tenda, posta à venda no ano de 2008, apenas um ano após a abertura de capital na Bovespa:

Depois de amargar uma queda de 65% em suas ações no mês de agosto, a Construtora Tenda vai transferir seu controle acionário para a Gafisa, segunda maior construtora do mercado, em operação anunciada nesta segunda-feira (1/9). Em troca, a Tenda, especializada em imóveis populares, incorporará a Fit, subsidiária da Gafisa dedicada à construção de imóveis para a população de baixa renda. As ações da Tenda continuarão a ser negociadas no Novo Mercado. (ÉPOCA NEGÓCIOS, 2008).

Várias foram as razões para os baixos resultados que a construtora apresentou, entre elas: a compra de terras inadequadas para a edificação, na formação do seu *landbank*; projetos arquitetônicos e complementares mal estudados e conduzidos; estrutura organizacional ineficiente para gerir muitos canteiros de obras ao mesmo tempo, o que provocou grandes atrasos, descontrole de orçamentos e desvios de custos; e principalmente, elevados níveis de inadimplência verificados. Cumpre ressaltar que a Construtora Tenda trabalhava com o sistema de franqueados na execução das obras e alguns empreiteiros também apresentaram problemas estruturais, diante do aumento da escala das construções e a não recomposição das suas margens de lucratividade, que já eram consideradas muito apertadas. Nesse cenário, o desempenho da empresa no mercado encontrou-se seriamente comprometido:

O temor é maior no caso específico da Tenda, justamente porque ela tem o maior índice de rescisões contratuais do mercado. Nada menos que 22% dos negócios fechados entre a construtora e seus clientes são desfeitos. Para efeito de comparação, a média de mercado é inferior a 5%. Isso se deve ao modelo de venda da Tenda, centrado em lojas próprias em ruas de comércio popular, onde potenciais clientes são abordados como nas financeiras. Em vez de crédito, são oferecidos imóveis. “Muita gente assina o contrato por impulso, paga um ou dois meses e depois desiste”, afirma o controlador de uma construtora também especializada no segmento residencial de baixa renda, que pede para não ser identificado. “É por isso que as vendas anunciadas pela Tenda não são consideradas firmes”, diz ele. (ÉPOCA NEGÓCIOS, 2008).

Nota-se que a estratégia da empresa, no que se referia especialmente à “gestão da inadimplência” no sentido de apoiar a formação de capital de giro e garantir sobrelucros a partir da não devolução integral das parcelas pagas pelo cliente, aliada às revendas sucessivas de um mesmo imóvel, não se sustentou no mercado de capitais. Com um mau desempenho e sem garantias de rendimentos futuros aos investidores, o valor das ações caiu sobremaneira e a empresa sofreu forte desvalorização e descrédito.

No final do ano de 2008, a aquisição da Tenda pela Gafisa e a incorporação da subsidiária Fit Residencial Empreendimentos Imobiliários à Tenda, mostraram o interesse da Gafisa em reforçar sua atuação no segmento da baixa renda. Contudo, a reestruturação do seu “braço popular”, na situação econômica em que se encontrava, repercutiu negativamente nos valores financeiros e na própria credibilidade da Gafisa, que necessitou iniciar um amplo processo de organização interna. Após quase 3 anos apresentando elevados níveis de cancelamentos de vendas e sucessivas quedas nos resultados financeiros do grupo, a Gafisa paralisou os lançamentos de empreendimentos

da Tenda, cujo público-alvo foram sempre as famílias com renda familiar mensal entre 3 e 6 salários mínimos. Precisávamos entender como operar neste mercado. Como produzir no custo, qualidade e tempo corretos (Calciolari, 2014). Na reportagem intitulada “Gafisa tenta afastar a sombra da Tenda, mas ações despencam”, de 16 de novembro de 2011, a Revista Exame (2011) mostrou que a desvalorização dos papéis da empresa na BOVESPA havia atingido uma queda superior a 50% no lucro líquido na comparação com o mesmo período do ano de 2010.

Algumas respostas dos gestores da Gafisa aos problemas apresentados na aquisição da Tenda foram a padronização dos produtos em apenas um modelo arquitetônico e a adoção de métodos de fabricação e tecnologias de processo no sentido de se reduzir consideravelmente o tempo da produção e adequar a estrutura de custos e despesas. Em relação à estratégia de vendas, a empresa buscou reavaliar a carteira de clientes e lançar empreendimentos somente com a certeza do financiamento e o repasse de recursos pela Caixa Econômica Federal ou Banco do Brasil. A empresa também tomou para si a tarefa de orientar o cliente quanto a obter o financiamento imobiliário, no menor tempo possível.

Ressalta-se que a intervenção do Estado no financiamento à população pobre é de fundamental importância para a realização do negócio imobiliário, uma vez que essas famílias não conseguem pagar os financiamentos disponíveis no mercado formal, qualquer que seja a taxa de juros empregada e as condições de parcelamento.

No ano de 2014, a Gafisa anunciou a separação jurídica em relação à Tenda, indicando uma estratégia da empresa visando clarear a separação entre os diversos segmentos atendidos e (re)conquistar a credibilidade junto ao mercado de capitais, uma vez que a remoção de um ativo de baixo desempenho, como a Tenda, poderia favorecer uma maior rentabilidade nas operações da Gafisa: É o primeiro passo para reforçar no mercado de capitais a noção de que são negócios diferentes, com qualidades específicas. No caso da Gafisa, voltada aos imóveis de alto padrão, as margens são maiores. No caso da Tenda, é o giro mais rápido que traz o retorno ao acionista. (Calciolari, 2014).

Além do anúncio da separação das empresas, a Gafisa voltou a concentrar a produção nos mercados do Rio de Janeiro e São Paulo, direcionada aos segmentos dos tipos luxo e alto luxo, nos quais já possuía uma posição de liderança no mercado

imobiliário, e continuou a ajustar a operação da Tenda com vistas a permitir um crescimento cauteloso.

O caso da construtora Kablin Segall, que abriu seu capital na BOVESPA no ano de 2006 e foi posta à venda no ano de 2009, também ilustrou a dificuldade de algumas empresas em honrar compromissos financeiros frente ao mercado de capitais. Após sua contínua desvalorização, a empresa assinou um acordo com o grupo espanhol Veremonte Participações e com a também construtora Agra Empreendimentos Imobiliários para estabelecer uma “associação estratégica” e capitalizar a empresa. Nota-se que o acordo de investimento teve como objetivo fortalecer a posição da Kablin Segall e reforçar sua estrutura no mercado de capitais, para uma maior geração de valor no longo prazo. No entanto, Royer (2009) questionou o caso desta empresa e apontou para dúvidas sobre a captação de recursos via mercado de títulos e mercado de capitais, como sendo realmente mais adequados em relação à captação de recursos da Caderneta de Poupança e do FGTS.

Não obstante as dificuldades enfrentadas por empresas para a sua manutenção no mercado de capitais, cumpre ressaltar que, na década de 2000, ao passo de uma maior complexidade tanto na atuação dos capitais no setor imobiliário, quanto nos modelos de negócios das empresas incorporadoras e construtoras, a produção dos empreendimentos tornou-se mais complexa, e, em muitos casos, passaram a associar residência, comércio e serviços, espaços para convenções e turismo. Neste contexto, as discussões em torno dos impactos desta recente produção no espaço urbano e da dinâmica de segregação socioespacial da população metropolitana foram trazidas à tona na subseção, a seguir.

3.3.1 PRODUÇÃO HABITACIONAL RECENTE NA RMBH

O mercado imobiliário da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), assim como nas outras metrópoles brasileiras, passa por transformações significativas. Como vimos, especialmente a partir do ano de 1996 vem ocorrendo uma expressiva dinamização e expansão do setor da construção civil, sobretudo na construção de novas unidades habitacionais, além de uma forte elevação do preço da terra e do valor das unidades imobiliárias, com conseqüências para a estruturação socioespacial da região. A

entrada, no mercado de compra e venda de moradias das camadas de baixa e, sobretudo, de média renda da população, a partir da construção de um aparato institucional e de uma estrutura de financiamentos à habitação, constituiu-se poderoso fator de crescimento da oferta de imóveis na RMBH.

Diante disso, a nova lógica de produção habitacional passou a ser: grandes grupos lançam grandes empreendimentos, a fim de garantir ganhos em escala, ainda que o grande volume de créditos tenha favorecido também a intensificação da atividade de pequenos empreendedores. Na Região Metropolitana de Belo Horizonte, o que se observa é um mercado habitacional com crescimento bastante heterogêneo, com relação aos tipos de imóveis ofertados, que agregam desde empreendimentos constituídos de dezenas de edifícios e centenas de unidades habitacionais até pequenos edifícios e conjuntos de casas (muitas vezes geminadas), voltados para o mercado de renda média e baixa, até parcelamentos horizontais e condomínios verticais direcionados ao mercado de alta renda. O mercado de terras, cuja lógica acompanha o mercado habitacional, apresentou duas características principais: de um lado, a expansão territorial dos loteamentos populares para periferias mais distantes, reafirmando e fortalecendo o movimento de periferização e, de outro, intensificou-se o padrão de autossegregação das categorias dirigentes, na forma dos loteamentos fechados, especialmente em áreas próximas aos espaços ricos em serviços e bens de consumo coletivos da zona central de Belo Horizonte, aprofundando-se as desigualdades na apropriação do solo urbano na RMBH. Mais recentemente, esse padrão tende a se expandir também para periferias antes caracterizadas pela ocupação precária de segmentos populares, a partir do licenciamento de grandes empreendimentos para a alta renda, produzidos também através de capital internacional.

Este cenário aponta para novas tendências de estruturação do espaço metropolitano, ao mesmo tempo em que reflete a desigualdade como um processo intrínseco ao desenvolvimento do espaço urbano capitalista.

Até os anos 2000, a estrutura socioespacial metropolitana era caracterizada por: a) crescente *elitização* dos espaços centrais e peri-centrais, lugar de concentração das elites dirigentes e intelectuais; b) expansão dessas áreas elitizadas para a região sul, alcançando principalmente o Município de Nova Lima, com ocupação de loteamentos

fechados e grandes empreendimentos residenciais; c) crescente *espraiamento* territorial das classes médias (pequenos empregadores, profissionais de nível superior e parte dos segmentos de ocupação de nível médio), estendendo-se inclusive para parte da região industrial, mesclando-se aos operários mais qualificados; d) consolidação dos espaços populares na porção norte da região metropolitana⁸⁹.

Na década de 2000, destacaram-se dois fenômenos que impactaram de forma significativa a estrutura socioespacial metropolitana. Em primeiro lugar, um conjunto de importantes investimentos públicos nas áreas a norte da região resultou na atração por novos empreendimentos imobiliários privados e gerou grande valorização especulativa no preço da terra⁹⁰. Destacam-se: a via expressa que liga Belo Horizonte ao Aeroporto Internacional Tancredo Neves, no Município de Confins, conhecida como Linha Verde; a implantação do Aeroporto Industrial de Confins; a nova sede administrativa do Governo do Estado (Cidade Administrativa – CAMG), na divisa entre os municípios de Belo Horizonte, Vespasiano e Santa Luzia; o Parque Tecnológico situado no Campus da UFMG, na Pampulha e o projeto do Pólo de Microeletrônica no Município de Vespasiano:

[...] observa-se a consolidação de uma nova centralidade que envolve o centro tradicional de Venda Nova conurbado com Justinópolis em Ribeirão das Neves a oeste, com a região da Pampulha ao sul e com centro do São Benedito em Santa Luzia, incorporando progressivamente áreas dos municípios de Vespasiano, Confins e Lagoa Santa. Na direção noroeste, a sede de Sete Lagoas, já no Colar Metropolitano, tem aumentado sua influência sobre os municípios daquela região, como Matozinhos, Pedro Leopoldo, Baldim e Capim Branco. (UFMG, 2011 p. 193)

Em segundo lugar, a conjuntura política e macroeconômica favorável à intensificação de empreendimentos imobiliários produziu um *boom* imobiliário, que favoreceu a expansão das empresas ao mesmo tempo em que se caracterizou pela expansão territorial da região, incorporação de novos segmentos de mercado e disseminação da tipologia *apartamento* em espaços antes caracterizados pela moradia do tipo casa.

89 Para análises mais detalhadas dessa estrutura, ver: Costa *et al.* (2006) e Mendonça (2008).

90 O grande aumento no preço da terra no primeiro momento foi resultante de uma expectativa que ainda passa por um processo de acomodação. Entrevistas realizadas com agentes corretores no distrito de São Benedito, no Município de Santa Luzia, no primeiro semestre de 2010, mostraram casos de famílias adquirentes de moradias que, ao constatarem incapacidade de pagamento colocavam o imóvel à venda, mas os preços praticados no mercado eram menores do que aquele inicialmente pago.

Ainda nos anos 2000, permaneceu a produção de lotes populares nos vetores norte e oeste. A estes se somam loteamentos de sítios de recreio, com destaque, nestas regiões, para os municípios de Esmeraldas e Lagoa Santa. Centros locais também permanecem restritos às funções públicas, como as sedes municipais, exercendo pouca atratividade sobre o próprio território, como é o caso das sedes municipais de Capim Branco, Baldim, Jaboticatubas, Taquaraçu de Minas, Nova União, Raposos, Itaguara, Itatiaiuçu e Rio Manso. (UFMG, 2011).

A novidade foram os grandes empreendimentos previstos para os municípios mais distantes, na porção meridional. Ressalta-se que os investimentos públicos no espaço, especialmente com a implantação da Cidade Administrativa, na Linha Verde, resultaram na atração por novos empreendimentos imobiliários privados. Dois exemplos são o Precon Park e o Resort Reserva Real. O primeiro, localizado em uma primeira fase de implantação, em áreas próximas ao aeroporto internacional, nos municípios de Confins e Pedro Leopoldo, e em Lagoa Santa, em uma segunda fase:

Concebido para ser uma tecnópolis, o projeto compreende cinco 'âncoras': ensino, ciência e tecnologia, residencial, armazenamento e logística, e entretenimento. Abrange uma área total de 12 milhões de metros quadrados na qual serão construídos: um parque de ciência e tecnologia (no qual já se encontra em funcionamento uma universidade de Pedro Leopoldo), um parque de negócios, um empreendimento residencial com diversificação de usos e tipologia residencial e um parque esportivo (incluindo um estádio de futebol para 35 mil pessoas). (COSTA & MENDONÇA, 2012, p. 60).

Por sua vez, o *Resort Reserva Real*, denominado inicialmente Quintas do Rio das Velhas, licenciado para implantação na porção sul do município de Jaboticatubas, também se caracteriza como um condomínio residencial de alta renda, que se diferencia por oferecer tanto equipamentos sofisticados para dar suporte ao empreendimento, quanto uma infraestrutura interna completa em serviços urbanos. Com área total de 1.000 hectares, o projeto prevê pista de pouso para helicópteros, campos de golfe, centro hípico, centro comercial e um conjunto de habitações de interesse social. Nota-se que estas habitações provavelmente se direcionam à uma população que comporia um apoio ao complexo, no que se refere à força de trabalho demandada pelos moradores da alta renda e pelas atividades que poderão se instalar no local.

No eixo sul da RMBH, destaca-se o Município de Nova Lima, onde ainda permanece a predominância de produção de lotes de grandes dimensões direcionados

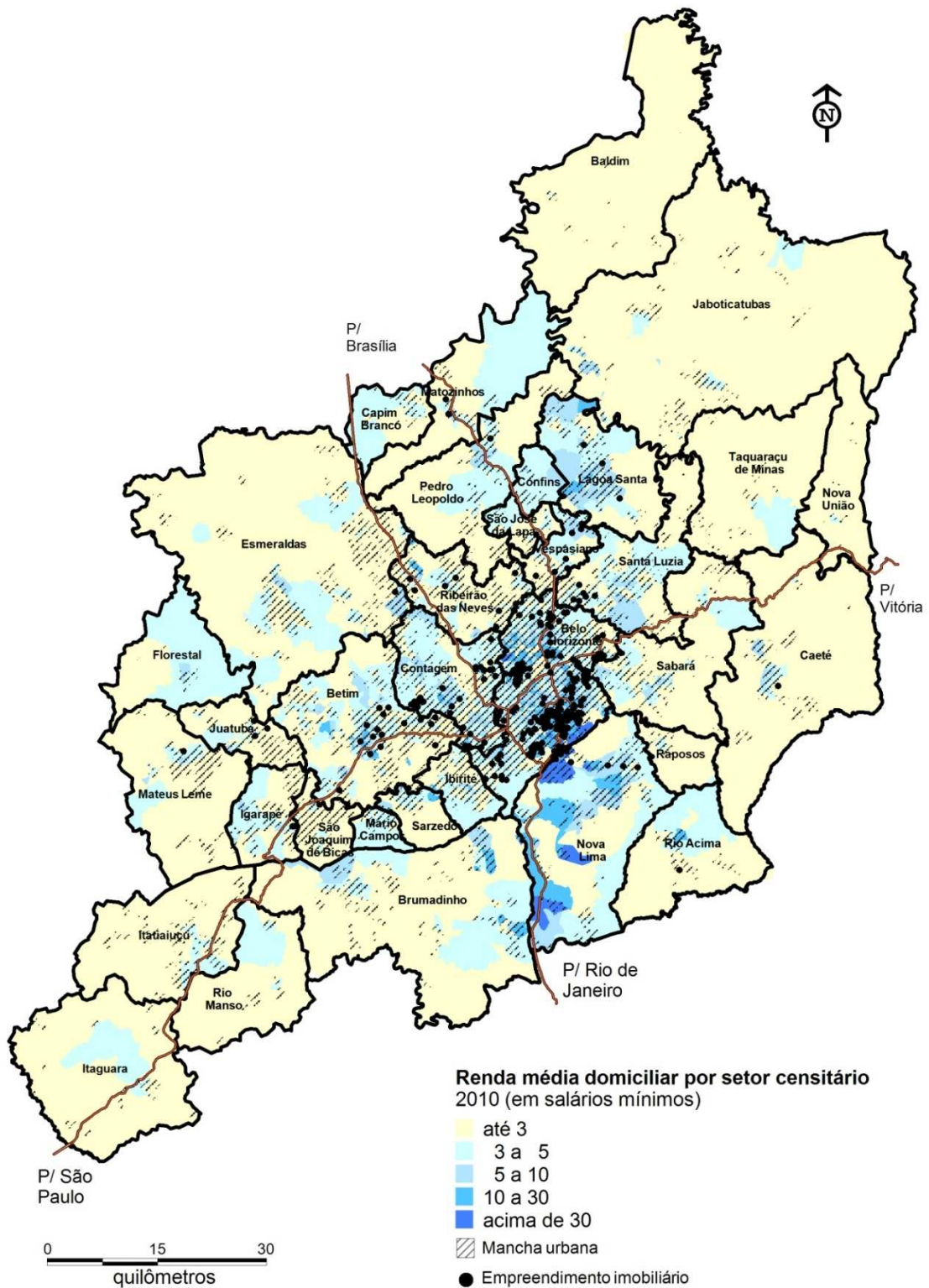
aos segmentos de média-alta e alta rendas. Paralelamente, ocorre um processo de expansão imobiliária, caracterizada pela construção de luxuosos edifícios residenciais, e também lojas, shoppings e prédios de escritórios de alto padrão, na área limítrofe com Belo Horizonte na encosta da Serra do Curral, marcadamente na região conhecida como “Seis Pistas”. Essas novas formas de ocupação e uso do espaço, que passaram a ocorrer com maior intensidade desde os anos noventa caracterizam-se por uma confluência específica de condicionantes naturais, poderosos interesses privados, extensão da estrutura urbana de Belo Horizonte e políticas públicas municipais.

Pelo que foi exposto, observa-se que a lógica da expansão da produção de moradias na RMBH se dá, principalmente, a partir da definição do público-alvo pelas empresas e, com isso, toda uma cadeia de financiamentos, tipos, densidades, tecnologias de produção se estabelece e se reflete na ocupação do solo.

A FIG. 4 mostra um conjunto de empreendimentos habitacionais lançados, construídos e em construção no período entre os anos de 2007 e 2010, por vinte e cinco empresas incorporadoras e construtoras que atuavam na RMBH. Os dados foram coletados nos sites das empresas, pela autora, como parte dos estudos setoriais realizados pela equipe técnica da Área Temática Transversal USDEC - Uso do Solo, Dinâmica Imobiliária e Escalas de Centralidades Metropolitanas, no âmbito da elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RMBH (PDDI-RMBH), no ano de 2010. As empresas pesquisadas foram: Alicerce, Ágata, Asa Incorporadora, Canopus, Caparaó, Conartes, Concreto, Dínamo, Diniz Camargos, Emccamp, Even, Habitare, Líder, Lincoln Veloso, MASB, Modelo, MRV, Patrimar, Pro Domo, Rossi, Soinco, Somar, Somattos, Tenda, Vésper.

Nota-se que, dentre essas empresas, apenas a Emccamp produzia para a população de renda familiar mensal de até 3 sm. A Tenda e a MRV produziam para a população de 3 a 6 sm e de 3 a 10 sm, respectivamente, enquanto que as demais empresas direcionavam a produção para os segmentos luxo e alto luxo.

FIGURA 4 – Principais empreendimentos imobiliários habitacionais na RMBH (2007-2010)



Fonte: Google Earth; sites das empresas incorporadoras; Caixa/Gerência Regional de Negócios/BH; IBGE (2010).

Este mapa mostra a distribuição dos empreendimentos imobiliários segundo a renda média domiciliar por setor censitário, revelando a concentração da recente produção habitacional em áreas bem dotadas de infraestrutura e próximas ao centro metropolitano principal, a centros subregionais e eixos viários estruturantes, onde o preço da terra é recorrentemente mais elevado do que naquelas mais distantes, resultando em valores de moradias, na maioria das vezes, inacessíveis à população de baixa renda, por via do mercado formal mobiliário.

Cumprir frisar que os empreendimentos para a baixa renda (até 3 salários mínimos) contratados no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida, foram adicionados ao mapa através de tabela fornecida pela CAIXA, no ano de 2010, na qual constavam as primeiras contratações. Observa-se que alguns empreendimentos subsidiados pelo governo federal, através do programa, localizaram-se em municípios afastados do centro principal, como em Matozinhos, Caeté e Rio Acima. No entanto, alguns empreendimentos também direcionados para a faixa 1 do programa, apresentavam-se em construção nos municípios de Belo Horizonte, Betim, Contagem, Ribeirão das Neves e Vespasiano, indicando um reforço da concentração populacional no espaço urbano contínuo ao centro.

Ao se constituir um importante indicador da produção capitalista do espaço urbano, a habitação revela a formação de territórios excludentes e socialmente segregados na região metropolitana, em que pesem alterações importantes tanto em seus espaços centrais quanto em suas periferias estendidas. Ressalta-se que o Estado e suas políticas, em particular a financeira, são atores fundamentais na dinâmica da produção habitacional e das transformações no espaço, especialmente quando a produção é privada.

O capítulo que se segue propõe uma análise do programa público Minha Casa Minha Vida, lançado no ano de 2009 pela Casa Civil, no governo de Luiz Inácio Lula da Silva. O programa, considerado neste trabalho como o terceiro ponto de inflexão da intervenção do Estado na questão habitacional no Brasil, ao mesmo tempo em que apontou para a necessidade de sustentar, reforçar e impulsionar a expansão do capital imobiliário, procurou atender às necessidades de moradia da população pobre, claramente apontadas pelos estudos sobre o déficit habitacional.

4. MINHA CASA MINHA VIDA: REPETIÇÃO E TRANSFORMAÇÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA

Como analisado no capítulo anterior, o setor da construção civil reagiu positivamente ao novo quadro conjuntural que foi sendo construído a partir da segunda metade da década de 1990, e buscou recuperar-se das perdas por muitos anos de desaquecimento do mercado. Porém, a crise econômica internacional de 2008, que teve início no setor imobiliário dos Estados Unidos da América (EUA), repercutiu no Brasil gerando incertezas. Diante de uma provável instabilidade na economia, uma das ações emergenciais do Governo Luiz Inácio Lula da Silva foi investir fortemente na produção habitacional, buscando estimular a geração de empregos e renda. E foi lançado, no ano de 2009, o Programa Federal Habitacional Minha Casa Minha Vida, originalmente desenvolvido na Casa Civil e no Ministério da Fazenda, como parte do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Assim, observar o panorama da crise internacional, ainda que de forma geral, é imprescindível para o entendimento das diretrizes, objetivos e metas do PMCMV.

4.1 IMPACTOS DA CRISE INTERNACIONAL DE 2008 NA POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA

A crise financeira teve início no mercado imobiliário dos EUA, em particular nas transações com títulos lastreados em hipotecas securitizadas⁹¹, e se espalhou para outros setores produtivos e mercados financeiros. As hipotecas e os títulos derivados das dívidas imobiliárias formaram um montante significativo de passivos sem garantias, o que comprometeu os balanços financeiros (totais das receitas e despesas orçamentárias) de muitos bancos emissores destas dívidas, assim como de compradores individuais e especuladores institucionais.

Em linhas gerais, a operação de securitização, que estreitou as relações entre o mercado hipotecário e o mercado de capitais, teve início quando os incorporadores imobiliários vendiam as casas às famílias com renda modesta e incerta⁹², cujas hipotecas

⁹¹ As primeiras operações de securitização tiveram início nos EUA nos anos de 1970. Trata-se de um processo através do qual uma variedade de ativos financeiros e não-financeiros são reunidos na forma de títulos e então vendidos a investidores.

⁹² Refere-se à renda modesta e incerta no sentido de fazer frente às despesas financeiras decorrentes, por exemplo, da desvalorização do imóvel adquirido, o que os tornaria descapitalizados. De acordo com Luiz

eram repassadas aos bancos, que, ao juntar uma grande quantidade de papéis, formavam pacotes de dívidas ou *Structured Investment Vehicle* (SIV) e emitiam títulos lastreados nessas hipotecas, ou seja, ativos financeiros lastreados em dívidas hipotecárias de famílias, muitas com frágil capacidade econômica. Estas vendas e revendas de dívidas no mercado financeiro permitiam aos originadores novos empréstimos, que gerava novo financiamento para novas famílias e, assim, pressionava o mercado imobiliário, inflando seus preços. Os papéis foram se espalhando enquanto os valores dos imóveis subiam⁹³, resultando no *boom* do mercado hipotecário norte-americano e formando a chamada *bolha imobiliária*. (Dowbor, 2009).

De acordo com Gontijo e Oliveira (2009):

Nesse contexto, expandiram-se ainda mais as operações de securitização e desenvolveu-se aceleradamente o mercado de hipotecas *subprime*, alimentado, em grande medida, pelas inovações financeiras introduzidas a partir de 2002, de modo a atrair os tomadores de maior risco. Ao contrário das hipotecas *prime*, concedidas a tomadores que dão a entrada tradicional e comprovam os seus rendimentos, as hipotecas *subprime* correspondem àqueles casos em que, ao adquirir um imóvel através do crédito hipotecário, o comprador-devedor não é capaz de dar qualquer entrada e/ou não tem renda comprovada. (GONTIJO & OLIVEIRA, 2009, p.35).

Contudo, esse crescimento da oferta de residências se sustentou com a incorporação de famílias com menor capacidade de pagamentos e com preços de imóveis inflacionados. Em algum momento entre os anos de 2006 e 2008, as famílias/compradores perderam sua capacidade de pagamento das hipotecas. Esta redução do fluxo de pagamento afetou a credibilidade das dívidas e o mercado *subprime* mostrou toda sua fragilidade. Uma quantidade excessiva de mutuários dependia da valorização dos seus imóveis para transitar para hipotecas *prime*, com taxas de juros mais baixas, ou mesmo para pagar as hipotecas no caso da necessidade da venda do imóvel. Diante da obrigatoriedade em se manter em contratos com elevadas taxas de juros,

Carlos Bresser-Pereira (2009), a causa direta da crise foi a concessão de empréstimos hipotecários de forma irresponsável, para credores que não tinham capacidade de pagar ou não a teriam a partir do momento em que a taxa de juros começasse a subir, como de fato aconteceu. E o autor acrescentou que *esse fato não teria sido tão grave se os agentes financeiros não houvessem recorrido a irresponsáveis inovações financeiras para securitizar os títulos podres transformando-os em títulos AAA não por obra e graça não do Espírito Santo, mas de agências de risco interessadas em agradar seus clientes*. (BRESSER, 2009, p. 133).

⁹³Essa expansão [...] foi decisiva para a elevação dos preços das residências, que tiveram um acréscimo de 124% entre 1997 e 2006, favorecendo os mutuários, muitos dos quais refinanciaram suas residências com taxas mais baixas, enquanto outros tomaram uma segunda hipoteca, utilizando os recursos assim obtidos para financiar gastos de consumo. A elevação dos preços dos imóveis, por sua vez, alimentou a especulação imobiliária e a aquisição de uma segunda moradia [...] (Gontijo e Oliveira, 2009, p. 42-43).

muitas famílias começaram a atrasar os pagamentos e, sem rendas e patrimônio equivalentes às dívidas registradas nas hipotecas e, portanto, sem condições de garantir a liquidez do mercado, viram suas hipotecas serem executadas pelos bancos, que recolocavam as casas à venda no mercado. Com numerosas agências colocando as casas à venda, a oferta de imóveis aumentou ainda mais, no curto prazo, reforçando a caída dos preços e, conseqüentemente, a *bolha imobiliária* rompeu e comprometeu até mesmo hipotecas consideradas AAA.

Este movimento foi ampliado por sucessivas e encadeadas ondas de desvalorização de outras dívidas, redução abrupta e intensa do crédito para empresas e famílias, o que produziu forte contração na economia norte-americana e grande recessão. Diante deste cenário, o Governo de Barack Obama, que teve início no mês de janeiro do ano de 2009, adotou um amplo e diversificado conjunto de instrumentos de intervenção na economia, evitando-se o completo colapso do sistema financeiro norte-americano. No entanto, mesmo a maciça intervenção do banco central não impediu a restrição à oferta de crédito aos setores não-financeiros e ao conseqüente estrangulamento da atividade produtiva. (Carvalho, 2009).

Registrou-se um "efeito cascata" ou "efeito manada": o não pagamento de dívidas levou a redução e encarecimento de empréstimos, o que comprometeu a emissão de novas dívidas. A escala do impacto foi tamanha que induziu uma retração generalizada na oferta de crédito em toda a economia e levou a falência grandes bancos de investimento, fundos de investimento, bancos comerciais e seguradoras. A crise no mercado imobiliário transbordou para os mercados financeiros e de capitais. Por fim, afetou empresas em todos os setores da economia e que pouca ou nenhuma relação tinha com a crise originária.

Os problemas derivados do sistema de crédito imobiliário norte-americano foram dinamizados em escala global, uma vez que partiu das hipotecas securitizadas distribuídas a investidores externos (Ferrari e Paula, 2009), transformando-se rapidamente em uma crise de liquidez internacional.

No Brasil, a deterioração do cenário internacional causou impactos violentos. Em 2007, a o crescimento do PIB foi de 6,1% a.a e em 2008 a economia cresceu 5,1% a.a.; mas em 2009 a economia registrou uma retração de 0,2% a.a.. Contudo, em 2010 foi registrada

expansão de 6,5% a.a.⁹⁴ e esta recuperação foi resultado da política econômica anticíclica⁹⁵ do governo federal, que procurou garantir a menor queda possível do nível de produção e emprego, através do aumento dos gastos públicos, principalmente com investimentos em infraestrutura urbana. Ao mesmo tempo, medidas de expansão do crédito pelos bancos públicos foram adotadas, como forma de compensar a retração de financiamentos pelos bancos privados aos setores produtivos.

No entanto, o setor da construção civil foi um dos mais ameaçados pelas conseqüências da crise internacional no Brasil, sobretudo as grandes empresas da construção e incorporação imobiliária, que, através da abertura de capital na BOVESPA, passaram a lastrear seus papéis em estoques de terras e lançamentos futuros de empreendimentos imobiliários. Havia uma atemorização diante da possibilidade de se desfazer o movimento de captação de investimentos externos, pois [...] os investidores nacionais e estrangeiros não só compram as ações dessas empresas, mas, sobretudo, compram a “perspectiva de crescimento imobiliário e de valorização das ações de base imobiliária”. (SHIMBO, 2010, p. 104). Nesse contexto e como parte do esforço de se sustentar o crescimento da economia, o Governo Lula reforçou o aporte de investimentos em infraestruturas urbanas no âmbito do PAC e anunciou o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). (Cardoso e Aragão, 2013).

Cumprir frisar, no entanto, que desde o ano de 2003, o governo já induzia a alavancagem do setor imobiliário através de uma série de mecanismos regulatórios e financeiros. Além disso, o ambiente econômico favorável, com a perspectiva de liberação continuada de crédito para a aquisição das habitações produzidas, constituía-se em garantia do bom desempenho das empresas do setor da construção e da incorporação na BOVESPA e, assim, assegurava os investimentos no mercado de capitais.

Assim, além de seu papel econômico no enfrentamento dos efeitos da crise no Brasil, a criação do PMCMV constituiu-se em uma medida para sustentar e impulsionar a reestruturação do setor imobiliário, transformando-se em uma das políticas centrais do

⁹⁴ Dados do Ministério da Fazenda. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/portugues/docs/perspectiva-economia-brasileira/edicoes/Economia-Brasileira-Em-Perpectiva-Jun-Jul10.pdf>

⁹⁵ Referente a mecanismos governamentais implementados no setor econômico para deter um possível ciclo da contração do crédito, que gera redução do nível de produção e de emprego, que gera um aumento do risco de inadimplência dos empréstimos bancários, que, por sua vez, dá origem a uma nova rodada de contração do crédito. Ver BRESSER, 2009; FERRARI e PAULA, 2009; SICSÚ, 2009; OREIRO e BASILIO, 2009.

final do governo de Luiz Inácio Lula da Silva e do que o sucedeu, o Governo Dilma Rousseff. Nas palavras do então Presidente da República:

Bem, qual é o dado concreto? O dado concreto é que todo mundo sabe que este é um programa arrojado. Não é pouca coisa o que nós estamos anunciando neste momento, além da política da habitacional que a Caixa Econômica vem fazendo normalmente. Isso é um programa adicional, é um programa quase que emergencial, como resposta de um lado para cumprir um enfrentamento à crise econômica mundial, resolver parte dos problemas da moradia de alguns brasileiros e, ao mesmo tempo, fazer com que a gente gere muitos empregos, para gerarmos renda e para gerarmos uma movimentação maior na economia brasileira. (Lula, 2009).

O Programa Minha Casa Minha Vida constituiu-se em um programa duplamente atraente, pois era parte da política econômica anticíclica do governo federal, que visava especialmente garantir a geração de emprego e renda; e impulsionava o desenvolvimento do setor imobiliário, através da inserção da população de baixa renda no mercado formal de crédito habitacional.

Em relação às instâncias institucionais e políticas, o PMCMV representou o papel de destaque da Casa Civil⁹⁶ na gestão de políticas prioritárias do governo, e, nesse sentido, significou também uma ruptura da Política Nacional da Habitação (PlanHab), construída no âmbito do Ministério das Cidades. Nota-se, assim, o seu distanciamento em relação à política habitacional e urbana que estava sendo delineada desde a criação do próprio MCidades e que foi instituída com a aprovação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) – e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) -, no ano de 2005, sendo posteriormente consubstanciada no Plano Nacional Habitacional (PlanHab). Este, por sua vez, elaborado a partir de um processo de construção amplamente participativo e coordenado pela Secretaria Nacional de Habitação (SNH), buscou consolidar um pacto nacional de longo prazo, baseado na garantia do direito à moradia digna para toda a população brasileira. (Bonduki, 2009; Krause, Baldim & Lima Neto, 2013; Loureiro, Macário & Guerra, 2013).

Ao passar à margem da rota do PlanHab, o PMCMV não integrou o SNHIS sob o argumento de que as prefeituras municipais não teriam condições administrativas e técnicas para executar o programa. Além disso, havia a pressão do empresariado frente à

⁹⁶A então candidata governista à presidência, Dilma Rousseff, Ministra-Chefe da Casa Civil, teve seu nome fortemente associado à criação do programa público habitacional, junto com a criação do PAC.

crise econômica internacional e às ameaças de retirada de investimentos no mercado imobiliário, até então em forte expansão. (Loureiro, Macário & Guerra, 2013).

A despeito de ter sido oficialmente incorporado ao PAC somente no ano de 2011, o PMCMV, lançado no ano de 2009, foi formulado no âmbito dos planos da Casa Civil, com a participação efetiva do Ministério da Fazenda na definição da sua regulamentação e operacionalização, além da construção da ponte com o empresariado da incorporação e construção civil. Por sua vez, o MCidades, através da Secretaria Nacional da Habitação (SNH), coordenada por Inês Magalhães, contribuiu com o desenho técnico e organizacional do programa e o governo apoiou-se também na sua experiência acumulada, ligada especialmente à construção da política de habitação de interesse social e aos vários programas que já vinham sendo executados, [...] E mais, esse órgão foi capaz, no momento da crise, de oferecer ao governo alternativas (amadurecidas ao longo da elaboração do PlanHab) para dinamizar a atividade econômica. (LOUREIRO, MACÁRIO & GUERRA, 2013, p.18).

Cumprir frisar, assim, que a concepção do PMCMV se estruturou a partir do arcabouço de dois programas, criados no Governo Fernando Henrique Cardoso e que tiveram continuidade garantida no Governo Lula, através do próprio MCidades: o PAR e o Carta de Crédito, conforme veremos adiante.

No discurso de lançamento do PMCMV₂, a Presidenta Dilma Rousseff mostrou a articulação institucional necessária para a elaboração do programa:

A política do Minha Casa Minha Vida, ela é uma política parceira de vários programas. É parceira do PAC, no aspecto de que o governo federal unificou os programas de habitação. Hoje nós temos e podemos fazer esse tamanho de subsídios e financiamentos porque a nossa política unificou todos os programas sociais de habitação que existiam na esfera do governo federal e os ampliou, na certeza de que era obrigação, e é obrigação do governo federal assegurar, quando ainda há uma grande desigualdade em nosso país, que as camadas da população com mais baixa renda possam ter acesso à sua moradia. [...] De fato, quando nós iniciamos o projeto, nós chamamos os empresários da construção civil, os pequenos, os médios, os grandes, e inicialmente nós fizemos uma avaliação de quantas moradias era possível serem feitas. (ROUSSEFF, 2011)

Por mais irônico que pareça, enquanto o estopim da crise de 2008, nos EUA, era a retração do mercado imobiliário, a reação do governo federal brasileiro à mesma crise foi fortemente caracterizada por estímulos ao crescimento e à expansão deste mesmo segmento da economia. Enquanto a crise norte-americana foi resultado da falta ou do

afrouxamento da regulamentação sobre as instituições financeiras⁹⁷, e da ausência de políticas públicas habitacionais para os cidadãos pobres ou com renda modesta (SICSÛ, 2009), o Estado brasileiro planejou, regulou e garantiu o crescimento continuado dos negócios imobiliários privados e direcionados à população de renda mensal de até 10 salários mínimos.

No entanto e a despeito da crise, os números do mercado imobiliário formal no Brasil apontaram para um crescimento expressivo tanto do valor dos imóveis quanto do número de unidades financiadas, frente a uma também expressiva demanda por moradia. A reportagem intitulada *Imóveis: o Brasil na elite mundial*, da revista Exame, editada no mês de junho de 2010, apresentou um aumento médio de 22% nos preços dos imóveis residenciais, tanto novos quanto usados, em relação aos 12 meses anteriores, o que apontou o Brasil como um dos *destinos obrigatórios dos investidores*:

É a primeira vez que o mercado brasileiro, tradicionalmente acanhado e pouco pujante para os padrões internacionais, assume uma posição de destaque no cenário global. Diversos fundos estrangeiros passaram a investir em imóveis no Brasil nos últimos anos, como a Abu Dhabi Investment Authority, maior fundo soberano do mundo, e a gestora britânica Autonomy. (NAPOLITANO, 2010, p.31)

Ainda segundo a reportagem, o otimismo do mercado decorreu, em larga medida, da disponibilidade de crédito e financiamento, o que incluiu não só as famílias de média-baixa renda, mas também as famílias de média e média-alta renda neste mercado imobiliário. No ano de 2011, a revista Exame realizou uma segunda reportagem intitulada *A maior alta do mundo*, que indicou uma média de 25% de aumento nos valores dos imóveis, em decorrência do aumento do crédito para a aquisição da moradia. Nesse contexto, o crescimento do setor refletiu-se no espaço urbano provocando alterações em diversas cidades:

Dezenas de novos bairros vêm surgindo nas principais capitais brasileiras. Um destaque é Águas Claras, região administrativa do Distrito Federal. Águas Claras foi fundada oficialmente na década de 80, depois que o governo local regularizou a posse de terrenos invadidos. Até os anos 90, havia pouquíssimos prédios ali, boa parte das moradias era destinada a moradores de baixa renda. De lá para cá, foram lançados mais de 800 empreendimentos [...] Em Porto Alegre, surgiu o bairro Jardim Europa numa área que era ocupada por um bosque até 2006. Há cerca de 1000 imóveis no local. Em Belo Horizonte, em pouco mais de 10 anos foram construídos 3.000 apartamentos e casas em Belvedere, na zona sul. (NAPOLITANO, 2011, p.37).

⁹⁷ Ferrari e Paula (2009) ressaltaram que a crise financeira internacional decorreu, em grande medida, da desregulamentação dos mercados financeiros e das inovações financeiras, tais como securitizações e derivativos, somado à própria internacionalização do sistema financeiro, que favoreceu a livre mobilidade de capitais e a flexibilidade e a volatilidade das taxas de câmbio e de juros.

Nota-se, entretanto, que as famílias de renda familiar mensal de até 3 salários mínimos permaneceram à margem do mercado formal e o governo federal se propôs a subsidiar diretamente esta enorme demanda por moradia através do PMCMV, em modalidade específica: o PMCMV subsidiado com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), conforme veremos a seguir.

4.2 CONSTITUIÇÃO, REGULAÇÃO E DIMENSÕES DO PROGRAMA

A Medida Provisória nº459 de 25 de março de 2009 delimitou as características e a regulamentação do Programa Minha Casa Minha Vida, indicando os principais agentes públicos encarregados da sua implementação, tendo sido regulamentada pelo Decreto nº 6.819, de 13 de abril de 2009 e transformada na Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, com alterações posteriores.

As finalidades anunciadas na MP459/2009 eram a construção de 1 milhão de novas unidades habitacionais para atender às famílias com renda mensal de até dez salários mínimos e a regularização fundiária de assentamentos irregulares ocupados por população de baixa renda. Foram criados o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR). Uma diferença entre os dois programas é que o urbano é destinado apenas à aquisição de novas unidades enquanto que no rural é possível não só a obtenção de financiamento para a aquisição como também para a construção de unidades habitacionais, pelos cidadãos.

Assim, a Lei nº11.977/2009 instituiu e estruturou o programa, apontando para a possibilidade de enfrentamento do déficit habitacional brasileiro e o Decreto nº6962, de 17 de setembro de 2009 regulamentou os capítulos I e II da referida lei, esclarecendo quais as ações possíveis de serem enquadradas no programa⁹⁸. O PMCMV, em sua primeira fase, previu investimentos de 34 bilhões de reais a serem liberados por meio de subsídios, com recursos da União, do FGTS e do Banco Nacional do Desenvolvimento

⁹⁸Serão enquadrados no PMCMV:

- I - a aquisição de imóvel residencial novo produzido isoladamente ou integrante de empreendimento composto por múltiplas unidades;
- II - a produção de imóvel residencial;
- III - a aquisição de terreno e produção de unidade residencial isolada;
- IV - a aquisição de lote ou de fração ideal de terreno e produção de unidade residencial integrante de empreendimento constituído de múltiplas unidades; ou
- V - a requalificação de imóveis já existentes em áreas consolidadas.

(BNDES). Ressalta-se que a CAIXA ficou responsável pela gestão operacional dos programas e dos recursos, conforme mostra o QUADRO 7.

QUADRO 7 - Transferências de recursos para o PMCMV – fase 1

	Recursos - Programa Minha Casa Minha Vida 1		
	No âmbito do PNHU		
	UNIÃO	FGTS	BNDES
Para famílias com renda mensal de até 3 salários mínimos			
Aporte recursos para FAR	14 bilhões de reais		
Aporte subsídios para FDS	500 milhões de reais		
Subvenção econômica para implementação do programa em municípios com até 50.000 habitantes	1 bilhão de reais		
Para famílias com renda mensal de 3 a 6 salários mínimos			
Aporte recursos para financiamento do FGTS	2,5 bilhões de reais	7,5 bilhões de reais	
Para famílias com renda mensal de 3 a 10 salários mínimos			
Participação no Fundo Garantidor da Habitação Popular	2 bilhões de reais		
Para infraestrutura em projetos de habitação popular			
Subvenção econômica ao BNDES	5 bilhões de reais		
Aporte recursos para a cadeia produtiva			1 bilhão
Total	25 bilhões	7,5 bilhões	1 bilhão

Fonte: Elaborado pela autora, a partir da Lei nº 11.977 de 7 de julho de 2009.

Nota: a União foi autorizada a conceder subvenção econômica no âmbito do PNHR até o montante de 500 milhões de reais, completando assim o total de 34 bilhões de reais em recursos transferidos no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida, na fase inicial.

Conforme BRASIL (2009), a União destinou:

- R\$ 2,5 bilhões ao Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU), para a aquisição, produção e requalificação do imóvel residencial de famílias com renda mensal de até 6 salários mínimos, nas áreas urbanas;
- R\$ 500 milhões ao Programa Habitacional de Habitação Rural (PNHR), para a produção ou reforma do imóvel residencial de agricultores familiares⁹⁹ e trabalhadores rurais¹⁰⁰, limitados a faixa de renda anual de R\$ 10 mil, nas áreas rurais;
- R\$ 14 bilhões para o Fundo de Arrendamento Habitacional (FAR), que visaram financiar os empréstimos habitacionais feitos às famílias com renda mensal de até três salários mínimos;
- R\$ 500 milhões para o Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), que visaram financiar os empréstimos habitacionais feitos às famílias com renda mensal de até R\$ 1.395,00, desde que elas estejam organizadas coletivamente sobre a forma de associações.

⁹⁹ São considerados agricultores rurais as famílias que se enquadram nas atividades descritas no § 2º do art. 3º da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006: silvicultores, aquícultores, extrativistas, pescadores, quilombolas e povos indígenas.

¹⁰⁰ Trabalhador rural é considerado a pessoa física que, em propriedade rural, presta serviços de natureza não eventual a empregador rural, sob a dependência deste e mediante salário. (Medida Provisória nº 514, de 2010)

- R\$ 2 bilhões para o Fundo Garantidor da Habitação Popular, para cobrir eventuais inadimplências no pagamento das prestações mensais dos contratos habitacionais, desde que a falta de pagamento decorra de desemprego ou redução da capacidade de pagamento das famílias com renda mensal de até 10 salários mínimos;
- R\$ 5 bilhões ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), com o objetivo de equalizar taxas de juros e outros encargos financeiros, especificamente nas operações de financiamento de linha especial para infraestrutura em projetos de habitação popular;
- R\$ 1 bilhão diretamente para os municípios com até 50 mil habitantes.

Cumprido frisar, conforme descrito acima, que o PMCMV previu recursos para Oferta Pública de Recursos (OPR), visando operacionalizar a subvenção econômica do programa em municípios com população de até 50 mil habitantes; para cooperativas e associações habitacionais, através do chamado Programa Habitacional Popular-Entidades (PHPE); e para a habitação rural. Estas modalidades do programa, no entanto, não são tratadas neste trabalho.

Os recursos do PMCMV foram distribuídos por regiões do país seguindo as estimativas aproximadas do déficit habitacional em cada uma dessas regiões: 39% para o Sudeste; 30% para o Nordeste; 11% para o Sul; 12% para o Norte; e 8% para o Centro-Oeste.

As diversas linhas de atuação do PMCMV foram agrupadas pela faixa de renda das famílias que constituem os seus públicos-alvo. Como mostra o QUADRO 8, as faixas de renda, definidas por valores em Reais, se aproximam das faixas utilizadas para a estratificação do déficit habitacional, conforme calculado pela Fundação João Pinheiro.

QUADRO 8–Linhas de atuação do PMCMV, segundo faixas de renda

Salário Mínimo (SM)	FAIXA RENDA	Renda familiar mensal (R\$)		Origem Recursos	
		PMCMV - Fase 1	PMCMV - Fase 2	Recursos	Subsídios
6 a 10 SM	3	De R\$ 2.790,01 a R\$ 4.650,00	De R\$ 3.275,01 a R\$ 5.000,00	FGTS	não
3 a 6 SM	2	Até R\$ 2.790,00	Até R\$ 3.275,00	OGU + FGTS	sim
Até 3 SM	1	Até R\$ 1.395,00	Até R\$ 1.600,00	OGU	sim

Fonte: Elaborado pela autora, a partir das Leis nº 11.977 / 2009 e nº 12.693 / 2012

Das um milhão de novas moradias que foram previstas para serem produzidas na primeira fase do PMCMV, 400 mil deveriam ser destinadas às famílias da faixa 1; 400 mil destinadas às famílias da faixa 2; e 200 mil moradias destinadas às famílias da faixa 3. Observa-se que apenas 400 mil moradias do total de unidades a serem construídas foram destinadas para a faixa da população que constituía quase 90% do déficit habitacional brasileiro estimado para o ano de 2008 (aproximadamente quatro milhões, novecentos e noventa mil unidades domiciliares em situação de déficit). Ou seja, os recursos definidos a

serem direcionados ao atendimento das famílias consideradas na faixa 1¹⁰¹ do programa, provavelmente não alcançariam nem mesmo o percentual de 10% da população inserida no déficit habitacional.

Com o objetivo de compatibilizar a prestação da casa própria com a capacidade de pagamento da família, o PMCMV estabeleceu como diretrizes: o pagamento da primeira prestação somente na entrega do imóvel; nos casos de financiamento, pagamento opcional de entrada; redução do risco do financiamento com o Fundo Garantidor da Habitação (FGHab); barateamento do seguro; desoneração fiscal e de custos cartoriais. Visando minimizar os riscos de inadimplência e descumprimento dos contratos, foi criado, junto ao PMCMV, o FGHab, que garante o pagamento das parcelas mensais em casos de desemprego e redução temporária da capacidade de pagamento das famílias de renda mensal de 3 a 10 salários, além de cobrir o saldo residual do financiamento, em casos de morte ou invalidez permanente e as despesas de recuperação em caso de danos ao imóvel.

O Decreto nº7795, publicado em 27 de agosto de 2012 no Diário Oficial da União, regulamentou as alterações no Programa Minha Casa Minha Vida. Com a ampliação da meta para a construção de 2,4 milhões de novas unidades habitacionais entre os anos de 2011 e 2014¹⁰², o programa passou a contar com R\$ 71,7 bilhões em investimentos, sendo R\$ 62,2 bilhões do orçamento geral da União e R\$ 9,5 bilhões do FGTS. Para a população considerada na faixa 1, o PMCMV2 elevou a meta de atendimentos de 40% para 60%. Para famílias da faixa 2, a meta passou a corresponder 30% e para a faixa 3, a meta foi reduzida para 10% das unidades a serem construídas.

Além da revisão das metas por faixa de renda da população, o programa fixou em até 95% o valor do subsídio para as famílias com renda de até R\$1.600,00 beneficiadas pelo programa. A parcela mínima foi alterada de 10% da renda mensal no PMCMV1 para 5% da renda mensal no PMCMV2 e a prestação mínima foi reduzida de R\$50,00 para R\$25,00.

¹⁰¹ A Portaria nº 140 de 5 de abril de 2010 estabeleceu os critérios de elegibilidade e seleção dos beneficiários do PMCMV, no que se referiu às operações realizadas com recursos do FAR.

¹⁰² Nota-se que o governo não trabalhava com prazo para a conclusão de um milhão de casas na primeira edição do PMCMV. Em cerimônia alusiva a um milhão de moradias entregues, realizada em Brasília/DF em 04 de dezembro de 2012, a Presidenta Dilma Rousseff declarou: *Isso significa que dos 3 milhões e 400 mil moradias que nós nos comprometemos a contratar até 2014, um milhão, da época e do período do presidente Lula, entregamos agora. Um milhão já contratamos e tem 1 milhão e 400 – porque não sei se vocês lembram que nós aumentamos, era só 2 milhões, mas passamos mais 400 mil. Então, faltam contratar 1 milhão e 400 mil moradias até 2014.* (ROUSSEFF, 2012).

Nota-se que o Decreto nº 7795/2012 regulamentou as alterações já previstas na Medida Provisória nº 561/2012, convertida na Lei Federal nº 12.693 de 24 de julho de 2012. A CAIXA continuou como o principal veículo de intervenção do Estado no financiamento do PMCMV e a meta física, segundo as estimativas do déficit habitacional por regiões, para atendimento da faixa 1 do programa, passou a configurar-se como mostra a TAB. 4.

TABELA 4 – Distribuição de meta física do PMCMV 2 e estimativas do déficit habitacional por regiões

Unidades da Federação	Déficit Habitacional Urbano " até 3 S.M."	Unidades Habitacionais PMCMV - FAR	Percentual (uh / dhu)
AC	15.946	3.348	21%
AM	101.466	18.117	18%
AP	10.367	2.350	23%
PA	197.406	41.269	21%
RO	25.849	5.136	20%
RR	12.266	2.586	21%
TO	33.604	7.131	21%
NORTE	396.904	79.937	20%
AL	62.213	13.021	21%
BA	324.387	68.247	21%
CE	178.457	36.547	20%
MA	195.014	39.468	20%
PB	85.728	17.900	21%
PE	208.827	43.609	21%
PI	65.293	13.616	21%
RN	71.218	14.436	20%
SE	56.627	11.835	21%
NORDESTE	1.247.764	258.679	21%
DF	88.191	17.956	20%
GO	145.368	30.677	21%
MS	61.667	12.860	21%
MT	53.257	11.493	22%
CENTRO-OESTE	348.483	72.986	21%
ES	70.023	13.691	20%
MG	404.596	84.857	21%
RJ	374.138	76.710	21%
SP	873.268	182.146	21%
SUDESTE	1.722.025	357.404	21%
PR	167.672	35.334	21%
RS	170.595	35.555	21%
SC	94.790	20.105	21%
SUL	433.057	90.994	21%
TOTAL	4.148.233	860.000	21%

Fonte: Produzido pela autora a partir da Portaria MCidades nº 465, de 03 de outubro de 2011

Observa-se que programa objetivou o beneficiamento prioritário de famílias com renda de até três salários mínimos, com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), através da garantia da aquisição das moradias na planta, com isenção total do

seguro e da análise de crédito do beneficiário, e sem valores a cobrança de entrada e de pagamentos durante a obra. Para essa faixa de renda verifica-se a possibilidade de doação por parte dos poderes públicos municipais de terrenos para a construção das habitações. Neste caso, o acesso à terra urbana se dá na forma de bem público e o governo procura reduzir a busca por terrenos pelas empresas incorporadoras e construtoras para o PMCMV, como forma de inibir a especulação imobiliária.

Assim, após a distribuição dos aportes financeiros pela União, os Estados e municípios realizam o cadastramento e seleção das famílias interessadas em adquirir os imóveis com especificações do programa. As construtoras ficam responsáveis pela proposição e realização do projeto arquitetônico e todos os seus complementares, dentro dos parâmetros estipulados pelo programa e pelo poder municipal, além do planejamento e da construção do empreendimento. O terreno deve ser doado ao FAR¹⁰³ e, por fim, a CAIXA contrata a operação e acompanha todo o processo de construção, liberando recursos por etapas conforme cronograma, além de realizar a comercialização das unidades habitacionais diretamente com as famílias selecionadas.

Os recursos pagos à empresa responsável pela execução do empreendimento referem-se ao valor previamente definido pelo programa, por unidade habitacional edificada. Os valores máximos de aquisição variam em função das especificidades do mercado imobiliário nas distintas regiões do país, conforme mostra a TAB. 5. Ressalta-se que os valores máximos de aquisição compreendem basicamente os seguintes custos: aquisição do terreno; edificação; construção de equipamentos de uso comum; tributos; despesas de legalização; execução de infraestrutura interna ao empreendimento (excetuada a de responsabilidade da distribuidora de energia elétrica).

¹⁰³ Essa opção não exclui a possibilidade da construção em terreno adquirido pela própria construtora. Neste caso, o terreno também deve ser doado ao FAR, uma vez que as construtoras recebem o valor, por unidade habitacional produzida, referente ao pagamento do custo das unidades adicionado ao preço do terreno.

TABELA 5 – Valores máximos de aquisição das unidades do PMCMV - FAR

UF	Localidade	Portaria nº 139 de 13 de abril de 2009		Portaria nº 168 de 12 de abril de 2013	
		Valor Máximo de Aquisição da Unidade		Valor Máximo de Aquisição da Unidade	
		Apartamento (R\$)	Casa (R\$)	Apartamento (R\$)	Casa (R\$)
DF	Capital	52.000,00	48.000,00	76.000,00	76.000,00
	Municípios da RIDE/DF	não se aplica	não se aplica	60.000,00	60.000,00
	Capital e Região Metropolitana	42.000,00	39.000,00	60.000,00	60.000,00
GO, MS, MT	Municípios com população maior ou igual a 50 mil habitantes	42.000,00	39.000,00	57.000,00	57.000,00
	Municípios com população menor que 50 mil habitantes	não se aplica	não se aplica	não se aplica	56.000,00
	Capital e Região Metropolitana	46.000,00	42.000,00	64.000,00	64.000,00
BA	Municípios com população maior ou igual a 50 mil habitantes	41.000,00	37.000,00	60.000,00	60.000,00
	Municípios com população menor que 50 mil habitantes	não se aplica	não se aplica	não se aplica	57.000,00
	Capital e Região Metropolitana	45.000,00	41.000,00	63.000,00	63.000,00
CE, PE	Municípios com população maior ou igual a 50 mil habitantes	41.000,00	37.000,00	59.000,00	59.000,00
	Municípios com população menor que 50 mil habitantes	não se aplica	não se aplica	não se aplica	56.000,00
	Capital e Região Metropolitana	41.000,00	37.000,00	61.000,00	61.000,00
AL, MA, PB, RN, SE, PI	Municípios com população maior ou igual a 50 mil habitantes	41.000,00	37.000,00	57.000,00	57.000,00
	Municípios com população menor que 50 mil habitantes	não se aplica	não se aplica	não se aplica	54.000,00
	Capital e Região Metropolitana	41.000,00	37.000,00	62.000,00	62.000,00
AC, AM, AP, PA, RO, RR, TO	Municípios com população maior ou igual a 50 mil habitantes	41.000,00	37.000,00	60.000,00	60.000,00
	Municípios com população menor que 50 mil habitantes	não se aplica	não se aplica	não se aplica	58.000,00
	Capital e Região Metropolitana	42.000,00	39.000,00	60.000,00	60.000,00
ES	Municípios com população maior ou igual a 50 mil habitantes	42.000,00	39.000,00	58.000,00	58.000,00
	Municípios com população menor que 50 mil habitantes	não se aplica	não se aplica	não se aplica	56.000,00
	Capital e Região Metropolitana	46.000,00	42.000,00	65.000,00	65.000,00
MG	Municípios com população maior ou igual a 50 mil habitantes	42.000,00	38.000,00	60.000,00	60.000,00
	Municípios com população menor que 50 mil habitantes	não se aplica	não se aplica	não se aplica	58.000,00
	Capital e Região Metropolitana	51.000,00	47.000,00	75.000,00	75.000,00
RJ	Municípios com população maior ou igual a 50 mil habitantes	49.000,00	45.000,00	69.000,00	69.000,00
	Municípios com população menor que 50 mil habitantes	não se aplica	não se aplica	não se aplica	60.000,00
	Capital e Região Metropolitana	52.000,00	48.000,00	76.000,00	76.000,00
SP	Municípios com população maior ou igual a 50 mil habitantes	46.000,00	42.000,00	70.000,00	70.000,00
	Municípios com população menor que 50 mil habitantes	não se aplica	não se aplica	não se aplica	60.000,00
	Capital e Região Metropolitana	45.000,00	41.000,00	64.000,00	64.000,00
RS, PR, SC	Municípios com população maior ou igual a 50 mil habitantes	45.000,00	41.000,00	60.000,00	60.000,00
	Municípios com população menor que 50 mil habitantes	não se aplica	não se aplica	não se aplica	59.000,00

Fonte: Produzido pela autora, a partir do MCIDADES, 2009; MCIDADES, 2013.

Verifica-se que os valores pagos pelo governo aumentaram, no período entre os anos de 2009 a 2013, em torno de 30% para o tipo apartamento e em torno de 37% para o tipo casa. Esses aumentos consecutivos estavam intrinsecamente relacionados à elevação vertiginosa dos preços da terra urbanizada experimentada em praticamente todas as metrópoles brasileiras. Esta elevação de preços decorreu, em grande medida, do aquecimento do mercado, iniciado nos anos 2000 e do próprio PMCMV, que potencializou a procura (e a disputa) por terra em diversas cidades brasileiras.

No que se referiu às famílias agrupadas nas faixas superiores - faixas 2 e 3-, o objetivo do programa é impulsionar o mercado imobiliário para a produção habitacional através dos financiamentos do FGTS e subsídios da União adicionados à financiamentos do FGTS, no caso das famílias de renda familiar mensal de até 6 salários mínimos. Ressalta-se que, nesta modalidade, a questão da aquisição da terra deve ser resolvida pela empresa incorporadora e construtora no próprio mercado de terra, sem a possibilidade de doação por parte dos poderes públicos. Ou seja, as construtoras apresentam seus projetos, incluindo os terrenos onde serão implantados, e a regulamentação do PMCMV, com aporte de recursos advindos do FGTS, segue a lógica anteriormente implementada no Programa Carta de Crédito Associativa: financia-se o produtor em até 100% do custo da construção, com a liberação antecipada de até 10% do custo total de obras ou do preço do terreno, aquele que for menor. Para a assinatura do contrato é necessária a comprovação de uma associação de clientes com a garantia de, no mínimo, 30% de comercialização das unidades já efetivadas ou de, no mínimo, 20% de unidades financiadas pela CAIXA aos adquirentes finais. O prazo de pagamento é de até 24 meses da unidade, pelo adquirente, após a conclusão da obra.

O MCidades, através do Conselho Curador do FGTS (CCFGTS), definiu os valores máximos de avaliação dos imóveis passíveis de serem financiados com recursos do programa habitacional. Em outras palavras, os imóveis prontos e avaliados pela CAIXA com valores acima daqueles estabelecidos e regulamentados, conforme ilustra o QUADRO 9, não constituem-se objetos de comercialização no âmbito do PMCMV.

QUADRO 9 – Valores máximos de avaliação de imóveis – PMCMV-CCFGTS

Valores máximos de avaliação de imóveis PMCMV - Modalidade CCFGTS			
Ano de Aprovação das Instruções Normativas CCFGTS			
Localização	2009	2011	2012
Distrito Federal e municípios das Regiões Metropolitanas do Rio de Janeiro e São Paulo	R\$ 130 mil	R\$ 170 mil	R\$ 190 mil
Municípios com população igual ou superior a 1 milhão de habitantes ou capitais estaduais	R\$ 130 mil	R\$ 150 mil	R\$ 170 mil
Municípios com população igual ou superior a 250 mil habitantes ou municípios integrantes de regiões metropolitanas	R\$ 100 mil	R\$ 130 mil	R\$ 145 mil
Municípios com população igual ou superior a 50.000 habitantes	R\$ 80 mil	R\$ 100 mil	R\$ 115 mil

Fonte: Produzido pela autora, a partir de CCFGTS 2009, 2011, 2012.

Verifica-se, novamente, um substancial aumento nos valores de avaliação pagos pelo governo pelas unidades habitacionais direcionadas às famílias das faixas 2 e 3 do programa, no período entre os anos de 2009 a 2012. Ressalta-se que o aumento do preço de terra urbanizada, potencializado sobremaneira pelo aumento da sua demanda, pelas empresas, para a realização dos empreendimentos, resulta em um componente especulativo intrínseco ao próprio programa. Ou seja, a propriedade privada da terra garante a especulação e o encarecimento exorbitante do preço da terra no espaço urbanizado, diante do aquecimento do mercado, encarecendo o custo unitário por metro quadrado da habitação.

Nesse sentido, a possibilidade de doação de terra infraestruturada, por parte do poder público, para viabilizar o acesso à habitação pelas famílias de rendimento mensal de até 3 salários mínimos, no âmbito do PMCMV-FAR, é uma orientação acertada por parte do governo federal. No entanto, a inexistência ou o não reconhecimento dos estoques de terras públicas com condições para edificação, acaba por limitar sobremaneira a amplitude do programa.

Para o melhor entendimento do PMCMV e as dificuldades de sua implementação, sobretudo no que se refere à modalidade regulamentada para atender a demanda da população de mais baixa renda por novas moradias, é de fundamental importância a

análise e contextualização do Programa de Arrendamento Residencial, na medida em que se constituiu a base para o desenho do PMCMV-FAR, conforme veremos a seguir.

4.2.1 O PROGRAMA DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL: UM ESBOÇO PARA O PMCMV-FAR

O Programa de Arrendamento Residencial, ou PAR, formulado no âmbito da PNH, posto em curso no ano de 1999, se constituiu na base para a compreensão do processo de concepção do PMCMV, especialmente na sua modalidade que utiliza recursos transferidos da União ao Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e se direciona às famílias com renda mensal bruta limitada a 3 salários mínimos.

Objetivando fomentar a produção de conjuntos habitacionais para a população de baixa renda, o PAR funcionou durante 10 anos (1999-2009) e promoveu o acesso à moradia através da operação de arrendamento, ou *leasing*¹⁰⁴, com opção de compra no final do prazo contratual. O contrato de arrendamento residencial consistia na cessão de uso onerosa, pelo qual a CAIXA (no caso, o arrendador), facultava ao particular (no caso, o arrendatário), a utilização privativa do bem imóvel, com a finalidade específica de ali se estabelecer residência. Nesse sentido, ao arrendatário era facultado o exercício do direito de uso do imóvel, mediante o pagamento de certa quantia mensal em dinheiro (taxa de arrendamento e outras despesas previstas contratualmente), por prazo determinado, com a possibilidade de aquisição do bem, ao final do prazo contratual. (MENEZES, 2008). Caso o arrendatário optasse por comprar o imóvel no final do prazo contratado de arrendamento - 180 meses (15 anos) -, as prestações pagas eram amortizadas, havendo (ou não) um valor residual que deveria ser pago para integralizar o valor do imóvel arrendado. Este valor residual consistia na diferença entre o valor atualizado do imóvel e o somatório das prestações atualizadas e efetivamente pagas durante a vigência do contrato de arrendamento.

104 O *leasing* é um contrato denominado na legislação brasileira como *arrendamento mercantil*. As partes desse contrato são denominadas arrendador e arrendatário, conforme sejam, de um lado, um banco ou sociedade de arrendamento mercantil e, de outro, o cliente. O arrendador é o proprietário do bem, sendo que a posse e o usufruto, durante a vigência do contrato, são do arrendatário. O contrato de arrendamento mercantil pode prever ou não a opção de compra, pelo arrendatário, do bem de propriedade do arrendador. O arrendamento mercantil é uma operação com características legais próprias, não se constituindo operação de financiamento, pois nas operações de financiamento, o bem é de propriedade do mutuário, ainda que alienado, já no ato da compra. (<http://www.bcb.gov.br/?LEASINGFAQ>) Acesso em: 25 out. 2013.

No PAR, a posse do imóvel poderia transformar-se em propriedade ao final do contrato de arrendamento. A taxa de arrendamento correspondia a parcelas de 0,7% do valor do imóvel definido *a priori*, com ausência de entrada e intercaladas ao longo do contrato de arrendamento (com duração de 15 anos). O público-alvo eram as famílias com renda mensal de até 6 salários mínimos, admitindo-se, em alguns casos, renda mensal de até 8 salários mínimos¹⁰⁵.

Bonates (2007), ao analisar o PAR no cenário das políticas habitacionais brasileiras e traçar um panorama geográfico da produção dos conjuntos na cidade de João Pessoa, capital paraibana, afirmou que:

[...] o PAR é uma forma diferente de financiamento da casa própria, em que o morador não é o proprietário, como acontece com os financiamentos convencionais, embora haja a possibilidade de a propriedade privada efetivar-se no fim do tempo contratual estabelecido. Essa contradição – **ideologia da casa própria, sem ser a casa própria** – é o que diferencia esse programa dos demais, no contexto da política habitacional [...] (BONATES, 2007, p. 99).

Diante dos problemas enfrentados pelo SFH, com o fechamento do BNH, o PAR representou um mecanismo alternativo de acesso à moradia, através do qual o governo federal passou a fomentar a produção habitacional para a população de baixa renda. O programa foi criado pela Medida Provisória nº 1.823 de 29 de abril de 1999, a qual passou por vinte e quatro revisões até a aprovação da Lei nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001. O seu Art. 1º instituiu o Programa de Arrendamento Residencial para atendimento exclusivo da necessidade de moradia da população de baixa renda, sob a forma de arrendamento residencial com opção de compra. E definiu a Caixa Econômica Federal como o agente gestor do Programa.

Contudo, tendo sido criado no período de ajustes neoliberais no país, o PAR também representou parte da política de um governo que propugnava um Estado eficiente e mínimo, o qual necessitava articular-se com o setor privado empresarial para garantir o crescimento macroeconômico considerado necessário. Nesse sentido, o programa público foi viabilizado a partir da parceria com as empresas da construção civil, já que, não havendo licitação, eram estas empresas as responsáveis por adquirir o terreno, desenvolver os projetos e o planejamento da operação e encaminhá-la aos órgãos de regulação (municipais e estaduais) e à Caixa Econômica Federal para obterem as respectivas aprovações e enfim, executarem a obra.

¹⁰⁵ No caso de profissionais da área de segurança pública, especialmente os policiais civis e militares, admitia-se renda mensal familiar de até 8 salários mínimos.

A CAIXA, além de aprovar o lugar, as obras e serviços e de mobilizar todo o capital necessário à produção das habitações e ao financiamento aos arrendatários, estabelecia os valores dos imóveis, as condições construtivas e tipológicas, analisava a viabilidade do empreendimento e fiscalizava a execução da obra, liberando os recursos financeiros às empresas contratadas no decorrer da execução das obras. No QUADRO 10 estão especificados os valores fixos das unidades residenciais estabelecidos quando do lançamento do PAR.

QUADRO 10 - Valores (iniciais) de aquisição das unidades habitacionais no âmbito do PAR

Legislação	Valores	
Segundo Portaria SEDU, nº 62 de 25 de outubro de 2000.	R\$ 20.000,00	Podendo ser elevado para R\$ 25.000,00 nos Estados do Rio de Janeiro e São Paulo.
Segundo Portaria SEDU, nº 31 de 13 de dezembro de 2001.	R\$ 22.400,00	Podendo ser elevado para R\$ 28.000,00 nos Estados do Rio de Janeiro e São Paulo.

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de Brasil (2000) e Brasil (2001).

Nota: Os valores de aquisição não podiam ultrapassar o valor de mercado das unidades habitacionais, limitado em R\$ 35.000,00. Através da Portaria SEDU, nº 19 de 22 de julho de 2002, ficou estabelecido que, exclusivamente nos casos de revitalização urbana ou recuperação de sítios históricos, admitia-se a aquisição de unidades cujo valor de mercado atingisse, no máximo, R\$62.000,00.

Também era a CAIXA a responsável pela seleção dos candidatos inscritos no programa, através da análise da capacidade de pagamento, do risco de crédito e da idoneidade cadastral desses candidatos, o que criou uma espécie de filtro e uma tendência à concentração dos recursos nos setores de renda – da faixa prevista mais elevada -, ou seja, para as famílias com renda mensal entre 3 e 6 salários mínimos, podendo chegar a 8 salários mínimos, como nos casos referenciados em nota. Ressalta-se, contudo, que 30% da renda mensal era o limite máximo admissível para o comprometimento das famílias com as prestações do arrendamento.

O governo federal apontava para a necessidade de participação dos governos municipais e estaduais na etapa da produção, através da criação de mecanismos regulatórios visando agilidade na aprovação dos projetos e a isenção ou redução de taxas e/ou impostos sobre os custos da produção. As prefeituras também deveriam indicar as zonas de intervenção prioritárias para implantação dos projetos no território, além de doar terrenos e implantar infraestrutura básica, caso fosse necessário para a garantia de

realização do programa. Na etapa de consumo, eram as prefeituras as responsáveis por apresentar as famílias que passariam pelo processo seletivo realizado pela CAIXA, para que, se aprovadas, fossem beneficiadas através do PAR.

No que se referia aos recursos, um novo fundo, sob a gestão da CAIXA, foi criado especialmente para viabilizar o programa, chamado Fundo de Arrendamento Residencial. De acordo com o Art. 2º da Lei nº 10.188 de 2001: Para a operacionalização do Programa instituído nesta Lei, fica a CEF autorizada a criar um fundo financeiro com o fim exclusivo de segregação patrimonial e contábil dos haveres financeiros e imobiliários destinados ao Programa¹⁰⁶. Subordinado à fiscalização do Banco Central, o FAR foi composto por recursos onerosos alocados em operações de empréstimo junto ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e por recursos não-onerosos¹⁰⁷ provenientes dos seguintes outros fundos: Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS)¹⁰⁸, Fundo de Investimento Social (FINSOCIAL)¹⁰⁹, Fundo de Desenvolvimento Social (FDS)¹¹⁰. A Lei autorizou também a utilização dos saldos disponíveis do Programa de Difusão Tecnológica para Construção de Habitação de Baixo Custo (PROTECH)¹¹¹. Nesse sentido, o PAR também se diferenciou de outros programas de habitação financiados tradicionalmente com recursos apenas do FGTS ou do Orçamento Geral da União (OGU)¹¹². Vale ressaltar que o FAR não possui conselho curador ou deliberativo, sendo a CAIXA a responsável por todas as deliberações pertinentes.

¹⁰⁶ A MP nº 561, de 8 de março de 2012, convertida na Lei nº 12.693, de 24 de julho de 2012, acrescentou a palavra “privado” à redação do fundo financeiro. Segundo a Comissão Nacional de Classificação (CONCLA), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a natureza jurídica de Fundo Privado compreende: *os fundos garantidores de parcerias público-privadas (FGP) da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, previstos na Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004; os fundos de avais privados.* (concla.ibge.gov.br/estrutura/natjur-estrutura/naturezajuridica-2009/324-7-fundo-privado). Acesso em: out. 2013.

Nota-se que o FAR, na medida em que classifica-se como um FGP, tem por objetivo proporcionar a valorização das cotas por meio da gestão de uma carteira de ativos financeiros, títulos e valores mobiliários, bens móveis e imóveis, etc, e nesse sentido, visa a manutenção da sua rentabilidade, segurança e liquidez.

¹⁰⁷ Recursos onerosos exigem retorno do capital investido e estão vinculados a operações de crédito ou financiamentos, como os recursos do FGTS. Os recursos não-onerosos não exigem retorno, apenas contrapartida (ou compensação financeira), e estão vinculados a operações de repasse, como os recursos do OGU. Disponível em: <www1.caixa.gov.br/gov/gov_social/municipal/assistencia_tecnica>. Acesso em: out. 2013.

¹⁰⁸ Criado pela Lei nº 6.168, de 9 de dezembro de 1974.

¹⁰⁹ Criado pelo Decreto-Lei nº 1940, de 25 de maio de 1982.

¹¹⁰ Criado pelo Decreto nº 103, de 22 de abril de 1991.

¹¹¹ Criado pelo Decreto de 28 de julho de 1993.

¹¹² Segundo Royer (2009), a maior parte dos programas criados no governo FHC era financiada com recursos do FGTS, e se dividia quanto aos tomadores do financiamento: Pró-Moradia e Pró-Saneamento eram direcionados para o setor público, Carta de Crédito Associativa e Carta de Crédito Individual, para pessoas físicas e associações, e Apoio à Produção, para o produtor. Já o programa Habitar Brasil, criado no governo Itamar Franco (1992-1994), era financiado com o Orçamento Geral da União.

Ao possuir condições próprias de operacionalização, com fontes de recursos especificamente estabelecidas, fundo e finalidade própria e espécie contratual diferenciada (o arrendamento mercantil), o PAR não se submeteu nem ao SFH e nem ao SFI, podendo ser considerado como um terceiro sistema de fomento à produção habitacional. O principal gestor deste sistema era a CAIXA, na medida em que concedia recursos financeiros tanto para o construtor (oferta da moradia), quanto para o morador (demanda por moradia), e controlava todas as etapas de produção e do consumo da mercadoria habitação. Em outras palavras, a CAIXA alocava os recursos para financiar a construção das moradias pelas empresas privadas e, depois de concluído, arrendava o imóvel para o usuário, com a opção de compra futura.

Como instituição financeira, a CAIXA deveria garantir o retorno do capital aplicado nas operações do FAR e, nesse sentido, a natureza jurídica de arrendamento residencial, na medida em que garantia a cessão de uso ao arrendatário, mas não a propriedade do bem, proporcionava a redução da burocracia e o ágil enfrentamento da inadimplência. Nas palavras de Sérgio de Azevedo:

Ainda que proposto como forma de leasing habitacional, esse programa parece não ter sido pensado com a mesma filosofia de seus congêneres europeus. O “arrendamento” aqui teria mais o objetivo de facilitar a retomada dos imóveis em caso de inadimplência do mutuário, evitando longas batalhas judiciais. (AZEVEDO, 2007, p.24-25).

O autor advertiu para o fato de que o arrendamento, conforme proposto no PAR, significava muito mais a simplificação e a garantia de eficiência na gestão da inadimplência, visto inclusive que o atraso no pagamento das parcelas por mais de 60 dias ensejava a rescisão antecipada do contrato, do que uma política de aluguel social destacada da lógica da propriedade privada. Ainda, segundo Bonates:

[...] no *Programa de Arrendamento Residencial*, há um maior envolvimento do poder público na questão habitacional, com a finalidade, inclusive, de manter o sistema financeiro a salvo de possíveis deslizamentos, causados pela inadimplência. Além disso, o comprometimento do Estado com a população também é maior, pois os imóveis são de propriedade do poder público, representado pela CAIXA, que mantém, por um longo período (no mínimo 15 anos), uma relação com os arrendatários (que são como *inquilinos*), mesmo que essa relação seja indireta, devido à interface da administradora, que por sua vez, se envolve diretamente com os problemas dos conjuntos. (BONATES, 2007, p. 103).

Bonates procurou mostrar que o PAR, e o comprometimento do Estado, não poderiam ser interpretados de uma forma única, a começar pelo paradoxo expresso no

próprio título da sua dissertação – *Ideologia da casa própria... sem casa própria*. Dependendo do ângulo pelo qual o programa de arrendamento era visto, poderia tanto ser considerado como política pública de aluguel social, inclusive com facilidades na desistência e devolução do imóvel¹¹³ e maior comprometimento do Estado em relação ao mutuário, quanto como uma política fortemente ancorada no enfrentamento da inadimplência e na parceria entre o Estado e as empresas privadas do setor da construção civil.

No tocante à questão da terra urbana e da localização dos empreendimentos, ressalta-se que, apesar da possibilidade de doação de terras públicas municipais à CAIXA para a realização do programa, o recorrente era que a escolha e a aquisição do terreno partissem da empresa incorporadora e construtora. Assim, o preço pago pela empresa na aquisição do terreno era embutido no custo total do empreendimento e, na medida em que havia um valor fixo por unidade habitacional previamente definido a ser pago à empresa, o lucro advindo com a localização do empreendimento, após concluída a obra, não era realizado pela empresa. Este fato, aliado à exigência da localização em terrenos inseridos na malha urbana e à recomendação de conjuntos executados com, no máximo, 160 unidades¹¹⁴, reduziam a possibilidade de elevada lucratividade nos negócios imobiliários no âmbito do PAR, o que o tornou mais atraente para as empresas de pequeno e médio porte, de propriedade familiar e de ação local, do que para as grandes empresas do setor. Segundo a CAIXA:

Os projetos contratados devem estar inseridos na malha urbana, em local dotado de infraestrutura básica, como água, energia elétrica, vias de acesso e soluções de esgotamento sanitário, além de serviços públicos essenciais como transporte e coleta de lixo. Na área de influência do projeto, não pode existir empreendimento considerado problema, com dificuldade de comercialização, paralisado, que não disponha de infraestrutura mínima de habitabilidade, destinado ao mesmo público-alvo e financiado independente da origem de recursos e do Agente Financeiro. Não é permitida a construção em área que gere concorrência prejudicial a empreendimentos financiados pela CAIXA, concluídos ou em construção e destinados ao mesmo público-alvo. (CAIXA, 2008, p.12-13).

A TAB. 6 demonstra os resultados do PAR, no que se refere aos empreendimentos contratados entre os anos de 1999 e 2003 nas regiões do Brasil, apontando para a relação

¹¹³Para desistir do imóvel, o arrendatário deveria comunicar a saída à CAIXA, com um mês de antecedência, e estar em dia com as obrigações contratuais. Ressalta-se que o arrendatário não era ressarcido do valor pago até a entrega das chaves, visto que o programa funcionava como uma espécie de *taxa de ocupação* ou como um próprio aluguel.

¹¹⁴Havia a recomendação na própria regulamentação do programa de que a quantidade de unidades habitacionais não ultrapassasse 160 unidades por empreendimento, embora fosse permitida a construção de conjuntos com até 500 unidades.

entre o número de unidades habitacionais dos empreendimentos e a diretriz de se ocupar lotes em áreas infraestruturadas inseridas na malha urbana, que geralmente apresentam dimensões reduzidas.

TABELA 6 - Porte dos empreendimentos do PAR, por regiões, entre os anos de 1999 e 2003.

Empreendimentos habitacionais PAR	por Regiões					Brasil	
	Sudeste	Nordeste	Sul	Centro-Oeste	Norte	absoluto	percentual
Menor que 160 unidades	281	267	111	61	17	737	75,66%
Maior que 161 unidades (até 500)	147	43	25	15	7	237	24,33%
Total	428	310	136	76	24	974	100%

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Bonates (2007).

Nota: os anos entre 1999 e 2003 referem-se ao período de assinatura do contrato com a CAIXA e não ao período de construção do empreendimento propriamente dito.

Observa-se que 75,66% dos empreendimentos contratados no período apresentaram dimensões reduzidas, ou seja, possuíam até 160 unidades habitacionais. Considerando que o modelo padrão PAR caracterizava-se por edifícios de 4 pavimentos¹¹⁵ e 4 unidades por pavimento, pode-se inferir que os empreendimentos possuíam, em geral, até 10 prédios de 16 unidades habitacionais cada um. Ao comparar a inserção dos empreendimentos realizados através do PAR na estrutura urbana das cidades, com os empreendimentos habitacionais do período do BNH, Bonates afirmou que:

[...] a produção habitacional do PAR se diferencia bastante da produção empreendida pela política do BNH. Isso teoricamente significa que o modelo periférico de implantação das habitações promovido anteriormente vem sendo substituído pelo modelo apregoado pelo PAR [...] (Bonates, 2007, p. 128).

Além de ter se diferenciado do BNH no que diz respeito à preocupação com a localização da moradia na cidade, em local servido de infraestrutura, serviços e equipamentos públicos, buscando-se evitar problemas advindos do processo de periferização das classes de baixa renda, o PAR também visava a melhoria de áreas ocupadas precariamente, na medida em que apresentava uma vertente direcionada ao estímulo e à recuperação de áreas de risco e de preservação ambiental, à revitalização

¹¹⁵ Em geral, as legislações edilícias municipais permitem que edifícios de até 4 pavimentos ou até 5 pavimentos (a depender da altura do pé-direito dos pavimentos), não disponham de elevadores. Como o elevador e todo o seu mecanismo de instalação e funcionamento, oneram o custo da construção da edificação e, principalmente, o valor da taxa condominial, a opção pelos modelos *sem elevador* é recorrente nos empreendimentos populares.

urbana e recuperação de sítios históricos, através da reforma e adequação de antigas estruturas urbanas para o uso residencial.

Observa-se ainda que o governo buscava, através do sistema de arrendamento residencial, evitar os elevados índices de inadimplência verificados nas operações de crédito do BNH e a conseqüente redução na produção habitacional, verificados especialmente a partir do ano de 1983. Contudo, mesmo com a perspectiva de se evitar os graves problemas socioespaciais gerados na época do BNH, o PAR não contribuiu de maneira expressiva no combate à condição estrutural na qual se encontravam (e se encontram) os segmentos mais empobrecidos da população brasileira. Nabil Bonduki (2008), ao analisar as contratações do FGTS pelos programas criados no governo Fernando Henrique Cardoso, no período de 1995 a 2003, afirmou que:

[...] se manteve ou mesmo se acentuou uma característica tradicional das políticas habitacionais no Brasil, ou seja, um atendimento privilegiado para as camadas de renda média. Entre 1995 e 2003, 78,84% do total dos recursos foram destinados a famílias com renda superior a 5sm, sendo que apenas 8,47% foram destinados para a baixíssima renda (até 3sm) onde se concentram 83,2% do déficit quantitativo. (BONDUKI, 2008, p.80).

A partir do ano de 2003, no Governo Lula, uma série de alterações foram incorporadas ao PAR, no sentido de se privilegiar o atendimento à população de baixa renda.

O Ministério das Cidades (MCidades), criado no ano de 2003, assumiu a gestão do programa e a primeira das alterações implementadas foi a redução da taxa de arrendamento de 0,7% para 0,5% do valor de aquisição dos imóveis destinados às famílias com renda mensal de até 4 salários mínimos. Além disso, 50% dos recursos alocados e destinados ao PAR passaram a ser reservados ao atendimento destas famílias. Também o MCidades definiu os valores máximos para as unidades habitacionais em função da sua localização no país, apontando para a necessidade de se incorporar as especificidades das distintas Unidades da Federação.

A CAIXA, que passou a ser o agente executor do programa e continuou como gestor do fundo financeiro (FAR), definiu, junto com o MCidades, o valor máximo de aquisição das unidades em função do tipo de especificação dos materiais de construção. Foi criado um *manual de especificações mínimas*, que correspondia a um conjunto de indicações e recomendações a respeito de materiais de construção mais baratos, que garantissem um mínimo de qualidade para a produção de unidades habitacionais de

menor custo. Segundo o Normativo da CAIXA (2006), a especificação mínima regionalizada é uma redução padronizada da especificação normal do Programa, contemplando peculiaridades regionais, visando à redução do custo da produção. (CAIXA, 2006, p.9). Em relação às dimensões dos imóveis com especificações mínimas, Bonates (2007) explicou que:

De modo geral, nas especificações mínimas, os edifícios são compostos por quatro ou cinco pavimentos, cujos apartamentos possuem uma área privativa mínima variando entre 33,00m² e 37,00m². Já as casas são de um pavimento, podendo ser isoladas no lote ou geminadas. A área mínima para essas casas oscila entre 33,00m² e 35,00m², de acordo com a localização no país. (BONATES, 2007, p.118).

Assim, o programa, referente a empreendimentos novos, passou a ser composto de duas modalidades: o *PAR 1*, ou *PAR normal*, com a taxa de arrendamento igual a 0,7% do valor de aquisição do imóvel e destinado às famílias com renda mensal entre 4 e 8 salários mínimos e o *PAR 2*, ou *PAR simplificado*, com a taxa de arrendamento igual a 0,5% do valor de aquisição do imóvel e destinado às famílias com renda mensal de até 4 salários mínimos. Ao definir as especificações mínimas, houve uma diferenciação nos valores das unidades habitacionais produzidos no âmbito do PAR, e a oferta dos imóveis com especificação padrão foi direcionada para o atendimento da demanda da população considerada no *PAR 1*, enquanto que a oferta dos imóveis com especificação mínima (ou semi-acabados) foi direcionada para o atendimento da população do *PAR 2*.

Ainda no que tange às alterações na regulamentação do programa, foram incluídas as Companhias de Habitação Popular (COHAB's) ou órgãos assemelhados, além de associações com fins habitacionais, ampliando-se a participação do poder público na produção e execução do programa. Também foram adicionadas as possibilidades de mobilidade residencial¹¹⁶, ou seja, o arrendatário poderia mudar para outro imóvel do PAR mediante condições estabelecidas pela CAIXA, e de antecipação da opção de compra mediante pagamento do valor residual do imóvel¹¹⁷, que favoreceram uma maior flexibilidade ao programa.

¹¹⁶O arrendatário podia mudar para outro imóvel, também do PAR, desde que houvesse disponibilidade de imóvel e mediante necessidade comprovada nas seguintes condições: Transferência de localidade do arrendatário (intermunicipal); problemas de saúde, devidamente comprovados por meio de laudo médico; outros motivos que justificassem a substituição, cuja análise e aprovação ficava a critério da instituição gestora.

¹¹⁷ Após o 60º mês do contrato e com o integral cumprimento das obrigações assumidas, o arrendatário podia antecipar o exercício da opção de compra do imóvel, de forma à vista ou de forma parcelada.

Ao definir um tipo de imóvel que atendia às condições mínimas de habitabilidade e garantia um valor de aquisição menor em relação ao imóvel com especificação padrão, o governo buscou uma forma de reduzir, não só as prestações mensais do arrendamento, mas também o saldo residual das famílias com renda mensal mais baixa que optassem pela compra do imóvel.

Os valores máximos de aquisição dos imóveis, apresentados nas TAB.7, TAB.8 e TAB.9, mostram que, ao regionalizar os valores de aquisição dos imóveis produzidos, houve variações, tanto em função das diferenças relativas ao custo da terra nas diversas regiões do país, quanto do tipo de especificação de material de construção e das dimensões dos imóveis ofertados.

TABELA 7 - Valor Máximo de Aquisição dos imóveis no âmbito do PAR (2004)

Segundo Portaria nº 231 de 4 de junho de 2004		
UF	Localidade	Valor (R\$)
RJ e SP	Municípios integrantes das Regiões Metropolitanas.	32.200,00
AC, AM, RO e RR	Capitais	32.200,00
	Demais municípios passíveis de enquadramento no programa.	25.800,00

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de Brasil (2004).

Nota: No caso de projetos inseridos em programas de requalificação de centros urbanos ou recuperação de sítios históricos, o valor de aquisição foi limitado em R\$ 35.000,00, independente da localização do projeto.

TABELA 8 - Valor Máximo de Aquisição dos imóveis no âmbito do PAR (2005)

Segundo Portaria nº 142 de 24 de março de 2005			
UF	Localidade	Valor da Unidade (R\$)	
		Especificação Padrão	Especificação Mínima
RJ e SP	Municípios integrantes das Regiões Metropolitanas, Municípios de Jundiaí e São José dos Campos.	40.000,00	34.000,00
	Demais municípios com população urbana superior a 100 mil habitantes.	34.000,00	31.000,00
MG	Municípios integrantes das Regiões Metropolitanas.	34.000,00	29.000,00
	Demais municípios com população urbana superior a 100 mil habitantes.	33.000,00	28.000,00
BA e PE	Municípios integrantes das Regiões Metropolitanas.	32.000,00	29.000,00
	Demais municípios com população urbana superior a 100 mil habitantes.	30.000,00	28.000,00
RS e PR		34.000,00	30.000,00
SC, AC, AM, RO e RR	Capitais estaduais, municípios integrantes de Regiões Metropolitanas, se for o caso, e municípios com população urbana superior a 100 mil habitantes.	33.000,00	30.000,00
AP, PA, TO, ES, GO, MT e MS		32.000,00	28.000,00
AL, CE, SE, PB, PI, RN e MA		30.000,00	28.000,00
Distrito Federal		34.000,00	30.000,00

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de Brasil (2005).

Nota: No caso de projetos inseridos em programas de requalificação de centros urbanos ou recuperação de sítios históricos, o valor de aquisição foi limitado em R\$ 40.000,00 nos Estados do Rio de Janeiro e São Paulo e em R\$ 38.000,00 nas demais Unidades da Federação.

TABELA 9- Valor Máximo de Aquisição dos imóveis no âmbito do PAR (2008)

Segundo Portaria nº 258 de 14 de maio de 2008			
UF	Localidade	Valor da Unidade (R\$)	
		Especificação Padrão	Especificação Mínima
RJ e SP	Municípios do Rio de Janeiro/RJ e São Paulo/SP.	48.000,00	39.000,00
	Demais municípios integrantes das Regiões Metropolitanas	45.000,00	37.000,00
	Municípios integrantes das Regiões Metropolitanas, Municípios de Jundiaí/SP, São José dos Campos/SP e Jacareí/SP.	40.000,00	36.000,00
	Demais municípios com população urbana superior a 100 mil	37.000,00	34.000,00
MG e BA	Capitais estaduais e municípios integrantes das Regiões Metropolitanas.	39.000,00	34.000,00
	Demais municípios com população urbana superior a 100 mil habitantes.	37.000,00	32.000,00
PE	Capital estadual e municípios integrantes das Regiões Metropolitanas.	38.000,00	33.000,00
	Demais municípios com população urbana superior a 100 mil habitantes.	36.000,00	32.000,00
RS, PR, SC, AC, AM, RO e RR	Capitais estaduais, municípios integrantes de Regiões Metropolitanas e municípios com população urbana superior a 100 mil habitantes.	38.000,00	34.000,00
AP, PA, TO, ES, GO, MT e MS		37.000,00	33.000,00
AL, CE, SE, PB, PI, RN e MA		36.000,00	32.000,00
Distrito Federal		40.000,00	34.000,00

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de Brasil (2008).

Nota: Nos casos de projetos integrados a programas de requalificação de centros urbanos ou recuperação de sítios históricos, o valor unitário de aquisição foi limitado em R\$ 48.000,00 nos municípios de São Paulo e Rio de Janeiro, em R\$ 45.000,00 nos demais municípios integrantes das regiões metropolitanas dos estados de São Paulo e Rio de Janeiro e R\$ 40.000,00 nos demais municípios abrangidos pelo PAR.

Arantes (2010), ao analisar o PAR, argumentou que:

O empobrecimento do PAR (ou chamado “PAR-pelado” pelos técnicos da Caixa), que reduz especificações e exigências construtivas e de localização, revela uma condicionante neoliberal: para atender à população de baixa renda, baixam-se os padrões, pois o produto deve ser entregue de acordo com a capacidade de pagamento do beneficiário. (ARANTES, 2010, p. 278-279)

Mesmo *baixando os padrões* para a viabilidade de *outro produto*, com especificações mínimas de dimensões e acabamentos e, por conseguinte, com valor inferior ao produto com especificação padrão, a conhecida incapacidade das empresas da construção em produzir a mercadoria – habitação -, de acordo com a capacidade de

pagamento do demandante não foi superada, já que a questão da terra urbanizada não era enfrentada pelo governo federal.

Sabe-se que o preço que os incorporadores pagam por um terreno depende essencialmente da garantia de lucratividade a ser auferida com a comercialização das unidades habitacionais. Ora, diante da pressão da demanda por moradia e da pouca oferta de terra urbanizada e do conseqüente poder dos proprietários em tensionar o mercado para a elevação do preço da terra, o simples e recorrente recurso de ofertar outro *produto*, de qualidade inferior e menor valor, não garantia a obtenção da lucratividade almejada pela empresa. Por isso o caminho mais recorrente era (e ainda é) procurar terra barata para a realização dos empreendimentos, e esta tendência indica que a questão habitacional para os pobres relaciona-se muito mais à propriedade privada da terra e ao modo de regulação, especialmente no que diz respeito aos investimentos públicos no espaço urbano, do que a padrões de acabamento e construtivos e mesmo desenvolvimento de tecnologias de processo¹¹⁸.

Nesse sentido, as tabelas apresentadas indicam aumentos progressivos nos valores pagos pelos imóveis do PAR, que se relacionaram diretamente à ativação do mercado imobiliário no nível federal, vivenciado a partir do ano de 2003: entre os anos de 2004 e 2005, houve aumentos nos valores, que variaram entre 2,5% a 23% para os imóveis com especificação padrão e de 5% e 14% para os imóveis com especificação mínima. No ano de 2008, novos reajustes foram incorporados, em torno de 13,5% tanto aos valores das unidades com especificação padrão quanto aos valores das unidades com especificação mínima. Sendo o valor da moradia intrinsecamente vinculado ao custo da terra urbana, o aquecimento do mercado imobiliário provavelmente se refletiu no aumento do preço da terra, que se refletiu nos ajustes dos valores máximos das unidades habitacionais no âmbito do programa, independentemente do tipo do produto.

Por sua vez, o aquecimento do mercado imobiliário relacionou-se às alterações na conjuntura macroeconômica e estabilização da economia, nas baixas taxas inflacionárias e queda na taxa de juros, no aumento de empregos formais e ganhos reais no salário mínimo. Diante de um cenário mais favorável de crescimento econômico, que gerou

¹¹⁸ A terra urbana tem um papel fundamental na determinação do valor de venda da moradia: quanto maior a disputa (capitalista) por solo urbano, mais elevado é o preço da terra e maior o valor de mercado da moradia. Para melhor entendimento da relação entre o preço da terra urbana e o valor de venda da moradia de baixo custo, ver CAMPOS (2009).

efeitos diretos na renda disponível aos consumidores, houve um substancial e continuado aumento do volume de crédito direcionado para o financiamento da moradia, que impulsionou o mercado da habitação popular. Diversas empresas privadas do setor de edificações direcionaram o foco de atuação para o atendimento da demanda por moradia da população de renda mensal entre três e dez salários mínimos, conforme verificado no capítulo 3. Neste contexto, observa-se que a população que se inseria no público-alvo do PAR, passou a ter outras possibilidades de acessos a financiamentos da casa própria.

A CAIXA, além da dificuldade de compatibilizar duas das diretrizes essenciais do programa - o estabelecimento de um valor máximo das unidades habitacionais X a localização dos empreendimentos em lotes urbanizados inseridos na malha urbana -, também enfrentava dificuldades no que se referia ao seu próprio comprometimento como a proprietária fiduciária¹¹⁹, visto que o ônus de manutenção dos conjuntos edificados onerava o fundo financeiro em até três vezes mais do que as perdas decorrentes de inadimplência dos mutuários.

Apesar de a legislação prever 15% do fundo financeiro para a manutenção e conservação dos imóveis (Portaria nº231/2004), Bonates (2007) demonstrou que, na realidade, 20% a 30% do fundo estavam sendo destinados para este fim, enquanto que 10% estavam sendo destinados para resolver as questões de inadimplência. Diante disso, e recuando em relação à eficácia do instrumento de arrendamento, a Lei nº 11.474, de 15 de maio de 2007¹²⁰ possibilitou a desmobilização patrimonial do fundo, objetivando a desoneração das despesas futuras com a administração e manutenção das operações de arrendamento e, em consequência, elevando a liquidez e garantindo mais segurança ao fundo privado. Assim, o FAR foi autorizado a desfazer-se das unidades habitacionais em favor da opção de compra dos arrendatários, antes do prazo contratual de 15 anos, e a condição de arrendamento passou a poder ser alterada para a condição de financiamento para aquisição do imóvel¹²¹. Contudo, o desempenho alcançado foi baixo, o que foi

¹¹⁹ A propriedade fiduciária desdobra-se no devedor (fiduciante) e no credor (fiduciário). O primeiro pode usar e usufruir do bem. O segundo é o proprietário do bem e tem o direito de haver a posse plena, em caso de inadimplência. A alienação fiduciária de bens imóveis é regulamentada pela Lei nº 9.514 de 20 de novembro de 1997.

¹²⁰ A antecipação da opção de compra já havia sido instituída pela Portaria nº 231 de 04 de junho de 2004, contudo não havia sido divulgada amplamente, pela necessidade de se regulamentar o processo.

¹²¹ Contudo o desempenho alcançado foi baixo, o que foi atribuído à provável expectativa dos arrendatários de obter a propriedade dos imóveis em condições mais favoráveis. Segundo o MCidades e CAIXA (2010), até

atribuído à provável expectativa dos arrendatários em obter a propriedade dos imóveis em condições mais favoráveis. Segundo o MCidades e CAIXA (2010), até o mês de dezembro do ano de 2009, apenas 6.492 arrendatários haviam exercido a opção de compra dos imóveis até então arrendados através do programa.

Apesar da elaboração de um arranjo inicial que visava proporcionar o acesso à moradia através da cessão de uso do imóvel e que garantisse, ao mesmo tempo, a minimização do problema da inadimplência e o bom desempenho do fundo financeiro, o PAR foi *perdendo fôlego*. O desaquecimento do programa decorreu, tanto do fato de que o arrendamento não fazia mais sentido como rentabilidade e segurança ao patrimônio do fundo financeiro, quanto pelo fato de que o próprio aquecimento do mercado imobiliário impôs-se como um limite à sua plena realização.

Pode-se inferir, ainda, que o PAR não alcançou a população de renda mensal de até 3 salários mínimos. Para que houvesse o retorno do capital investido era necessário financiar a população que comprovasse capacidade de pagamento das prestações mensais¹²², pois o valor pago pelo imóvel deveria garantir certa lucratividade à esfera privada do programa e ao próprio fundo financeiro. Assim, na medida em que o governo, no PAR, não interveio diretamente na criação de uma demanda solvável e nem na produção de terra urbanizada concorrente com as existentes, no sentido de se buscar

o mês de dezembro do ano de 2009, apenas 6.492 arrendatários haviam exercido a opção de compra dos imóveis até então arrendados.

¹²² A partir dos requisitos que os arrendatários deveriam atender, observa-se que a capacidade de pagamento do arrendatário deveria ser comprovadamente compatível com as despesas mensais do arrendamento. O agente financeiro definiu que o proponente deveria:

- Ser brasileiro nato ou naturalizado;
- Ser maior de 18 anos ou emancipado;
- Ser detentor de visto permanente no País, no caso de estrangeiro;
- Renda familiar mensal até R\$ 2.200,00 para os proponentes residentes nos municípios de São Paulo e Rio de Janeiro e de até R\$ 2.000,00 para os demais;
- Renda familiar mensal até R\$ 2.200,00, para proponentes ao arrendamento de unidades de empreendimentos inseridos em programas de requalificação de centros urbanos ou recuperação de sítios históricos;
- Renda familiar mensal até R\$ 2.800,00 para profissionais da área de segurança pública, particularmente policiais civis e militares;
- Renda familiar mensal até R\$ 1.700,00 para unidades de empreendimentos com especificações técnicas mínimas localizadas nos municípios de São Paulo e Rio de Janeiro e de até R\$ 1.500,00 para os demais;
- Capacidade de pagamento compatível com as despesas mensais do arrendamento;
- Não ser proprietário ou promitente comprador de imóvel residencial no local de domicílio nem onde pretenda fixá-lo, ou detentor de financiamento habitacional em qualquer local do país;
- Apresentar idoneidade cadastral;
- Não ter contrato de arrendamento anterior rescindido, dentro do Programa, por descumprimento contratual.

abrandar a pressão pelo aumento dos preços, a população de mais baixa renda permaneceu à margem de mais um programa público de habitação no nível federal.

Nesse contexto, o PAR acabou sendo extinto e tornou-se a base para a concepção do “Minha casa, minha vida” (a ponto de os técnicos do governo chamarem este último de PARecido). (ARANTES, 2009, p. 279).

Porém, não há como negar que, através do PAR, o governo federal propôs uma série de alternativas ao enfrentamento do problema habitacional. Nas palavras de Bonates (2007):

[...] acredita-se que, na formulação do Programa de Arrendamento Residencial procurou-se evitar alguns erros cometidos em políticas implementadas anteriormente, como os elevados índices de inadimplência, a periferização e a péssima qualidade construtiva dos conjuntos [...] A *mobilidade residencial*, a *facilidade de desistência*, a *facilidade de retomada do imóvel*, a existência de uma administradora de imóveis, a nova função da CAIXA e nova fonte de recursos disponibilizada especialmente para este programa são os novos elementos incorporados pelo FAR. (BONATES, 2007, p.257)

Ainda, segundo Bonates (2007):

Do ponto de vista operacional, portanto, uma série de novos elementos foram incorporados ao PAR, diferenciando-o em relação às linhas de financiamento convencionais. As diferenças do programa se estendem ainda para outros aspectos, como os locacionais, os tipológicos e os construtivos da produção. (BONATES, 2007, p. 259)

A TAB. 10 apresenta os resultados da realização do PAR no território brasileiro, no período entre 1999 e 2009, no qual foi registrada a produção de 273.145 novas unidades habitacionais, distribuídas em 1.735 empreendimentos localizados em 238 municípios brasileiros.

Nota-se que o ano de 2003 destacou-se dos demais em relação a uma maior produção, em termos quantitativos, podendo ser considerado como um *divisor de águas* da produção no âmbito do PAR. Ou seja, a produção cresceu quase que gradativamente desde a instituição do programa até o ano de 2003, observando-se uma desaceleração no ano de 2001. A partir do ano de 2003, os resultados do programa apresentaram uma desaceleração progressiva, até a sua extinção, no ano de 2009.

TABELA 10 - Total de unidades habitacionais produzidas no âmbito do PAR, por regiões

Governos	Ano	Regiões					Total
		Sudeste	Nordeste	Sul	Centro-Oeste	Norte	
FHC	1999	3.104	3.854	0	0	0	6.958
	2000	11.307	12.280	3.387	3.147	884	31.005
	2001	11.280	5.151	2.398	864	622	20.315
	2002	16.739	6.297	3.892	1.677	1.656	30.261
Lula	2003	20.562	12.049	7.093	3.547	576	43.827
	2004	13.177	10.274	5.068	4.247	790	33.556
	até julho/2005	4.284	3.786	2.146	436	576	11.228
	agosto/2005 até dezembro/2008	33.928	24.337	16.363	16.869	3.140	94.637
	2009	710	0	0	648	0	1.358
Total		115.091	78.028	40.347	31.435	8.244	273.145
Total (%)		42,13%	28,57%	14,77%	11,51%	3,02%	100%

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Bonates (2007) e MCidades e CAIXA (2010).

Observa-se também que o sudeste destacou-se entre as regiões brasileiras, na produção de moradias através do PAR, com pouco mais de 40% do total de unidades arrendadas, seguida pelo nordeste, sul, centro-oeste e, no último degrau, a região norte. No ano de 2009 o PAR deu lugar ao PMCMV, na modalidade com recursos advindos do FAR e a TAB. 11 apresenta os números registrados desta transição.

TABELA 11 - Empreendimentos PAR e empreendimentos PMCMV(2009)

Regiões	PAR 2009		PMCMV-FAR 2009	
	Qtde emp.	UH	Qtde emp.	UH
Sudeste	3	710	132	40.445
Nordeste	0	0	160	62.769
Sul	0	0	87	18.666
Centro-Oeste	2	648	48	14.442
Norte	0	0	22	6.892
Total	5	1.358	449	143.214

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de CAIXA e Ministério das Cidades (2010).

Os dados da TAB. 11 revelam que o número de novas unidades habitacionais contratadas no âmbito do PMCMV, com recursos advindos do FAR, apenas no ano de 2009, representaram pouco mais da metade do total de unidades produzidas através do PAR nos seus 10 anos de vigência (1999-2008).

Por outro lado, o número de empreendimentos contratados em 2009, no âmbito do PMCMV, foi quatro vezes menor do que toda a produção nos anos de vigência do PAR. Nota-se também uma significativa produção na região nordeste, que apresentou o maior

número de empreendimentos e de unidades habitacionais contratadas, superando inclusive os números apresentados para a região sudeste.

Pode-se inferir que os empreendimentos contratados através do PMCMV, caracterizaram-se por uma maior densidade, no que tange à quantidade de unidades habitacionais por empreendimento, o que foi ao encontro do próprio objetivo do novo programa: ampliar a produção para uma escala de massa e consolidar a participação das grandes empresas da construção e incorporação imobiliária na política pública habitacional.

Inês Magalhães (2009), Secretária de Habitação do Ministério das Cidades, em entrevista à revista *Retrato do Brasil*¹²³, afirmou que o mercado não oferecia habitações para as camadas mais pobres e que era preciso pensar na produção da habitação popular com modernização e com escala de produção. Ainda de acordo com a revista, as grandes empresas da construção opuseram-se a propostas de programas que pudessem envolver a autoconstrução e melhoria das habitações populares já existentes, reforçando a importância da formalidade e da regularidade na construção para a baixa renda.

Nesse sentido, uma série de diferenças, mas também várias similaridades marcaram a transição do PAR para o PMCMV, na modalidade com recursos advindos do mesmo fundo – o FAR. O QUADRO 11 demonstra alguns determinantes característicos dos dois programas, com o intuito de se refletir sobre os possíveis impactos sociais, econômicos e territoriais do novo programa público federal, a partir da experiência apreendida com o PAR.

¹²³A revista *Retrato do Brasil* divulgou, na edição nº23 de junho de 2009, a matéria intitulada *O Minha Casa Minha Vida (MCMV) atende aos pedidos das maiores construtoras imobiliárias do País. E aos sonhos das camadas mais pobres. Qual o milagre?*

QUADRO 11 - Estrutura dos programas habitacionais: PAR e PMCMV-FAR

(continua...)

Estrutura	PAR (1999-2009)	PMCMV 1 - FAR (2009 - 2011)	PMCMV 2 - FAR (2011 - 2014)
Legislação básica	Criado pela MP nº 1.823 de 29 de abril de 1999, convertida na Lei nº 10.188 de 12 de fevereiro de 2001, no governo FHC. A Lei nº 10.859 de 14 de abril de 2004, promulgada no governo Lula, introduziu importantes alterações em relação à lei anterior, assim como a Lei nº 11.474 de 15 de maio de 2007. Principais Portarias: Portaria SEDU, nº 31 de 13 de dezembro de 2001; Portaria MCidades, nº 231 de 4 de junho de 2004; Portaria MCidades, nº 142 de 24 de março de 2005; Portaria MCidades, nº 258 de 14 de maio de 2008.	Criado pela MP nº 459 de 25 de março de 2009, convertida na Lei nº 11.977 de 07 de julho de 2009, no governo Lula. Principais Portarias: Portaria MCidades, nº 139 de 13 de abril de 2009; Portaria MCidades, nº 93 de 24 de fevereiro de 2010.	Criado pela MP nº 514 de 1º de dezembro de 2010, convertida na Lei nº 12.424 de 16 de junho de 2011, no governo Dilma Rousseff. A MP nº 561 de 2012 incorporou alterações e foi convertida na Lei nº 12.693 de 24 de julho de 2012, também no governo Dilma Rousseff. Principais Portarias: Portaria MCidades, nº 325 de 07 de julho de 2011; Portaria MCidades, nº 465 de 03 de outubro de 2011; Portaria MCidades, nº 168 de 12 de abril de 2013.
Objetivo	Atendimento exclusivo da necessidade de moradia da população de baixa renda, sob a forma de arrendamento residencial com opção de compra.	Aquisição e requalificação de imóveis habitacionais destinados à alienação para famílias com renda mensal de até 3 salários-mínimos, pelo FAR, por meio de operações realizadas por instituições financeiras oficiais federais, em parceria com o poder público.	Aquisição e requalificação de imóveis destinados à alienação para famílias com renda mensal de até 3 salários-mínimos, pelo FAR, por meio de operações realizadas por instituições financeiras oficiais federais, em parceria com o poder público.
Meta física	X	Construção de 400 mil novas unidades habitacionais.	Construção de 860 mil novas unidades habitacionais, a partir de 1º de dezembro de 2010 até 31 de dezembro de 2014.
Diretrizes	fomento à aquisição de empreendimentos a construir, concluídos, em construção e reforma; promoção da qualidade de vida das famílias beneficiadas; intervenção habitacional em áreas objeto de planos diretores no âmbito estadual ou municipal; criação de novos postos de trabalho diretos e indiretos; aproveitamento de imóveis públicos ociosos em áreas de interesse habitacional; atendimento aos idosos ou portadores de deficiências físicas, garantido acessibilidade nos empreendimentos:	fomento à oferta de unidades habitacionais por meio da construção de novas moradias e da requalificação de imóveis já existentes em áreas consolidadas; promoção da qualidade de vida das famílias beneficiadas; intervenção habitacional em áreas objeto de planos diretores no âmbito estadual ou municipal; criação de novos postos de trabalho diretos e indiretos; aproveitamento de imóveis públicos ociosos em áreas de interesse habitacional; atendimento aos idosos ou portadores de deficiências físicas, garantido acessibilidade nos empreendimentos:	promoção da qualidade de vida das famílias beneficiadas; provisão habitacional em áreas objeto de planos diretores no âmbito estadual ou municipal; criação de novos postos de trabalho diretos e indiretos; atendimento aos idosos ou portadores de deficiências físicas, garantido acessibilidade nos empreendimentos:

(continua...)

Estrutura	PAR (1999-2009)	PMCMV 1 - FAR (2009 - 2011)	PMCMV 2 - FAR (2011 - 2014)
Diretrizes	reserva de 3% das unidades aos idosos;	reserva de 3% das unidades aos idosos; atendimento às diretrizes do Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat (PBQP-H) e contratação de empresas construtoras certificadas no Sistema de Avaliação da Conformidade de Empresas de Serviços e Obras da Construção Civil (SiAC); execução de trabalho técnico social em empreendimento com regime de condomínio.	reserva de 3% das unidades aos idosos; atendimento às diretrizes do Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat (PBQP-H), e contratação de empresas construtoras certificadas no Sistema de Avaliação da Conformidade de Empresas de Serviços e Obras da Construção Civil (SiAC), e a chancela do Sistema Nacional de Avaliação Técnica de Produtos Inovadores - SiNAT quando for empregado sistemas construtivos que não sejam objeto de norma brasileira prescritiva; execução de trabalho técnico social nos empreendimentos habitacionais.
Participantes	Ministério das Cidades - Agente Gestor do PAR: estabelecer diretrizes, fixar regras e condições para implementação do programa; definir a distribuição dos recursos entre as Unidades da Federação; acompanhar e avaliar o desempenho do Programa.	Ministério das Cidades - Agente Gestor do PMCMV: estabelecer diretrizes, fixar regras e condições para implementação do programa; definir a distribuição dos recursos entre as Unidades da Federação; acompanhar e avaliar o desempenho do Programa.	Ministério das Cidades - Agente Gestor do PMCMV: estabelecer diretrizes, fixar regras e condições para implementação do programa; definir a distribuição dos recursos entre as Unidades da Federação; acompanhar e avaliar o desempenho do Programa.
	CAIXA - Agente Gestor do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e Agente Executor do PAR.	CAIXA - Agente Gestor do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e Agente Executor do PMCMV-FAR.	CAIXA - Agente Gestor do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR).
	X	X	INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS OFICIAIS FEDERAIS - Agentes Executores do PMCMV-FAR.
	Estados, Distrito Federal e Municípios: promover ações para viabilizar a realização do programa no território, inclusive aporte de recursos e/ou doação de terreno; apresentar à CAIXA a demanda para o arrendamento;	Estados, Distrito Federal e Municípios: promover ações para viabilizar a realização do programa no território, inclusive aporte de recursos e/ou doação de terreno; desonerar impostos municipais e estaduais; providenciar licenças de aprovação dos projetos e infraestrutura básica, inclusive em ZEIS; selecionar os beneficiários finais.	Estados, Distrito Federal e Municípios: promover ações para viabilizar a realização do programa no território, inclusive aporte de recursos e/ou doação de terreno; desonerar impostos municipais e estaduais; providenciar licenças de aprovação dos projetos e infraestrutura básica, inclusive em ZEIS; selecionar os beneficiários finais. Executar o Trabalho Social junto aos beneficiários dos empreendimentos contratados.
	Arrendatário: pessoa física que, atendidos os requisitos da CAIXA (após análise cadastral, apuração da renda bruta e margem de renda disponível), é habilitada ao arrendamento do imóvel.	Beneficiário: pessoa física que, atendidos os requisitos da CAIXA (após análise cadastral e comprovação de renda formal ou informal), é habilitada à aquisição do imóvel.	Beneficiário: pessoa física que, atendidos os requisitos da CAIXA (após análise cadastral e comprovação de renda formal ou informal), é habilitada à aquisição do imóvel.

(continua...)

Estrutura	PAR (1999-2009)	PMCMV 1 - FAR (2009 - 2011)	PMCMV 2 - FAR (2011 - 2014)
Participantes	Empresas do setor da construção civil, Companhias de Habitação Popular ou órgãos assemelhados: adquirir o terreno; apresentar à CAIXA projetos de produção, reforma ou recuperação de empreendimentos; executar os projetos aprovados pela CAIXA. Não há licitação.	Empresas do setor da construção civil: adquirir o terreno, apresentar à CAIXA projetos de produção de empreendimentos para alienação dos imóveis; executar os projetos aprovados pela CAIXA. Não há licitação.	Empresas do setor da construção civil: adquirir o terreno, apresentar à CAIXA projetos de produção de empreendimentos para alienação dos imóveis; executar os projetos aprovados pela CAIXA. Realizar a guarda dos imóveis pelo prazo de sessenta dias após a conclusão e legalização das unidades habitacionais. Não há licitação.
	Empresa administradora de imóveis: contratado pela CAIXA, através de licitação, para administrar os contratos de arrendamento e os imóveis e condomínios do PAR; efetuar as cobranças das parcelas contratuais mensais, como intermediadora entre o arrendatário e a CAIXA.	X	X
	Agente do trabalho técnico social: contratado pela CAIXA para realizar, em cada conjunto, atividades visando a integração entre os arrendatários, promoção do bom uso dos imóveis e disseminar a importância da adimplência.	Agente do trabalho técnico social: contratado pela CAIXA para realizar, em cada conjunto, atividades visando o exercício da participação cidadã, o planejamento e a implantação de gestão condominial.	Agente do trabalho técnico social: contratado pelo poder público para implementar um conjunto de ações inclusivas, de caráter sócio educativas, contribuindo para a sustentabilidade dos empreendimentos habitacionais.
Público-alvo	População cuja renda familiar mensal não ultrapasse 6 salários mínimos, desde que o proponente não seja proprietário ou promitente comprador de imóvel residencial no município onde pretenda residir ou detentor de financiamento habitacional em qualquer localidade do país. No atendimento aos profissionais da área de segurança pública, o limite de renda é elevado para até 8 salários mínimos.	Famílias com renda mensal bruta limitada a R\$ 1.395,00 (hum mil, trezentos e noventa e cinco reais), desde que o proponente não seja proprietário de imóvel residencial ou detentor de financiamento habitacional em qualquer localidade do país e não tenha recebido benefícios de natureza habitacional, oriundos de recursos orçamentários da União.	Famílias com renda mensal bruta limitada a R\$ 1.600,00 (hum mil e seiscentos reais), desde que o proponente não seja proprietário de imóvel residencial ou detentor de financiamento habitacional em qualquer localidade do país e não tenha recebido benefícios de natureza habitacional, oriundos de recursos orçamentários da União.
Recursos	Fundo de Arrendamento Residencial - FAR. Do total de recursos alocados, 50% destinados a projetos para famílias com renda até 4 salários mínimos. Os recursos são alocados por área do território nacional com base na estimativa do déficit habitacional e na demanda qualificada pela CAIXA.	Fundo de Arrendamento Residencial - FAR. Do total de recursos alocados ao FAR, 100% destinados a projetos para famílias com renda até 3 salários mínimos. Os recursos são alocados por área do território nacional com base na estimativa do déficit habitacional, considerando os dados da PNAD, 2007 (IBGE) e suas atualizações.	Fundo de Arrendamento Residencial - FAR. Do total de recursos alocados ao FAR, 100% destinados a projetos para famílias com renda até 3 salários mínimos. Os recursos são alocados por área do território nacional com base na estimativa do déficit habitacional, considerando os dados da PNAD, 2008 (IBGE) e suas atualizações.

(continua...)

Estrutura	PAR (1999-2009)	PMCMV 1 - FAR (2009 - 2011)	PMCMV 2 - FAR (2011 - 2014)
Abrangência	Capitais estaduais e respectivas regiões metropolitanas, Distrito Federal e municípios com população urbana superior a 100 mil habitantes considerando o déficit habitacional urbano e a demanda qualificada informada pela CEF.	Capitais estaduais e respectivas regiões metropolitanas, região metropolitana de Campinas/SP e Baixada Santista/SP, Distrito Federal e municípios com população urbana igual ou superior a 50 mil habitantes. Podem ser implementadas operações de aquisição de imóveis em municípios com população entre 20 e 50 mil habitantes, desde que atendam a requisitos relativos à população. Também podem ser avaliadas operações, independente do porte do município, em casos excepcionais como impacto de grandes empreendimentos e/ou calamidade pública.	Capitais estaduais e respectivas regiões metropolitanas, região metropolitana de Campinas/SP e Baixada Santista/SP, Distrito Federal e municípios com população urbana igual ou superior a 50 mil habitantes. Podem ser implementadas operações de aquisição de imóveis em municípios com população entre 20 e 50 mil habitantes, desde que atendam a requisitos relativos à população. Também podem ser avaliadas operações, independente do porte do município, em casos excepcionais como crescimento demográfico resultante de impacto de grandes empreendimentos e/ou situação de emergência ou estado de calamidade pública.
Projetos	<p>consideram a inserção do empreendimento na malha urbana; a existência prévia de infra-estrutura básica que permita as ligações domiciliares de água, energia elétrica e esgotamento sanitário, vias de acesso e transportes públicos, coleta de lixo e sistema de drenagem urbana, em padrão equivalente a bairros formais ocupados predominantemente pelo público-alvo;</p> <p>Tipo 1 - Casa térrea, com área interna útil mínima variando de 33m² a 35 m², formada por sala, cozinha, banheiro, 2 dormitórios e área externa com tanque.</p>	<p>consideram a inserção do empreendimento na malha urbana; a existência prévia de infra-estrutura básica que permita as ligações domiciliares de água, energia elétrica e esgotamento sanitário, vias de acesso e transportes públicos, coleta de lixo e sistema de drenagem urbana; existência ou ampliação de serviços relacionados à educação, saúde, lazer;</p> <p>possuem no mínimo 3% de suas unidades adaptadas ao uso por pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida e idosas e, no caso de empreendimentos verticais, todas as unidades térreas devem ser adaptáveis ao uso acima descrito;</p> <p>podem contemplar sistemas de energia solar, preferencialmente os projetos localizados nos municípios das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste;</p> <p>Tipo 1 - Casa térrea, com área interna útil de 36 m², formada por sala, cozinha, banheiro, circulação, 2 dormitórios e área externa com tanque.</p>	<p>consideram a inserção do empreendimento na malha urbana ou em zona de expansão urbana, desde que contígua à malha urbana; a existência prévia de infra-estrutura básica que permita as ligações domiciliares de água, energia elétrica e esgotamento sanitário, vias de acesso e transportes públicos, coleta de lixo e sistema de drenagem urbana, (operantes até a entrega do empreendimento); existência ou ampliação de serviços relacionados à educação, saúde, lazer;</p> <p>possuem no mínimo 3% de suas unidades adaptadas ao uso por pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida e idosas e, no caso de empreendimentos verticais, todas as unidades térreas devem ser adaptáveis ao uso acima descrito;</p> <p>o projeto de empreendimento composto por edificações unifamiliares deve contemplar sistema de aquecimento solar individual;</p> <p>Tipo 1 - Casa térrea, com área interna útil de 36 m², formada por sala, cozinha, banheiro, circulação, 2 dormitórios e área externa com tanque.</p>

(continua...)

Estrutura	PAR (1999-2009)	PMCMV 1 - FAR (2009 - 2011)	PMCMV 2 - FAR (2011 - 2014)
Projetos	Tipo 2 - Apartamento , com área interna útil mínima variando de 35m ² a 37 m ² , formado por sala, 2 dormitórios, banheiro, cozinha e área de serviço. Em geral, os edifícios são compostos de 4 ou 5 pavimentos, sem elevador (com previsão), 4 apartamentos por andar, no formato de "H"; são avaliados e aprovados pela CAIXA, sob os aspectos técnicos de engenharia, jurídico, análise cadastral, avaliação de risco de crédito, viabilidade do empreendimento, nível de urbanização da região e demais análises estabelecidas. São aprovados também pelos órgãos competentes (municipal e estadual).	Tipo 2 - Apartamento , com área interna útil de 39 m ² , formado por sala, 1 dormitório para casal, 1 dormitório para 2 pessoas, 1 banheiro, cozinha e área de serviço. Em geral, os edifícios são compostos de 4 ou 5 pavimentos, sem elevador (com previsão), 4 apartamentos por andar, no formato de "H"; são avaliados e aprovados pela CAIXA, sob os aspectos técnicos de engenharia, jurídico, análise cadastral, avaliação de risco de crédito, viabilidade do empreendimento, nível de urbanização da região e demais análises estabelecidas. São aprovados também pelos órgãos competentes (municipal e estadual).	Tipo 2 - Apartamento , com área interna útil de 39 m ² , formado por sala, 1 dormitório para casal, 1 dormitório para 2 pessoas, 1 banheiro, cozinha e área de serviço. Em geral, os edifícios são compostos de 4 ou 5 pavimentos, sem elevador (com previsão), 4 apartamentos por andar, no formato de "H"; são avaliados e aprovados pela CAIXA, sob os aspectos técnicos de engenharia, jurídico, análise cadastral, avaliação de risco de crédito, viabilidade do empreendimento, nível de urbanização da região e demais análises estabelecidas. São aprovados também pelos órgãos competentes (municipal e estadual).
Nº de unidades	Empreendimentos de até 500 unidades habitacionais por módulo, recomenda-se até 160 unidades.	Empreendimentos de até 500 unidades habitacionais por módulo, ou em regime de condomínio segmentado em até 250 unidades.	Empreendimentos de até 500 unidades habitacionais por módulo, ou em regime de condomínio segmentado em até 300 unidades.
Estudo de Viabilidade	X	X	A contratação de empreendimentos ou conjuntos de empreendimentos contíguos compostos a partir de 1.500 unidades habitacionais, até 5.000, é condicionada à análise especial. Necessário a apresentação, por parte do poder público local, de Instrumento de Compromisso, fundamentado por Relatório de Diagnóstico da Demanda por Equipamentos e Serviços Públicos e Urbanos, acompanhado de Matriz de Responsabilidades.
Localização	Empreendimentos inseridos na malha urbana e que contam com a existência prévia de infraestrutura básica que permita as ligações domiciliares de abastecimento de água, esgotamento sanitário e energia elétrica, bem como vias de acesso e transportes públicos, em padrão equivalente a bairros formais ocupados predominantemente pelo público-alvo do empreendimento do PAR.	Empreendimentos inseridos na malha urbana, com infraestrutura básica que permita as ligações domiciliares de abastecimento de água, esgotamento sanitário e energia elétrica, bem como vias de acesso e transporte público. Deve ser considerada a existência ou ampliação dos equipamentos e serviços relacionados à educação, saúde e lazer.	Empreendimentos inseridos na malha urbana ou em zonas de expansão urbana, com infraestrutura básica: vias de acesso e de circulação pavimentadas, drenagem pluvial, calçadas, guias e sarjetas, rede de energia elétrica e iluminação pública, rede para abastecimento de água potável, soluções para o esgotamento sanitário e coleta de lixo. Aqueles localizados em zona de expansão devem estar contíguos à malha urbana e dispor, no seu entorno, de áreas para atividades comerciais locais.

(continua...)

Estrutura	PAR (1999-2009)	PMCMV 1 - FAR (2009 - 2011)	PMCMV 2 - FAR (2011 - 2014)
Especificação mínima	O projeto do empreendimento deve observar especificação técnica mínima desenvolvida pela CAIXA e Ministério das Cidades.	O projeto do empreendimento deve observar especificação técnica mínima desenvolvida pela CAIXA e Ministério das Cidades.	O projeto do empreendimento deve observar especificação técnica mínima desenvolvida pela CAIXA e Ministério das Cidades.
Valores máximos de aquisição	Compostos pelo terreno, elaboração de projetos, obras de edificação, infraestrutura interna, despesas de legalização, e trabalho social. No caso de aquisição de projetos sob a forma de loteamento, cuja infraestrutura não se encontra executada, o valor de investimento pode compreender os custos com a infraestrutura externa aos lotes adquiridos.	Compreendem os custos de aquisição do terreno, edificação, infraestrutura interna, equipamentos comunitários, tributos, despesas de legalização e trabalho social. No caso de aquisição de projetos sob a forma de loteamento, cuja infraestrutura não se encontra executada, o valor de investimento pode compreender os custos com a infraestrutura externa aos lotes adquiridos. Ao valor máximo de aquisição das unidades poderão ser acrescidos os custos relativos a aquisição e instalação de equipamento de energia solar, incluindo os serviços de instalações hidráulicas.	Compreendem os custos de aquisição do terreno, edificação, equipamentos de uso comum, tributos, despesas de legalização, trabalho social e execução de infraestrutura interna, excetuada a de responsabilidade da distribuidora de energia elétrica. Contemplam, ainda, os custos do sistema de aquecimento solar nas edificações unifamiliares. No caso de aquisição de projetos sob a forma de loteamento, o valor poderá compreender os custos com áreas de lazer e esporte, praças e com a infraestrutura externa aos lotes adquiridos, desde que inseridos na poligonal do empreendimento.
Contrato de Arrendamento	Prazo de vigência de 180 meses. A taxa de arrendamento inicial do imóvel varia de 0,5% a 0,8% do valor de aquisição do imóvel, conforme a renda familiar e a data de aquisição/produção do empreendimento. É obrigatória ao arrendatário a contratação de seguro de vida para cobertura de riscos de morte e invalidez permanente (MIP).	X	X
Contrato de Alienação	X	Prazo de vigência de 120 meses. Prestação mensal mínima de R\$ 50,00 ou a máxima fixada em 10% da renda familiar do beneficiário. Não há cobrança de seguros (MIP e DFI), mas há quitação da operação em casos de morte e invalidez permanente e custeio de danos físicos no imóvel sem cobrança.	Prazo de vigência de 120 meses. Prestação mensal mínima de R\$ 25,00 ou a máxima fixada em 5% da renda familiar do beneficiário. Não há cobrança de seguros (MIP e DFI), mas há quitação da operação em casos de morte e invalidez permanente e custeio de danos físicos no imóvel sem cobrança.
Subsídios diretos	X	Limitados a R\$ 23.000,00 (variando com a renda da família e UF/localidade). Pode chegar a até 90% do valor de aquisição do imóvel e é concedido na forma de desconto nas prestações mensais. O beneficiário paga o valor correspondente a 10% de sua renda familiar ou R\$ 50,00 / mês.	Limitados a R\$ 25.000,00 (variando com a renda da família e UF/localidade). Pode chegar a até 95% do valor de aquisição do imóvel e é concedido na forma de desconto nas prestações mensais. O beneficiário paga o valor correspondente a 5% de sua renda familiar ou R\$ 25,00 / mês.

(conclusão)

Estrutura	PAR (1999-2009)	PMCMV 1 - FAR (2009 - 2011)	PMCMV 2 - FAR (2011 - 2014)
Dispensa de Pagamento	X	X	Famílias desabrigadas que perderam seu único imóvel em desastre natural ou famílias reassentadas em função de operações urbanas do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), são dispensadas das prestações mensais e do seguro do imóvel.
Atualização do valor	Atualização do valor de aquisição do imóvel por 80% do índice de atualização aplicado aos depósitos do FGTS, mensalmente e a cada período de 12 meses. Em caso de impontualidade no pagamento da taxa de arrendamento, são acrescidos juros moratórios de 0,33% ao dia e multa de 2%.	Prestação mensal corrigida pela Taxa Referencial (TR). Não há juros.	Prestação mensal corrigida pela Taxa Referencial (TR). Não há juros.
Opção de compra	O arrendatário pode exercer a opção de compra mediante pagamento do valor residual apurado decorridos 5 anos de vigência do contrato.	X	X
Retomada do Imóvel	O atraso no pagamento da taxa de arrendamento por mais de 60 dias enseja a rescisão antecipada do contrato e a retomada do imóvel pela CAIXA.	Não é prevista. No caso de inadimplência, o beneficiário deve renegociar a dívida com o agente financeiro.	Não é prevista. No caso de inadimplência, o beneficiário deve renegociar a dívida com o agente financeiro.
Mobilidade residencial	Possibilidade de mudança do arrendamento residencial para outro imóvel do programa, a partir de condições estabelecidas pela CAIXA.	X	X
Revenda do Imóvel	Após a compra do imóvel, o mesmo não pode ser vendido antes de 2 anos. No caso de compra parcelada, além dos 2 anos só é permitida a venda do imóvel após a quitação do financiamento.	O imóvel não pode ser vendido antes de 10 anos, a não ser que a família quite o valor total, incluindo o subsídio.	O imóvel não pode ser vendido antes de 10 anos, a não ser que a família quite o valor total, incluindo o subsídio.
Flexibilidade	Opções de compra do imóvel mediante pagamento do valor residual apurado, de devolução do imóvel ou de renovação do contrato de arrendamento. Para desistir do imóvel durante a vigência do contrato, o arrendatário deve comunicar a saída com um mínimo de 30 dias de antecedência e estar em dia com as obrigações contratuais.	X	X

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Brasil (2001); Brasil (2004); Brasil (2005); Brasil (2008); Brasil (2009); Brasil (2010); Brasil (2011a); Brasil (2011b); Brasil (2013); CAIXA (2009); CAIXA (2011).

Com base no QUADRO 11, pode-se perceber que o desenho organizacional do PMCMV – FAR foi delineado a partir de um esboço, o PAR. Desde os aspectos jurídicos e a origem dos recursos, passando pela definição dos atores participantes e de suas atribuições e orientações de localização dos empreendimentos, até as premissas de projeto e de especificações, o programa apresenta similaridades inegáveis em relação ao PAR.

Contudo, diferentemente do contexto no qual o PAR foi elaborado, o PMCMV integrava um conjunto de ações prioritárias da agenda do governo federal, que visavam dinamizar o setor econômico em caráter de urgência no enfrentamento da crise mundial. Nesse contexto, ao refletirem sobre os atores, os interesses políticos e as arenas que continuaram decidindo sobre o PMCMV, Loureiro, Macário e Guerra (2013, p.23) afirmaram que [...] a Casa Civil da Presidência da República, núcleo central da formulação, continuou desempenhando papel principal no processo de sua implementação, como órgão de coordenação centralizada. E, em relação à atuação do Ministério das Cidades e da CAIXA:

A SNH, do Ministério das Cidades, por sua vez tem participado dos colegiados que monitoram a política e na linha de frente realizam a articulação com a CAIXA, órgão que executa as operações financeiras do programa. Além de estabelecer diretrizes, regras e condições, a SNH avalia o desempenho do programa, define os limites de renda familiar dos beneficiários, com a Fazenda e o Planejamento. A CAIXA, de certa forma, também tem influenciado o desenho do programa, pois além de contratar a operação financeira e acompanhar a execução das obras pelas empresas construtoras, estabelece os critérios técnicos para sua operacionalização e execução. Na verdade, essa instituição tem papel decisivo na gestão operacional do PMCMV, na medida em que é responsável pela concessão do financiamento tanto ao usuário quanto às construtoras e incorporadoras e pela aprovação do projeto do ponto de vista técnico, jurídico e econômico-financeiro. (LOUREIRO, MACÁRIO & GUERRA, 2013, p.23).

O PMCMV diferiu-se essencialmente do PAR por sua amplitude política e econômica, constituindo-se em um programa de transferência de renda e, nesse sentido, extrapolou o seu esboço original. Na esteira da sua relevância no cenário nacional, outras três diferenças, que se entrelaçam, são fundamentais para o entendimento da estruturação do PMCMV.

A primeira refere-se à própria condição jurídica de arrendamento mercantil, que diferenciou o PAR dos demais programas à época de sua execução. Com o lançamento do PMCMV, o governo federal cancelou o sistema de arrendamento e frisou a importância da propriedade em vez de manter a cessão do uso do bem imóvel, reforçando assim a

ideologia da casa própria... com casa própria. A intenção de se promover uma política habitacional que reforçasse a relevância da casa própria para a população brasileira foi clara no discurso da Presidenta Dilma Rousseff (2011):

Nós estamos falando, na verdade, do próprio cerne da nossa nacionalidade, que é composto por pessoas que sonham, que lutam por uma vida melhor. Nada dá mais segurança, nada dá mais abrigo, nada dá mais apoio do que a casa própria, para todos os integrantes da família. [...] Ele visa assegurar que haja, no Brasil, não só a roda do crescimento econômico e da distribuição de renda, mas também da melhoria das condições de vida, e aí a casa é um elemento fundamental. (ROUSSEFF, 2011).

Em decorrência, o PMCMV não incorporou a possibilidade de mobilidade residencial e nem de flexibilidade, presentes no PAR, mas, ao contrário, ressaltou a rigidez de um programa de governo fortemente ancorado na propriedade privada.

A CAIXA, por sua vez, deixou de ser a proprietária fiduciária dos imóveis financiados, desonerando o fundo financeiro – FAR -, das despesas com a administração das operações de arrendamento e com a manutenção dos empreendimentos. E o agente financeiro assumiu os riscos de inadimplência das parcelas do financiamento e/ou os riscos de descumprimento do contrato de alienação, pelos beneficiários.

A segunda diferença fundamental entre os dois programas refere-se ao público-alvo. O PMCMV, na modalidade com recursos advindos do FAR, promove o atendimento exclusivo às famílias com renda mensal de até 3 salários mínimos. Também a área de atuação tornou-se mais abrangente, visto que o PMCMV incorporou os pequenos municípios. De acordo com o artigo 19, da Lei nº 11.977/2009, que dispôs sobre o PMCMV, a subvenção econômica, no montante de até um bilhão de reais, deveria ser direcionada a municípios com população de até 50.000 habitantes, para o atendimento a beneficiários com renda familiar mensal de até 3 salários mínimos. Diferentemente, o PAR se direcionava somente às regiões metropolitanas e cidades médias, onde os números referentes às estimativas do déficit habitacional são os maiores. Nesse sentido, observa-se que ao adicionar pequenos municípios, o PMCMV demonstrou mais a sua abrangência territorial e, portanto, política, do que propriamente a sua aderência em relação aos dados do déficit habitacional.

A terceira diferença fundamental refere-se aos subsídios diretos concedidos pelo governo federal aos beneficiários através do PMCMV, na forma de descontos no valor do imóvel, que são aportados, da União, ao FAR, visando solvabilizar o segmento da

baixíssima renda e proporcionar-lhe o acesso à moradia. Ou seja, a concessão do subsídio visa garantir que a parcela mensal paga pelo mutuário seja proporcional à sua renda e, ao mesmo tempo, financia as empresas privadas da construção pela realização do empreendimento.

A partir da disponibilização dos recursos do FAR, por parte do governo federal, as agências regionais da CAIXA selecionam os projetos levando em conta a existência de contrapartida pelos governos estaduais e/ou municipais que aderem ao programa, o menor valor das unidades habitacionais, a existência prévia de infraestrutura, equipamentos urbanos e equipamentos de uso comum.

No que se refere aos governos municipais e estaduais, estes e seus respectivos órgãos da administração direta ou indireta participam da implantação do PMCMV por meio de assinatura de termo de adesão com a CAIXA. Esse acordo visa assegurar a colaboração daqueles governos em ações que facilitem a execução dos projetos, tais como indicação das famílias a serem beneficiadas, de áreas disponíveis ou priorizadas para a implantação, isenção de tributos e ainda a execução do “trabalho técnico social” junto aos beneficiários dos empreendimentos implantados. É só a partir da assinatura desse termo de adesão que a CAIXA passa a receber propostas de aquisição de terreno e produção ou requalificação de empreendimentos para análise.
(LOUREIRO, MACÁRIO & GUERRA, 2013, p.23)

Quanto às empresas do setor da construção civil, elas participam apresentando os terrenos, as propostas e executando os projetos conforme as normas técnicas do programa. Ainda de acordo com a regulamentação, cada empreendimento do PMCMV não pode ultrapassar o total de quinhentas unidades habitacionais e as empresas devem respeitar critérios urbanísticos e arquitetônicos definidos pela CAIXA e pelo MCidades.

No entanto, ao analisar o desenho do PMCMV-FAR, a partir da sua diferenciação em relação ao PAR, pode-se inferir que, mesmo subsidiando a demanda, a intervenção do governo federal foi ao encontro da histórica tensão entre a necessidade de garantir a provisão de moradias dignas para a população de baixíssima renda e, ao mesmo tempo, a lucratividade almejada pelo setor privado da incorporação e construção. Assim, o atendimento preferencial das demandas das classes médias por moradia continua um risco recorrente, como ocorreu nos tempos do BNH. Este e outros riscos decorrentes da reconfiguração da política pública habitacional no país e de seus possíveis impactos territoriais têm sido repetidamente associados ao BNH. Várias publicações críticas (e em geral pessimistas) são exemplos nesse sentido, conforme veremos a seguir.

4.2.2 CRÍTICAS RECORRENTES

Com o texto intitulado *As armadilhas do pacote habitacional*, publicado no *Le Monde Diplomatique Brasil*¹²⁴ no mês de março de 2009, antes mesmo do lançamento oficial do PMCMV, os autores Raquel Rolnik e Kasuo Nakano já afirmavam que algumas medidas referentes ao Minha Casa Minha Vida, anunciadas até então, anteviam impactos socioespaciais similares àqueles decorrentes da implementação da política do BNH:

A análise crítica sobre a política habitacional vigente entre as décadas de 1960 e 1980 traz aprendizados importantes que precisam ser levados em conta no debate atual. Desde a criação do BNH (Banco Nacional de Habitação), o uso dos recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) em financiamentos para a produção e comercialização de empreendimentos habitacionais dinamizou o mercado imobiliário de médio e alto padrão nas cidades brasileiras, provocando grande aumento do preço dos terrenos. Dos 4,5 milhões de moradias erguidas com financiamentos do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) entre 1964 e 1986, apenas 33% se destinaram à população de baixa renda, sempre em conjuntos localizados nas periferias urbanas, em áreas onde a terra era barata por não haver acesso a infraestruturas de saneamento básico e transporte coletivo nem equipamentos comunitários de educação, saúde, lazer e cultura, e não apresentar oferta de empregos. Enfim, por não ser cidade. [...] Podemos afirmar que algumas das medidas anunciadas (e a ausência de várias outras) nos fazem antever um impacto urbanístico semelhante ao vivido no período do BNH. (ROLNIK & NAKAMO, 2009, p. 4).

Arantes e Fix (2009) também preconizaram uma série de questões a partir da análise das informações iniciais e instruções normativas do PMCMV, divulgadas até o mês de julho do ano de 2009. Ao responderem sobre como o pacote mobilizaria a ideologia da casa própria, os autores traçaram um paralelo com o modelo do BNH:

As similaridades e diferenças entre o padrão de dominação social atual e do regime militar estão para além dos objetivos deste artigo, mas o paralelo imediato que se pode traçar é a promessa de casa própria como substitutiva da emergência histórica do trabalhador como sujeito que controla a mudança social (seu sentido, alcance, padrão de integração, etc). Seja por coerção, cooptação ou consentimento, a casa própria é inserida num contexto de apaziguamento das lutas sociais e de conformismo em relação às estruturas do sistema. A casa talvez seja o marco mais poderoso da chamada “integração” social. Evidentemente que não se trata apenas de um fenômeno ideológico. A casa própria é percebida e vivida pelas camadas populares como verdadeiro bastião da sobrevivência familiar, ainda mais em tempos de crise e de instabilidade crescente no mundo do trabalho[...] Nesse sentido, a casa própria cumpre um papel de amortecedor diante da incompletude dos sistemas de proteção social e da ausência de uma industrialização com pleno emprego e é, por isso, o “sonho número um dos brasileiros”. (ARANTES & FIX, 2009, p. 6-7).

¹²⁴ Disponível em: <http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=461>. Acesso em: maio. 2010.

Sobre a participação e o protagonismo da iniciativa privada como executora do programa, os autores apontaram que:

A justificativa é a dificuldade do poder público (sobretudo municipal) na aplicação de recursos e a lentidão na execução do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o que acabou induzindo o Governo Federal e a Casa Civil a optarem por uma produção diretamente de mercado, que dispensa em grande medida a gestão pública [...] De outro lado, os movimentos populares e seus mutirões ou cooperativas teriam pouca capacidade de resposta a uma demanda em grande escala, além de apresentarem dificuldades e atrasos na execução das suas obras. Desse modo, o governo federal ao invés de atuar para reverter esse quadro de entraves à gestão pública e de fragilidade do associativismo popular, reconhece que a eficiência, enfim, está mesmo do lado das empresas privadas. (ARANTES & FIX, 2009, p. 3).

Os autores consideraram o programa um obstáculo às possibilidades de autonomia na construção do espaço urbano. Nota-se, contudo, que as prefeituras municipais não estão sob o controle federal, podendo atuar no fortalecimento dos movimentos populares.

Maricato (2009) ressaltou a desarticulação do PMCMV com a política urbana que vinha sendo construída desde a década de 1990 e afirmou que o programa não favorece o cumprimento da função social da propriedade:

[...] desde os tempos do Banco Nacional da Habitação, o BNH, que foi criado pelos militares na década de 1960, a questão habitacional no Brasil foi quase sempre tratada como meramente quantitativa, e o sucesso ou fracasso dos programas medido pelo número de unidades construídas. É óbvio que deveria ter outros fatores envolvidos, como a maior articulação deles com políticas urbanas e sociais. (MARICATO, 2009, p.11).

Ferreira (2009), com uma visão menos pessimista em relação ao PMCMV, destacou o perfil distributivista do programa, ao ser direcionado um alto aporte de recursos ao atendimento da demanda da população de mais baixa renda por moradia, embora admitindo limitações do programa em relação à possibilidade de transformações efetivamente estruturais quanto ao problema habitacional:

[...] é possível constatar que o Programa “Minha Casa, Minha Vida” poderá representar, pelo inédito volume de recursos e pela meta audaciosa de construção de um milhão de moradias, mais um capítulo na história das políticas públicas habitacionais brasileiras. Sendo assim, veio à tona a discussão sobre a questão habitacional ao merecido lugar de destaque na agenda das políticas públicas sociais brasileiras, pela gravidade e complexidade do problema habitacional em nosso país. Frustrou muitas expectativas por sua timidez na forma de combate do problema, por privilegiar, como no passado, o setor imobiliário privado como promotor de moradias, por suas limitações e contradições e pela ausência do controle social em todas as suas etapas. (FERREIRA, 2009, p.8)

Bonduki (2009) ressaltou a relevância do elevado aporte de recursos direcionado ao vultoso problema habitacional no Brasil, embora demonstrando a desarticulação do PMCMV, tanto com o Projeto Moradia¹²⁵, que preconizava que o problema habitacional no Brasil não podia ser enfrentado sem uma forte intervenção no mercado fundiário, quanto com a nova Política Nacional da Habitação (PNH). Esta, que passou a ter, a partir do ano de 2009, o Plano Nacional de Habitação (PlanHAB) como o seu componente principal em relação à orientação da política habitacional para as famílias de mais baixa renda:

O “pacote” habitacional não deve ser visto nem com exagerado entusiasmo nem como um desastre, como algumas críticas têm enfatizado. Por um lado, 1 milhão de casas não significam muito para um país com um déficit de mais de 7 milhões de unidades e com uma demanda de 27 milhões nos próximos quinze anos, além de ser evidente o risco de produzir moradias precárias, em localizações inadequadas e com baixa aderência ao perfil do déficit. Mas, por outro, as avaliações pessimistas são excessivamente ácidas ao não observar que o programa elevou até um patamar ótimo os recursos orçamentários em habitação, como há décadas os que lutam por moradia digna reivindicam. Resta saber se esses investimentos chegarão a quem mais precisa e se serão perenes, para garantir a continuidade de uma política realmente social de habitação. (BONDUKI, 2009, p.1).

Ao concluir, o autor considerou que:

[...] apesar das distorções e lacunas apontadas, o programa dá mais um passo importante no sentido de construir políticas públicas destinadas a garantir o direito à habitação, que é o que se persegue desde o Projeto Moradia. Mas é necessário avançar mais; nesse sentido, a retomada do debate e da implementação do Plano Nacional de Habitação é urgente. (BONDUKI, 2009, p.7)

Com um texto intitulado *Programa Minha Casa Minha Vida: (a mesma) política habitacional no Brasil*, as autoras Denise Morado e Simone Tostes afirmaram que a produção da cidade brasileira continua nas mãos dos proprietários de terras, do setor imobiliário e da indústria da construção e questionaram como seria possível alterar o ciclo

¹²⁵ Segundo Bonduki (2009), o Projeto Moradia foi elaborado no ano de 2000, no âmbito do Instituto Cidadania, coordenado por Luiz Inácio Lula da Silva, tendo em vista o equacionamento da questão habitacional do país. Incorporando a maioria dos pressupostos do Projeto Moradia, a nova Política Nacional de Habitação (PNH), elaborada pela Secretaria Nacional da Habitação do Ministério das Cidades, no Governo Lula, foi aprovada pelo Conselho Nacional das Cidades (ConCidades), no mês de dezembro do ano de 2004. Por sua vez, o Plano Nacional de Habitação (PlanHAB), foi elaborado no período entre o mês de julho do ano de 2007 e o mês de janeiro do ano de 2009, a partir de um processo participativo, também sob a coordenação da Secretaria Nacional de Habitação. Propondo ações simultâneas em quatro eixos articulados entre si - financiamentos e subsídios; arranjos institucionais; cadeia produtiva da construção civil; estratégias urbano-fundiárias -, o PlanHAB foi concebido como um plano estratégico visando equacionar as necessidades habitacionais do país no prazo de quinze anos, ou seja, tendo como horizonte o ano de 2023.

da especulação imobiliária e garantir o acesso a terrenos bem localizados e a moradias bem construídas para a população de baixa renda. Nesse sentido, as autoras argumentaram que o PMCMV não apresenta diretrizes que possibilitem as mudanças necessárias para viabilizar um espaço urbano socialmente democrático, mas, ao contrário e, como nos tempos do BNH, reforça a mercantilização da casa própria por meio da associação entre Estado e mercado privado, privilegiando a produtividade lucrativa da indústria da construção civil:

Quase meio século depois, permanece na atual política habitacional a mesma lógica de funcionamento do BNH, estruturado pelo aumento do consumo da moradia e pela garantia do *trabalho* das empreiteiras. A preocupação com a racionalização e a mecanização de processos em atendimento às premissas da produção em massa, fomentadas pelo desejado e necessário desenvolvimento da indústria da construção, impediu que o BNH incorporasse a promoção da autonomia dos usuários, a desburocratização dos financiamentos, a reabilitação dos centros urbanos, a provisão da moradia para a população de baixa renda e a geração de espaços públicos democraticamente acessíveis. Parece que a lição sobre a política habitacional do período BNH ainda há de ser aprendida. O crédito imobiliário àquela época jamais alcançou as famílias com renda de até 3 SM, expulsando-as para lotes com moradias autoconstruídas ou grandes conjuntos habitacionais, ambos localizados nas periferias urbanas sem infraestrutura, serviços, equipamentos e empregos. (MORADO & TOSTES, 2011, p. 8).

As autoras apontaram para o movimento de *expulsão* das famílias de baixíssima renda para as periferias distantes e carentes de equipamentos urbanos. Contudo, que a população pobre no Brasil sempre habitou nas periferias distantes, fisicamente e/ou socialmente, do núcleo central rico das metrópoles. Nota-se, assim, que não há como *expulsar* a população pobre de um lugar onde ela nunca esteve.

Ao analisarem os arranjos institucionais, após mais de três anos do lançamento do PMCMV, Loureiro, Macário e Guerra (2013), examinando-os tanto do ponto de vista democrático quanto de sua efetividade para alcançar os objetivos propostos, tomaram para confronto o modelo BNH, que foi marcado por um processo decisório altamente centralizado e autoritário. Nesse sentido, os autores argumentaram que a idealização, tanto do PMCMV quanto do BNH visou, não só ao objetivo de superar o déficit de moradia para segmentos de baixa renda, mas igualmente ao objetivo econômico de ativar a economia com a participação do empresariado da construção civil. Além disso, ressaltaram que nenhum dos dois programas inseriu a política habitacional em um quadro mais amplo de uma reforma urbana com impactos de fato estruturais no espaço das cidades brasileiras.

Sobre os arranjos institucionais na execução do PMCMV, os autores afirmaram que:

Mesmo tendo alcançado as metas estabelecidas, com arranjos de gestão e monitoramento orientados para elevar a eficiência da política, o arranjo institucional não se mostrou politicamente legitimador, na medida em que atores sociais importantes na área, como os movimentos populares pró-moradia e grupos organizados de especialistas em temas urbanos e suas respectivas demandas não têm sido contempladas nas arenas decisórias. (LOUREIRO, MACÁRIO & GUERRA, 2013, p. 29).

Krause, Baldim e Lima Neto (2013) apontaram para a vinculação do programa às estratégias de alavancagem do desenvolvimento econômico do país, argumento reforçado com a inclusão do PMCMV, em sua segunda fase, ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Esta direção foi de encontro ao enfrentamento do déficit habitacional, segundo os princípios, diretrizes, critérios e formas de atendimento elencados pelo PlanHab, plano que instrumentalizou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS). Assim, para os autores, o Minha Casa Minha Vida constituiu-se não apenas como um programa habitacional integrante do SNHIS, mas afirmou-se como a própria política habitacional:

A partir daí parece haver um arranjo *sui generis* entre política, plano e programa, distinto daquele comumente empregado no planejamento e na gestão das políticas públicas, que define uma hierarquia que associa, do mais geral ao mais particular, políticas a planos, esses a programas e, por fim, aos projetos específicos. No caso apresentado, a política do governo federal, esboçada no SNHIS, estaria consubstanciada no PlanHab, que, por sua vez, derivar-se-ia em estratégias de ação por intermédio de programas, sendo o MCMV um deles e o PAC Urbanização de Favelas, outro, que se concretizariam em diversas intervenções específicas e relacionadas a estratégias, instrumentos, diretrizes, público-alvo, objetivos etc. definidos em cada um dos programas.

No caso aqui analisado, um programa, o MCMV, que define uma estratégia de ação e apresenta os mecanismos para tanto, parece ter sido alçado à esfera de política de provisão habitacional. [...]. Desta maneira, parece razoável levantar a hipótese de que os princípios, diretrizes, critérios e formas de enfrentamento do déficit habitacional, que resultaram na elaboração do PlanHab, não orientem, parcial ou totalmente, o MCMV. (KRAUSE, BALDIM & LIMA NETO, 2013, p. 7-8).

Nesse sentido, a provisão habitacional no Brasil passou a ser executada por intermédio, quase que exclusivo do PMCMV, a despeito do processo histórico de construção e da efetividade do SNHIS, que passou a ter, a partir de 2009, um direcionamento quase que exclusivo para ações de urbanização de assentamentos precários, incluindo o apoio a ações já em andamento no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). (KRAUSE, BALDIM & LIMA NETO, 2013, p. 7).

Há também uma série de elementos que revelam o distanciamento do MCMV em relação ao percurso histórico da política habitacional, neste caso tomando-se o período iniciado aproximadamente com a Constituição Federal (CF) de 1988. O primeiro deles é o fato de que o MCMV esvazia os esforços da sociedade brasileira em construir uma nova política habitacional, consubstanciada no SNHIS. (KRAUSE, BALDIM & LIMA NETO, 2013, p. 46).

Para os autores, na medida em que não incorporou aquilo que preconizava o SNFHIS, e, em decorrência, também o PlanHAB, o PMCMV não oferece medidas efetivas capazes de garantir o enfrentamento do déficit habitacional brasileiro, apesar dos vultosos recursos e dos subsídios diretos aportados. No que se refere à inserção dos empreendimentos no território, os autores estabeleceram uma clara analogia com os resultados da produção habitacional no âmbito do BNH:

Em um país de dimensões continentais, com profundas desigualdades regionais, sociais, econômicas e uma enorme diversidade cultural, o MCMV se expressa como uma empresa fordista na produção em grande escala, cuja imagem predominante, ainda que não a única, são “casinhas” a perder de vista. Forma única, isto sim, de execução, padronização dos produtos, interesses e arranjos das empresas racionalizando a proposição de empreendimentos, a desconsideração de uma tipologia das cidades que receberiam os investimentos e a mais intensa ligação com as necessidades habitacionais, são alguns dos elementos identificados e explorados no texto. (KRAUSE, BALDIM & LIMA NETO, 2013, p. 46-47).

Além das críticas e previsões, alguns estudos de caso desenvolvidos já examinaram a distribuição espacial de empreendimentos do PMCMV, podendo-se citar as análises de autores para regiões metropolitanas como Belém, Belo Horizonte, Fortaleza, e Goiânia, além de municípios como Benevides (PA), Juatuba (MG), Rio de Janeiro (RJ), Santo André (SP), - organizadas por Cardoso (2013).

Assim, Cardoso *et al* (2013), ao analisarem o padrão construtivo e efeitos territoriais decorrentes da localização de 2 empreendimentos construídos na zona oeste da cidade do Rio de Janeiro, no âmbito do PMCMV, e considerando que foram direcionados para famílias de faixas de renda mensal de 0 a 6 salários mínimos, descreveram sobre a baixa qualidade dos materiais construtivos e da execução, que [...] são recorrentes em todos os empreendimentos pesquisados, ocorrendo vazamentos de água e acúmulo de detritos nas fendas oriundas do encaixe irregular entre as peças das lajes pré-moldadas [...] a base de sustentação das caixas d'água de alguns edifícios se rompeu devido a má qualidade da madeira utilizada [...] os brinquedos do playground estão deteriorados [...] (CARDOSO *et al*, 2013, p. 153).

Os autores também consideraram que [...] as áreas que concentram os novos empreendimentos populares, definidas pelo setor privado como novos vetores de expansão da cidade, são

majoritariamente dispostas em localidades distantes do centro e subcentros urbanos e muitas vezes não dispõem de infraestrutura para atender a essa nova e numerosa demanda populacional [...] (CARDOSO et al, 2013, p. 158)

Ainda que fragmentadas, sem a perspectiva de uma abordagem em âmbito nacional, observa-se que as análises apontam para uma geografia do PMCMV a partir da qual perpetua-se o padrão de ocupação nas periferias pobres em contraste aos núcleos centrais ricos. Ao proporem um balanço dos 25 anos da política habitacional no Brasil, Cardoso e Aragão (2013), a partir dos antecedentes e da análise de possíveis transformações a partir do PMCMV, verificaram que:

Um dos consensos nos textos que avaliam o programa diz respeito à probabilidade de que os novos empreendimentos habitacionais viessem a repetir o padrão de grandes conjuntos localizados em periferias distantes e que a liberação de recursos de crédito e subsídio reforçassem a tendência já presente de crescimento do preço da terra [...]. (CARDOSO & ARAGÃO, 2013, p. 48).

Na mesma direção, Krause, Baldim e Lima Neto (2013), observaram, ainda que de forma exploratória, que a configuração territorial decorrente do atual programa parece não se contrapor à geografia resultante da época do BNH, [...] de expansão das fronteiras econômicas por meio de processos não planejados, muitas vezes insustentáveis e jamais realizados na completude das condições mínimas de urbanidade. (KRAUSE, BALDIM & LIMA NETO, 2013, p. 47).

Em síntese, os principais problemas apontados pelos autores, que parecem persistir na implementação do PMCMV, foram: i) o reforço à ideologia da casa própria; ii) o protagonismo das empresas da incorporação e construção civil na execução dos programas; iii) a ausência de mecanismos que incorporem a participação coletiva e os processos autogestionários na produção habitacional; iv) a descontinuidade do programa em relação à política habitacional na forma como vinha sendo delineada e concretizada com a aprovação do SNHIS; v) a alta densidade do número de unidades habitacionais por empreendimento e a péssima qualidade arquitetônica e construtiva; vi) ausência de mecanismos para o enfrentamento da questão da terra urbana e vii) problemas de localização dos empreendimentos decorrentes da perpetuação do crescimento periférico precário de infraestrutura, em relação aos centros principais.

Parte das críticas apresentadas consideraram a manutenção do espaço periférico em relação a um centro infraestruturado principal, tal como se apresentava na organização socioespacial do país à época do BNH, especialmente nos anos de 1970. Não há como negar, contudo, que novas dinâmicas de estruturação espacial se apresentam

em algumas metrópoles brasileiras, inclusive com a formação de subcentralidades, ainda que incompletas. A maior complexificação da distribuição da habitação no território tende a romper com a lógica thüneniana de acesso de toda a população a um centro apenas. No entanto, nota-se essa tendência quando se observa algumas localizações residenciais das classes ricas, na medida em que induzem a expansão da centralidade e com ela toda uma estrutura de equipamentos urbanos e simbologias. No que se refere às classes pobres, ainda permanecem à margem do processo de urbanização, indo habitar em periferias com infraestrutura, recorrentemente, insuficiente.

No que se refere às críticas sobre o papel da política do PMCMV na consolidação do processo de reestruturação e expansão do setor imobiliário no Brasil, pode-se inferir que de fato houve um estímulo e uma potencialização do crescimento geral do setor da indústria da construção, no âmbito nacional. Os gráficos que se seguem são reveladores desse processo.

4.2.3 A EXPANSÃO DA EMPRESA DA CONSTRUÇÃO CIVIL NOS NÚMEROS DA PAIC

Com o objetivo de verificar o crescimento do setor da construção civil e, em especial, das empresas atuantes no subsetor de edificações habitacionais, foram trabalhados dados quantitativos da Pesquisa Anual da Indústria da Construção (PAIC), realizada pelo IBGE e que cobre todo o território nacional, no período entre os anos de 2007 a 2011.

O desenvolvimento da PAIC foi iniciado em 1990, mas foi no ano de 2002 que o IBGE ampliou o âmbito da pesquisa para todo o universo das empresas da construção, inclusive aquelas com menos de 5 pessoas ocupadas. No ano de referência de 2008, o IBGE passou a divulgar uma nova série de dados, com base em uma estrutura que substituiu aquela usada até o ano de referência de 2007.

Diante disso e para não prejudicar a comparação com os anos subsequentes, foram considerados na análise que segue, os dados a partir do ano de 2007, até a última PAIC referente ao ano de 2011, publicada em junho de 2013.

Cumprе ressaltar a pesquisa de dados da PAIC que Shimbo (2010) realizou em seu importante trabalho sobre a *confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro*. O objetivo da autora, ao ponderar dados da PAIC, foi traçar o crescimento

quantitativo do setor da construção civil no período entre os anos de 2002 e 2006. Assim, Shimbo (2010) verificou que, neste período, houve um crescimento do número de pessoal ocupado e a tendência de concentração de pessoal em um número menor de empresas, corroborando outra tendência apontada, do aumento da relevância das grandes empresas (consideradas aquelas cujo pessoal ocupado é igual ou superior a 250 pessoas). O processo de crescimento da participação das grandes empresas no setor da construção civil foi relacionado tanto em termos de geração de emprego como em representatividade no conjunto das obras produzidas no período. (SHIMBO, 2010, p. 112).

Para prosseguir, tem-se que os produtos da indústria da construção retratados pela PAIC foram agregados em três divisões (construção de edifícios; obras de infraestrutura; serviços especializados para construção) e em nove grupos (incorporação de empreendimentos imobiliários; construção de edifícios; construção de rodovias, ferrovias, obras urbanas e obras de arte especiais; obras de infraestrutura para energia elétrica, telecomunicações, água, esgoto e transporte por dutos; construção de outras obras de infraestrutura; demolição e preparação do terreno; instalações elétricas, hidráulicas e outras instalações em construções; obras de acabamento; outros serviços, conforme mostra o QUADRO 12.

QUADRO 12 - Divisões e Grupos das Empresas da Construção, segundo a PAIC

Empresas de 1 a 4 pessoas ocupadas	Empresas de 5 a 29 pessoas ocupadas	Empresas de 30 ou mais pessoas ocupadas
Construção de edifícios	Construção de edifícios Incorporação e empreendimentos imobiliários Construção de edifícios	Construção de edifícios Incorporação e empreendimentos imobiliários Construção de edifícios
Obras de infraestrutura	Obras de infraestrutura Construção de rodovias, ferrovias, obras urbanas e obras de arte especiais Energia elétrica, telecomunicações, água, esgoto e transporte por dutos Outras obras de infraestrutura	Obras de infraestrutura Construção de rodovias, ferrovias, obras urbanas, obras de arte especiais e obras de urbanização (ruas, praças e calçadas) Energia elétrica, telecomunicações, água, esgoto e transporte por dutos Obras portuárias, marítimas e fluviais e montagem de instalações industriais e de estruturas metálicas Outras obras de infraestrutura
Serviços especializados para construção	Serviços especializados para construção Demolição e preparação do terreno Instalações elétricas, hidráulicas e outras instalações em construções Obras de acabamento Outros serviços especializados para construções	Serviços especializados para construção Demolição e preparação de canteiros de obras, perfurações e sondagens e obras de terraplanagem Instalações elétricas, hidráulicas e outras instalações em construções Obras de acabamento Obras de fundações Outros serviços especializados para construções

Fonte: Elaboração da autora a partir de dados do IBGE - PAIC (2007, 2008, 2009, 2010, 2011).

O crescimento geral do setor da construção em todas as regiões brasileiras, em dados quantitativos, pode ser verificado a partir da TAB. 12. Observa-se que a região sudeste concentrou o maior número de sedes de empresas da construção ativas no período entre os anos de 2007 a 2011.

TABELA 12 - Número de Empresas da Construção Ativas segundo as grandes regiões. Brasil (2007-2011)

	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Total-Brasil
2007	2240	7865	26037	12116	3405	51663
2008	2304	8292	27598	14349	4085	56628
2009	2549	9031	31872	15444	4835	63731
2010	3166	10779	39321	19782	6239	79287
2011	3495	12763	45651	23152	7670	92731

Nota: São consideradas as localizações das sedes das empresas da construção.

Fonte: Elaboração da autora a partir de dados do IBGE - PAIC (2007, 2008, 2009, 2010, 2011).

A TAB. 13 sintetiza os dados específicos da divisão da Construção de Edificações, no nível Brasil, e mostra o aumento progressivo do número de empresas da construção de edificações nos anos de 2007, 2008 e 2009, com uma ligeira redução no ano de 2010, e a recuperação do crescimento já no ano de 2011. Por sua vez, o número de pessoal ocupado nessas empresas aumentou gradativamente até o ano de 2010, permanecendo praticamente constante no ano de 2011.

TABELA 13-Número de Empresas Ativas e Pessoal Ocupado na Construção de Edificações. Brasil (2007-2011)

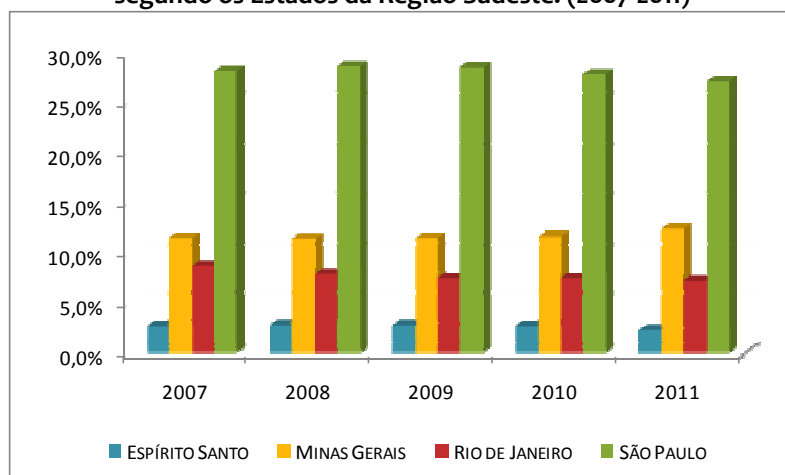
	2007	2008	2009	2010	2011
Número de empresas ativas da construção de edificações	27 359	29 421	32 519	30 416	32 205
Número de pessoal ocupado nas empresas ativas de construção de edificações	705 643	813 270	889 877	1 022 533	1 003 100

Fonte: Elaboração da autora a partir de dados do IBGE - PAIC (2007, 2008, 2009, 2010, 2011).

Ao tentar fazer uma aproximação das empresas da construção¹²⁶ segundo os Estados da Região Sudeste, observa-se, a partir do GRÁFICO 1, que o Estado de Minas Gerais manteve um “estável” segundo lugar na classificação, após o Estado de São Paulo, que liderou em participação das empresas da construção durante todo o período analisado.

¹²⁶ Foram trabalhados os dados referentes às empresas da construção com 5 ou mais pessoas ocupadas, visto que a PAIC não fornece os dados das empresas de 1 a 4 pessoas ocupadas, segundo os Estados brasileiros.

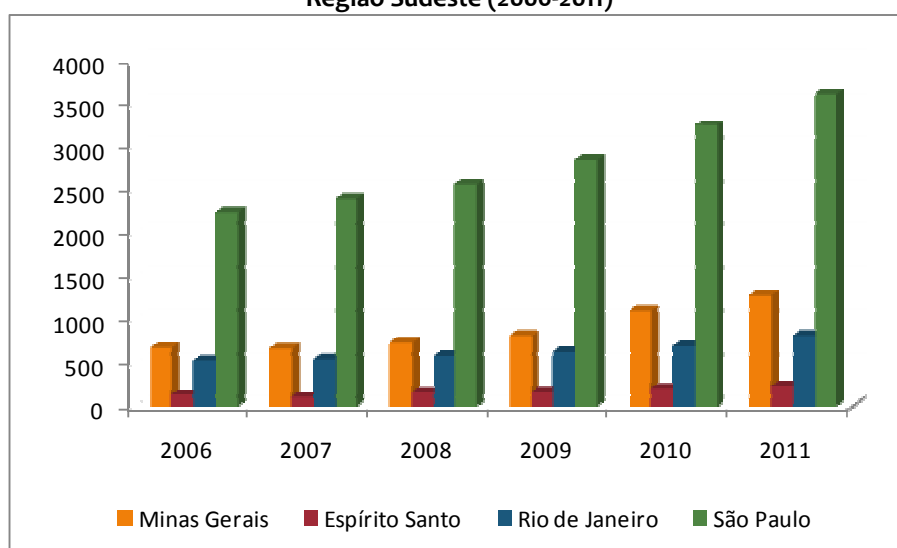
GRÁFICO 1 - Participação percentual das empresas da construção com 5 ou mais pessoas ocupadas, segundo os Estados da Região Sudeste. (2007-2011)



Fonte: Elaboração da autora a partir de dados do IBGE - PAIC (2007, 2008, 2009, 2010, 2011).

A Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC), a partir de coleta de dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), do Ministério do Trabalho e Emprego, fornece o número de estabelecimentos por grupos¹²⁷ de atividade econômica da construção civil, divididos por Estados. Para demonstrar o crescimento do subsetor edificações, no Estado Minas Gerais, a quantidade de empresas dos grupos de Incorporação de Empreendimentos Imobiliários e de Construção de Edifícios, por Estados da Região Sudeste, foi apresentada nos GRÁFICOS 2 e 3, respectivamente.

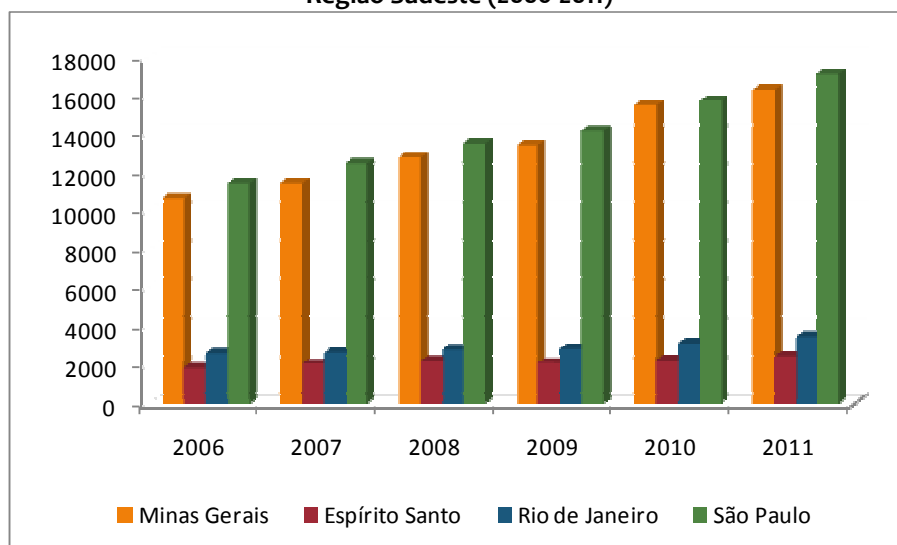
GRÁFICO 2 - Quantidade de Empresas de Incorporação de Empreendimentos Imobiliários. Região Sudeste (2006-2011)



Fonte: Elaboração da autora a partir de dados da CBIC.

¹²⁷ Grupos de acordo com a CNAE 2.0/IBGE.

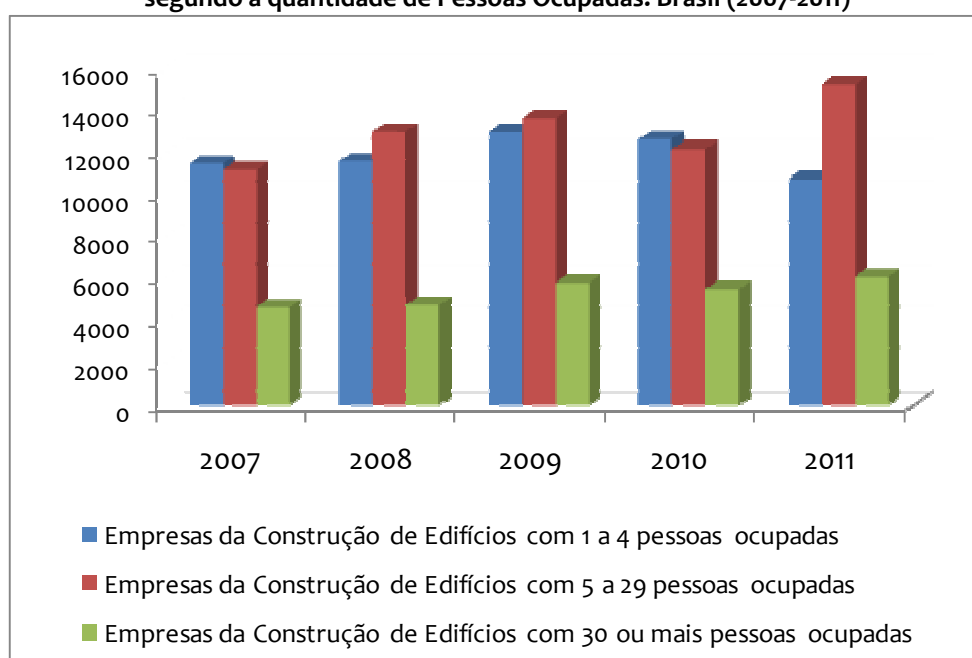
**GRÁFICO 3 - Quantidade de Empresas de Construção de Edifícios.
Região Sudeste (2006-2011)**



Fonte: Elaboração da autora a partir de dados da CBIC.

Observa-se como o subsetor de empresas de construção de edifícios apresentou crescimento praticamente constante durante o período analisado, nos Estados da Região Sudeste. Ressalta-se ainda a relevância deste subsetor nos Estados de Minas Gerais e de São Paulo, na comparação com os demais Estados do Espírito Santo e Rio de Janeiro. O GRÁFICO 4 mostra o número de empresas da construção de edifícios em relação à faixa de pessoal ocupado, no nível Brasil.

**GRÁFICO 4 - Participação das Empresas da Construção de Edifícios,
segundo a quantidade de Pessoas Ocupadas. Brasil (2007-2011)**



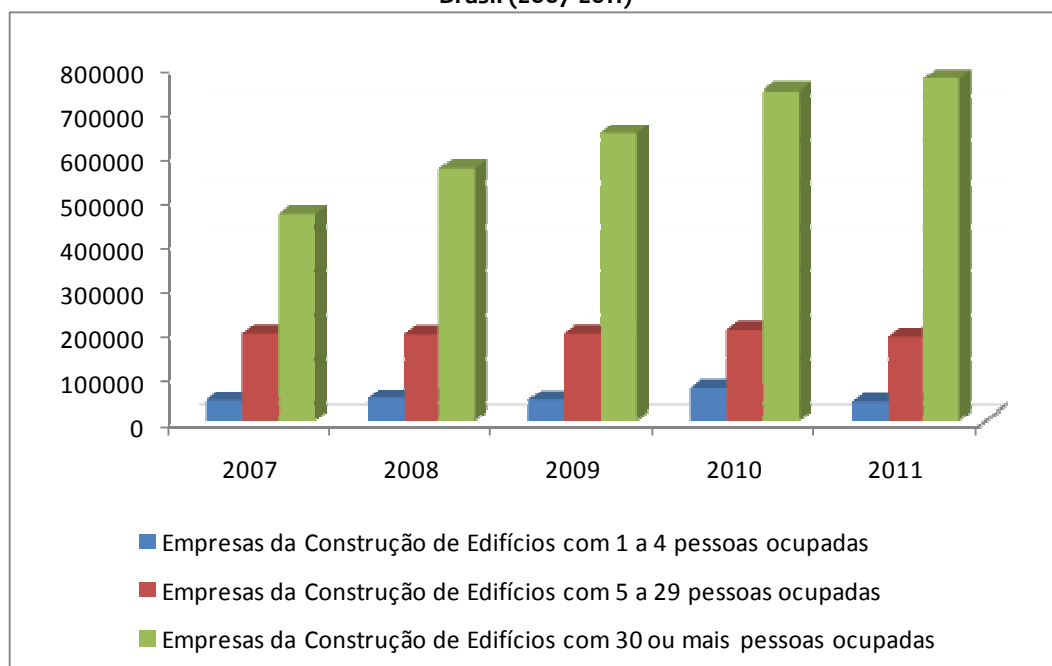
Fonte: Elaboração da autora a partir de dados do IBGE - PAIC (2007, 2008, 2009, 2010, 2011).

No período entre os anos 2007 e 2009, houve um acréscimo no número de praticamente todas as empresas de construção de edifícios, enquanto que no ano de 2010 houve um ligeiro decréscimo no número de empresas e já no ano de 2011 houve novamente redução no número das pequenas empresas (com 1 a 4 pessoas ocupadas), enquanto houve um aumento significativo das empresas com 5 a 29 pessoas ocupadas, além de um aumento das empresas com mais de 30 pessoas ocupadas.

Considerando-se o período total, entre os anos de 2007 a 2011, houve um decréscimo na participação das empresas da construção de edifícios com 1 a 4 pessoas ocupadas (de 42% para 33,5%), enquanto que houve um aumento na participação das empresas com 5 a 29 pessoas ocupadas (de 41% para 47,5%) e também das empresas com 30 ou mais pessoas ocupadas (de 17% para 19%).

O GRÁFICO 5 mostra que a quantidade de pessoal ocupado nas empresas da construção de edifícios com 1 a 4 pessoas reduziu (de 6% para 4%), assim como nas empresas com 5 a 29 pessoas ocupadas (de 28% para 19%), enquanto que aumentou a quantidade de pessoal ocupado nas empresas maiores, com 30 ou mais pessoas ocupadas (66% para 77%).

GRÁFICO 5 - Pessoal Ocupado segundo as faixas de Empresas da Construção de Edifícios. Brasil (2007-2011)



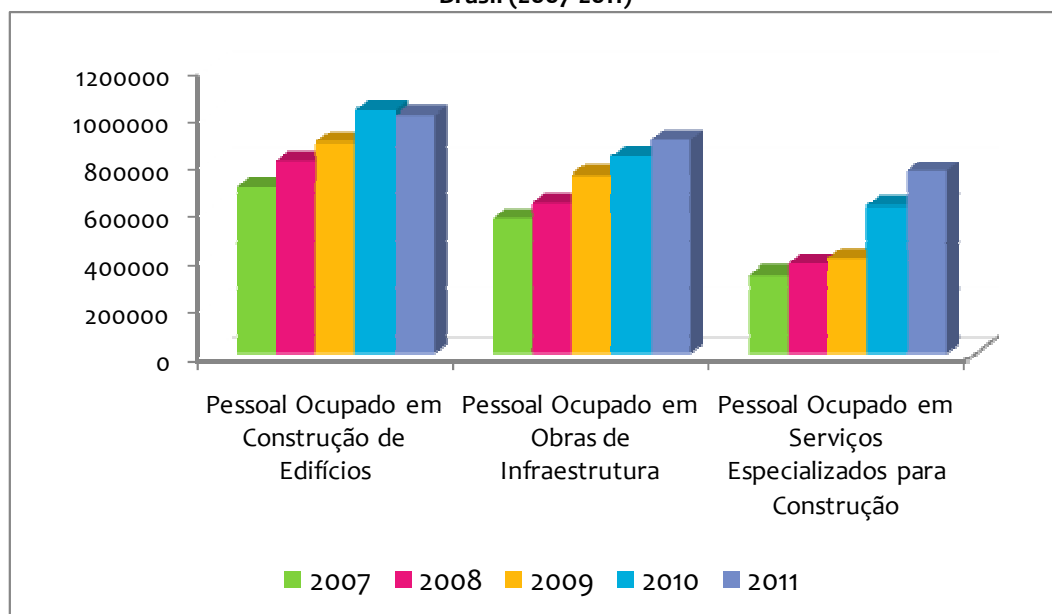
Fonte: Elaboração da autora a partir de dados do IBGE - PAIC (2007, 2008, 2009, 2010, 2011).

No ano de 2010 houve um aumento de pessoal ocupado nas três faixas de empresas apresentadas, embora tenha sido verificado, na análise do GRÁFICO 5, uma redução geral no número de empresas. No ano de 2011 houve um decréscimo significativo de pessoal ocupado nas faixas de empresas que empregam de 1 a 4 pessoas e nas de 5 a 29 pessoas e um ligeiro acréscimo de pessoal ocupado nas empresas que empregam 30 ou mais pessoas.

Os números indicam a tendência de concentração de pessoal em um número menor de empresas, e ao mesmo tempo, o crescimento das grandes empresas da divisão de construção de edificações. Acredita-se que este crescimento quantitativo relaciona-se diretamente aos efeitos do Programa Minha Casa Minha Vida, que, conforme verificado, potencializou a expansão das empresas da incorporação e construção e, em decorrência, a geração de empregos neste setor econômico.

O GRÁFICO 6 mostra que, entre os anos de 2007 e 2011, o número de pessoal ocupado aumentou nas três grandes divisões que representam o setor da construção, sendo que na divisão da construção de edifícios o aumento do pessoal ocupado foi de 42%, na divisão de obras de infraestrutura o aumento foi de 57% e na divisão de serviços especializados o aumento foi de 130%.

Gráfico 6 - Pessoal Ocupado segundo os grupos de Empresas de Construção. Brasil (2007-2011)

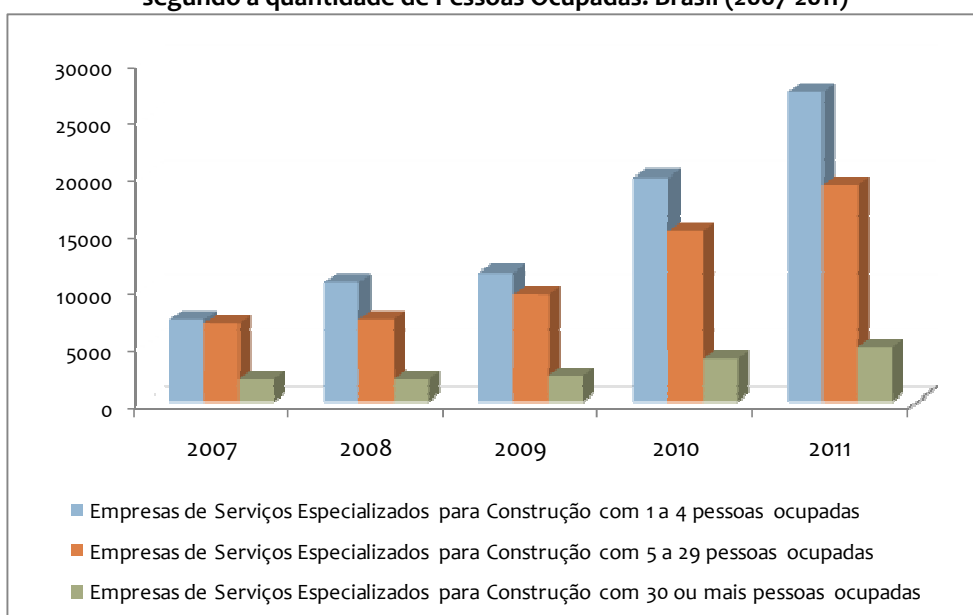


Fonte: Elaboração da autora a partir de dados do IBGE - PAIC (2007, 2008, 2009, 2010, 2011).

Os números indicam ainda um aumento relativo de pessoal nas empresas de serviços especializados para a construção, que, de acordo com as atividades especificadas no QUADRO 12, são tipos de serviços que “preparam o terreno” para a construção de edificações. Observa-se assim a tendência de aumento da terceirização e das subcontratações desses serviços pelas empresas.

O GRÁFICO 7 reforça esta tendência de crescimento da quantidade de empresas prestadoras de serviços especializados para a construção. O número dessas empresas com 1 a 4 pessoas ocupadas aumentou em 275%; o de empresas com 5 a 29 pessoas ocupadas aumentou em 175% e o de empresas com 30 ou mais pessoas aumentou em 130%, no período entre os anos de 2007 e 2011. No entanto, o crescimento do grupo destacou-se nos anos de 2010 e 2011, indicando um provável aumento das terceirizações decorrente do início de obras contratadas no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida.

Gráfico 7 - Participação das Empresas de Serviços Especializados para Construção segundo a quantidade de Pessoas Ocupadas. Brasil (2007-2011)

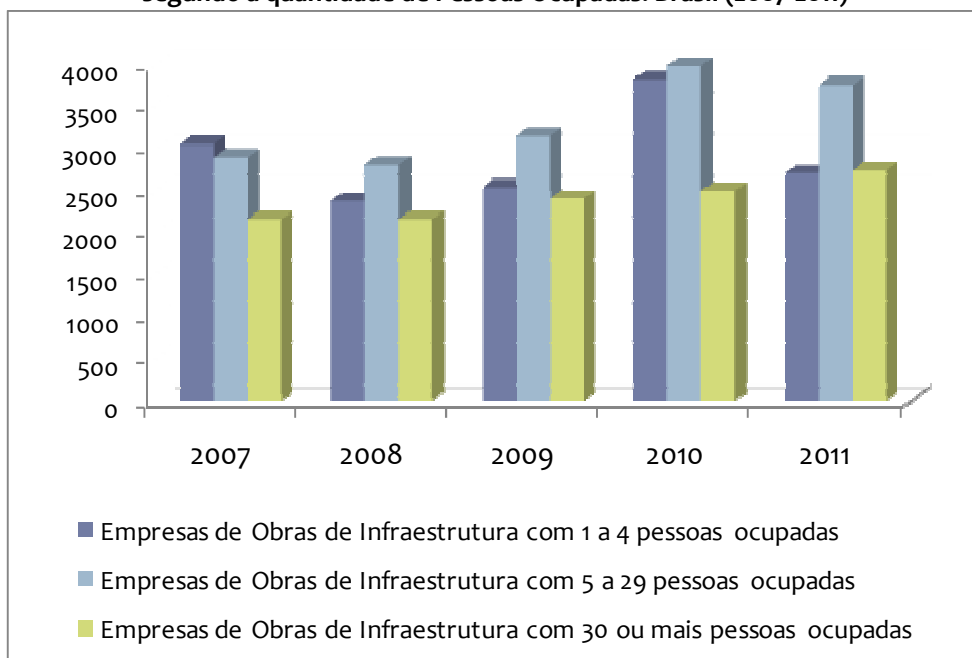


Fonte: Elaboração da autora a partir de dados do IBGE - PAIC (2007, 2008, 2009, 2010, 2011).

Por outro lado, o GRÁFICO 8 mostra que o grupo de obras de infraestruturas urbanas apresentou um decréscimo da quantidade de empresas entre os anos de 2007 e 2008, mas houve uma leve retomada do crescimento no ano de 2009, sendo reforçada no ano de 2010, principalmente pelas empresas com quantidade menor que 30 de pessoal ocupado. Já no ano de 2011, observa-se que somente as maiores empresas aumentaram

em número, em torno de 10% aproximadamente, reforçando a tendência de concentração de pessoal em um número menor de empresas do setor da construção civil.

Gráfico 8 - Participação das Empresas de Obras de Infraestrutura segundo a quantidade de Pessoas Ocupadas. Brasil (2007-2011)

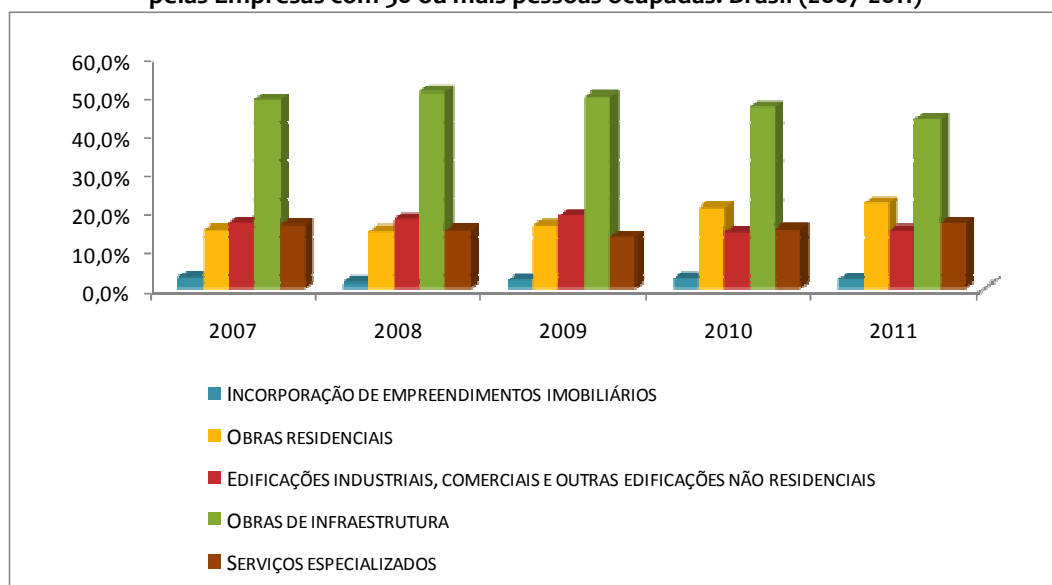


Fonte: Elaboração da autora a partir de dados do IBGE - PAIC (2007, 2008, 2009, 2010, 2011).

Para a análise que se segue, os produtos da construção das empresas com 30 ou mais pessoas ocupadas foram agregados em cinco grandes grupos, que são: incorporação de empreendimentos imobiliários; obras residenciais; edificações industriais, comerciais e outras edificações não residenciais, obras de infraestrutura e serviços especializados. Assim, o GRÁFICO 9 mostra que o valor do grupo incorporação de empreendimentos imobiliários representou, no ano de 2011, 2,3% do total das incorporações, obras e/ou serviços da construção, assinalando participação inferior à de 2010 (2,5%) e também inferior à de 2007 (2,7%). O segmento de obras residenciais executou construções que corresponderam, no ano de 2011, a 22% do total das incorporações, obras e/ou serviços da construção, resultado superior ao apresentado em todos os anos anteriores. O grupo edificações industriais, comerciais e outras edificações não residenciais realizou obras e serviços que corresponderam a 14,9% do total das incorporações, obras e/ou serviços da construção, participação ligeiramente superior à assinalada no ano de 2010 (14,5%), porém inferior a 2007 (16,9%). As obras de infraestrutura, grupo de maior peso na construção civil, apesar de terem aumentado o

valor nominal das construções, de R\$ 99,9 bilhões (2010) para R\$ 103,7 bilhões (2011), reduziram sua participação no total das incorporações, obras e/ou serviços da construção, de 49% (2007) para 46,9% (2010) e para 44% (2011). Por fim, o grupo de serviços especializados correspondeu, em 2011, a 16,8% do total das incorporações, obras e/ou serviços da construção, participação superior à de 2010 (15,3%) e à de 2007 (16,3%). Observa-se que o maior aumento relativo de participação no total das incorporações, obras e/ou serviços da construção aconteceu no grupo das obras residenciais, acompanhado pelo grupo de serviços especializados.

Gráfico 9 - Participação Percentual referente ao Valor das Incorporações, Obras e/ou Serviços executados pelas Empresas com 30 ou mais pessoas ocupadas. Brasil (2007-2011)

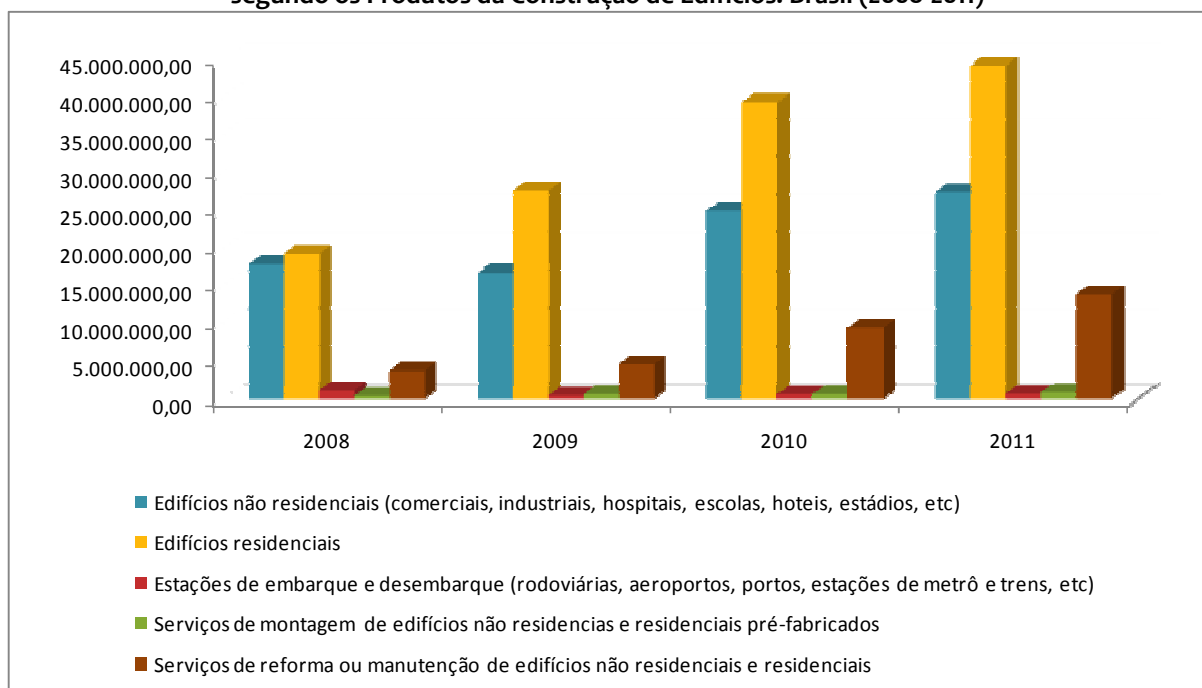


Fonte: Elaboração da autora a partir de dados do IBGE - PAIC (2011).

Na análise dos produtos específicos da divisão de construção de edifícios das empresas com 30 ou mais pessoas ocupadas, conforme o GRÁFICO 10, ressalta-se o aumento do produto mais importante desta divisão, ou seja, da construção de edifícios residenciais, cujo valor das obras aumentou em torno de 130%, entre os anos de 2008 e 2011. Ao mesmo tempo aumentou sua participação no segmento, de 45,6% (2008) para 50,8% (2011).

Cumprir frisar, também, os serviços de reforma ou manutenção de edifícios residenciais e não residenciais, que aumentaram consideravelmente sua participação no segmento, de 8,7% para 15,9%, entre os anos de 2010 e 2011.

Gráfico 10 - Valor das Obras e/ou Serviços executados pelas Empresas com 30 ou mais pessoas ocupadas, segundo os Produtos da Construção de Edifícios. Brasil (2008-2011)



Fonte: Elaboração da autora a partir de dados do IBGE - PAIC (2008, 2009, 2010, 2011).

Este relevante aumento da participação da produção de edifícios residenciais nos últimos anos está diretamente relacionado com a expansão do crédito imobiliário e do número de unidades financiadas, fortemente influenciados pelo Programa Minha Casa Minha Vida, sobretudo a partir do ano de 2010, quando o programa começou a ser implementado e os empreendimentos construídos.

Para além da análise dos gráficos acima apresentados, cumpre frisar que havia forte tendência de crescimento geral da indústria da construção anteriormente ao lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida. Shimbo (2010), já havia verificado a tendência de crescimento, percebida mais claramente nos anos de 2005 e 2006, principalmente na modalidade de edificações residenciais. Nas palavras de Shimbo:

Somente na modalidade “Edificações Residenciais”, entre 2005 e 2006, dentre o total das obras e/ou serviços executados houve o incremento de 12,1% - aspecto que contribuiu sobremaneira para o crescimento do setor da construção, como um todo, ocorrido em 2006, como destaca a PAIC (2006). (SHIMBO, 2010, p. 111).

Nesse sentido, considera-se que o conjunto de mecanismos institucionais, regulatórios e financeiros, implementado especialmente a partir do ano de 2004, conforme apresentado no capítulo anterior, proporcionou o substancial crescimento da produção imobiliária, especialmente a residencial, no Brasil. No entanto, há de se

considerar também os investimentos em infraestrutura urbana e logística, a partir do lançamento do PAC, no ano de 2007. Adicionalmente, o aparato financeiro criado pelo Estado no âmbito do PMCMV contribuiu sobremaneira para garantir que a expansão dessas empresas se potencializasse e repercutisse em um aumento considerável da oferta de imóveis.

Segue-se a apresentação de alguns resultados do PMCMV, no nível nacional, com o intuito de estabelecer, ainda que preliminarmente, uma relação entre o crescimento das empresas da construção e o número de unidades habitacionais entregues, assim como as faixas de renda que estão sendo atendidas pelo programa.

4.2.4 ALGUNS RESULTADOS PRELIMINARES

Segue-se um panorama de resultados alcançados pelo PMCMV – até o mês de outubro de 2013 -, de acordo com dados divulgados pela Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades através das publicações do MCidades, (2013a) e MCidades (2013b).

Através da TAB. 14, verifica-se que, das 2.980.177 milhões de unidades contratadas no âmbito do programa, até o mês de outubro de 2013, no nível nacional, 1.005.128 milhão foram contratadas na fase 1, correspondendo a 100,5% da meta proposta inicialmente; e 1.778.147 milhão foram contratadas na fase 2, correspondendo a 82% da meta estipulada até o ano de 2014. Nota-se, contudo, que do total de unidades contratadas, aproximadamente 1,4 milhões foram as unidades habitacionais efetivamente construídas e entregues aos moradores no período.

**TABELA 14 – Programa Minha Casa Minha Vida por FAIXA de renda:
resultados até outubro de 2013**

FAIXA	PMCMV 1	PMCMV 2	TOTAL
	UH contratada	UH contratada	Unidades contratadas
1	482.741	897.237	1.379.978
2	375.764	885.566	1.261.330
3	146.623	192.246	338.869
TOTAL	1.005.128	1.975.049	2.980.177

Fonte: Produzido pela autora, a partir de MCidades (2013b)

Cumprir frisar que a produção total praticamente dobrou na segunda etapa do programa, provavelmente em função das alterações implementadas pelo governo federal na busca por potencializar a produção direcionada aos segmentos mais empobrecidos da população.

Ainda de acordo com MCidades (2013b), foram aportados recursos financeiros no valor aproximado de R\$ 55 bilhões na 1ª fase do programa e R\$ 137 bilhões de reais na 2ª fase, perfazendo um total de R\$ 192 bilhões em investimentos públicos na contratação das quase 3 milhões de novas unidades habitacionais, no nível nacional, até o final do ano de 2013.

Em relação à contratação de empreendimentos do PMCMV segundo as regiões brasileiras, observa-se que os números mais significativos aparecem no Sudeste, com pouco mais de 1 milhão de unidades habitacionais contratadas. Segue-se a Região Nordeste, também com números relativamente robustos e depois as regiões Sul, Centro-Oeste e Norte, conforme a TAB. 15.

**TABELA 15 – Programa Minha Casa Minha Vida por REGIÃO:
resultados até outubro de 2013**

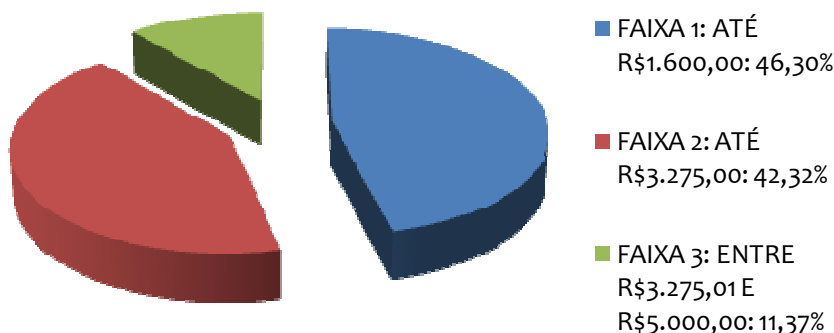
REGIÃO	PMCMV 1	PMCMV 2	TOTAL
	UH contratada	UH contratada	Unidades contratadas
CENTRO-OESTE	92.596	233.338	325.934
NORDESTE	329.909	522.266	852.175
NORTE	67.933	156.377	224.310
SUDESTE	349.444	710.859	1.060.303
SUL	165.246	352.209	517.455
TOTAL	1.005.128	1.975.049	2.980.177

Fonte: Produzido pela autora, a partir de MCidades (2013b)

Ao comparar estes números com os dados da PAIC analisados anteriormente, no que se referiu ao número de empresas ativas da construção civil segundo regiões, no ano de 2011, nota-se uma relação direta entre as regiões com maior quantidade de contratações no âmbito do PMCMV e as regiões com maior número de empresas ativas, ou seja, as regiões sudeste e nordeste, o que aponta para a aderência do programa à lógica do setor da construção civil.

Através do GRÁFICO 11, observa-se a distribuição da produção contratada por faixa de renda mensal familiar, por proporções.

GRÁFICO 11 – Unidades habitacionais contratadas por faixa de renda mensal, até outubro de 2013 - PMCMV, Brasil



Fonte: Produzido pela autora, a partir de MCidades (2013b)

Considerando-se que, das 2.980.177 milhões de unidades habitacionais contratadas no âmbito do PMCMV, 1.379.978 milhão foram direcionadas para a população da faixa de renda de até 3 salários mínimos, a aderência do programa ao déficit¹²⁸, em linhas gerais, seria de apenas 33,27% na FAIXA 1 do programa. Ou seja, apresenta-se uma baixa correlação dos resultados do programa com o atendimento à demanda da população de mais baixa renda. Há de se considerar ainda, que os dados apresentados referem-se à produção contratada até outubro de 2013, não tendo sido ainda construída e realizada toda essa produção.

Somando-se as outras duas faixas de renda mensal familiar – FAIXAS 2 E 3 -, o déficit habitacional brasileiro apontou para o número de aproximadamente 481 mil domicílios no Brasil e foram contratadas e direcionadas às duas faixas, aproximadamente 1,600 milhão de unidades.

¹²⁸ Conforme descrito no capítulo 2 deste trabalho, os estudos do déficit habitacional elaborados pela Fundação João Pinheiro, referentes ao ano de 2008, apontaram para 4.629 milhões de domicílios em áreas urbanas no Brasil, sendo que 89,6% encontravam-se na faixa de renda de até 3 salários mínimos, havendo assim um déficit de 4.148 milhões de moradias concentrado nesta faixa de renda, que refere-se à FAIXA 1 do PMCMV.

Nota-se que apesar da pouca aderência com o déficit, foram contratadas pouco mais de 1,2 milhão de unidades direcionadas para a FAIXA 2 do programa, que refere-se às famílias que recebem “apenas” a renda mensal até R\$3.275,00.

A TAB. 16 refere-se à distribuição das unidades habitacionais contratadas direcionadas à FAIXA 1, segundo as regiões brasileiras.

**TABELA 16 – FAIXA 1 do Programa Minha Casa Minha Vida por REGIÃO:
resultados até outubro de 2013**

REGIÃO	FAIXA 1		TOTAL Unidades contratadas
	PMCMV 1 UH contratada	PMCMV 2 UH contratada	
CENTRO-OESTE	34.410	82.207	116.617
NORDESTE	231.080	319.982	551.062
NORTE	45.936	125.752	171.688
SUDESTE	121.315	269.445	390.760
SUL	50.000	99.851	149.851
TOTAL	482.741	897.237	1.379.978

Fonte: Produzido pela autora, a partir de MCidades (2013b)

A região com a maior quantidade de contratações de unidades habitacionais direcionadas à população de mais baixa renda foi a Nordeste, com pouco mais de meio milhão de unidades, seguida da Região Sudeste. Com relação ao total do déficit habitacional de 2008, a Região Sudeste detinha o maior percentual, com 36,9% de domicílios, o que correspondeu a 2,046 milhões de moradias. Em seguida estava a Região Nordeste, com 35,1%, o que correspondeu a 1,946 milhão de moradias.

A partir dos dados quantitativos apresentados, pode-se afirmar que o Programa Minha Casa Minha Vida tem reforçado, especialmente, o nicho econômico representado pela produção residencial para famílias de renda mensal até R\$ 3.275,00, que vem se afirmando como uma importante frente de expansão do mercado imobiliário, especialmente nas regiões Sudeste e Nordeste do Brasil.

Esta relação é ainda mais evidente quando se verifica os números das unidades habitacionais efetivamente entregues aos seus moradores, agrupados por faixas de renda familiar, segundo o MCidades (2013a). Até o mês de junho de 2013, o PMCMV entregou, nas suas duas fases, 340.774 unidades para a faixa 1, de até R\$ 1.600,00

mensais; 822.361 unidades para a faixa 2, de até R\$ 3.275,00 mensais; e 84.724 unidades para a faixa 3, entre R\$ 3.275,01 e R\$ 5.000,00 mensais.

Nesse sentido, observa-se que o programa tem atendido mais fortemente aos interesses das empresas incorporadoras e construtoras e dos agentes financeiros que atuam na produção habitacional, além de garantir efeitos significativos na atividade econômica brasileira, sobretudo através da ampla criação de novos postos de trabalho. Esta inferência pode ainda ser reforçada quando se compara as empresas que abriram seu capital na Bovespa, conforme relacionado no capítulo anterior, e as empresas que atuam no PMCMV na sua modalidade com recursos advindos do FAR e direcionados à população da FAIXA 1, na qual se concentra os enormes números do déficit.

É importante considerar que, apesar de estarem preparadas para o aumento expressivo da demanda por habitação e de terem investido fortemente em seus *landbanks*, apenas a Direcional Engenharia e a Construtora MRV, ambas com sede em Belo Horizonte / MG, viabilizaram empreendimentos habitacionais para a população de renda mensal até 3 salários mínimos, no âmbito do PMCMV-FAR, entre as empresas de capital aberto, considerando inclusive as suas subsidiárias.

O QUADRO 13 apresenta os empreendimentos da Direcional e da MRV, contratados no âmbito do PMCMV-FAR. Ressalta-se que a Direcional Engenharia é a responsável pelo maior empreendimento contratado (e executado), em termos quantitativos na RMBH. São 1.640 unidades habitacionais construídas no Município de Ribeirão das Neves para a população de até 3 salários mínimos.

Também nas metrópoles dos Estados do Rio de Janeiro, Amazonas, Amapá e no Distrito Federal, a produção da Direcional Engenharia no âmbito do PMCMV é bastante expressiva. Constituiu-se, até o final do ano de 2012, de 24.399 unidades habitacionais contratadas em 21 empreendimentos distribuídos em 6 Estados. Ressalta-se ainda a densidade dos empreendimentos localizados no Distrito Federal, Macapá, Manaus e Ribeirão das Neves, apontando para a necessidade da empresa em organizar uma produção massiva, padronizada e em série para viabilizar o segmento da FAIXA 1 do programa.

Nota-se ainda que a construtora MRV realizou apenas 4 empreendimentos nesta faixa de renda, todos localizados no Município de São Gonçalo, na Região Metropolitana

do Rio de Janeiro, o que significa uma produção muito pouco significativa em relação aos resultados da empresa nas outras duas faixas de renda do programa.

QUADRO 13 – Empresas na BOVESPA e no PMCMV-FAR

Empresas de capital aberto atuantes no PMCMV-FAR	Fundo Financeiro Faixa renda	Município/UF	Nome Empreendimento	UH Propostas
DIRECIONAL ENGENHARIA LTDA	FAR / Faixa 1	Distrito Federal / DF	Paranoá Parque	6240
		Macapá / AP	Res. Macapaba - Fase 2	2218
		Manaus / AM	Res. Meu Orgulho	3511
		Manaus / AM	Res. Meu Orgulho - Etapa 2	5384
		Ribeirão das Neves / MG	Alterosas	1640
		Rio de Janeiro / RJ	Bairro Carioca I	160
		Rio de Janeiro / RJ	Bairro Carioca II	180
		Rio de Janeiro / RJ	Bairro Carioca III	300
		Rio de Janeiro / RJ	Bairro Carioca VI	380
		Rio de Janeiro / RJ	Bairro Carioca V	140
		Rio de Janeiro / RJ	Bairro Carioca VI	200
		Rio de Janeiro / RJ	Bairro Carioca VII	180
		Rio de Janeiro / RJ	Bairro Carioca VIII	180
		Rio de Janeiro / RJ	Bairro Carioca IX	200
		Rio de Janeiro / RJ	Bairro Carioca X	200
		Rio de Janeiro / RJ	Bairro Carioca XIV	120
		Rio de Janeiro / RJ	Parque Carioca	900
		Rio de Janeiro / RJ	Condomínio Aterrado I	360
		Rio de Janeiro / RJ	Condomínio Aterrado II	480
		Rio de Janeiro / RJ	Condomínio Aterrado III	500
		São João da Boa Vista / SP	Parque Resedas	926
TOTAL Direcional			21 empreendimentos	24399
MRV Engenharia e Participações S.A.	FAR / Faixa 1	São Gonçalo / RJ	Parque dos Sabiás	310
		São Gonçalo / RJ	Parque das Gaivotas	433
		São Gonçalo / RJ	Parque dos Bem-Te-Vis	499
		São Gonçalo / RJ	Parque das Araras	499
TOTAL MRV			4 empreendimentos	1741

Fonte: Produzido pela autora, a partir da CAIXA (2012).

A produção privada no âmbito da atual política pública revela a perpetuação da inadequação da produção habitacional sob o capital em atender a demanda da população de mais baixa renda.

No que se refere aos aspectos territoriais, a corrida das empresas na formação de seus *landbanks* para garantirem os lançamentos de empreendimentos futuros aos investidores da Bolsa de Valores revelou, por sua vez, a escassez de terras urbanizadas e, dessa forma, provocou um aumento generalizado dos preços no mercado de terras.

Ora, quanto maior é a procura por terra urbanizada (em um mercado imobiliário intensamente aquecido pela demanda) e quanto mais escassa é a terra, o poder do

proprietário fundiário em tensionar a disputa pelo sobrelucro almejado pelas empresas, influi sobremaneira no valor final da moradia. Ou seja, tendo em vista que o incorporador e/ou a empresa não abrem mão do lucro almejado, a saída para que o empreendimento se realize, garantindo a expansão do capital, acaba sendo a elevação do valor de venda da mercadoria.

Contudo, não sem menor importância para o entendimento da histórica tensão entre produção privada da moradia e o atendimento à demanda dos segmentos de mais baixa renda são os investimentos no espaço urbano, ou seja, as ações direcionadas para a produção de infraestrutura e equipamentos coletivos de toda sorte, especialmente aqueles relacionados à mobilidade urbana. Estas ações de investimentos no espaço urbano constituem-se fatores determinantes da renda diferencial que determinadas terras tem em relação a outras e, em consequente, do valor que determinadas moradias bem localizadas tem em relação a outras moradias não tão bem localizadas.

Nesse sentido, observa-se que, em um espaço determinado pela polarização em torno de um centro principal, forma-se um gradiente de rendas da terra cujo preço decresce do centro para as periferias. Com o aumento da demanda para habitar o centro e a decorrente escassez de terra, a renda diferencial influi sobremaneira no valor a ser pago para se viver no centro, que assume proporções exorbitantes.

Assim, como já apontado fartamente na literatura, terrenos com localização próxima ao centro principal geralmente são reservados para os empreendimentos de alto padrão, direcionados para os segmentos de alta renda da população. Os empreendimentos referentes ao mercado popular são implantados em terrenos localizados nos eixos de expansão do tecido urbano, geralmente onde a terra é mais barata que no centro devido aos poucos investimentos em infraestrutura básica.

Nesse sentido, o capítulo que se segue apresenta algumas estratégias de empresas privadas diante da reconfiguração institucional da política pública habitacional e com o lançamento do PMCMV. Buscar-se-á verificar também o efeito territorial provocado por essa produção habitacional, na qual as empresas privadas – e a busca por lucratividade – atuam como protagonistas, respaldadas pelo poder público, tendo como objeto de análise a distribuição dos empreendimentos habitacionais na Região Metropolitana de Belo Horizonte.

5. EMPRESAS INCORPORADORAS E CONSTRUTORAS E EMPREENDIMENTOS MINHA CASA MINHA VIDA: O CASO DA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE

Para melhor compreender a atuação das empresas da incorporação e construção civil no âmbito do programa Minha Casa Minha Vida e a localização dos empreendimentos habitacionais por ela produzidos na RMBH, foram realizadas entrevistas com representantes e/ou funcionários de algumas dessas empresas, conforme caracterizadas no QUADRO 14. As entrevistas foram complementadas por pesquisas nos sites dessas e de outras empresas incorporadoras e construtoras, por visitas aos empreendimentos construídos e por visitas virtuais, através dos serviços online da empresa Google, explorando principalmente os softwares Google Maps e Google Earth. Corroboraram ainda, as análises e tabelamentos de dados fornecidos pela CAIXA (2012) e MCidades (2012), sobre as contratações dos empreendimentos do PMCMV que foram registradas até o mês de dezembro do ano de 2012.

Cumpram ressaltar que as entrevistas foram realizadas durante o ano de 2010, pela autora, e integraram os estudos setoriais realizados pela equipe técnica da Área Temática Transversal USDEC (Uso do Solo, Dinâmica Imobiliária e Escalas de Centralidades Metropolitanas), no âmbito da elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RMBH (PDDI-RMBH).

As empresas entrevistadas, mineiras, com sede em Belo Horizonte, à exceção da Rossi Residencial, com sede em São Paulo, passaram por processos diversos de criação de estratégias para atenderem o público beneficiado pelo programa habitacional, sendo que todas elas, à exceção da Habitare, já atuavam no segmento popular. Cumpram ressaltar que, à época da entrevista, a Construtora Tenda já havia sido incorporada pela Gafisa, venda que se consolidou no final do ano de 2008. Contudo, a marca Tenda foi mantida, no que se referiu aos empreendimentos populares, devido ao reconhecimento da produção da empresa neste segmento.

QUADRO 14 - Empresas incorporadoras e construtoras entrevistadas (2010)

Razão Social	Ano Fundação	Local Sede	Capital Aberto	Estados de Atuação	Programas Públicos	Certificações
Celta Engenharia S/A	1990	Belo Horizonte	Não	Minas Gerais, Rio de Janeiro	PMCMV (faixas 1,2 e 3)	ISO 9001 PBQP-H Nível A
Construtora Lincoln Veloso Ltda	1975	Belo Horizonte	Não	RMBH	x	ISO 9001 PBQP-H Nível A
Construtora Marka Ltda	2001	Belo Horizonte	Não	RMBH	PMCMV (faixas 1,2 e 3)	ISO 9001 PBQP-H Nível A
Construtora Passos Ltda	1991	Belo Horizonte	Não	Minas Gerais, Rio de Janeiro	PAR PMCMV (faixas 1, 2 e 3)	ISO 9001 PBQP-H Nível A
Construtora Tenda S/A (Adquirida pela GAFISA em 2008. Passou a ser o braço popular da Gafisa)	1969	Belo Horizonte	SIM	Alagoas, Bahia, Distrito Federal, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, São Paulo.	PMCMV (faixas 2 e 3)	ISO 9001 PBQP-H Nível A
Direcional Engenharia Ltda	1981	Belo Horizonte	SIM	Amapá, Amazonas, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, PAR	PMCMV (faixas 1, 2 e 3)	ISO 9001 PBQP-H Nível A
EMCCAMP Residencial S/A	1977	Belo Horizonte	Não	Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo	PAR PMCMV (faixas 1, 2 e 3)	ISO 9001 PBQP-H Nível A
Habit Empreendimentos Imobiliários Ltda	1975	Belo Horizonte	Não	Minas Gerais	PAR PMCMV (faixas 1, 2 e 3)	ISO 9001 PBQP-H Nível A
Habitare Construtora e Incorporadora S.A.	1977	Belo Horizonte	Não	Belo Horizonte	x	ISO 9001 PBQP-H Nível A
MRV Engenharia e Participações Ltda	1979	Belo Horizonte	SIM	Alagoas, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo, Sergipe.	PMCMV (faixas 2 e 3)	
PRO DOMO Construtora Ltda	2008	Belo Horizonte	Não	RMBH	PMCMV (faixas 2 e 3)	ISO 9001 PBQP-H Nível A
Rossi Residencial S/A	1980	São Paulo	SIM	Amazonas, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Minas Gerais, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Pernambuco, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, São Paulo, Sergipe.	PMCMV (faixas 2 e 3)	ISO 9001 PBQP-H Nível A

Fonte: Elaborado pela autora, 2012.

De acordo com Alexandre Soares, diretor comercial da Habitare, não era objetivo da empresa produzir habitação no segmento popular, nem mesmo no contexto do PMCMV, devido à inadequação do valor das moradias produzidas pela iniciativa privada em relação à capacidade de pagamento da população de média-baixa e baixa rendas. Segundo o diretor, mesmo reduzindo a qualidade do produto (o que não estava nos planos da empresa), seria muito difícil reduzir o valor da moradia para atender à demanda do público-alvo do programa, devido ao alto preço da terra, especialmente em um mercado inflacionado. Por outro lado, mesmo com a demanda subsidiada pelo governo federal através do programa, não valia a pena correr o risco, pois, de acordo com os

estudos de viabilidade desenvolvidos, muito provavelmente as operações imobiliárias não alcançariam o Valor Geral de Venda (VGV) necessário para garantir a rentabilidade almejada pela empresa.

As demais 11 empresas, que foram objeto das entrevistas acima referidas, estavam, no ano de 2010, produzindo empreendimentos habitacionais tendo como sustentação as modalidades de subsídios e financiamentos segundo diretrizes do PMCMV. Em relação à área de atuação e ao público-alvo destas empresas, tem-se que as construtoras Direcional, Emccamp, Habit, Marka e Passos atuavam na RMBH, tanto na modalidade FAR (faixa 1) quanto na modalidade CCFGTS (faixas 2 e 3). Observa-se que a Emccamp apresentou uma contratação significativa no Município de Uberlândia (MG), com 13 empreendimentos totalizando 2.728 unidades habitacionais. Por sua vez, as empresas Lincoln Veloso, MRV, Pro Domo, Rossi e Tenda atuavam na RMBH apenas na modalidade com recursos advindos do FGTS, e também em outras cidades do Estado de Minas Gerais¹²⁹, na mesma modalidade (CCFGTS).

Ao se fazer um paralelo destas empresas com o levantamento das empresas do setor da construção que abriram seu capital na BOVESPA, conforme verificado no capítulo 3, ressalta-se que apenas a Direcional atuava no PMCMV com recursos advindos do FAR, ou seja, para a população de renda mensal familiar até 3 salários mínimos, ou a faixa 1 do programa. Conforme veremos adiante, a Direcional assinou contrato com a CAIXA no final do ano de 2010 para a execução do maior empreendimento localizado na RMBH, o Alterosas 1, localizado no Município de Ribeirão das Neves. As demais empresas de capital aberto e que foram objeto da entrevista – MRV, Rossi e Tenda -, estavam atuando somente na modalidade com recursos advindos do FGTS, ou seja, oferecendo empreendimentos direcionados para o público das faixas 2 e 3, segundo o programa.

Para Antônio Cabral, diretor da Celta Engenharia¹³⁰, as empresas do setor da construção, em geral, não têm interesse em construir moradia para as famílias de renda

129 Além da RMBH, a atuação destas empresas ocorreu, especialmente, nos municípios de Uberaba e Uberlândia (região do Triângulo Mineiro), Montes Claros (região norte) e Juiz de Fora (região da Zona da Mata).

130 Fundada no ano de 1990, a Celta Engenharia originou-se de uma sociedade de engenheiros que trabalhavam na Atenas Engenharia, outra empresa mineira da construção civil, fundada no ano de 1977. Por sua vez, a Atenas Engenharia, cujo sócio-gerente é Homero Mattos de Andrade e Silva, foi fundada com o intuito de atuar no segmento popular. Após os anos de 1990, entretanto, sua atuação foi direcionada para os segmentos de renda média e média-alta da população. Atualmente a Atenas é uma incorporadora imobiliária e toda a sua produção é terceirizada. A empresa não tem interesse em atuar no PMCMV.

mensal de até três salários mínimos, pois o governo definiu um valor muito baixo a ser pago por cada unidade habitacional no âmbito do PMCMV, considerando-se que o custo da operação deve contemplar o preço de aquisição do terreno. De acordo com o diretor, o aquecimento do mercado imobiliário inflacionou a cadeia produtiva da construção civil e, sobretudo, o preço da terra urbana, perpetuando a inadequação entre os valores autorizados pelo governo para a construção de imóveis residenciais para a população da baixa renda e a viabilidade financeira desta produção pelas construtoras privadas:

A aquisição da terra urbanizada torna quase inviável a operação imobiliária neste segmento, e Belo Horizonte possui uma fração ideal muito alta em função da escassez dos terrenos. Por isso prefiro direcionar meus investimentos para outras cidades nas quais tenho retorno garantido. Nesse sentido, a nossa alternativa foi reduzir drasticamente a atuação na RMBH. (CABRAL, 2010).

O grande dinamismo recente da atividade imobiliária, reforçado sobremaneira pelo PMCMV, provocou uma forte elevação nos preços dos terrenos e das unidades habitacionais, o que tem praticamente inviabilizado a aquisição de terrenos para a construção de empreendimentos direcionados para famílias de mais baixa renda, muito embora o déficit habitacional se concentre nessa faixa de renda. Ora, quanto mais escassa é a terra dotada de infraestrutura e quanto maior é a sua procura (em um mercado imobiliário muito aquecido), o poder do proprietário fundiário em tensionar essa disputa influi decisivamente no valor final da moradia.

Nesse sentido, o acesso à terra urbanizada e à condições especiais de financiamento que viabilizem o consumo dos bens que as empresas produzem têm se configurado como limites à renovação e expansão do capital.

Nota-se, entretanto, que apesar da dificuldade apresentada pelo diretor da Celta Engenharia em atuar na RMBH, foi lançado, no ano de 2013, o Bela Vista Residencial Clube, no Município de Contagem, podendo ser financiado através do PMCMV, na modalidade CCFGTS. Em terreno de 14.230m² na Regional Nacional¹³¹, o residencial constitui-se de 16 edifícios de 4 andares cada um, perfazendo um total de 256 apartamentos de 2 quartos com 43,5m² de área bruta, conforme ilustra a FIG. 5. De acordo com o próprio diretor, o empreendimento só foi viabilizado em Contagem, na RMBH, porque o terreno já pertencia à empresa.

131 A Regional Nacional localiza-se a nordeste do Município de Contagem e faz limite com a Regional Pampulha (Município de Belo Horizonte) e com o Distrito de Justinópolis (Município de Ribeirão das Neves).

FIGURA 5 – Implantação ilustrativa do Bela Vista Residencial Clube, Município de Contagem.




PLANTA SÍNTESE
 S/ESCALA

LEGENDA

- | | |
|--|---|
|  Bloco Habitacional |  Circulação de Veículos |
|  Central de Gás |  Circulação de Pedestres |
|  Espaço Gourmet |  Comércio |
|  Guarita |  Área Permeável |
|  Vaga de Estacionamento |  Piscina Adulto e Infantil |
|  Quadra |  Apoio |

Fonte: CELTA, [200-].

Diferentemente das construtoras Habitare e Celta, a Emccamp já possuía um portfólio com significativa produção habitacional no âmbito do PAR, na RMBH. Nesse sentido e tendo em vista que as bases do atual programa habitacional, na modalidade FAR, constituíram-se a partir das diretrizes do PAR, a inclusão da empresa EMCCAMP no PMCMV pode ser entendida como um processo contínuo à sua atuação anterior.

A empresa é a responsável pela realização do Residencial Vista Alegre¹³², localizado no Município de Contagem, primeiro empreendimento entregue na RMBH através do programa na modalidade com recursos advindos do FAR:

132 Conforme informação do funcionário da empresa, que solicitou que seu nome não fosse citado neste trabalho, o projeto do Residencial Vista Alegre já havia sido aprovado pela CAIXA, através das prerrogativas do PAR. Assim, o terreno já havia sido adquirido pela EMCCAMP e os projetos – arquitetônico e complementares -, já haviam sido executados, anteriormente ao lançamento do PMCMV.

Com a presença da prefeita Marília Campos, do ministro das Cidades, Márcio Fortes e do vice-presidente da Caixa Econômica Federal, Édilo Valadares, foi realizado, na última quinta-feira (28), o sorteio para a entrega de 288 unidades habitacionais no Residencial Vista Alegre, construído dentro do Programa Minha Casa, Minha Vida. O sorteio definiu a ordem de escolha dos imóveis pelas famílias atendidas. Com a entrega desses imóveis, Contagem se colocou como a primeira cidade do Estado a entregar unidades habitacionais do Programa Minha Casa, Minha Vida para famílias com renda de 0 a três salários mínimos. [...] Construídos pela Emccamp, os apartamentos do "Residencial Vista Alegre" possuem dois quartos, sala, cozinha, banheiro e uma área de serviços, ocupando área de 42 m², sendo 37 m² de área útil. As famílias com renda até R\$500,00 irão pagar prestações mensais de R\$ 50,00, enquanto que as de renda superior vão pagar 10% do valor da renda declarada. Com isto, a prestação mínima será de R\$ 50,00 e a máxima, de R\$ 139,50, lembrando que as contas de água e luz são individuais. (PREFEITURA DE CONTAGEM, 2010).

Localizado em um terreno de 15.788 m² de área, no Bairro Parque Maracanã, na Regional Sede¹³³, o Residencial Vista Alegre constitui-se de 9 blocos de edifícios de 4 pavimentos, sem elevador, 8 apartamentos por pavimento, totalizando 288 unidades habitacionais. O projeto do residencial incluiu 288 vagas de estacionamento, quadra poliesportiva, quiosque de churrasqueira, espaço *fitness*, além de uma Área de Preservação Permanente (APP).

O Bairro Parque Maracanã localiza-se em uma região de bairros predominantemente residenciais, onde vive uma população de classes média-baixa e baixa e faz divisa com a Regional Ressaca, que possui alguma expressão industrial e na qual se localiza o CEASA (Central de Abastecimento - Unidade Contagem).

Cumprе ressaltar que, o fato de existir infraestrutura previamente à implantação do empreendimento não exclui a necessidade de desenvolvimento dos estudos de impacto para se verificar a necessidade de reforço na implementação de serviços básicos e na instalação de novos equipamentos.

As FIGs. 6 a 12 ilustram a localização do terreno e a implantação do Residencial Vista Alegre.

133 O Município de Contagem possui uma subdivisão administrativa sob a forma de oito regionais: Regional Sede, Regional Eldorado, Regional Industrial, Regional Nacional, Regional Petrolândia, Regional Ressaca, Regional Ressaca, Regional Riacho e Regional Vargem das Flores.

FIGURA 6: Vista superior do terreno, 2008



Fonte: Google Earth, 2008.

FIGURA 8: Vista superior do Residencial Vista Alegre, implantado no terreno, 2012



Fonte: Google Earth, 2012.

FIGURA 7: Vista superior do terreno, 2009



Fonte: Google Earth, 2009.

FIGURA 9: Residencial Vista Alegre, 2013



Fonte: Google Earth, 2013.

FIGURA 10: Vista do Bairro Parque Maracanã



Fonte: Emccamp, 2010.

Figura 11: Rua Vista Alegre, Bairro Parque Maracanã



Fonte: Emccamp, 2010.

FIGURA 12 – Implantação ilustrativa Residencial Vista Alegre



Fonte: Emccamp, 2010.

Ao se comparar a FIG. 16, material de publicidade do Residencial Vista Alegre, com as FIGs. 10, 11, 12 e 13 (imagens de satélite captadas em 2008, 2009, 2012 e 2013, respectivamente), observam-se as alterações no terreno com a construção do empreendimento pela Emccamp e com a implantação da Avenida Sanitária Carmélia Drummond Diniz, no fundo do terreno. Nota-se ainda que a área de lazer e preservação, embora previstas em projeto e anunciadas como diferenciais do empreendimento, não se concretizaram conforme foram anunciadas.

O Residencial Vista Alegre possui características semelhantes às dos residenciais construídos no âmbito do PAR. No que se refere à implantação, estes deveriam constituir-se de, no máximo 300 unidades habitacionais e estarem inseridos na malha urbanizada. Em relação à tipologia, os residenciais do PAR eram, em sua maioria, compostos por edifícios multifamiliares com altura limitada, em geral, a até quatro ou cinco pavimentos, dependendo da legislação municipal, sem elevador e com unidades habitacionais também

no pavimento térreo, sem o pilotis. As volumetrias dos edifícios, bastantes simples, compunham-se em forma de paralelepípedos, com pequenas janelas atendendo ao mínimo exigido para iluminação e ventilação dos ambientes internos. Murados, os empreendimentos continham áreas de uso comum aos moradores, que normalmente eram projetadas em espaços residuais, e áreas permeáveis, que também atendiam às dimensões mínimas exigidas pela legislação. Havia um esforço em se implantar 1 vaga de estacionamento de veículo para cada unidade habitacional, apesar de a legislação exigir um terço das vagas em relação ao número de moradias. Era evidente a priorização dos espaços privados em detrimento dos espaços coletivos, e a arquitetura reforçava o individualismo, mesmo diante de espaços internos aos apartamentos de dimensões ínfimas e sem possibilidades de ampliações.

No que se referia ao programa de necessidades, os apartamentos eram formados por sala, 2 quartos, 1 banheiro, cozinha e área de serviço, com área útil variando entre 33m² e 37m². As casas eram formadas por sala, circulação, 2 quartos, 1 banheiro e cozinha, sendo que a área de serviço localizava-se na área externa. A área útil privativa variava entre 33m² e 35m², não sendo computadas a área de serviço e a varanda. (Bonates, 2009).

Com relação à tecnologia empregada, a alvenaria autoportante era largamente utilizada. Erguidas com blocos estruturais, as paredes suportam o peso da construção sem a necessidade da estrutura convencional formada por pilares e vigas, o que proporciona maior agilidade à construção, economia e racionalização e reduz o número de especializações da mão-de-obra e a diversidade de materiais empregados. Contudo, a técnica é rígida e não possibilita alterações internas, diante do risco de se abalar a estrutura do edifício.

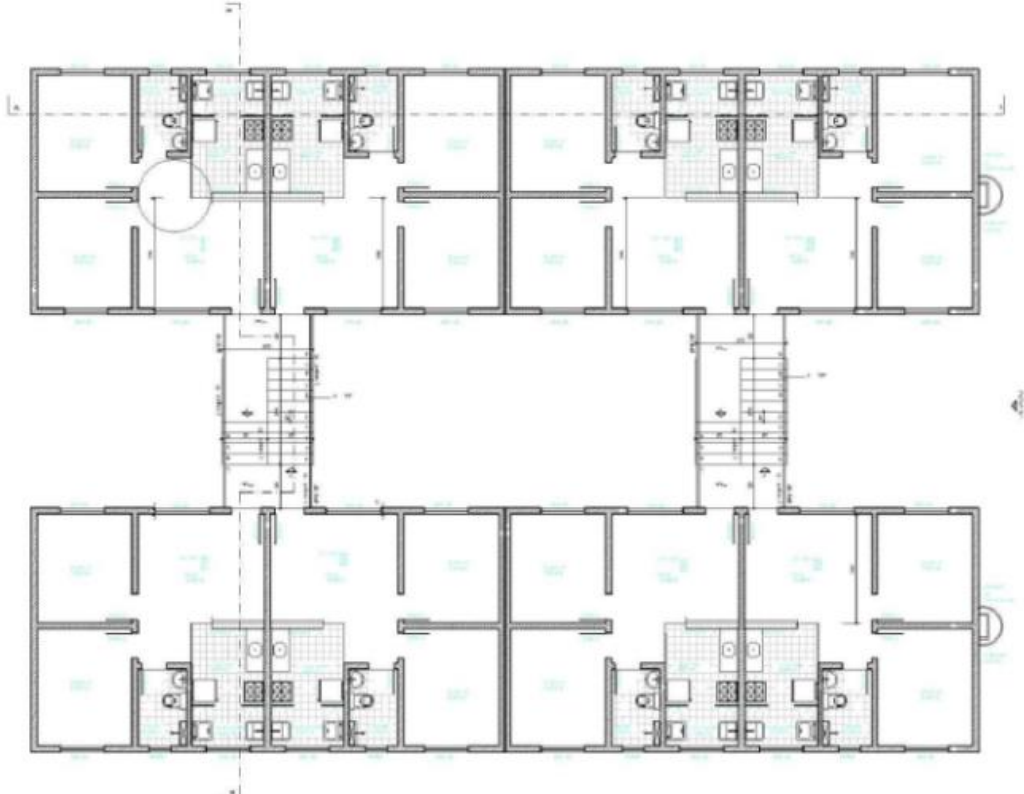
As FIGs. 13 e 14 ilustram a tipologia apartamento de acordo com as especificações mínimas definidas pela CAIXA no âmbito do PAR, e, apesar das alterações e da transição do programa, as plantas são praticamente as mesmas, incorporadas ao PMCMV, na sua modalidade de recursos do FAR, e direcionado ao público da faixa 1. As FIGs. 15 a 19 referem-se às fotos do Residencial Vista Alegre, já na conclusão das obras.

FIGURA 13 – Planta dos apartamentos do Residencial Vista Alegre



Fonte: Emccamp, 2010.
Nota: área útil privada= 37m²

FIGURA 14 – Planta dos pavimentos do Residencial Vista Alegre



Fonte: Emccamp, 2010.

**FIGURA 15 – Foto interna do apartamento (cozinha e área serviço),
Residencial Vista Alegre**



Fonte: Emccamp, 2010.

**FIGURA 16–Foto interna do apartamento(banheiro),
Residencial Vista Alegre**



Fonte: Emccamp, 2010.

**FIGURA 17 – Foto externa do Residencial Vista
Alegre**



Fonte: Emccamp, 2010.

**FIGURA 18 – Foto externa do Residencial Vista
Alegre**



Fonte: Emccamp, 2010.

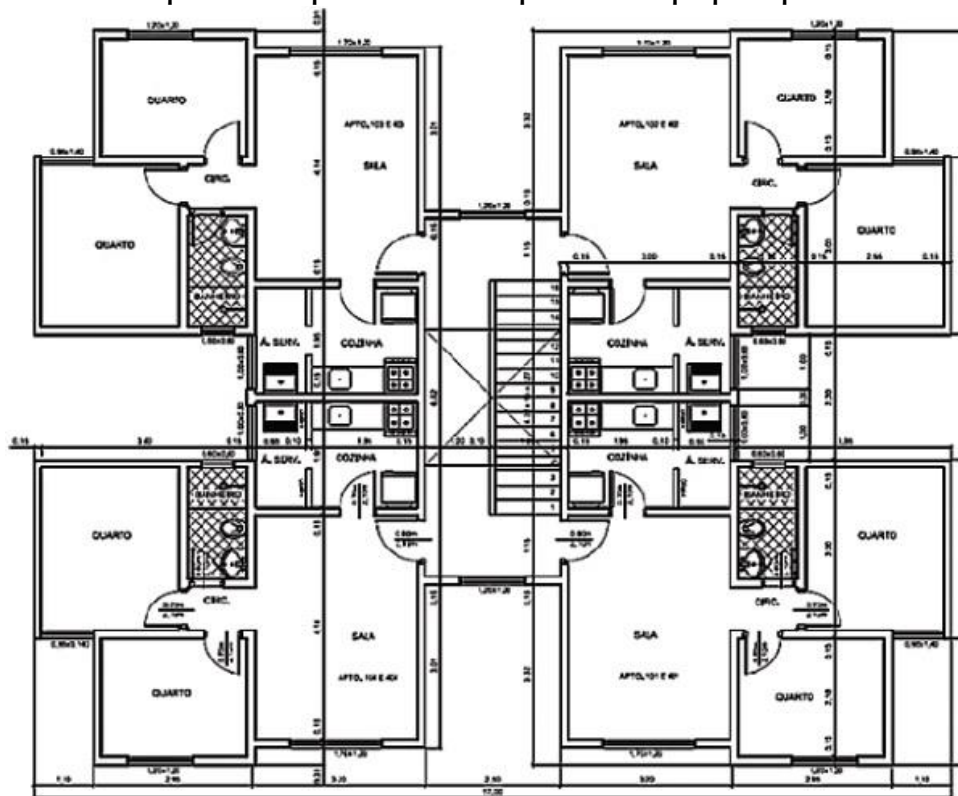
**FIGURA 19 - Foto externa do Residencial Vista
Alegre**



Fonte: Emccamp, 2010.

As FIGs. 20 e 21 ilustram a planta do pavimento tipo com 4 apartamentos de 2 quartos e a planta da casa, respectivamente, conforme especificado na Cartilha Minha Casa Minha Vida (CAIXA, 2009) e direcionados para a produção no segmento econômico (faixa 1).

FIGURA 20 - Planta do pavimento tipo de edifício de apartamentos proposta pela CAIXA – PMCMV-FAR



Fonte: CAIXA, 2009.

De acordo com a CAIXA (2009), as especificações mínimas das casas são as seguintes:

- Compartimentos: sala, cozinha, banheiro, 2 dormitórios, área externa com tanque.
- Área da unidade: 35m²
- Área interna: 32m²
- Piso: cerâmico na cozinha e banheiro, cimentado no restante.
- Revestimento de alvenarias: azulejo 1,50m nas paredes hidráulicas e box. Reboco interno e externo com pintura PVA no restante.
- Forro: laje de concreto ou forro de madeira ou pvc.
- Cobertura: telha cerâmica.
- Esquadrias: janelas de ferro ou alumínio e portas de madeira.
- Dimensões dos compartimentos: compatível com mobiliário mínimo.
- Pé-direito: 2,20m na cozinha e banheiro, 2,50m no restante.
- Instalações hidráulicas: número de pontos definido, medição independente.
- Instalações elétricas: número de pontos definido, especificação mínima de materiais.
- Aquecimento solar/térmico: instalação de kit completo.
- Passeio: 0,50m no perímetro da construção.

Município de Belo Horizonte. Foram cinco empreendimentos contratados pela Prefeitura Municipal de Belo Horizonte (PBH) e pela CAIXA, na primeira etapa do PMCMV-FAR, em todo o Município de Belo Horizonte - residenciais Figueiras, Hibisco, Recanto do Beija Flor, Recanto dos Canários, Esplêndido -, que totalizaram 1.470 unidades habitacionais e se constituem no Conjunto Habitacional Jardim Vitória II, localizado no Bairro Jardim Vitória, na região nordeste do município. Na segunda etapa do programa, a PBH e a CAIXA contrataram mais 1.190 unidades habitacionais em outros três empreendimentos da Emccamp – residenciais Água Marinha, Granada e Hematita -, localizados no Bairro Paulo VI, também pertencente à região nordeste de Belo Horizonte.

A história da formação territorial da região nordeste do município revela a própria história de expansão da fronteira urbana de Belo Horizonte, a partir dos anos 1920. Sabe-se que na fase inicial de construção da capital (final da década de 1890 e início da década de 1900), era o Estado o dono da terra, o que o levou a agir de modo quase autônomo na construção da cidade planejada, certamente levando em conta os interesses das elites dominantes e da burocracia pública, voltado como estava para o esforço de transformar a cidade em um centro de poder e de integração regional. Entretanto, a própria história desviou a cidade do plano original, cujo destino planejado foi alterado, tendo sido incorporados fatores necessários ao desenvolvimento de uma metrópole moderna e industrializada.

Nesse sentido, o processo de ocupação foi marcado pelo direcionamento da população operária para as margens da zona urbana planejada, tanto em função da remoção de favelas do centro¹³⁴, quanto em função da instalação de fábricas na zona suburbana, cujos próprios empresários industriais proviam a moradia para os operários, com a construção de vilas operárias¹³⁵, além da própria ocupação ilegal do solo, através

134 Observa-se que uma prática comum na história de Belo Horizonte foi o processo de ocupação-remoção de áreas da cidade ocupadas pela população trabalhadora. O poder público permitia que as pessoas ocupassem uma área, até o momento em que era necessária sua desocupação, em decorrência do próprio processo de crescimento da cidade e da valorização dos terrenos. As favelas da Barroca e a Pedreira Prado Lopes, por exemplo, formaram-se a partir das famílias expulsas da favela do Córrego do Leitão e do Barro Preto. A história de Belo Horizonte delinea-se sob o signo da diferenciação socioespacial: ao mesmo tempo em que se criou o centro planejado, com adequados padrões de urbanidade, cresceu uma outra cidade, precária, deficiente de serviços e equipamentos urbanos, local de moradia das classes populares. Ver Guimarães (1991) e Costa (1994).

135 Guimarães (1991) salienta que, em Belo Horizonte, o nome “vila” referia-se a situações diferenciadas: havia vilas, construídas por empresas, cujas casas eram destinadas à venda, no mercado. Havia vilas formadas pela população expulsa da zona urbana e/ou por levas de imigrantes que chegavam do campo e ocupavam terrenos públicos, sem autorização. Assim, muitas vezes formaram-se favelas sob a

da proliferação de loteamentos, em grande parte ilegais e sem infraestrutura urbana básica. Ou seja, em decorrência do dinamismo e crescimento econômico e conseqüente êxodo rural, houve um aumento expressivo da população, que, aliado à especulação de terrenos, acirrou o processo de formação de favelas e de periferias urbanas pobres.

Como conseqüência deste crescimento, no ano de 1928 a Vila Concórdia tornou-se um dos primeiros bairros na região nordeste de Belo Horizonte e destinou-se às famílias que seriam removidas das favelas do Barro Preto, Barroca e Pedreira Prado Lopes. O próprio nome, Concórdia, referia-se às famílias que [...] concordaram em ser transferidas. (GUIMARÃES, 1991, p.156). A partir da década de 1930, muitas áreas da região, até então rurais, começaram a dar lugar à instalação de fábricas e vilas operárias, a partir das quais surgiram os bairros, como os Renascença, Cachoeirinha e parte dos bairros Nova Floresta e São Paulo. Com o prosseguimento da expansão periférica da capital, especialmente nas décadas de 1960 e 1970, várias fazendas da região nordeste foram parceladas, como as fazendas São João Batista, Retiro do Sagrado Coração de Jesus e Capitão Eduardo, e os lotes, conseqüentemente, foram lançados no mercado imobiliário. Destes parcelamentos, portanto, vários bairros surgiram, como os Santa Cruz, Ipiranga, Cidade Nova, Bairro da Graça, Silveira, Palmares, União, Vila Maria Virgínia, Dom Joaquim, Capitão Eduardo, Beija-Flor, Ribeiro de Abreu e Paulo VI. Por sua vez, os bairros Dom Silvério, Pirajá, Eymard, São Gabriel, Maria Goretti, Belmonte, Ouro Minas, Vista do Sol e Nazaré, Goiânia, São Marcos, Ipê, Fernão Dias, Pousada Santo Antônio, São José e Jardim Vitória surgiram em terras dos então povoados do Onça e de Gorduras, a partir de loteamentos clandestinos e de conjuntos habitacionais construídos pelo poder público – em sua maioria sem infraestrutura básica-, para abrigar a população de baixa renda que, originalmente, se direcionava para as periferias urbanas. O Conjunto Habitacional Gorduras, onde atualmente localiza-se a Vila Maria, no Bairro Jardim Vitória, é um exemplo desta ação pública:

O Conjunto Habitacional Gorduras, situado no Bairro Jardim Vitória e construído em 1979, contava nessa época com 886 barracos de madeira com aproximadamente 19m² de área. A estrutura e o acabamento das habitações eram bastante precários: piso de terra batida, telhas de amianto, sem alicerces, e com uma fossa para cada duas moradias. Não havia luz nem água, apenas um chafariz abastecia todo o Conjunto. Somente na metade da década de 1980 o governo começou a construção de casas de alvenaria. Ha quem diga que, até

denominação de “vilas”. Havia ainda as “vilas operárias”, criadas a partir do investimento da indústria para prover moradia para seus próprios operários.

então, o chamado Conjunto Habitacional Gorduras era apenas uma forma sofisticada de designar um amontoado de barracos de madeira que mais parecia um acampamento de trabalhadores de obras! (PBH, 2008, p.28).

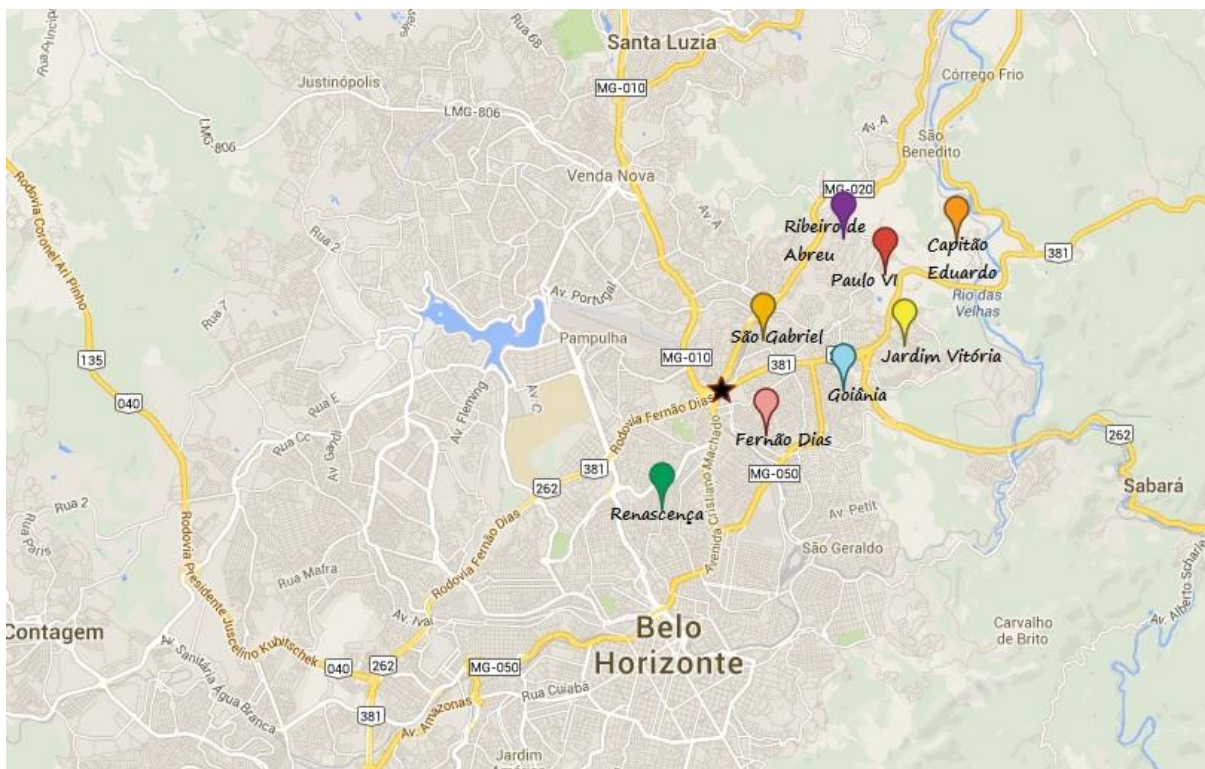
Os barracos de madeira do então Conjunto Habitacional Gorduras, foram ocupados prioritariamente por moradores de regiões próximas do Rio Arrudas, que foram atingidas pela grande enchente do ano de 1979.

A FIG. 22 ilustra a região nordeste, que divide-se em 3 grupos de bairros, segundo a história e a forma da ocupação territorial¹³⁶. O primeiro grupo refere-se aos bairros que surgiram ao redor de indústrias e fábricas, especialmente nas décadas de 1930 e 1940, como o Bairro Renascença, ocupado inicialmente pelos operários da fábrica têxtil Companhia Renascença Industrial. O segundo grupo refere-se aos bairros que surgiram a partir de grandes áreas rurais que até a década de 1960 abasteciam a capital com leite e demais gêneros alimentícios, como o Bairro Cidade Nova, que originou-se do loteamento da fazenda Retiro Sagrado Coração de Jesus, de propriedade da família de José Cândido da Silveira. O terceiro grupo refere-se aos bairros que surgiram a partir de invasões de terras e loteamentos clandestinos e, posteriormente de conjuntos habitacionais implantados pelo poder público, e direcionados à população de baixa renda, como o Bairro Jardim Vitória, no qual se localiza, inclusive, a Vila Maria, favela cuja ocupação iniciou-se a partir da década de 1980.

Em decorrência dos diferentes padrões de ocupação do espaço urbanizado ao longo do tempo, observa-se que a regional nordeste, tal como se caracteriza atualmente, possui acentuadas disparidades territoriais. Existem, assim, desde bairros consolidados e completamente integrados à malha urbana, a bairros que ainda estão se abrindo à ocupação, como é o caso dos bairros Jardim Vitória, Paulo VI e Capitão Eduardo, nos quais estão sendo implantados os empreendimentos do PMCMV.

FIGURA 22: Acessos a bairros da região nordeste de Belo Horizonte

¹³⁶ A Coleção Histórias de Bairros de Belo Horizonte foi elaborada a partir dos dados de pesquisa desenvolvida pelo Arquivo Público da Cidade de Belo Horizonte (APCBH), no ano de 1999.



Fonte: Adaptado pela autora de Google Maps, 2013.

O principal acesso aos Bairros Jardim Vitória, Paulo VI e Capitão Eduardo, a partir do centro histórico do Município de Belo Horizonte, dá-se pela Avenida Cristiano Machado até seu encontro com a Avenida José Cândido da Silveira, quando chega ao Anel Rodoviário, e continuando pela BR-381, em direção ao Município de Sabará. A Estação São Gabriel, localizada no entroncamento do Anel Rodoviário com a Avenida Cristiano Machado, no Bairro São Gabriel, é o equipamento de metrô mais próximo aos bairros onde localizam-se os empreendimentos, mas distante em 6 Kilômetros, aproximadamente.

Como era de se esperar, os bairros mais distantes do centro histórico e infraestruturado possuem, atualmente, um padrão de ocupação territorial mais rarefeita, ou seja, com menor densidade populacional. O Bairro Jardim Vitória, por exemplo, localiza-se na porção mais oriental da região e faz divisa com o Município de Sabará, enquanto que o Bairro Capitão Eduardo tem como uma de suas divisas o Município de Santa Luzia.

A FIG. 23 ilustra a localização dos empreendimentos da Emccamp, contratados pela CAIXA, na modalidade de recursos advindos do FAR, em parceria com a PBH. Os residenciais totalizam 2.660 novos apartamentos, distribuídos em 109 blocos de edifícios

residenciais nos bairros Jardim Vitória e Paulo VI, todos direcionados à população da faixa 1, ou seja, de renda familiar mensal até 3 salários mínimos.

FIGURA 23: Conjuntos habitacionais Emccamp nos bairros Jardim Vitória e Paulo VI



Fonte: Adaptado pela autora de Google Earth, 2013.

Os residenciais Esplêndido, Recanto dos Canários, Recanto do Beija Flor, Hibisco e Figueiras localizam-se no Bairro Jardim Vitória, a leste da BR-381. A imagem revela ainda a existência de um sexto empreendimento, o Oliveira, localizado ao longo da Estrada dos Borges, com 480 unidades residenciais distribuídas em 18 blocos. No entanto, o Residencial Oliveira foi contratado pela CAIXA com recursos advindos do FGTS, cujas unidades residenciais são direcionadas ao público da *faixa 2* – e não ao público da *faixa 1*, como os demais empreendimentos acima citados. Por sua vez, os residenciais Água Marinha, Granada e Hematita localizam-se no Bairro Paulo VI, a oeste da BR-381 e fazem parte do Parque Real, conforme veremos adiante.

Os blocos de edifícios que compõem os residenciais são praticamente de um mesmo tipo, possuem 5 pavimentos e apartamentos de 2 quartos. A única variação dá-se em função do número de apartamentos por pavimento: são 44 blocos com 6 apartamentos por pavimento e 3 caixas de circulação vertical (escadas de uso comum) e

67 blocos com 4 apartamentos por pavimento e 2 caixas de circulação vertical (escadas de uso comum).

A TAB.17 apresenta a caracterização dos empreendimentos e a quantidade de blocos e de unidades habitacionais produzidas pela Emccamp nos bairros Jardim Vitória e Paulo VI, no Município de Belo Horizonte.

TABELA 17: Características dos empreendimentos Emccamp em BH, no âmbito do PMCMV-FAR.

Etapa PMCMV Fundo Financeiro Faixa renda	Localização	Nome Empreendimento	UH Propostas	Tipo da UH	Blocos Propostos	Vagas Estacionamento Veículos Propostas	Valor Operação (R\$)	Valor Contrapartida (R\$)	Data de Assinatura / Data Prevista Término
Etapa 1 FAR Faixa 1	Bairro Jardim Vitória BH	Residencial Figueiras	350	Apartamento 2Q	5 blocos com 30 UH 10 blocos com 20 UH	1 vaga / UH	16.100.000,00	0,00	25/10/2010 25/07/2012
		Residencial Hibisco	390	Apartamento 2Q	7 blocos com 30 UH 9 blocos com 20 UH	1 vaga / UH	17.940.000,00	0,00	25/10/2010 25/07/2012
		Residencial Recanto do Beija Flor	140	Apartamento 2Q	2 blocos com 30 UH 4 blocos com 20 UH	1 vaga / UH	6.440.000,00	0,00	25/10/2010 25/07/2012
		Residencial Esplêndido	300	Apartamento 2Q	6 blocos com 30 UH 6 blocos com 20 UH	1 vaga / UH	13.800.000,00	0,00	25/10/2010 25/07/2012
		Residencial Recanto dos Canários	290	Apartamento 2Q	5 blocos com 30 UH 7 blocos com 20 UH	1 vaga / UH	13.340.000,00	0,00	25/10/2010 25/07/2012
Etapa 2 FAR Faixa 1	Bairro Paulo VI BH	Residencial Água Marinha	340	Apartamento 2Q	5 blocos com 30 UH 10 blocos com 20 UH	1 vaga / UH	19.380.000,00	2.791.377,80	30/04/2012 22/10/2013
		Residencial Granada	440	Apartamento 2Q	7 blocos com 30 UH 9 blocos com 20 UH	1 vaga / UH	25.080.000,00	2.791.148,80	30/04/2012 22/10/2013
		Residencial Hematita	410	Apartamento 2Q	2 blocos com 30 UH 4 blocos com 20 UH	1 vaga / UH	23.370.000,00	6.384.327,30	30/04/2012 22/10/2013
Total		8 empreendimentos	2660 uh	Apartamentos 2Q	109 blocos	2660 vagas	135.450.000,00	11.966.853,90	

Fonte: Elaborada pela autora, a partir das visitas a campo e MCidades (2012).

Apesar de o Residencial Oliveiras não constar na TAB. 17, pois foi direcionado ao público de renda familiar mensal entre 3 e 6 salários mínimos e financiado com recursos do FGTS (e não do FAR), nota-se que possui a mesma tipologia de edifícios e as mesmas características de implantação, quando comparados aos demais residenciais. O Oliveiras é composto de 12 blocos com 6 apartamentos por pavimento e de 6 blocos com 4 apartamentos por pavimento.

Nota-se o substancial volume de recursos (R\$ 11,97 milhões de reais) aportados pela Prefeitura Municipal de Belo Horizonte para a viabilização dos empreendimentos contratados na segunda etapa do PMCMV, para as famílias da faixa 1 do programa. Estes residenciais integram o Parque Real, que está sendo edificado em terreno de área aproximada de 400 mil m², remanescente da Fazenda Capitão Eduardo, onde funcionava uma pedreira, e adquirido pela Emccamp. Além das 1.190 unidades habitacionais direcionadas para a população da faixa 1, outras 1.260 unidades estão em construção e serão direcionadas para a população de renda mensal familiar entre 3 e 6 salários mínimos, ou seja, para a faixa 2 do programa. Estas unidades serão distribuídas em outros

Na vista ilustrativa apresentada pela empresa, conforme FIG. 26, a grande cavidade resultante de escavações da antiga pedreira existente no terreno foi encoberta por vegetação, indicando que no lugar haverá um extenso parque, como o próprio nome do empreendimento sugere.

De acordo com o arquiteto e urbanista Hamilton Moreira Ferreira (2011)¹³⁷, funcionário da gerência de filial de desenvolvimento urbano e rural (GIDUR-BH) da CAIXA, e professor na Escola de Arquitetura da Universidade de Minas Gerais, a possibilidade de se consolidar bairros regulares com condições de infraestrutura urbana favoráveis para a posterior realização de unidades direcionadas a um público-alvo com renda mensal superior à 3 salários mínimos e com valores de venda mais elevados, constituiu-se relevante fator de estímulo à empresa para a realização de empreendimentos no âmbito do FAR, para a população mais pobre. Nesse sentido, observa-se que os residenciais Granada, Hematita e Água Marinha foram construídos anteriormente aos residenciais Safira, Jade, Turquesa, Ônix e Ágata, como se os primeiros “preparassem o terreno – e a região”, para então comercializar as unidades direcionadas ao público-alvo de renda superior. Pode-se inferir que o acesso a grandes extensões de terra urbanizada garante a continuidade da produção habitacional, frente à elevada demanda por moradia.

Nota-se que o material publicitário direciona-se apenas para os públicos-alvos das faixas 2 e 3 do programa e a tipologia dos edifícios do segmento popular difere-se dos edifícios do segmento econômico, conforme mostram as FIGs. 27 e 28, respectivamente.

FIGURA 27: Material publicitário do Parque Real, para faixas 2 e 3 do PMCMV



Fonte: Emccamp, 2013.

137 FERREIRA, Hamilton Moreira. Entrevista informal realizada na Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais, 2011.

FIGURA 28: Perspectiva ilustrativa do Parque Real



Fonte: Emccamp, 2013.

As áreas internas das unidades dos residenciais do segmento popular são um pouco maiores, sendo ofertados apartamentos de 2 quartos com área de 48m² e apartamentos de 3 quartos com área de 60m², aproximadamente, além de opções de unidades com área privativa localizadas no nível térreo.

Nota-se ainda que os residenciais do segmento econômico não são contemplados na campanha de marketing do empreendimento. Ou seja, as 1.260 unidades habitacionais apresentadas na *Ficha Técnica*, conforme FIG. 29, são direcionadas à população das faixas 2 e 3 e comercializadas pela própria empresa. As demais 1.190, direcionadas à faixa 1 e ofertadas através do poder público municipal, não aparecem no site das empresas como opção de compra.

FIGURA 29: Ficha técnica do Parque Real

Ficha Técnica

Endereço: Rua Antônio Mariano de Abreu, 810. Bairro Antônio Ribeiro de Abreu.

Número Unidades: 1.260 unidades

Tipologia das unidades:

- 2 quartos térreo – 50,84m²
- 2 quartos tipo – 47,94m²
- 3 quartos térreo – 71,34m²
- 3 quartos tipo – 59,74m²

Área total do terreno: 440 mil metros de terreno

Área de uso comum:

- Salão de festa
- Churrasqueira
- Quadra Esportiva

Número de vagas de estacionamento: 1 vaga por apartamento

Referências: BR 381, em frente à empresa Takono, altura km 456.

Incorporação: Emccamp Residencial S.A.

Fachadas Perspectivas Plantas Vista Aérea



Fonte: Emccamp, 2013.

Ao se comparar a produção da empresa no Município de Contagem, segundo as diretrizes do PAR e no Município de Belo Horizonte, segundo as diretrizes do PMCMV, nota-se a substancial alteração nas estratégias que definem a escala, o porte e densidade e a própria conformação do espaço urbano. Além disso, as empresas incorporadoras e construtoras que atuam no atendimento à faixa 1 do programa e detêm grandes terrenos contíguos ou próximos em determinada região, visam a valorização da terra para posteriores investimentos em empreendimentos destinados para faixas mais elevadas (de 3 a 10 salários mínimos), garantido o retorno do capital inicialmente investido. Nesse sentido, nota-se que [...] nem sempre o processo de periferização está associado de forma absoluta à segregação socioespacial (MERCÊS, 2013, p. 191).

Além das 2.948 unidades habitacionais produzidas na RMBH e vinculadas ao PMCMV-FAR, a Emccamp apresenta uma produção bastante significativa no Estado do Rio de Janeiro, com 14.276 unidades contratadas e distribuídas em 3 municípios, conforme mostra a TAB. 18. É neste Estado, inclusive, que se encontram o maior número de empreendimentos contratados no âmbito do programa e direcionados à faixa 1. (CAIXA, 2012).

TABELA 18 – A Emccamp no Rio de Janeiro, no âmbito do PMCMV-FAR

Fundo Financeiro Faixa renda	Município/UF	Nome Empreendimento	UH Propostas
FAR / Faixa 1	Rio de Janeiro / RJ	Condomínio Treviso	269
FAR / Faixa 1	Rio de Janeiro / RJ	Condomínio Livorno	297
FAR / Faixa 1	Rio de Janeiro / RJ	Condomínio Terni	282
FAR / Faixa 1	Rio de Janeiro / RJ	Condomínio Ferrara	262
FAR / Faixa 1	Rio de Janeiro / RJ	Condomínio Trento	297
FAR / Faixa 1	Rio de Janeiro / RJ	Condomínio Varese	231
FAR / Faixa 1	Rio de Janeiro / RJ	Condomínio Jardim das Acácias	291
FAR / Faixa 1	Rio de Janeiro / RJ	Condomínio Palmeiras	291
FAR / Faixa 1	Rio de Janeiro / RJ	Residencial Taroni	243
FAR / Faixa 1	Rio de Janeiro / RJ	Residencial Evora	485
FAR / Faixa 1	Rio de Janeiro / RJ	Residencial Ayres	453
FAR / Faixa 1	Rio de Janeiro / RJ	Residencial Vaccari	388
FAR / Faixa 1	Rio de Janeiro / RJ	Residencial Speranza	388
FAR / Faixa 1	Rio de Janeiro / RJ	Residencial Vidal	308
FAR / Faixa 1	Rio de Janeiro / RJ	Residencial Destri	421
FAR / Faixa 1	Rio de Janeiro / RJ	Residencial Aveiro	469
FAR / Faixa 1	Rio de Janeiro / RJ	Residencial Estoril	437
FAR / Faixa 1	Rio de Janeiro / RJ	Residencial Cascais	453
FAR / Faixa 1	Rio de Janeiro / RJ	Residencial Coimbra	421
FAR / Faixa 1	Rio de Janeiro / RJ	Residencial Almada	453
FAR / Faixa 1	Rio de Janeiro / RJ	Residencial Zaragoza	487
FAR / Faixa 1	Rio de Janeiro / RJ	Residencial Sevilha	275
FAR / Faixa 1	Rio de Janeiro / RJ	Residencial Toledo	453
FAR / Faixa 1	Rio de Janeiro / RJ	Residencial Ze Ketí	499
FAR / Faixa 1	Rio de Janeiro / RJ	Residencial Ismael Silva	499
Total	Rio de Janeiro / RJ	25 empreendimentos	9352
FAR / Faixa 1	Belford Roxo / RJ	Residencial Vicenza	500
FAR / Faixa 1	Belford Roxo / RJ	Residencial Monza	500
FAR / Faixa 1	Belford Roxo / RJ	Residencial Arezzo	464
FAR / Faixa 1	Belford Roxo / RJ	Residencial Toscana	500
FAR / Faixa 1	Belford Roxo / RJ	Residencial Aquila	500
Total	Belford Roxo / RJ	5 residenciais	2464
FAR / Faixa 1	Duque de Caxias / RJ	Residencial Pádua	500
FAR / Faixa 1	Duque de Caxias / RJ	Residencial Parma	496
FAR / Faixa 1	Duque de Caxias / RJ	Residencial Volfora	500
FAR / Faixa 1	Duque de Caxias / RJ	Residencial Bolzano	464
FAR / Faixa 1	Duque de Caxias / RJ	Residencial Rotonda	500
Total	Duque de Caxias / RJ	5 residenciais	2460

Fonte: Produzido pela autora, a partir de CAIXA (2012).

Assim como a Emccamp, a Habit Construtora participou do PAR durante seu período de vigência e tem atuado fortemente no PMCMV-FAR. Fundada no ano de 1975, a

empresa mineira tem tradição no desenvolvimento de projetos no segmento popular. De acordo com Costa (2010)¹³⁸, diretor-proprietário da empresa, trabalhar neste segmento é um desafio constante, pois a população de média-baixa e baixa renda depende de financiamentos públicos para o acesso à moradia: o movimento atual é muito bom, o governo está injetando grande volume de recursos no mercado imobiliário, gerando boas oportunidades de negócios para as empresas e para as pessoas que sonham com a casa própria. Assim, seis empreendimentos habitacionais da Habit , totalizando cerca de 2.900 unidades (1.228 unidades na RMBH e 1.662 unidades na RMRJ), foram encaminhadas para a análise da CAIXA, a fim de serem aprovados e contratados no âmbito do PMCMV, com recursos advindos do FAR.

Segundo o diretor, no entanto, o valor pago pelo governo por unidade habitacional já estava tornando inviável a manutenção da atuação da empresa nesta modalidade, em função da dificuldade de se encontrar terrenos com preços compatíveis com as diretrizes do programa. Alguns dos empreendimentos só foram economicamente viáveis porque os terrenos já eram de propriedade da construtora, visto que dificilmente as operações garantiriam a rentabilidade almejada pela empresa, no caso da compra da terra.

As unidades habitacionais, às quais que se referiu José Barcelos Costa, foram contratadas e construídas nos seguintes municípios da RMBH: são 664 apartamentos nos Residenciais Palmeiras I e Palmeiras II, no Município de Betim; 420 apartamentos nos Residenciais Vila Verde I, II e III, também no Município de Betim; 144 apartamentos no Residencial Recanto dos Sonhos, no Município de São José da Lapa; 620 apartamentos no Residencial Bem Viver, no Município de Lagoa Santa.

José Barcelos Costa (2010) afirmou ainda estar construindo e comercializando fortemente também para as classes de 3 a 10 salários mínimos, ou seja, nas faixas 2 e 3 do PMCMV, com diversos projetos em desenvolvimento e com obras em operação.

A Construtora Passos, fundada no ano de 1990 e também com experiência na produção de conjuntos habitacionais no âmbito do PAR, foi responsável pela construção do Residencial Baviera, com 496 apartamentos, no âmbito do PMCMV-FAR. O empreendimento localiza-se próximo aos Residenciais Palmeiras I e II, da Construtora

138 COSTA, José Barcelos. Entrevista informal realizada através de email, 2010.

Habit, e todas as obras foram entregues em conjunto, em cerimônia realizada no dia 11 de maio de 2012:

A presidenta da República, Dilma Rousseff, participa, nesta sexta-feira, às 11h30, da cerimônia de entrega de 1.160 unidades habitacionais do Programa Minha Casa, Minha Vida, em Betim (MG). Destinados às famílias com renda de até R\$ 1.600,00, os Residenciais Baviera e Parque das Palmeiras I e II, que ficam no bairro Sítio Poções, receberam R\$ 53,7 milhões em investimentos. Segundo a Caixa Econômica Federal, 4.640 pessoas serão beneficiadas com as novas moradias. Cada apartamento tem 44 metros quadrados divididos em dois quartos, sala, cozinha e área de serviço. As prestações do financiamento do imóvel, pagas pelos beneficiários, equivalem a 10% da renda familiar, não podendo ser inferior a R\$ 50,00. O prazo para pagamento é de 10 anos. (PLANALTO, 2012)

O território municipal de Betim é composto por oito administrações regionais: Centro, Alterosas, Imbiruçu, Vianópolis, Citrolândia, Norte, PTB, Teresópolis. O município faz divisa com os municípios de Contagem e Ibité (a leste), Sarzedo, Mário Campos e São Joaquim de Bicas (a sul), Igarapé e Juatuba (a oeste), Esmeraldas (a norte).

Produzidos pela Habit, os Residenciais Palmeiras I e II localizam-se na Avenida Pau Brasil, no Bairro Sítio Poções, na Regional Norte, e os Residenciais Vila Verde I, II e III, localizam-se no loteamento Vila Verde¹³⁹, entre os Bairros Cruzeiro e Vista Alegre, na Regional PTB. O Residencial Baviera, produzido pela Passos, também se localiza no Bairro Sítio Poções, na Regional Norte.

A região onde foram construídos os residenciais Palmeiras I, Palmeiras II e Baviera, localiza-se a uma distância de, aproximadamente, 7 km do centro de Betim, através do acesso pela Avenida Edméia Matos e Lazzarotti e é formada por bairros predominantemente residenciais, onde vive uma população de média-baixa e baixa rendas. A acessibilidade ao bairro é relativamente fácil, dado que o bairro se encontra nas bordas da área central de Betim. Trata-se de uma área urbana em consolidação, com uso misto do solo, registrando-se habitações horizontalizadas, comércios e serviços, predominantemente de caráter local e cotidiano.

No Bairro Alto das Flores, no limite sudoeste do Bairro Sítio das Poções, existe um conjunto de casas unifamiliares construídas pela COHAB, na década de 1990 e no Bairro

139 O Loteamento Vila Verde é um empreendimento da Gran Viver Urbanismo, de área total de 345.113,25m², constituído de 181 lotes de 360m², e previsão de áreas para a construção de 1.280 apartamentos, no âmbito do PMCMV.

Vargem das Flores, na vizinhança a leste, encontra-se o Conjunto Jalila Conceição Pedrosa, também constituído de casas unifamiliares, conforme ilustram as FIGs. 30 e 31.

FIGURA 30 –Bairro Alto das Flores: casas COHAB



Fonte: Google Earth, Street View, 2009.

FIGURA 31 – Bairro Vargem das Flores:Conjunto Jalila Conceição Pedrosa



Fonte: Google Earth, Street View, 2009.

A FIG. 32 mostra a implantação dos residenciais Palmeiras I, Palmeiras II e Baviera, e sua inserção no Bairro Sítio Poções.

FIGURA 32: Habit e Passos no Bairro Sítio Poções, Município de Betim



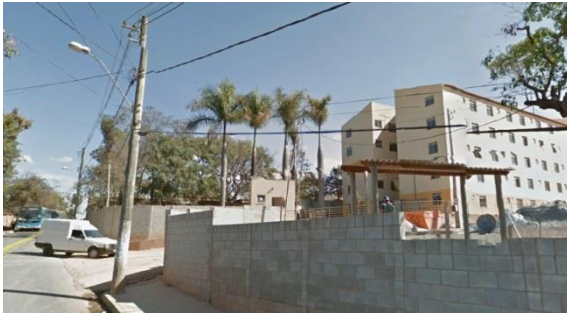
Fonte: Adaptado pela autora de Google Earth, 2012.

Muito provavelmente as construtoras já eram as proprietárias dos terrenos, o que viabilizou a realização dos empreendimentos para a faixa 1 do PMCMV nesse espaço urbano. Os residenciais Palmeiras I e II são contíguos um ao outro e o Baviera localiza-se

bem próximo, o que potencializa os efeitos no território. Além disso, são empreendimentos de grande porte, que acrescentaram 1.160 novos apartamentos de 2 quartos à região e inauguraram a tipologia vertical no bairro, sendo constituídos por edifícios de 4 pavimentos sem pilotis e sem elevador. Os empreendimentos são murados, com acesso controlado através de portaria e áreas de uso comum internas e acessíveis somente aos moradores, mimetizando, com as suas especificidades, os *enclaves fortificados* estudados por Caldeira (2000). Nas visitas a campo e durante as conversas com residentes do bairro e moradores dos residenciais, observou-se algumas melhorias na região, como o aumento das linhas de ônibus, desenvolvimento do comércio local e dinamização do próprio mercado imobiliário, com diversas casas no entorno em construção ou sendo reformadas. Houve ainda a construção do Centro Infantil Municipal Wilma da Costa Afonso, localizado ao lado dos residenciais Palmeiras I e II e implementado para atender a nova demanda por educação infantil. (FIGs. 33 a 38). No entanto, através de conversas com funcionários do Centro Infantil e com moradores dos empreendimentos, os equipamentos urbanos são quantitativamente insuficientes para atender a demanda da população residente, além de apresentarem uma baixa qualidade ambiental.

Observa-se um processo de urbanização constituído a partir de projetos técnicos especializados, geralmente respeita a legislação vigente em termos do uso e da ocupação do solo, além do código de edificações e ainda conta com o apoio da política pública e seu sistema financeiro para a sua viabilização. Porém, o padrão da infraestrutura urbana, comércio, serviços sociais e de transporte, abaixo do encontrado em outras áreas urbanas, especialmente no centro principal, faz com que parte desta população tenha que se deslocar para outras regiões em busca de equipamentos urbanos mais completos. Nesse sentido, não se pode considerar que as melhorias urbanas, advindas da implantação de empreendimentos Minha Casa Minha Vida, conformam um polo periférico que atenda ao cotidiano da população residente nesses espaços. São assim consideradas periferias insuficientes.

FIGURA 33 - Residencial Palmeiras I



Fonte: Produzido pela autora, 2012.

FIGURA 34 – Residencial Palmeiras II



Fonte: Produzido pela autora, 2013.

FIGURA 35 - Residencial Palmeiras II: Área interna de uso comum



Fonte: Produzido pela autora, 2013.

FIGURA 36 – Residencial Baviera



Fonte: Produzido pela autora, 2013.

FIGURA 37 - Centro Infantil Municipal Wilma da Costa Afonso



Fonte: Produzido pela autora, 2013.

FIGURA 38 - Comércio local na Rua dos Ipês



Fonte: Produzido pela autora, 2013.

Pode-se inferir, no entanto, que a implantação dos residenciais, mesmo com infraestrutura e equipamentos urbanos insuficientes e incompletos, promoveu uma valorização de terrenos nos arredores, onde se verificou que serão realizados outros empreendimentos direcionados para a faixa 2 do programa, por outras empresas, como a MRV e a Construtora APPonto, conforme ilustram as FIGs. 39 a 44.

FIGURA 39: Acesso ao Bairro Sítio das Poções



Fonte: Produzido pela autora, 2013.

FIGURA 40: Rua dos Ipês em 2009



Fonte: Produzido pela autora, 2013

FIGURA 41: Rua dos Ipês em 2013



Fonte: Produzido pela autora, 2013.

FIGURA 42: Lançamento imobiliário da APPonto



Fonte: Produzido pela autora, 2013.

FIGURA 43: A MRV chegou



Produzido pela autora, 2013.

FIGURA 44: Breve lançamento da MRV



Produzido pela autora, 2013.

Os materiais de publicidade nas testadas dos terrenos nos quais serão edificados empreendimentos Minha Casa Minha Vida, pelas empresas MRV e APPonto mostram que os conjuntos habitacionais são direcionados para o segmento da faixa 2 do programa. Ressalta-se que nem a MRV e nem a APPonto apresentaram projetos para a faixa 1 do programa, na RMBH, ou seja, essas empresas, no âmbito do PMCMV, atuam prioritariamente nas faixas 2 e 3, com os recursos financeiros advindos do FGTS.

5.1 EMPRESAS E EMPREENDIMENTOS NO PMCMV - FAR

Além dos 12 empreendimentos acima descritos, realizados no âmbito do PMCMV-FAR pelas empresas incorporadoras e construtoras Emccamp, Habit e Passos, que totalizaram 288 unidades habitacionais em Contagem, 2.660 unidades em Belo Horizonte e 1.160 unidades em Betim, mais outros 33 empreendimentos foram contratados pela CAIXA para o atendimento à faixa 1 do programa, perfazendo mais 7.100 novas unidades habitacionais na RMBH.

O QUADRO 15 apresenta os empreendimentos contratados na 1ª etapa do programa e o QUADRO 16 apresenta os empreendimentos contratados na 2ª etapa do programa, com as respectivas empresas responsáveis e as características básicas, segundo o MCidades (2012) e a CAIXA (2012).

QUADRO 15 – Empreendimentos habitacionais contratados no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida 1, na Região Metropolitana de Belo Horizonte, modalidade FAR - faixa de renda 1 - 1ª etapa

(continua...)

Município RMBH	Nome Empreendimento	Empresa	UH propostas	Tipologia da UH	Valor Operação (R\$)	Valor Contrapartida (R\$)	Data de Assinatura	Data Prevista Término
Belo Horizonte	Residencial Figueiras	EMCCAMP Residencial S/A	350	Apartamento	16.100.000,00	0,00	25/10/2010	25/07/2012
Belo Horizonte	Residencial Hibisco	EMCCAMP Residencial S/A	390	Apartamento	17.940.000,00	0,00	25/10/2010	25/07/2012
Belo Horizonte	Residencial Recanto do Beija Flor	EMCCAMP Residencial S/A	140	Apartamento	6.440.000,00	0,00	25/10/2010	25/07/2012
Belo Horizonte	Residencial Esplêndido	EMCCAMP Residencial S/A	300	Apartamento	13.800.000,00	0,00	25/10/2010	25/07/2012
Belo Horizonte	Residencial Recanto dos Canários	EMCCAMP Residencial S/A	290	Apartamento	13.340.000,00	0,00	25/10/2010	25/07/2012
Betim	Residencial Baviera	Passos Construções e Empreendimentos Ltda	496	Apartamento	22.816.000,00	0,00	12/03/2010	12/04/2011
Betim	Parque das Palmeiras I	Habit Empreendimentos Imobiliários Ltda	332	Apartamento	15.247.674,36	0,00	30/12/2009	08/05/2011
Betim	Parque das Palmeiras II	Habit Empreendimentos Imobiliários Ltda	332	Apartamento	15.272.000,00	0,00	30/12/2009	08/04/2011
Betim	Residencial São Marcos I	Construtora Aterpa S/A	474	Misto / Loteamento	21.748.000,00	0,00	03/09/2010	03/01/2012
Betim	Residencial São Marcos II	Construtora Aterpa S/A	342	Misto / Loteamento	15.692.000,00	0,00	03/09/2010	03/01/2012
Betim	Residencial Vila Verde I	Habit Empreendimentos Imobiliários Ltda	120	Apartamento	5.520.000,00	0,00	21/05/2010	21/05/2011
Betim	Residencial Vila Verde II- Condominio I	Habit Empreendimentos Imobiliários Ltda	60	Misto / Condominio	2.760.000,00	0,00	02/09/2010	03/09/2011
Betim	Residencial Vila Verde II- Condominio II	Habit Empreendimentos Imobiliários Ltda	60	Misto / Condominio	2.760.000,00	0,00	02/09/2010	03/09/2011
Betim	Residencial Vila Verde II- Condominio III	Habit Empreendimentos Imobiliários Ltda	60	Misto / Condominio	2.760.000,00	0,00	02/09/2010	03/09/2011
Betim	Residencial Vila Verde III- Condominio I	Habit Empreendimentos Imobiliários Ltda	60	Apartamento	2.760.000,00	0,00	27/10/2010	27/10/2011
Betim	Residencial Vila Verde III- Condominio II	Habit Empreendimentos Imobiliários Ltda	60	Apartamento	2.760.000,00	0,00	27/10/2010	27/10/2011
Caeté	Residencial Hibisco	Raro Engenharia Ltda	200	Apartamento	9.198.352,00	0,00	31/03/2010	31/03/2011
Caeté	Residencial Ipe	Raro Engenharia Ltda	200	Apartamento	9.199.801,91	0,00	31/03/2010	31/03/2011
Contagem	Residencial Vista Alegre	EMCCAMP Residencial S/A	288	Apartamento	13.248.000,00	0,00	29/07/2009	29/11/2010
Contagem	Residencial Jardins São Luiz	Ancona Engenharia Ltda	280	Apartamento	12.879.756,87	0,00	17/05/2010	17/05/2011

(conclusão)

Município RMBH	Nome Empreendimento	Empresa	UH propostas	Tipologia da UH	Valor Operação (R\$)	Valor Contrapartida (R\$)	Data de Assinatura	Data Prevista Término
Igarapé	Residencial Brasília	Alcance Engenharia e Construção Ltda	80	Apartamento	3.680.000,00	0,00	30/04/2010	30/04/2011
Igarapé	Residencial Pernambuco	Alcance Engenharia e Construção Ltda	128	Apartamento	5.888.000,00	0,00	30/04/2010	30/04/2011
Igarapé	Residencial Rio Grande do Norte	Alcance Engenharia e Construção Ltda	48	Apartamento	2.208.000,00	0,00	30/04/2010	30/04/2011
Igarapé	Residencial Resplendor	Alcance Engenharia e Construção Ltda	8	Casa /Condomínio	336.000,00	0,00	03/09/2010	03/09/2011
Matozinhos	Residencial Algarve	Raro Engenharia Ltda	208	Apartamento	9.493.737,59	0,00	06/11/2009	06/12/2010
Ribeirão das Neves	Residencial Alterosas 1	Direcional Engenharia	1640	Apartamento	75.440.000,00	0,00	29/12/2010	29/12/2011
Rio Acima	Residencial Rio Acima I	Construtora QBHZ Ltda	80	Misto / Condomínio	3.672.000,00	0,00	20/12/2010	20/12/2011
Rio Acima	Residencial Rio Acima II	Construtora QBHZ Ltda	112	Misto / Condomínio	5.136.000,00	0,00	03/09/2010	03/09/2011
São Joaquim de Bicas	Residencial Tereza Cristina	Construtora JM Gomes Ltda	64	Apartamento	2.944.000,00	0,00	22/07/2010	22/07/2011
São José da Lapa	Residencial Recanto dos Sonhos	Habit Empreendimentos Imobiliários Ltda	144	Apartamento	6.624.000,00	0,00	30/12/2009	08/03/2011
Sarzedo	Residencial Sarzedo	Construtora QBHZ Ltda	96	Apartamento	4.416.000,00	0,00	14/05/2010	14/05/2011
Vespasiano	Residencial Chácaras Laranjeiras I	Construtora Marka Ltda	192	Apartamento	8.830.434,00	0,00	27/01/2010	27/01/2011
Vespasiano	Residencial Chácaras Laranjeiras II	Construtora Marka Ltda	124	Apartamento	5.676.977,00	0,00	27/01/2010	27/01/2011
12 municípios	33 empreendimentos	10 empresas	7758		356.586.733,73	0,00		

Fonte: Elaborado pela autora, a partir do M. Cidades (2012) e CAIXA (2012).

QUADRO 16 – Empreendimentos habitacionais contratados no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida 2, na Região Metropolitana de Belo Horizonte, modalidade FAR - faixa de renda 1 - 2ª etapa

Município RMBH	Nome Empreendimento	Empresa	UH propostas	Tipologia da UH	Valor Operação (R\$)	Valor Contrapartida (R\$)	Data de Assinatura	Data Prevista Término
Belo Horizonte	Residencial Água Marinha	EMCCAMP Residencial S/A	340	Apartamento	19.380.000,00	2.791.377,80	30/04/2012	22/10/2013
Belo Horizonte	Residencial Granada	EMCCAMP Residencial S/A	440	Apartamento	25.080.000,00	2.791.148,80	30/04/2012	22/10/2013
Belo Horizonte	Residencial Hematita	EMCCAMP Residencial S/A	410	Apartamento	23.370.000,00	6.384.327,30	30/04/2012	22/10/2013
Belo Horizonte	Residencial Jardim Jaqueline	MARKACA	135	Apartamento	7.290.000,00	1.287.071,89	30/04/2012	22/10/2013
Belo Horizonte	Residencial Parque dos Diamantes I	Construtora QBHZ Ltda	80	Apartamento	5.200.000,00	160.000,00	25/10/2012	18/04/2014
Belo Horizonte	Condomínio Coqueiros I		120	Apartamento	7.419.147,09	0,00	24/10/2012	17/04/2014
Belo Horizonte	Condomínio Amazonas		220	Apartamento	14.300.000,00	268.119,93	28/12/2012	21/06/2014
Betim	Residencial Waldir Franco	Construtora Aterpa Ltda	449	Apartamento	24.246.000,00	0,00	29/06/2012	21/12/2013
Esmeraldas	Residencial Esmeraldas	RDR Engenharia Ltda	356	Apartamento	19.224.000,00	0,00	23/12/2011	15/06/2013
Lagoa Santa	Residencial Bem Viver	Habit Empreendimentos Imobiliários Ltda	620	Apartamento	35.340.000,00	0,00	27/12/2011	27/03/2013
Nova Lima	Residencial Padre João Marcelino	Raro Engenharia Ltda	160	Apartamento	9.120.000,00	0,00	28/06/2012	20/12/2013
Rio Acima	Residencial Rio Acima III	Construtora QBHZ Ltda	120	Apartamento	7.800.000,00	0,00	20/12/2012	13/06/2014
6 municípios	12 empreendimentos	7 empresas	3450		197.769.147,09	13.682.045,72		

Fonte: Elaborado pela autora, a partir do M. Cidades (2012) e CAIXA (2012).

A partir dos QUADROS 15 e 16, elaborados a partir de levantamentos realizados pela CAIXA e pelo MCidades, até o mês de dezembro do ano de 2012, foram contratados na RMBH, 45 empreendimentos habitacionais direcionados à faixa 1 do PMCMV, totalizando 11.208 unidades habitacionais, tendo 12 empresas responsáveis. Cumpre frisar que 89% do total de moradias são constituídas de apartamentos de 2 quartos, 1 banheiro, sala, cozinha e área de serviço, distribuídos em área de 35m² (conforme planta do pavimento tipo de edifício de apartamento proposta pela CAIXA).

Estes empreendimentos estão distribuídos em 15 municípios, sendo que os que apresentam maior densidade (GRÁFICO 12) são:

Belo Horizonte: 12 empreendimentos e 3.215 unidades habitacionais, sendo 12 empreendimentos da empresa EMCCAMP, 1 empreendimento da MarKa, 1 empreendimento da QBHZ e 2 empreendimentos da Secol;

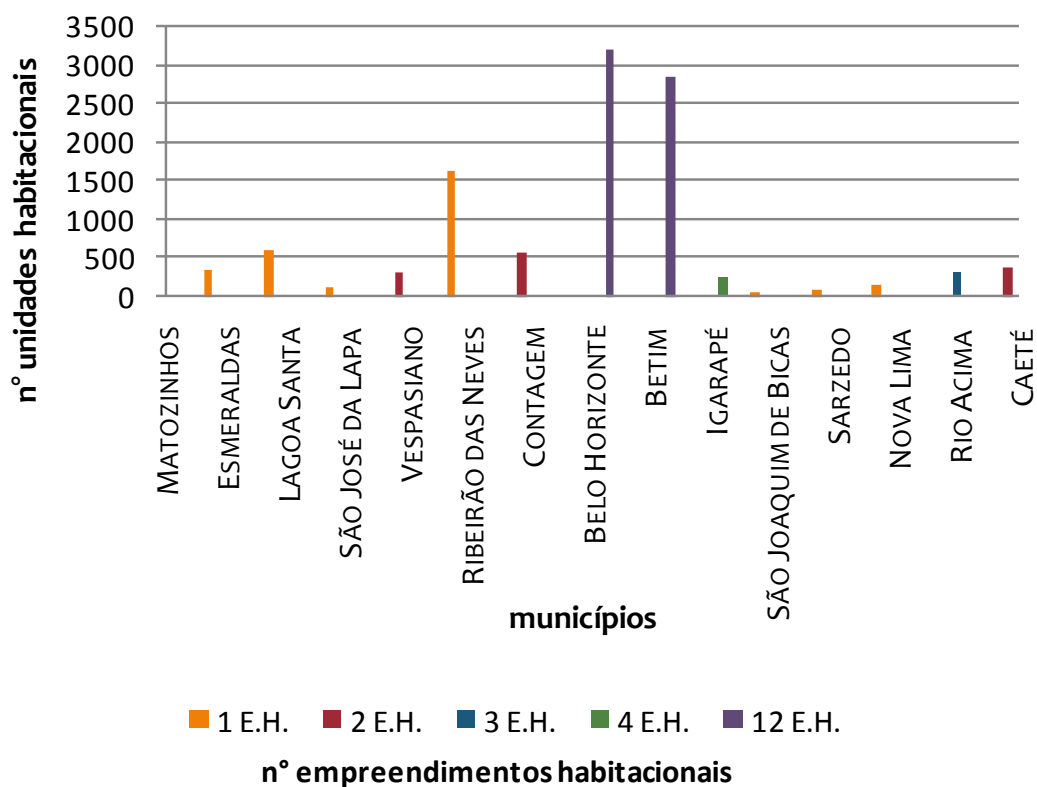
Betim: 12 empreendimentos e 2.845 unidades habitacionais em Betim, sendo 8 empreendimentos da empresa Habit, 1 empreendimento da Passos e 3 empreendimentos da Aterpa;

Ribeirão das Neves: 1 empreendimento e 1.640 unidades habitacionais, da empresa Direcional;

Lagoa Santa: 1 empreendimento e 620 unidades habitacionais, da empresa Habit;

Contagem: 2 empreendimentos e 568 unidades habitacionais, sendo 1 empreendimento da empresa EMCCAMP e 1 empreendimento da Ancona.

GRÁFICO 12: Municípios da RMBH e unidades contratadas no âmbito do PMCMV-FAR



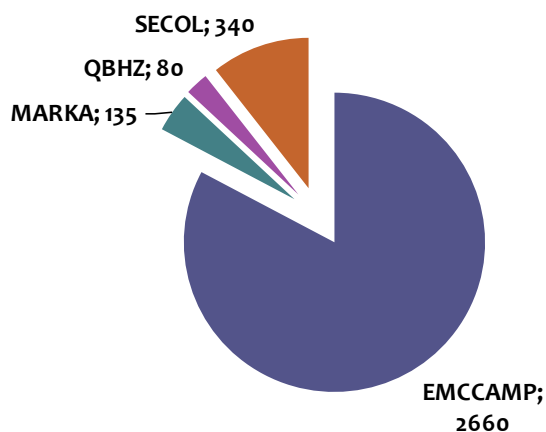
Fonte: Produzido pela autora, a partir de CAIXA (2012) e MCidades (2012).

Os dados trabalhados acima revelam que poucas são as empresas que atuam na modalidade do programa direcionada à população de mais baixa renda, e que existe uma forte concentração de cada empresa em determinados municípios. Além disso, não obstante empreendimentos de menor escala em municípios mais distantes do centro metropolitano, como Caeté e Rio Acima, observa-se que os municípios, onde se verificou o maior número de contratações de unidades habitacionais, se localizam na divisa com Belo Horizonte e possuem um alto nível de integração com o polo.

Os GRÁFICOS 13, 14 e 15 ilustram a distribuição dos empreendimentos, segundo as empresas atuantes nos mercados de Belo Horizonte, Betim e Contagem. Nota-se que, em cada um dos demais 12 municípios nos quais foi verificado a contratação de empreendimentos PMCMV-FAR, apenas 1 empresa é responsável por toda a fatia do mercado:

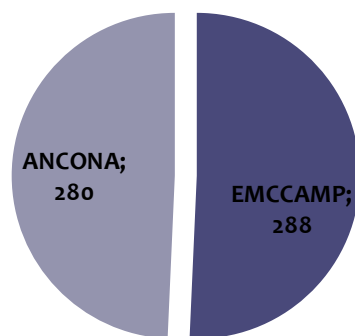
- **Município de Ribeirão das Neves: 1 empreendimento, 1640 apartamentos, da Direcional Engenharia;**
- **Município de Lagoa Santa: 1 empreendimento, 620 apartamentos, da Habit Empreendimentos;**
- **Município de Caeté: 2 empreendimentos, 400 apartamentos, da Raro Engenharia;**
- **Município de Esmeraldas: 1 empreendimento, 356 apartamentos, da RDR Engenharia;**
- **Município de Vespasiano: 2 empreendimentos, 316 apartamentos, da Construtora Marka;**
- **Município de Rio Acima: 3 empreendimentos mistos, 312 unidades, da Construtora QBHZ;**
- **Município de Igarapé: 4 empreendimentos, 256 apartamentos e 8 casas, da Alcance Engenharia;**
- **Município de Matozinhos: 1 empreendimento, 208 apartamentos, da Raro Engenharia;**
- **Município de Nova Lima: 1 empreendimento, 160 apartamentos, da Raro Engenharia.**
- **Município de São José da Lapa: 1 empreendimento, 144 apartamentos, da Habit Empreendimentos;**
- **Município de Sarzedo: 1 empreendimento, 96 apartamentos, da Construtora QBHZ;**
- **Município de São Joaquim de Bicas: 1 empreendimento, 64 apartamentos, da Construtora JMGomes.**

GRÁFICO 13: Empresas atuantes PMCMV-FAR e número de unidades contratadas, no Município de Belo Horizonte.



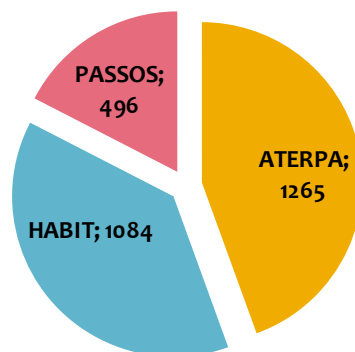
Fonte: Produzido pela autora, a partir de CAIXA (2012) e MCidades (2012).

GRÁFICO 14: Empresas atuantes PMCMV-FAR e número de unidades contratadas, no Município de Contagem.



Fonte: Produzido pela autora, a partir de CAIXA (2012) e MCidades (2012).

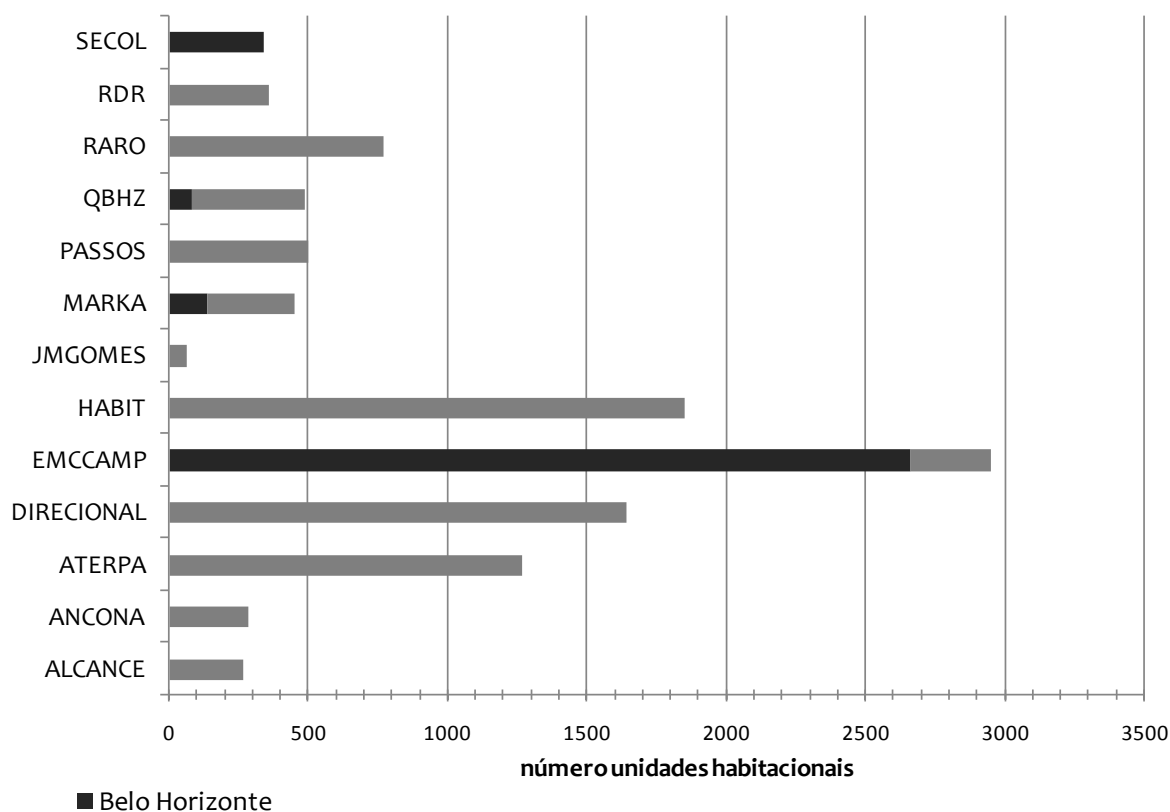
GRÁFICO 15: Empresas atuantes PMCMV-FAR e número de unidades contratadas, no Município de Betim.



Fonte: Produzido pela autora, a partir de CAIXA (2012) e MCidades (2012).

O GRÁFICO 16 mostra que a empresa EMCCAMP Residencial é a responsável pelo maior número de unidades habitacionais contratadas no âmbito do PMCMV-FAR, seguida das empresas Habit Empreendimentos Imobiliários e da Direcional Engenharia. Cumpre frisar que, entre todas essas empresas abaixo especificadas, apenas a Direcional Engenharia possui seu capital aberto na Bolsa de Valores.

GRÁFICO 15: Empresas atuantes PMCMV-FAR e unidades contratadas na RMBH



Fonte: Produzido pela autora, a partir de CAIXA (2012) e MCidades (2012).

De uma maneira geral, observa-se que são poucas as empresas que dominam cada mercado municipal na produção de grandes empreendimentos direcionados à população da faixa 1 do programa, o que reforça a necessidade de aquisição de grandes extensões de terra urbanizada para a realização dos empreendimentos habitacionais para os pobres. Além disso, a disputa por terra urbanizada e bem localizada para a realização de empreendimentos direcionados ao atendimento das faixas de renda mais elevadas dificulta sobremaneira a implementação do programa, na sua modalidade FAR.

Nesse sentido, a modalidade do programa direcionada à faixa 1 ainda está distante do efetivo atendimento à demanda desta população por moradia. Segundo dados da Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte (URBEL), empresa pública responsável pela implementação da Política Municipal de Habitação Popular, sendo a gestora do PMCMV (modalidade FAR) no Município de Belo Horizonte, foram 198.000 pessoas inscritas na Prefeitura Municipal de Belo Horizonte (PBH) se candidatando ao programa, entre os meses de março e junho do ano de 2009. Considerando que, até o mês de dezembro de 2012 foram contratadas apenas 3.215 unidades habitacionais no Município de Belo Horizonte, tem-se que a aderência do programa à demanda efetiva no município é de apenas 1,60%, resultado ínfimo, mesmo que preliminar, no que diz respeito ao atendimento da demanda por moradia pela população pobre.

Considerando que até o final do ano de 2010 apenas os 1.740 apartamentos da Emccamp Residencial localizados no Bairro Jardim Vitória haviam sido contratados, e, diante da pressão do governo federal por melhores resultados, a PBH adotou uma série de medidas visando dinamizar a implementação do programa no município. Cumpre frisar que para a realização das 1.740 unidades acima citadas, a PBH injetou recursos de aproximadamente R\$ 7,35 milhões de reais, além do custo referente à implantação de uma avenida no local.

Ou seja, a PBH investiu R\$ 4.224,00 por unidade habitacional, o que correspondeu a 6,50% do valor pago pelo governo por unidade habitacional: R\$ 65.000,00, na RMBH. Assim, pode-se considerar que a Emccamp recebeu R\$ 69.224,00 por unidade habitacional, a partir de investimentos dos governos federal e municipal. Considerando que no Distrito Federal e nas regiões metropolitanas do Rio de Janeiro e de São Paulo, o valor pago por unidade habitacional através do programa é de R\$ 75.000,00, o valor pago à Emccamp não extrapolou os parâmetros do programa.

A promulgação da Lei Ordinária nº 9814 de 18 de janeiro de 2010, autorizou o executivo a doar áreas de propriedade do município e realizar aporte de recursos financeiros ao FAR para viabilizar a construção de empreendimentos vinculados ao PMCMV- FAR, pelas empresas incorporadoras e construtoras. Nesse sentido, foram disponibilizados 8 terrenos públicos para fomentar a realização do programa. A referida Lei também instituiu isenções de tributos e impostos, como o Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e o Imposto Sobre

Serviços (ISS), além de prever investimentos em infraestrutura externa aos empreendimentos e o acompanhamento do licenciamento de projetos e gestão junto à Copasa e à Cemig. Através do Comunicado Público nº 001/CAIXA/2011, a Caixa Econômica Federal realizou chamamento público¹⁴⁰ para atrair empresas interessadas em atuar no segmento econômico. De acordo com o Conselho Regional de Corretores de Imóveis de Minas Gerais (Creci-MG)¹⁴¹ as empresas selecionadas, em Belo Horizonte, foram: Direcional Engenharia, Secol Engenharia, Construtora Mello Azevedo, JM Gomes e Construtora QBHZ.

Ainda para fomentar a edificação de moradias vinculadas ao PMCMV, através da iniciativa privada, a URBEL¹⁴² anunciou outras 11.600 unidades habitacionais em fase de estudos de viabilidade com empresas, proprietários de terras e órgãos públicos: 5.700 unidades habitacionais em gleba pública de 600 mil metros quadrados no Bairro Capitão Eduardo, próximo aos bairros Jardim Vitória e Paulo VI, na região nordeste. Os estudos de elaboração de parcelamento da gleba definem áreas de uso residencial, comercial, de preservação, além de vias, praças e equipamentos públicos; 6.912 unidades habitacionais através da instituição de áreas de especial interesse social e/ ou em terrenos pertencentes à União. Ainda que todas estas unidades habitacionais sejam realizadas no território municipal, a quantidade ofertada é muito pequena diante da demanda. Ao se ampliar a análise para o território da RMBH, tem-se que a aderência da produção vinculada ao PMCMV-FAR é de apenas 9,7%, em relação ao déficit habitacional na área urbana concentrado na faixa de até 3 salários mínimos, apontado pela Fundação João Pinheiro para o ano de 2005, que era de 115.278 moradias. (MCidades, 2011).

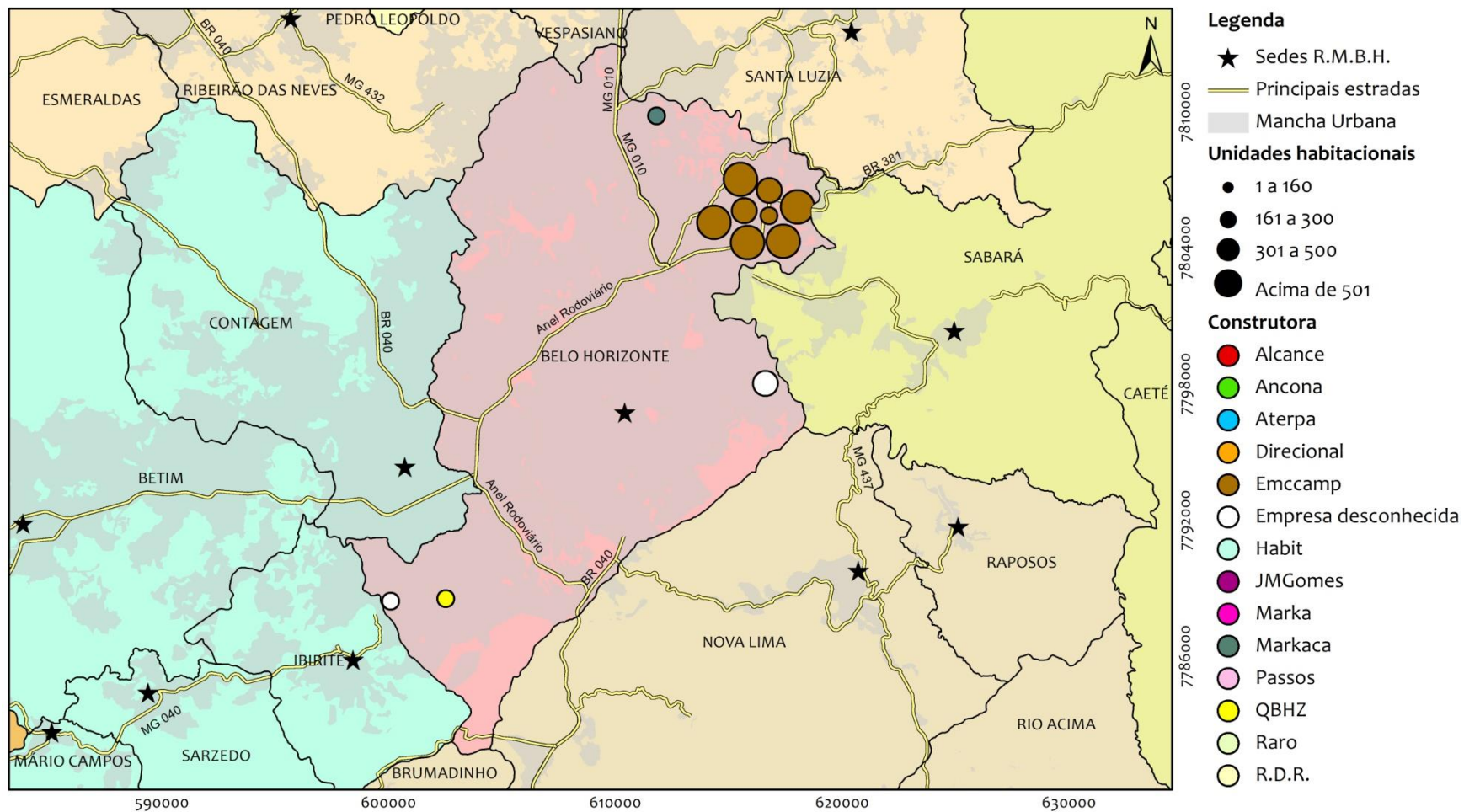
Os empreendimentos contratados no âmbito do PMCMV, na sua modalidade FAR, conforme relacionados nos QUADROS 15 e 16 acima apresentados, foram mapeados com o intuito de se compreender a localização no contexto da região metropolitana. Cumpre frisar que os mapas nas FIGs. 45 a 52 foram elaborados com base em vetores de expansão da RMBH trabalhados por Diniz e Mendonça (no prelo).

140“O presente comunicado tem por objeto tornar público o início do recebimento das propostas de Construtoras interessadas na produção de empreendimentos habitacionais, destinados ao público alvo definido para o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV, para a faixa 1, compreendendo famílias com renda mensal de até 03 (três) salários mínimos, a serem edificadas em parceria com o Município de Belo Horizonte, Minas Gerais, em conformidade com a Lei Municipal n.º 9.814, de 18.01.2010.” (CAIXA, p.2, 2011)

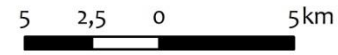
141 Disponível em: <http://www.crecimg.gov.br/noticias_online/id-1571/>. Acesso em: fev. 2012.

142 Disponível em: <http://www.pbh.gov.br/urbel>>. Acesso em: fev. 2012

FIGURA 45: Empresas e empreendimentos do PMCMV-FAR no Município de Belo Horizonte



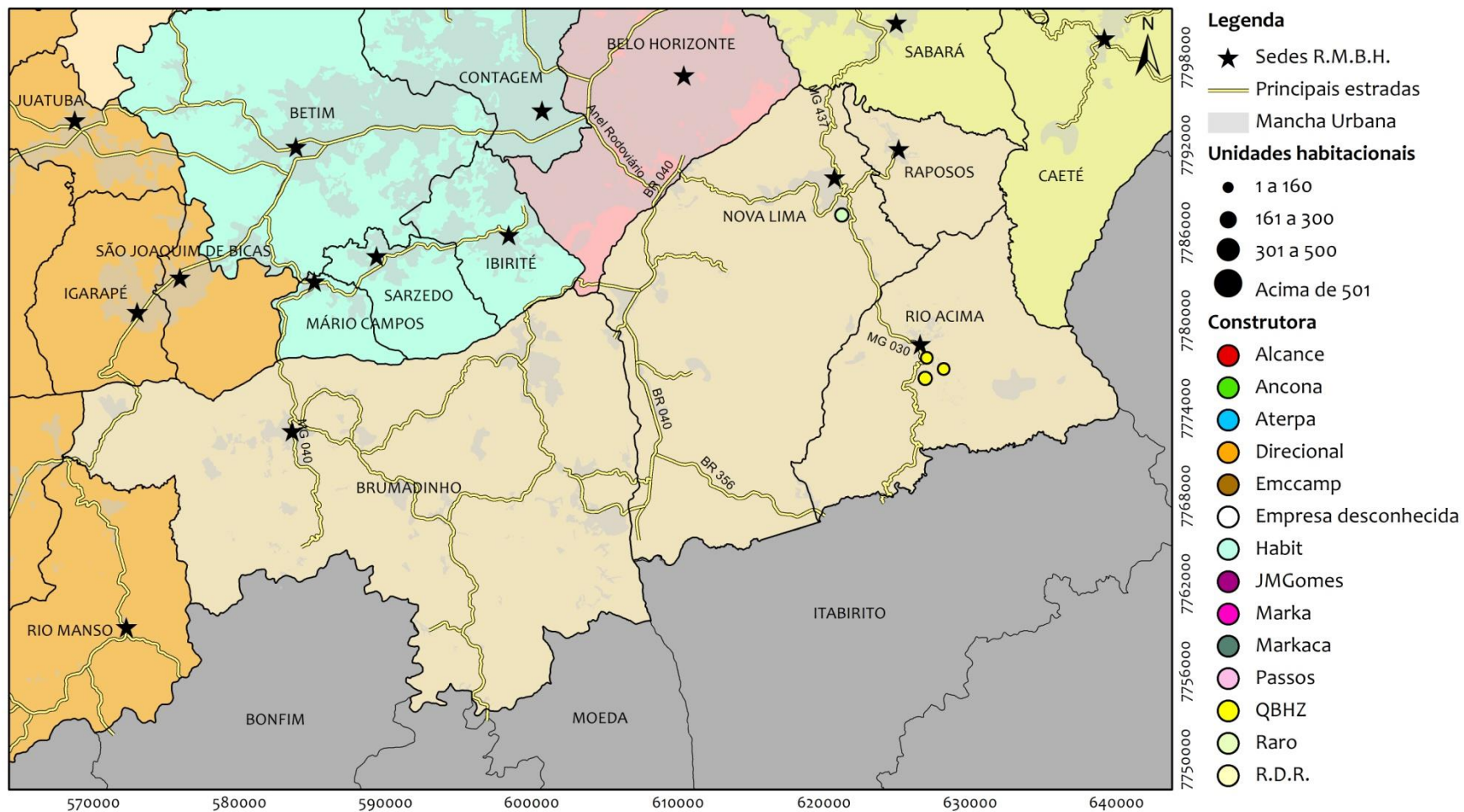
- Legenda**
- ★ Sedes R.M.B.H.
 - Principais estradas
 - Mancha Urbana
- Unidades habitacionais**
- 1 a 160
 - 161 a 300
 - 301 a 500
 - Acima de 501
- Construtora**
- Alcance
 - Ancona
 - Aterpa
 - Direcional
 - Emccamp
 - Empresa desconhecida
 - Habit
 - JMGomes
 - Marka
 - Markaca
 - Passos
 - QBHZ
 - Raro
 - R.D.R.



SAD_1969_UTM_Zone_23S

Autora: Paola Rogedo Campos
 Elaboração: Vitor de Castro França
 Fonte: Trabalhos de campo e pesquisas nos sites das empresas construtoras, 2010-2013; CAIXA, (2012); MCidades, (2012); PRAXIS, (2013).

FIGURA 46: Empresas e empreendimentos do PMCMV-FAR no vetor de expansão sul da RMBH



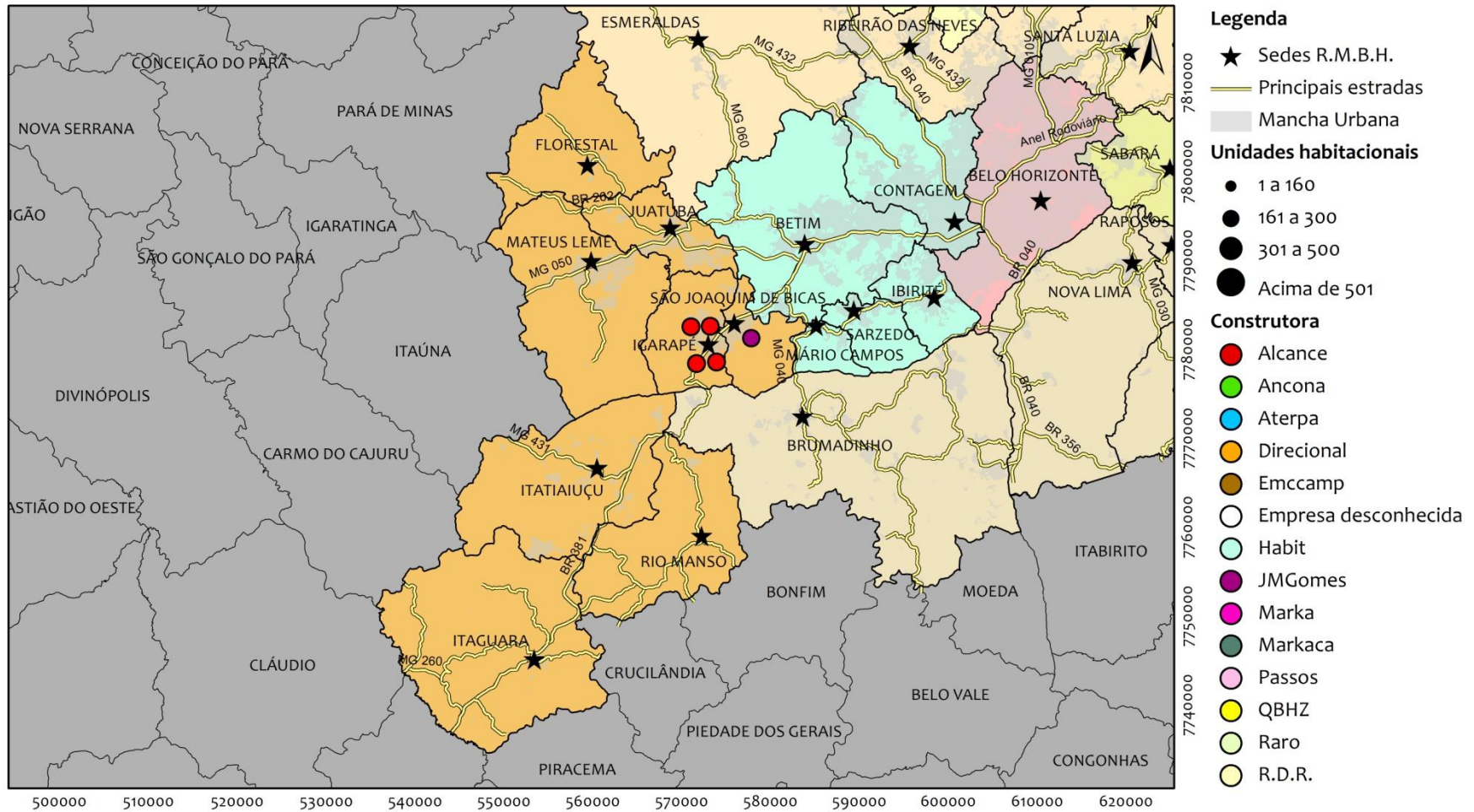
Autora: Paola Rogedo Campos

Elaboração: Vitor de Castro França

Fonte: Trabalhos de campo e pesquisas nos sites das empresas construtoras, 2010-2013; CAIXA, (2012);

MCidades, (2012); PRAXIS, (2013).

FIGURA 47: Empresas e empreendimentos do PMCMV-FAR no vetor de expansão sudoeste da RMBH



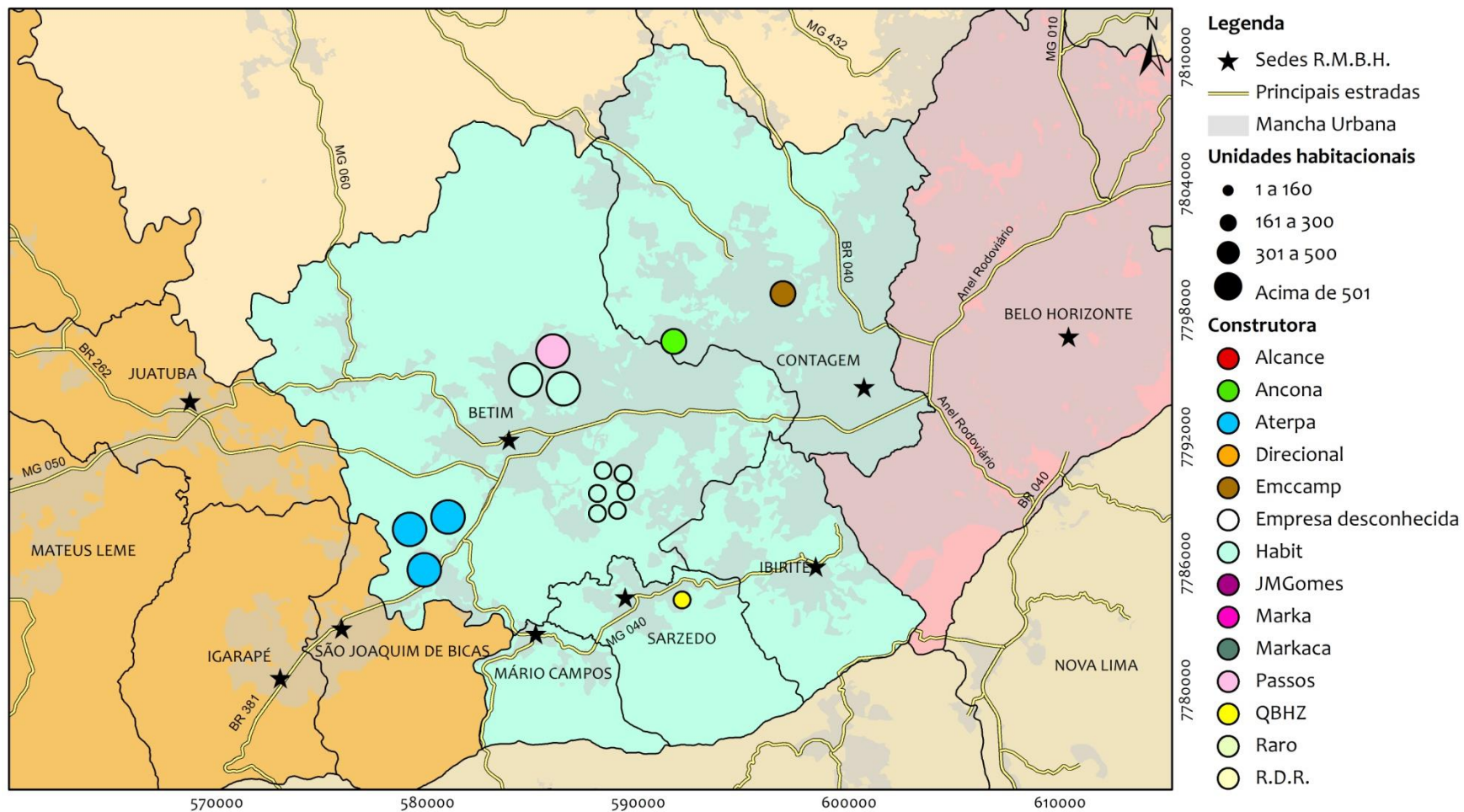
Autora: Paola Rogedo Campos

Elaboração: Vitor de Castro França

Fonte: Trabalhos de campo e pesquisas nos sites das empresas construtoras, 2010-2013; CAIXA, (2012);

MCidades, (2012); PRAXIS, (2013).

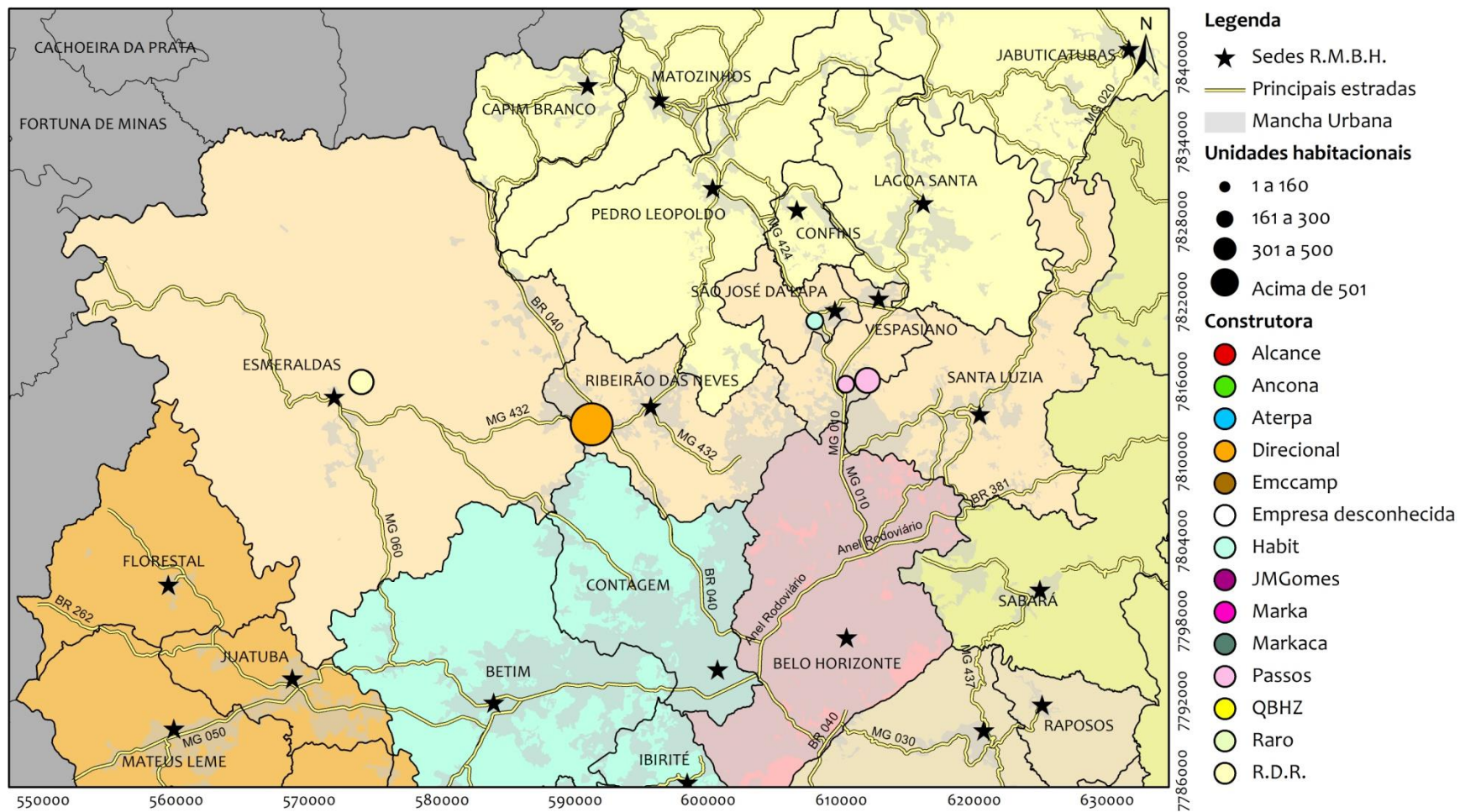
FIGURA 48: Empresas e empreendimentos do PMCMV-FAR no vetor de expansão oeste da RMBH



Autora: Paola Rogedo Campos
 Elaboração: Vitor de Castro França
 Fonte: Trabalhos de campo e pesquisas nos sites das empresas construtoras, 2010-2013; CAIXA, (2012); MCidades, (2012); PRAXIS, (2013).

5 2,5 0 5 km
 SAD_1969_UTM_Zone_23S

FIGURA 49: Empresas e empreendimentos do PMCMV-FAR no vetor de expansão norte-central da RMBH



Autora: Paola Rogedo Campos

Elaboração: Vitor de Castro França

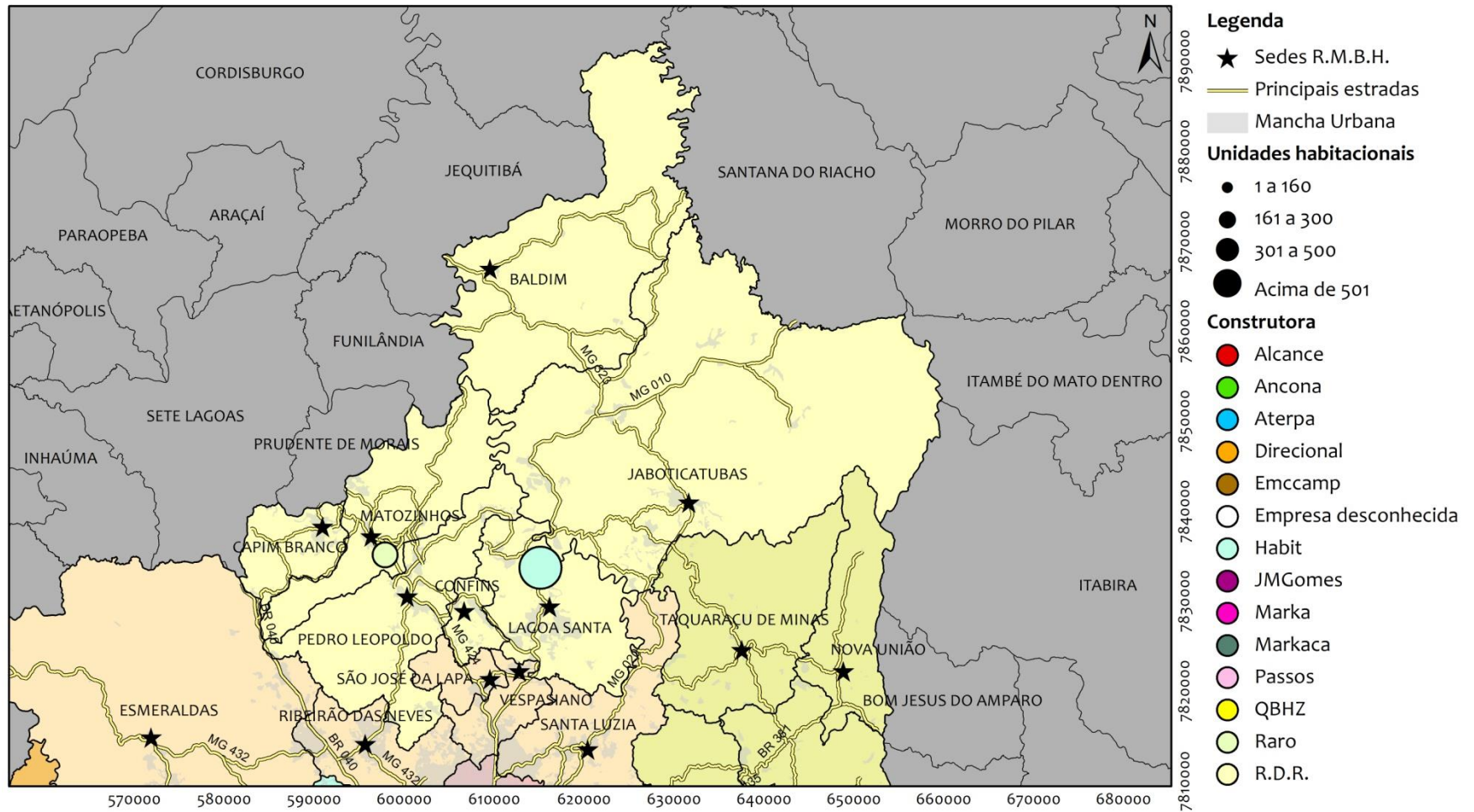
Fonte: Trabalhos de campo e pesquisas nos sites das empresas construtoras, 2010-2013; CAIXA, (2012);

MCidades, (2012); PRAXIS, (2013).

8 4 0 8 km

SAD_1969_UTM_Zone_23S

FIGURA 50: Empresas e empreendimentos do PMCMV-FAR no vetor de expansão norte da RMBH



Autora: Paola Rogedo Campos

Elaboração: Vitor de Castro França

Fonte: Trabalhos de campo e pesquisas nos sites das empresas construtoras, 2010-2013; CAIXA, (2012);

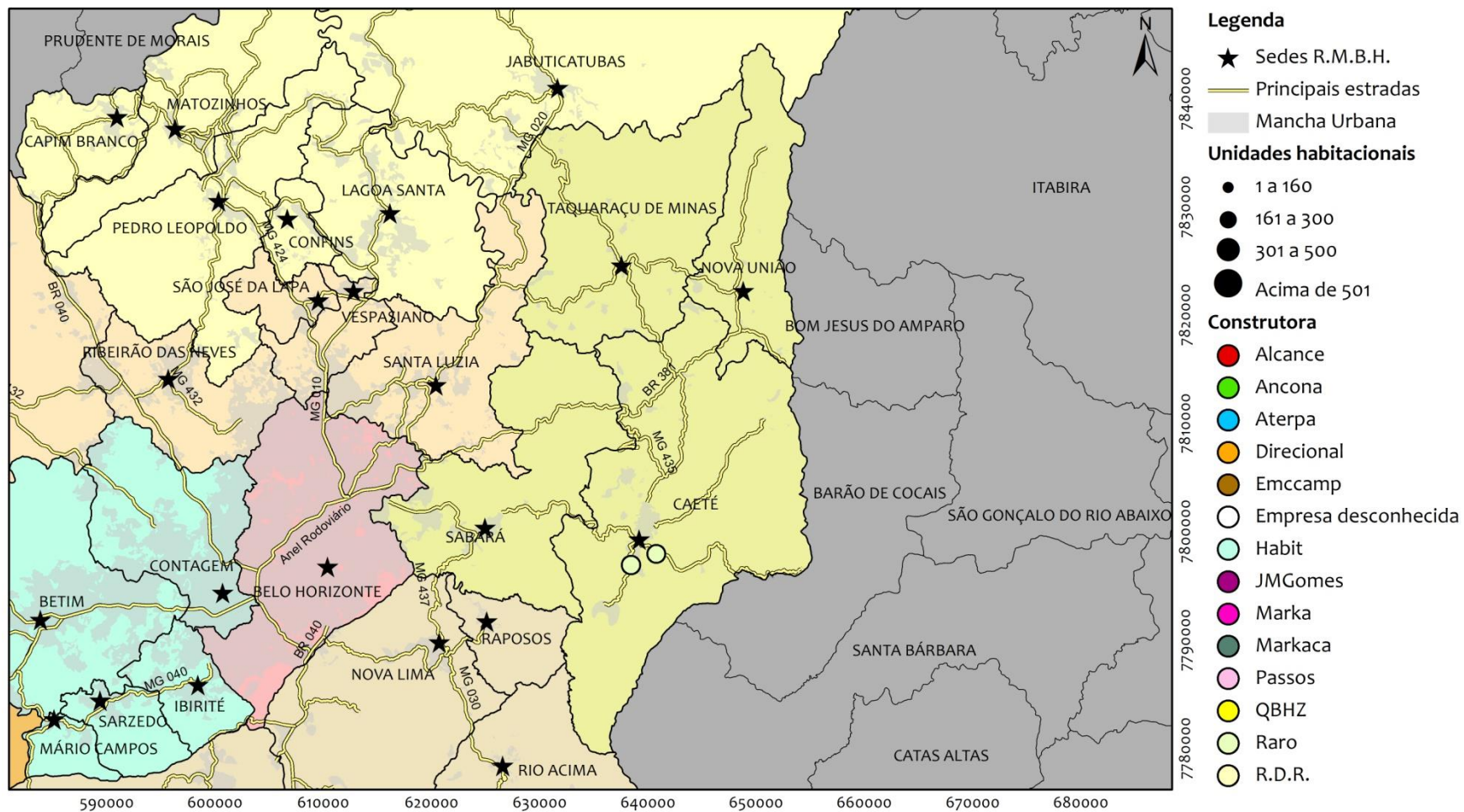
MCidades, (2012); PRAXIS, (2013).

12 6 0 12 km



SAD_1969_UTM_Zone_23S

FIGURA 51: Empresas e empreendimentos do PMCMV-FAR no vetor de expansão leste da RMBH



Legenda

- ★ Sedes R.M.B.H.
- Principais estradas
- Mancha Urbana

Unidades habitacionais

- 1 a 160
- 161 a 300
- 301 a 500
- Acima de 501

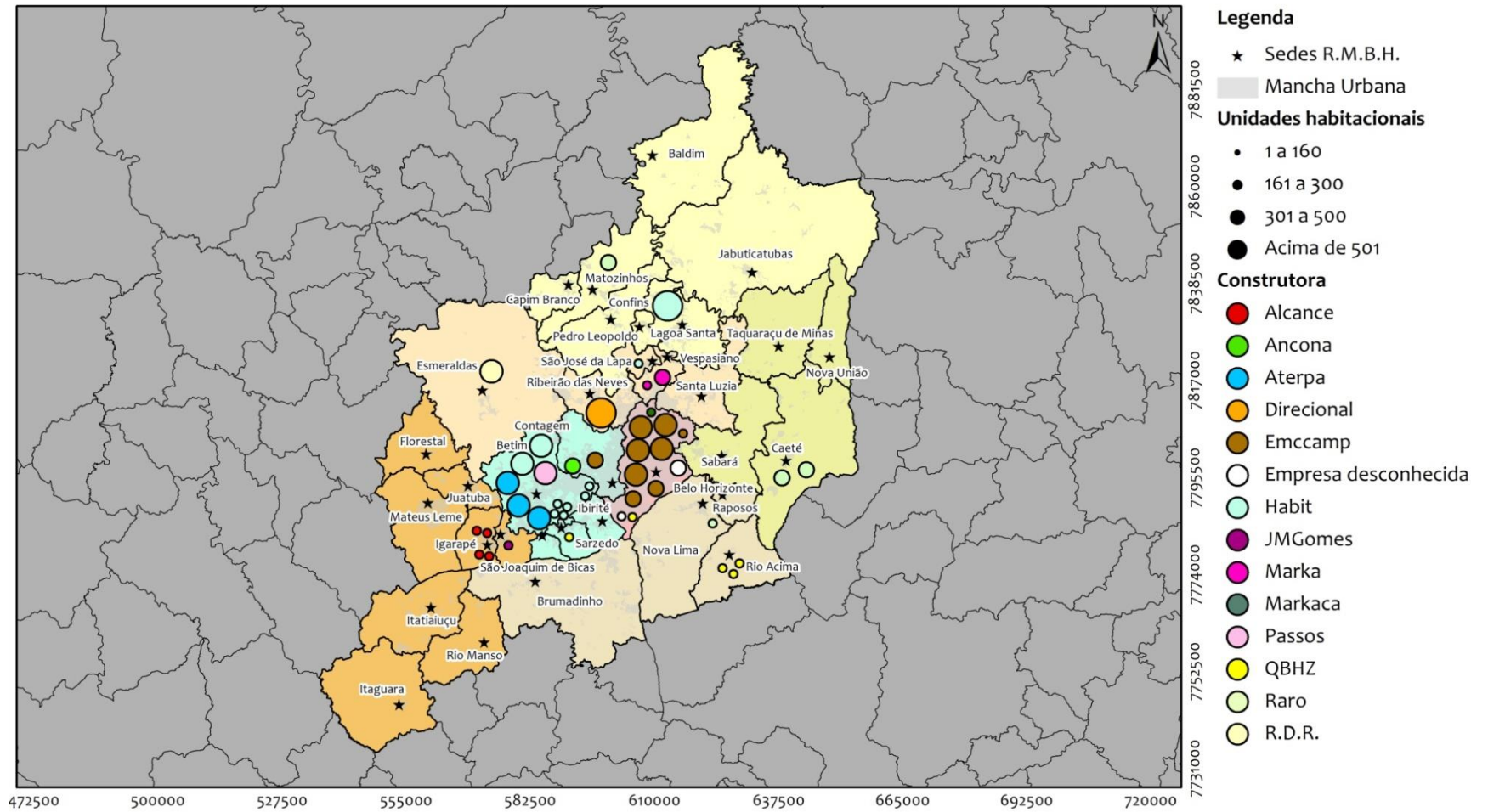
Construtora

- Alcance
- Ancona
- Aterpa
- Direcional
- Emccamp
- Empresa desconhecida
- Habit
- JMGomes
- Marka
- Markaca
- Passos
- QBHZ
- Raro
- R.D.R.

Autora: Paola Rogedo Campos
 Elaboração: Vitor de Castro França
 Fonte: Trabalhos de campo e pesquisas nos sites das empresas construtoras, 2010-2013; CAIXA, (2012); MCidades, (2012); PRAXIS, (2013).

10 5 0 10 km
 SAD_1969_UTM_Zone_23S

FIGURA 52: Empresas e empreendimentos do PMCMV-FAR na RMBH



Autora: Paola Rogedo Campos
 Elaboração: Vitor de Castro França
 Fonte: Trabalhos de campo e pesquisas nos sites das empresas construtoras, 2010-2013; CAIXA, (2012); MCidades, (2012); PRAXIS, (2013).

25 12,5 0 25 km
 SAD_1969_UTM_Zone_23S

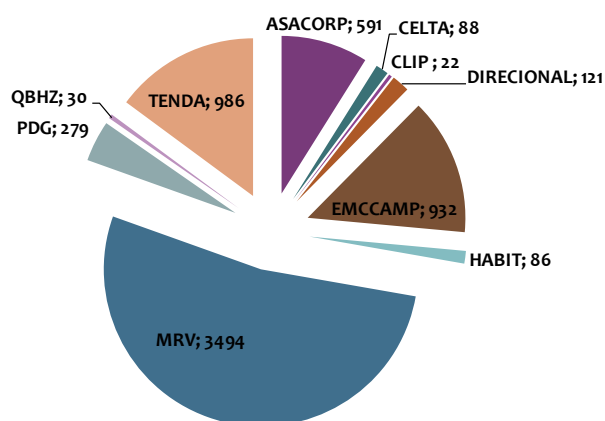
5.2 EMPRESAS E EMPREENDIMENTOS DO PMCMV – FAR E CCFGTS

Em relação às empresas que atuam tanto modalidade FAR quanto na modalidade CCFGTS– EMCCAMP, Direcional, Habit, Marka, Passos e QBHZ – e àquelas que atuam apenas na modalidade CCFGTS, observa-se uma maior disputa por mercado nos municípios da RMBH, especialmente em Belo Horizonte, Contagem e Betim, como mostram os GRÁFICOS 17, 18 e 19. Cumpre ressaltar que os dados referentes às empresas que atuam na modalidade CCFGTS do programa, na RMBH, referem-se apenas àquelas empresas possuem capital aberto na Bolsa de Valores. São elas:

- Construtora Tenda S/A;
- MRV Engenharia e Participações S/A;
- PDG BH Incorporações S/A;
- Asacorp Empreendimentos e Participações S/A;
- Rossi Residencial S/A;
- Rodobens Negócios Imobiliários S/A.

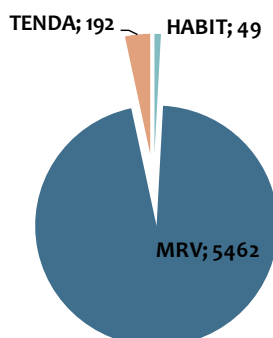
Devido ao grande universo de empresas que atuam nesta modalidade e na dificuldade de se trabalhar todos os dados referentes a empreendimentos e número de unidades habitacionais contratadas no âmbito do PMCMV-CCFGTS, optou-se por considerar apenas os dados das 6 empresas que negociam suas ações na BOVESPA, diante da sua relevante produção, principalmente em termos quantitativos.

GRÁFICO 17: Empresas atuantes PMCMV – FAR e PMCMV-CCFGTS; empresas capital aberto BOVESPA atuantes PMCMV-CCFGTS, no Município de Belo Horizonte



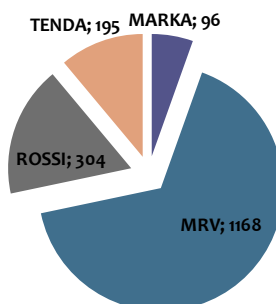
Fonte: Produzido pela autora, a partir de MCidades (2012).

GRÁFICO 18: Empresas atuantes PMCMV – FAR e PMCMV-CCFGTS; empresas capital aberto BOVESPA atuantes PMCMV-CCFGTS, no Município de Contagem



Fonte: Produzido pela autora, a partir de MCidades (2012).

GRÁFICO 19: Empresas atuantes PMCMV – FAR e PMCMV-CCFGTS; empresas capital aberto BOVESPA atuantes PMCMV-CCFGTS, no Município de Betim



Fonte: Produzido pela autora, a partir de MCidades (2012).

Observa-se que as empresas EMCCAMP, Habit e Direcional, que, como vimos, possuem uma ampla participação no PMCMV-FAR, além das empresas Marka, Passos e QBHZ, têm empreendimentos direcionados às faixas 2 e 3, ou seja, também atuam na modalidade PMCMV-CCFGTS. Nota-se que para atuar na produção da moradia para o segmento mais pobre da população, torna-se essencial a garantia do retorno do capital investido através da contratação de empreendimentos direcionados aos outros segmentos do programa.

Ressalta-se ainda a forte participação da MRV, empresa de capital aberto na BOVESPA desde o ano de 2007, na modalidade do programa com recursos advindos do FGTS. O QUADRO 17 ilustra a sua atividade na RMBH. Contudo, ao ser entrevistada, a arquiteta coordenadora de projetos Minha Casa Minha Vida da empresa, explicou que a MRV não tem interesse em atuar para a faixa 1 do programa devido ao baixo valor pago pelo governo por unidade habitacional quando confrontado com o elevado valor dos

terrenos nas metrópoles brasileiras em geral, o que não garante a rentabilidade almejada a partir do negócio imobiliário.

Pode-se verificar que são 67 novos empreendimentos habitacionais produzidos e/ou em produção pela MRV, em 4 municípios da RMBH: além da própria capital, Contagem, Betim e Vespasiano, municípios conubardos com Belo Horizonte e inseridos na malha urbana infraestruturada. Observa-se ainda, nas campanhas publicitárias dos empreendimentos, um forte apelo em relação à localização dos empreendimentos em função da distância ao centro principal de Belo Horizonte.

Cumprir frisar que a construtora MRV lançou ações na BOVESPA no ano de 2007, quando avançou na diversificação geográfica para mais de 50 cidades brasileiras, passando a deter a participação acionária no capital social das empresas Prime e Blás, construtoras com atuação no segmento popular que subempreitavam grande parte de suas obras. Adicionalmente, em 2007, a MRV assinou com a CAIXA um Protocolo de Intenções, que a tornou a primeira construtora correspondente negocial da CAIXA no setor imobiliário, agilizando a concessão de financiamentos aos clientes. No ano de 2008 foi constituída a MRVLOG, para atuar no segmento de incorporação e locação de centros de distribuição, condomínios industriais, hubs e condomínios logísticos.

QUADRO 17 – Empreendimentos MRV na RMBH – PMCMV-CCFGTS

(continua...)

Faixa Renda	Município	Nome Empreendimento	UH Propostas	Valor Operação (R\$)	Valor Contrapartida (R\$)	Data da Assinatura	Data Prevista Término
Faixa 2	Belo Horizonte	Residencial Parque Operetta	290	17.785.249,47	31.589.872,53	31/05/2012	21/05/2014
Faixa 2	Belo Horizonte	Residencial Parque Sumatra	180	23.400.000,00	25.350.265,58	01/08/2012	22/07/2014
Faixa 2	Belo Horizonte	Res. Reserva dos Saguis - Braúnas	240	31.200.000,00	32.243.999,99	01/05/2012	21/04/2014
Faixa 2	Belo Horizonte	Res. Reserva dos Saguis - Rosa do Campo	40	5.172.000,00	3.029.239,00	01/10/2012	21/09/2014
Faixa 2	Belo Horizonte	Parque Estrela do Oriente	160	18.108.000,00	7.886.005,91	28/09/2012	18/09/2014
Faixa 2	Belo Horizonte	Residencial Parque Ouro Verde	100	5.000.000,00	0	01/07/2012	21/06/2014
Faixa 2	Belo Horizonte	Residencial Parque Ideale	139	6.950.000,00	0	15/11/2012	05/11/2014
Faixa 2	Belo Horizonte	Residencial Parque Jubileu	120	6.000.000,00	0	03/09/2012	24/08/2014
Faixa 2	Belo Horizonte	Residencial Parque Doutonno	54	2.700.000,00	0	01/06/2012	22/05/2014
Faixa 2	Belo Horizonte	Residencial Delfos	50	2.500.000,00	0	08/06/2012	29/05/2014
Faixa 2	Belo Horizonte	Mundi Condomínio Resort - MOD. I - Oceania	360	18.000.000,00	0	01/10/2012	21/09/2014
Faixa 2	Belo Horizonte	Mundi Condomínio Resort - MOD. II - America	240	22.436.299,04	0	01/12/2012	21/11/2014
Faixa 2	Belo Horizonte	Mundi Condomínio Resort - MOD. III - Asia	320	29.777.199,36	0	01/10/2012	21/09/2014
Faixa 2	Belo Horizonte	Mundi Condomínio Resort - MOD. IV - Antartida	160	15.006.843,12	0	01/06/2012	22/05/2014
Faixa 2	Belo Horizonte	Mundi Condomínio Resort - MOD. V - Europa	140	14.050.740,62	0	01/06/2012	22/05/2014
Faixa 2	Belo Horizonte	Condomio Residencial Parque Gramado	240	31.200.000,00	28.732.424,19	01/10/2012	21/09/2014
Faixa 3	Belo Horizonte	Residencial Burle Marx	61	3.050.000,00	0	29/12/2009	31/01/2011
Faixa 3	Belo Horizonte	Residencial Castelo de Barcelos	96	780.000,00	0	21/07/2010	21/07/2011
Faixa 3	Belo Horizonte	Residencial Spazio Sagres	136	6.800.000,00	0	22/10/2010	22/10/2011
Faixa 3	Belo Horizonte	Condominio Spazio Dublin	72	7.454.070,00	0	30/12/2009	30/06/2011
Faixa 3	Belo Horizonte	Merindiva	136	6.800.000,00	0	29/01/2010	28/02/2011
Faixa 3	Belo Horizonte	Parque Estrela do Oriente	160	18.108.000,00	0	30/12/2009	30/06/2011
22 Empreendimentos			3494	292.278.401,61	128.831.807,20		

(conclusão)

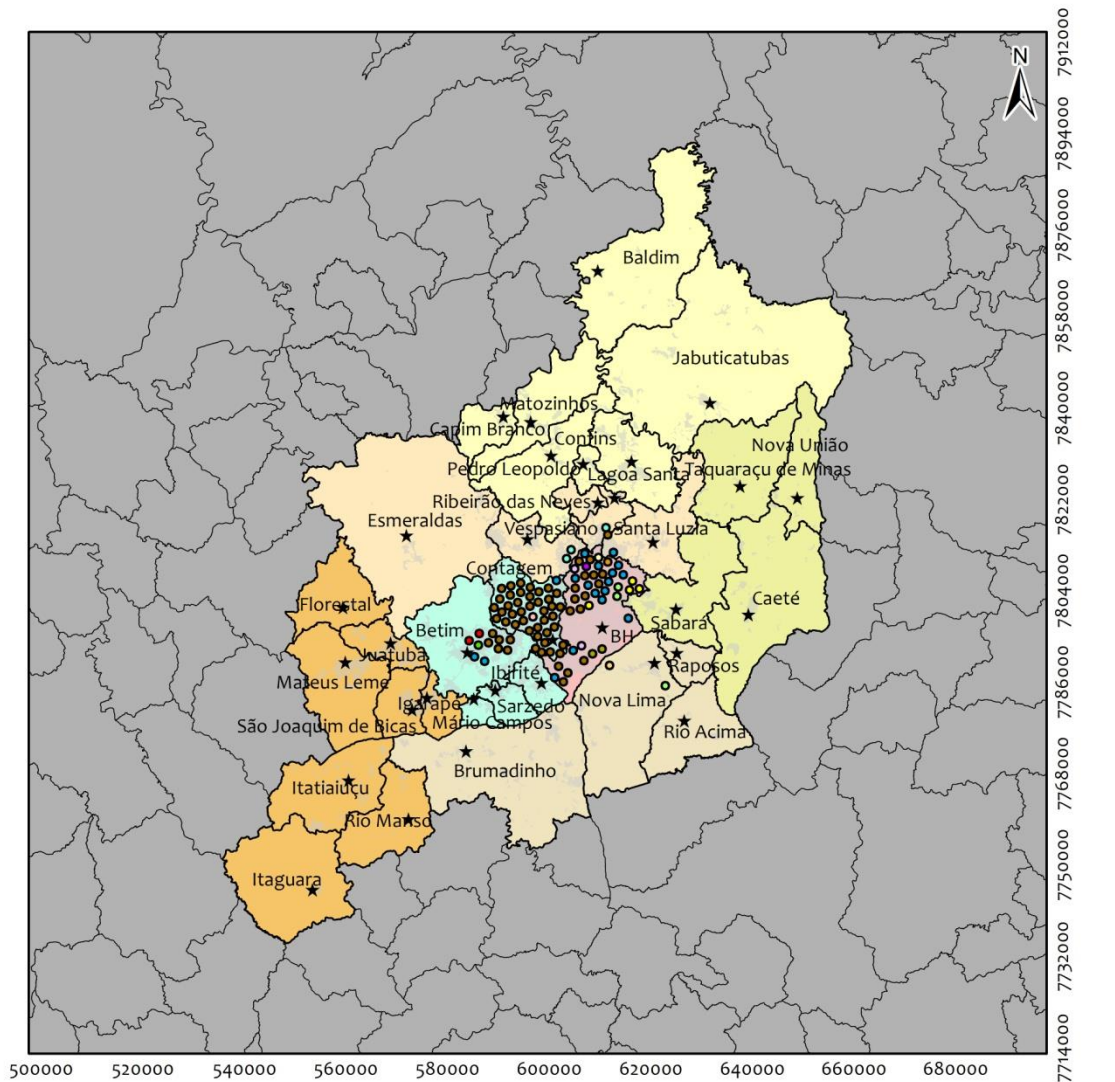
Faixa Renda	Município	Nome Empreendimento	UH Propostas	Valor Operação (R\$)	Valor Contrapartida (R\$)	Data da Assinatura	Data Prevista Término
Faixa 2	Betim	Residencial Parque Timbiras	192	21.256.800,00	14.626.686,13	01/10/2012	21/09/2014
Faixa 2	Betim	Residencial Parque Guajajaras	64	7.886.400,00	6.989.858,35	01/06/2012	22/05/2014
Faixa 2	Betim	Residencial Parque Caetés	16	1.932.600,00	1.682.987,07	10/09/2012	31/08/2014
Faixa 2	Betim	Residencial Parque Carajás	320	28.456.000,00	0,00	01/08/2012	22/07/2014
Faixa 3	Betim	Residencial Caiapós - MOD. I	288	26.986.000,00	24.503.672,84	30/12/2009	30/12/2010
Faixa 2	Betim	Residencial Caiapós - MOD. II	288	26.172.000,00	23.973.718,52	01/12/2012	21/11/2014
6 Empreendimentos			1168	112.689.800,00	71.776.922,91		
Faixa 2	Contagem	Residencial Fontana Verona	160	20.580.000,00	17.111.555,21	30/11/2012	00/01/1900
Faixa 2	Contagem	Residencial Parque Messina	96	12.456.000,00	7.061.351,42	30/11/2012	00/01/1900
Faixa 2	Contagem	Residencial Parque Bergamo	176	22.836.000,00	16.614.121,80	21/12/2012	00/01/1900
Faixa 2	Contagem	Residencial Belém - MOD. II	192	12.320.474,52	44.675.681,48	26/12/2012	00/01/1900
Faixa 2	Contagem	Residencial Parque Fontana D'Itália	128	12.784.000,00	12.200.486,12	27/12/2012	00/01/1900
Faixa 2	Contagem	Residencial Vila do Sol	256	25.920.000,00	0,00	27/12/2012	00/01/1900
Faixa 2	Contagem	Residencial Parque Vila Serrana	60	3.000.000,00	0,00	05/01/2012	06/01/2014
Faixa 2	Contagem	Residencial Parque Vila Del Este	92	4.600.000,00	0,00	29/06/2011	29/06/2013
Faixa 2	Contagem	Residencial Fontana de Meride	216	10.800.000,00	0,00	29/07/2011	18/07/2013
Faixa 2	Contagem	Residencial Vila D'Oro	60	3.000.000,00	0,00	27/07/2011	16/07/2013
Faixa 2	Contagem	Residencial Bosque do Ingá	112	5.600.000,00	0,00	29/04/2011	29/07/2012
Faixa 2	Contagem	Residencial Parque Mirante da Serra	432	35.720.000,00	0,00	27/06/2011	15/07/2013
Faixa 2	Contagem	Residencial Bosque Aurora	32	1.600.000,00	0,00	28/02/2011	28/02/2012
Faixa 2	Contagem	Residencial Bosque da Figueira	32	2.170.800,00	0,00	08/09/2011	08/09/2013
Faixa 2	Contagem	Residencial Bosque do Indaiá	192	12.696.000,00	0,00	24/06/2011	13/06/2013
Faixa 2	Contagem	Residencial Bosque das Laranjeiras	256	16.608.000,00	0,00	29/12/2011	06/02/2012
Faixa 2	Contagem	Condomínio Residencial Sirius	96	4.237.927,07	0,00	30/11/2011	19/11/2013
Faixa 2	Contagem	Condomínio Residencial Parque Piemonte	96	9.576.000,00	0,00	30/06/2011	15/07/2013
Faixa 2	Contagem	Residencial Parque Vecchia	96	7.368.000,00	0,00	30/06/2011	13/09/2013
Faixa 2	Contagem	Residencial Bosque das Sapucaias	128	8.816.000,00	0,00	15/12/2011	04/12/2013
Faixa 2	Contagem	Residencial Pegasus	96	7.476.000,00	0,00	21/11/2011	10/11/2013
Faixa 2	Contagem	Residencial Parque Padova	96	7.464.000,00	0,00	10/11/2011	10/07/2013
Faixa 2	Contagem	Residencial Bosque dos Jatobás	160	11.681.612,00	0,00	29/12/2011	18/12/2013
Faixa 3	Contagem	Condomínio Residencial Acre	240	29.220.000,00	28.193.082,46	30/12/2009	30/12/2010
Faixa 3	Contagem	Condomínio Residencial Belém - MOD. I	192	24.864.000,00	18.392.883,94	30/12/2009	30/12/2010
Faixa 3	Contagem	Residencial Parque Riacho do Ouro	98	4.900.000,00	0,00	31/08/2010	31/08/2011
Faixa 3	Contagem	Residencial Parque Riacho Doce	256	19.548.000,00	0,00	29/11/2010	29/11/2011
Faixa 3	Contagem	Residencial Siena Condomínio Resort	192	9.600.000,00	0,00	29/11/2010	29/11/2011
Faixa 3	Contagem	Residencial Vila Alpina	200	10.000.000,00	0,00	30/11/2010	30/11/2011
Faixa 3	Contagem	Residencial Bosque da Ribeira	288	14.400.000,00	0,00	18/05/2010	18/05/2011
Faixa 3	Contagem	Residencial Fontana Airola	96	4.800.000,00	0,00	25/06/2010	27/06/2011
Faixa 3	Contagem	Residencial Bosque Verde	64	3.200.000,00	0,00	30/06/2010	30/06/2011
Faixa 3	Contagem	Residencial Bosque das Seringueiras	96	4.300.000,00	0,00	24/12/2010	24/12/2011
Faixa 3	Contagem	Residencial Parque Piacenza	96	4.800.000,00	0,00	30/04/2010	30/04/2011
Faixa 3	Contagem	Residencial Parque Sidney	128	9.665.000,00	0,00	30/09/2010	29/09/2012
Faixa 3	Contagem	Residencial Sagitta	80	4.000.000,00	0,00	09/08/2010	27/04/2012
Faixa 3	Contagem	Residencial Parque Dourado	80	7.985.000,00	0,00	30/10/2010	28/06/2012
Faixa 3	Contagem	Residencial Parque Corona	96	8.604.000,00	0,00	15/12/2010	15/12/2011
38 Empreendimentos			5462	419.196.813,59	144.249.162,43		
Faixa 2	Vespasiano	Parque Horizonte Verde	400	43.218.000,00	25.223.573,66	29/12/2009	31/01/2011
4 Municípios			67 Empreendimentos	10542	867.383.015,20	370.081.466,20	

Fonte: Produzido pela autora, a partir de MCidades (2012).

Nota: A listagem refere-se aos empreendimentos contratados até o mês de dezembro de 2012.

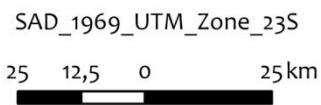
A FIG. 53 ilustra a localização de empreendimentos contratados com recursos do FGTS e, portanto, direcionados às faixas 2 e 3 do programa, cujas empresas também atuam no âmbito do FAR ou são empresas de capital aberto na BOVESPA. Esta análise objetivou mostrar a disputa pelos sobrelucros de localização, a partir da distribuição da produção habitacional no âmbito da política pública, altamente concentrada em municípios conurbados com a capital, o que reforça sobremaneira a sua centralidade no contexto da RMBH.

FIGURA 53: Empreendimentos do PMCMV-CCFGTS, das empresas que atuam no FAR e das empresas de capital aberto, na RMBH



Legenda

- ★ Sedes R.M.B.H.
- Mancha Urbana
- Empresas atuantes no PMCMV_FAR e PMCMV_CCFGTS**
 - Celta
 - Clip
 - QBHZ
 - EMCCAMP
 - Habit
 - Marka
 - Passos
- Empresas de capital aberto, atuantes no PMCMV_CCFGTS**
 - Tenda
 - Direcional
 - PDG
 - Rodobens
 - Rossi
 - MRV
- Empresas de capital aberto, atuantes no PMCMV_FAR e PMCMV_CCFGTS**
 - Direcional



Autora: Paola Rogedo Campos
 Elaboração: Vitor de Castro França
 Fonte: Trabalhos de campo e pesquisas nos sites das empresas construtoras, 2010-2013;
 MCidades, (2012).

Quando se analisa as FIGs 45 a 52, observa-se que os empreendimentos produzidos no âmbito do PMCMV e direcionados à provisão de moradias para os pobres (faixa 1), concentram-se na metrópole, ou seja, em Belo Horizonte e nos municípios limítrofes, em especial, nos municípios de Betim, Contagem, Ribeirão das Neves e Vespasiano, além da própria capital.

Esta mesma tendência é verificada quando se analisa a FIG. 53, que mostra os empreendimentos produzidos no âmbito do PMCMV e direcionados à provisão de moradias para as camadas de rendas média-baixa e média (faixas 2 e 3). Ressalta-se, que existe uma miríade de outras pequenas empresas que atuam no PMCMV-CCFGTS, o que indica uma franja de ofertas. No entanto, estes empreendimentos não chegaram a ser georreferenciados para a realização deste mapeamento.

As figuras revelam ainda como as cidades se estruturam a partir da produção habitacional, que por sua vez é resultante de um conjunto de forças atuantes no espaço urbano e postas em ação por agentes com interesses diversos e muitas vezes conflitantes.

A verificação da tendência de concentração dos empreendimentos direcionados às 3 faixas do programa em determinados municípios, indica que a escolha da localização dos empreendimentos, sobretudo do FAR, tem atendido a critérios definidos pelo Governo Federal relativos à disponibilidade ou ao reforço de implantação de infraestrutura em terras inseridas na malha urbana. Embora os empreendimentos do FAR estejam localizados, na maioria das vezes, nas bordas da malha urbana, observa-se o início da formação de uma outra periferia, ainda que com equipamentos urbanos insuficientes, mas não mais aquela segregada e isolada em guetos, como à época do BNH.

Ao mesmo tempo, nota-se que o capital imobiliário tem lucrado com a localização dos empreendimentos direcionados à população pobre, a partir da valorização da terra. Esta apropriação, no entanto, é o que parece favorecer uma maior mescla das populações de renda baixa-média e média no entorno desses empreendimentos; e, em decorrência, da melhoria continuada com os reforços em infraestrutura urbana. Ou seja, há um movimento de valorização promovido pelo PMCMV que gera novos empreendimentos para segmentos outros de renda, contribuindo para a formação de novas localidades.

Observa-se, assim, que as áreas onde se concentram os novos empreendimentos do FAR estão dispostas em localidades próximas a pequenos subcentros em desenvolvimento. Ainda assim e mesmo que o território da RMBH apresente sinais de conformação de outros vetores de expansão, ainda persiste uma forte dependência em relação à capital belo-horizontina e seus municípios imediatamente limítrofes.

5.3 O PROGRAMA NOS PONTOS DE VENDA

Para verificar as estratégias de comercialização dos imóveis contratados no âmbito do PMCMV, uma série de visitas a diversos pontos de venda foram realizadas pela autora, durante os anos de 2009 a 2013, além de visitas ao *Feirão CAIXA da Casa Própria*¹⁴³ realizados no Município de Belo Horizonte nos anos de 2010, 2011, 2012 e 2013, que reuniram, em um mesmo ambiente, inúmeras empresas incorporadoras e construtoras que visavam a comercialização e a “queima de estoques” de suas unidades habitacionais.

Nota-se que os feirões acontecem desde o ano de 2004 e passaram a representar um marco nas relações e posicionamento da Caixa Econômica Federal com os agentes que atuam no segmento da incorporação, construção e comercialização de imóveis. Representam também o reconhecimento do papel institucional da CAIXA no que se refere ao mercado imobiliário, a partir do redesenho da política pública habitacional que vem sendo executado desde o início dos anos 2000.

A partir das pesquisas realizadas nos pontos de venda, foi possível verificar que as estratégias das empresas para a viabilização da produção no âmbito do PMCMV revelam algumas características básicas:

- a) O valor do subsídio e a forma do financiamento dependem diretamente da renda mensal familiar;
- b) O subsídio é apresentado, pela empresa, como um “desconto” concedido na negociação, que varia conforme a renda apresentada. Assim, para um mesmo imóvel, a forma do

143 O Feirão da Casa Própria é um evento anual, organizado pela Caixa Econômica Federal em diversas capitais do país e algumas cidades médias, no qual são ofertados e negociados um grande volume de imóveis de todos os tipos, com ênfase na habitação popular. O evento tem a duração de aproximadamente 3 dias em cada cidade, podendo acontecer de maneira simultânea. No Município de Belo Horizonte o evento tem sido realizado anualmente no Expominas, importante centro de convenções e eventos de abrangência regional.

financiamento varia em função da renda. A idade do adquirente também influencia a forma de financiamento, especialmente no que diz respeito à quantidade de parcelas mensais a serem pagas;

- c) Não há impedimentos para que uma família de renda mensal de até 3 salários mínimos (faixa 1 do programa) negocie e adquira um imóvel diretamente nos pontos de venda das empresas, com os mesmos valores e forma de financiamento definida para as faixas 2 e 3 do programa;
- d) O valor de avaliação das unidades, efetivamente pago pela CAIXA às construtoras, não coincide, recorrentemente, com o valor almejado pela própria empresa para a realização do lucro do negócio imobiliário e realização do capital. Diante da inadequação entre o valor de avaliação, sempre menor do que o valor almejado, a empresa recorre à estratégia de inserir um valor de entrada no financiamento, em desconformidade às diretrizes do programa. Este valor adicional, estrategicamente definido para a garantia do lucro almejado, deve ser pago pelo adquirente diretamente à empresa durante o período das obras. Assim, empresa e cliente assinam um contrato, à parte, no qual se estabelece, além do valor, o número de parcelas mensais, nas quais incorrem os juros de mercado. Quando o adquirente recebe as chaves do imóvel, este valor da entrada deve estar quitado junto à empresa e então se inicia o pagamento das parcelas diretamente à CAIXA, através de outro contrato de financiamento imobiliário, desta vez definido segundo diretrizes no âmbito do PMCMV, com juros reduzidos segundo a faixa de renda e parcelas decrescentes ao longo dos meses. Ressalta-se que o FGTS do adquirente pode ser usado no pagamento da entrada, diretamente à empresa.

Na prática, pode-se verificar que:

- a) Uma família com renda de aproximadamente três salários mínimos – 1.630 reais (valores referentes ao ano de 2009) – que quisesse adquirir uma casa geminada de 2 quartos localizada no Distrito de Justinópolis, no Município de Ribeirão das Neves, no valor de R\$ 85.000,00 (valor de mercado), receberia um subsídio do PMCV de R\$ 13.463,00. Com uma entrada de R\$ 11.000,00, paga diretamente à construtora durante o tempo da obra, a família financiaria diretamente com a CAIXA o valor de R\$ 60.537,00 em 300 meses (25 anos). Com juros efetivos de 4,5% ao ano e parcelas decrescentes, a primeira prestação teria o valor de R\$ 428,80. A família começaria a pagar o financiamento público a partir da entrega das chaves;

b) Uma família com renda de aproximadamente dois salários mínimos – 1.500 reais (valores referentes ao ano de 2013) – que quisesse adquirir um apartamento de 2 quartos localizado no Bairro Califórnia, no Município de Belo Horizonte, no valor de R\$ 156.800,00 (valor de mercado), receberia um subsídio do PMCV de R\$ 17.960,00. Com uma entrada de R\$ 55.171,00, paga diretamente à construtora durante o tempo da obra, a família financiaria diretamente com a CAIXA o valor de R\$ 58.581,72 em 333 meses (28 anos). Com juros efetivos de 4,5% ao ano e parcelas decrescentes, a primeira prestação teria o valor de R\$ 418,00. A família começaria a pagar o financiamento público a partir da entrega das chaves.

Observa-se que valor das primeiras prestações segundo o programa deve corresponder a, no máximo, 30% da renda familiar. Com este limite, torna-se necessário pagar à empresa um altíssimo valor de entrada, por um imóvel de elevado valor. Ou seja, para adequar o valor da prestação mensal em até 30% do valor da renda mensal da família adquirente, o valor da entrada necessário para viabilizar a lucratividade do negócio acaba inviabilizando o acesso ao imóvel, pelas famílias de renda de até 3 salários mínimos .

Mesmo fechando o negócio, a família não receberia o imóvel pronto para morar, na medida em que pagaria a viabilidade da produção através da entrada, durante o tempo das obras (geralmente, 2 anos). Teria que pagar, assim, o aluguel da “velha casa” ao mesmo tempo em que pagaria a entrada da “nova casa”. Em decorrência, a inadimplência e/ou a desistência do negócio acabam refletindo a inadequação da própria estratégia empresarial. Cumpre frisar que essas famílias não conseguem pagar os financiamentos habitacionais através do mercado formal, revelando o quão complexo é o processo de produção e comercialização da moradia, cujo valor final é elevado e inacessível a uma enorme parcela da população.

Nesse sentido, pode-se inferir que, ao subsidiar a produção para a população pobre, o PMCMV constitui-se em um programa de transferência de renda, além do seu efeito multiplicador sobre a atividade econômica. O QUADRO 18 apresenta 25 simulações de compra de imóveis diretamente no mercado imobiliário e 8 simulações realizadas através do simulador da CAIXA¹⁴⁴, e as respectivas formas de financiamento.

144

Disponível

http://caixa.gov.br/habitacao/construcao_reforma_residencial/carta_cred_fgtind/index.asp.

ago. 2011

em:
em:

QUADRO 18 - Localização, Caracterização, Valores e Financiamentos de Empreendimentos Habitacionais nos Pontos de Venda das Empresas

(Continua...)

Empreendimento/ Construtora	Localização	Tipologia	Renda Simulada	Valor de Venda	Pagamento Construtora	Financiamento Caixa	Fonte
Asacop	Distrito de Justinópolis Ribeirão das Neves	Casa geminada 2Q (sobrado)	R\$ 930,00	R\$ 57.700,00	Entrada de R\$ 9.100,00	Valor do imóvel : R\$ 48.600,00, segundo avaliação da CEF, sendo Subsídio de R\$ 17.000,00 + financiamento de R\$ 31.600,00 em 300 parcelas, sendo a primeira prestação no valor de R\$ 237,00 com juros nominais de 4,5940% a.a (parcelas decrescentes)	Realizada no ponto de venda em 03/06/2009
Asacop	Regional Pampulha Belo Horizonte	Apto 2Q	R\$ 930,00	R\$ 79.000,00	Entrada de R\$ 28.100,00	Valor do imóvel : R\$ 51.300,00, segundo avaliação da CEF, sendo Subsídio de R\$ 17.000,00 + financiamento de R\$ 34.300,00 em 300 parcelas, sendo a primeira prestação no valor de R\$ 258,00 com juros nominais de 4,5940% a.a (parcelas decrescentes)	Realizada no ponto de venda em 03/06/2009
Tenda	Regional Venda Nova Belo Horizonte	Apto 2Q	R\$ 1.630,00	R\$ 85.000,00	Entrada de R\$ 11.000,00	Valor do imóvel : R\$ 74.000,00, segundo avaliação CEF, sendo Subsídio de R\$ 13.463,00 + financiamento de R\$ 60.537,00 em 300 parcelas, sendo a primeira prestação no valor de R\$ 428,80 com juros nominais de 4,5% a.a (parcelas decrescentes)	Realizada no ponto de venda em 22/06/2009
Residencial Egeu / Tenda	Belo Horizonte	Apartamento 2Q	R\$ 930,00	R\$ 54.000,00	R\$ 5.534,35 + R\$ 500,00 de taxa TAC (taxa para abertura de crédito)	Valor do imóvel, segundo avaliação CEF: R\$ 54.000,00, sendo: Entrada de R\$ 134,35 + Subsídio de R\$ 17.000,00 + financiamento de R\$ 36.865,65 em 294 parcelas, sendo a primeira no valor de R\$ 278,99 com juros nominais aa. de 5% (decrescentes ao longo dos meses)	Realizada no ponto de venda em 22/06/2009

Empreendimento/ Construtora	Localização	Tipologia	Renda Simulada	Valor de Venda	Pagamento Construtora	Financiamento Caixa	Fonte
Bosque da Ribeira MRV	Rua 7, próximo via expressa de Contagem, Bairro Sapucaias, Contagem	Apto 2Q, área: 42,12m ² ou 44,43m ² Área total do terreno:14700m ² Total de unidades: 288 Total de vagas: 288 Áreas de uso comum: Espaço gourmet, fitness, playground, longe	R\$ 6.000,00 (não entra no MCMV)	R\$ 89.000,00 com "promoção" de 5% desconto= R\$ 84.550,00	R\$ 8.455,00, sendo entrada de R\$ 1.157,00 + 1 intermediária no valor de R\$ 2.378,00 (após 9 meses) + 23 parcelas de aprox. R\$ 213,00 (não fixas)	Financiamento de R\$ 76.095,00 em 300 parcelas, sendo a primeira prestação no valor de R\$ 860,00 com juros nominais de 8,55%	Realizada no ponto de venda em 02/07/2009
Bosque das Seringueiras MRV	Rua 7, próximo via expressa de Contagem, Bairro Sapucaias, Contagem	Apto 2Q, área: 42,12m ² ou 44,43m ² Área total do terreno:14700m ² Total de unidades: 288 Total de vagas: 288 Áreas de uso comum: Espaço gourmet, fitness, playground, longe	R\$ 930,00	R\$ 89.000,00 com "promoção" de 5% desconto= R\$ 84.550,00	R\$ 28.162,00, sendo R\$ 1.157,00 no ato + 1 intermediária de 19.707,00 (após 9 meses) + 23 parcelas de R\$ 317,30 (não fixas)	Valor do imóvel, segundo avaliação CEF: R\$ 76.095,00, sendo o Subsídio de R\$ 17.000,00 + financiamento de R\$ 39.388,23 em 360 parcelas, sendo a primeira prestação no valor de R\$ 278,99 com juros nominais aa. de 4,5% (decrecentes ao longo dos meses)	Realizada no ponto de venda em 02/07/2009

Empreendimento/ Construtora	Localização	Tipologia	Renda Simulada	Valor de Venda	Pagamento Construtora	Financiamento Caixa	Fonte
Bosque das Seringueiras MRV	Rua 7, próximo via expressa de Contagem, Bairro Sapucaias, Contagem	Apto 2Q, área: 42,12m ² ou 44,43m ² Área total terreno:5580m ² Total de unidades: 96 Total de vagas: 96 Áreas de uso comum: Espaço gourmet, fitness, playground, quadra gramada	R\$ 1.500,00	R\$ 89.000,00	Entrada de R\$ 21.894,00+ 23 parcelas de R\$ 222,00 (não fixas)	Valor do imóvel, segundo avaliação CEF: R\$ 62.000,00, sendo: Subsídio de R\$ 13.000,00 + financiamento de R\$ 49.000,00 em 360 parcelas, sendo a primeira prestação no valor de +-R\$ 400,00 com juros nominais aa. de 4,5% (decrecentes ao longo dos meses)	Realizada no ponto de venda em 02/07/2009
	Sem essa informação	Sem essa informação	R\$ 980,00	R\$ 55.000,00	Não há.	Entrada de R\$ 5.000,00 + Subsídio de R\$ 17.000,00 + Taxa à vista (FGHab) no valor de R\$ 335,05 + financiamento de R\$ 33.000,00 em 300 parcelas, sendo a primeira prestação no valor de R\$ 252,55 com juros nominais de 5% aa. (decrecentes ao longo dos meses)	Simulador CAIXA, em 18/08/2010
	Sem essa informação	Sem essa informação	R\$ 1.020,00	R\$ 80.000,00	Não há.	Entrada de R\$ 20.647,00 + Subsídio de R\$ 17.000,00 + financiamento de R\$ 42.352,94 em 300 parcelas, sendo a primeira prestação no valor de R\$ 305,97 + juros nominais de 4,5%aa (decrecentes ao longo dos meses)	Simulador CAIXA, em 18/08/2010
	Sem essa informação	Sem essa informação	R\$ 2.040,00	R\$ 100.000,00	Não há.	Entrada de R\$ 9.204,00 + Subsídio de R\$ 6.920,00 + financiamento de R\$ 83.875,44 em 300 parcelas, sendo a primeira prestação no valor de R\$ 605,99 + juros nominais de 4,5%aa. (decrecentes ao longo dos meses)	Simulador CAIXA, em 18/08/2010

Empreendimento/ Construtora	Localização	Tipologia	Renda Simulada	Valor de Venda	Pagamento Construtora	Financiamento Caixa	Fonte
	Sem essa informação	Sem essa informação	R\$ 4.080,00	R\$ 120.000,00	Não há.	Entrada de R\$ 24.000,00 + financiamento de R\$ 96.000,00 em 360 parcelas, sendo a primeira prestação no valor de R\$ 919,82 + juros nominais de 7,66% (decrescentes ao longo dos meses). Obs: sem subsídio devido a renda.	Simulador CAIXA, em 18/08/2010
	Sem essa informação	Sem essa informação	R\$ 2.000,00	R\$ 130.000,00	Não há.	Entrada de R\$ 44.326,63 - Subsídio de R\$ 7.242,00 + financiamento de R\$ 78.431,37 em 300 parcelas, sendo a primeira prestação no valor de R\$ 600,00 com juros nominais de 4,5% aa. (decrescentes ao longo dos meses)	Simulador CAIXA, em 19/08/2010
MRV	Bairro Camargos, próximo ao Itaú Power Center e ao Centro comercial do Eldorado, Belo Horizonte	Apartamento 2Q, 4º andar - 1 vaga de garagem	R\$ 1.020,00	R\$ 130.000,00	Entrada de R\$ 3.600,00 + 22 parcelas no valor de R\$ 117,00.	Valor do imóvel: R\$ 115.000,00, segundo avaliação CEF. Subsídio de 17.000,00 + Entrada de R\$ 55.647,06 + financiamento de R\$ 42.352,94, em 300 parcelas, sendo a primeira prestação no valor de R\$ 306,00 + juros nominais de 4,5% aa. (decrescentes ao longo dos meses)	Realizada no ponto de venda em 02/07/2010
MRV	Bairro Camargos, próximo ao Itaú Power Center e ao Centro comercial do Eldorado, Belo Horizonte	Apartamento 2Q, 4º andar - 1 vaga de garagem	R\$ 1.530,00	R\$ 130.000,00	Entrada de R\$ 3.600,00 + 22 parcelas no valor de R\$ 117,00.	Valor do imóvel: R\$ 115.000,00, segundo avaliação CEF. Subsídio de 14.823,00 + Entrada de R\$ 36.647,59 + financiamento de R\$ 63.529,41, em 300 parcelas, sendo a primeira prestação no valor de R\$ 306,00 + juros nominais de 4,5% aa. (decrescentes ao longo dos meses)	Simulador CAIXA, em 18/08/2010

Empreendimento/ Construtora	Localização	Tipologia	Renda Simulada	Valor de Venda	Pagamento Construtora	Financiamento Caixa	Fonte
	Rua Tiradentes, 2940, Industrial, Contagem	Sem essa informação	R\$ 900,00	R\$ 50.000,00	Não há.	Valor do imóvel: R\$ 50.000,00, segundo avaliação CEF, sendo: Entrada de R\$ 0,00 + Subsídio de 17.000,00 + financiamento de R\$33.000,00, em 300 parcelas, sendo a primeira prestação no valor de R\$ 242,33 + juros nominais de 4,5% aa.(decrecentes ao longo dos meses)	Simulador CAIXA, em 18/08/2010
	Rua das Mangueiras, esquina com Rua Ursula Paulino. Próximo às agências do Itaú, CEF e ao lado do Centro Comercial do Bairro Betânia.	Apto 2Q, 12 torres com 10 andares (com elevador) - 1 vaga de garagem	R\$ 1.100,00	R\$ 142.000,00	Entrada de R\$ 7.000,00 + parcela intermediária de R\$ 5.000,00.	Valor do imóvel: R\$ 130.000,00, segundo avaliação CEF, sendo: Entrada de R\$ 70.025,31 + Subsídio de 17.000,00 + financiamento de R\$ 42.974,69, em 300 parcelas, sendo a primeira prestação no valor de R\$ 330,01 + juros nominais de 4,5% aa. + TR (decrecentes ao longo dos meses)	Simulador CAIXA e telefone com corretor, em 18/08/2010
MRV	Betim	Apto 2Q (torre com elevador) - 1 vaga de garagem	R\$ 2.500,00	R\$ 99.000,00	Sinal de R\$ 1.500,00 no ato +25 parcelas de R\$ 297,00, (reajustáveis) no prazo de obra.	Valor do imóvel: R\$ 86.000,00, segundo avaliação CEF. Subsídio de R\$ 2.000,00 + financiamento de R\$ 84.000,00, sendo a primeira parcela de R\$ 749,00 (decrecentes ao longo dos meses)	Realizada no ponto de venda, em 18/08/2010
	Rua Zircônio, Bairro Camargos, Belo Horizonte	Apto 2Q, área interna= 44m², 1 vaga estacionamento. Salão de festas, playground, espaço zen, churrasqueira, quadra.	R\$ 1.500,00	R\$ 113.000,00	Valor de R\$ 35.433,17; forma de pagamento a combinar, durante a execução da obra.	Valor do imóvel: R\$ 91.260,00, segundo avaliação CEF. Subsídio de R\$ 15.307,00 + financiamento de R\$ 62.259,83 em 300 parcelas, sendo a primeira prestação no valor de R\$ 441,00 + juros nominais de 4,5% aa. (decrecentes ao longo dos meses)	Realizada no ponto de venda, em 14/08/2010

Empreendimento/ Construtora	Localização	Tipologia	Renda Simulada	Valor de Venda	Pagamento Construtora	Financiamento Caixa	Fonte
Condomínio Parque Estrela do Oriente MRV	Avenida Waldyr Soeiro Enrich, 3812, Bairro Diamante, em frente à Estação Diamante, Belo Horizonte	Apto 2Q, sala integrada com copa, cozinha, área de serviço e um banheiro. Áreas de uso comum: espaço fitness, espaço gourmet, playground e gazebo - 1 vaga de garagem	R\$ 3.000,00	R\$ 110.000,00	Entrada imediata de R\$ 2.000,00 + 1 intermediária no valor de R\$ 3.000,00 + R\$ 26.400,00 financiado pela construtora em 24 parcelas no valor de R\$ 1.100,00 (não fixas).	Financiamento de R\$ 78.000,00 em 300 parcelas, sendo a primeira prestação no valor de R\$ 899,00, juros nominais de 7,66% aa. + TR, decrescentes ao longo dos meses.	Realizada através do telefone com corretor da MRV, em 18/08/2010
Condomínio Parque Estrela do Oriente MRV	Avenida Waldyr Soeiro Enrich, 3812, bairro Diamante, em frente à Estação Diamante - Belo Horizonte/M G	Apto 2Q, sala integrada com copa, cozinha, área de serviço e um banheiro. Áreas de uso comum: espaço fitness, espaço gourmet, playground e gazebo - 1 vaga de garagem	R\$ 3.000,00	R\$ 110.000,00	Entrada imediata de R\$ 2.200,00 + 2 intermediárias no valor de R\$ 3.000,00 (dezembro2010 e dezembro2011) + R\$ 13.800,00 financiado pela construtora em 11 parcelas no valor de R\$ 1.255,00 (não fixas).	Financiamento de R\$ 88.590,00 em 300 parcelas, sendo a primeira prestação no valor de R\$ 900,00, juros nominais de 7,66% aa. + TR, decrescentes ao longo dos meses.	Realizada através do CHAT da MRV, em 18/08/2010
	Rua Antônio Orlindo de Castro, Lotes 01 a 06, Quarteirão 061, Bairro São João Batista, BH	Apto 2Q, 2 blocos, 40 unidades residenciais, 40 vagas para veículos	Entre 3 e 6 salários mínimos	R\$ 122.765,00	Entrada de R\$ 5.000,00 + 19 parcelas mensais de R\$ 900,00 + 1 intermediária de R\$ 15.000,00 + financiamento de R\$ 85.665,00 em 300 parcelas, sendo a primeira prestação no valor de R\$ 900,00 (decrescentes ao longo dos meses)	Valor do imóvel : R\$ 85.665,00, segundo avaliação da CEF, em 300 parcelas, sendo a primeira prestação no valor de R\$ 900,00 com juros nominais de 4,5% a.a e a ultima em torno de R\$ 323,96 (parcelas decrescentes)	Realizada no ponto de venda em 05/07/2010

Empreendimento/ Construtora	Localização	Tipologia	Renda Simulada	Valor de Venda	Pagamento Construtora	Financiamento Caixa	Fonte
	Bairro Betânia, Belo Horizonte	Apto 2Q, área interna= 44m²	R\$ 2.200,00	R\$ 165.152,00 (com desconto de R\$ 5.000,00 promoção corta tudo MRV, mês de março de 2012)	Entrada de R\$ R\$ 43.663,64 + parcelamento direto construtora de R\$ 30.627,36, a ser pago durante a obra.	Valor do imóvel : R\$ 90.861,00 segundo avaliação da CEF, a financiar em 300 parcelas, com subsídio de R\$ 4.587,00.	Realizada no ponto de venda em 28/03/2012
	Bairro Cabral, Contagem	Apto 2Q, área interna= 44m²	R\$ 2.200,00	R\$ 147.250,00 (com desconto de R\$ 5.000,00 promoção corta tudo MRV, mês de março de 2012)	Entrada de R\$ R\$ 29.884,00 + parcelamento direto construtora de R\$ 26.505,00, a ser pago durante a obra, em 24 meses.	Valor do imóvel : R\$ 90.861, segundo avaliação da CEF, a financiar em 300 parcelas, com subsídio de R\$ 4.587,00.	Realizada no ponto de venda em 28/03/2012
	Bairro Cabral, Contagem	Apto 2Q, área interna= 44m²	R\$ 3.200,00	R\$ 147.250,00 (com desconto de R\$ 5.000,00 promoção corta tudo MRV, mês de março de 2012)	Sinal de R\$ R\$ 13.000,00 + 2 parcelas anuais de R\$ 5.000,00 + 24 parcelas de R\$ 648,91 (sujeitas juros)	Valor do imóvel: R\$ 106.676,00 segundo avaliação CEF, sendo: Entrada de R\$ 23.324,00 + financiamento de R\$ 83.352,00, em 300 parcelas, sendo a primeira prestação no valor de R\$ 1.100,00, juros nominais de 7,66% aa.(decréscientes ao longo dos meses). ultima parcela R\$ 222,73 aproximadamente. obs: sem subsídio devido a renda.	Proposta enviada por email em 28/03/2012
	Contagem	Apto 2Q, área interna= 44m²	R\$ 2.200,00	R\$ 138.088,00 (com desconto de R\$ 5.000,00 promoção corta tudo MRV, mês de março de 2012)	Entrada de R\$ R\$ 13.322,00 + parcelamento direto construtora de R\$ 23.955,00, a ser pago durante a obra, em 24 meses.	Valor do imóvel : R\$ 95.811, segundo avaliação da CEF, a financiar em 300 parcelas, com subsídio de R\$ 4.587,00.	Realizada no ponto de venda em 28/03/2012
	Betim	Apto 2Q, área interna= 44m²	R\$ 2.200,00	R\$ 125.000,00 (com desconto de R\$ 5.000,00 promoção corta tudo MRV, mês de março de 2012)	Entrada de R\$ 11.639,00 + 2 parcelas anuais de R\$ 2.000,00 + 24 parcelas mensais de R\$ 770,00 (sujeitas a juros).	Valor do imóvel: R\$90.861,00 segundo avaliação da CEF, a financiar em 300 parcelas, com subsídio de R\$ 4.587,00.	Realizada no ponto de venda em 28/03/2012

Empreendimento/ Construtora	Localização	Tipologia	Renda Simulada	Valor de Venda	Pagamento Construtora	Financiamento Caixa	Fonte
Residencial Belvedere Passos	Betim	Apto 2Q	R\$ 1.300,00	R\$ 88.400,00	Entrada de R\$ 18.400,00, em 12 parcelas	Subsídio de R\$ 17.000,00 e financiamento de R\$ 53.000,00, prestação inicial de R\$ 390,00.	Realizada no ponto de venda em 05.05.2012 (Feirão CAIXA)
Residencial Belvedere Passos	Betim	Apto 2Q	R\$ 1.700,00	R\$ 88.400,00	Entrada de R\$ 3.400,00	Subsídio de R\$ 15.000,00 e financiamento de R\$ 70.500,00, prestação inicial de R\$ 500,00.	Realizada no ponto de venda em 05.05.2012 (Feirão CAIXA)
Residencial Xavantes MRV	Betim	Apto 2Q	R\$ 1.500,00	R\$ 134.000,00	Entrada de R\$ 18.174,00 + 24 parcelas mensais de R\$1.265,60.	Valor do imóvel: R\$120.000,00 segundo avaliação da CEF, a financiar apenas R\$ 67.491,85 em 360 parcelas e subsídio de R\$17.960,00.	Realizada no ponto de venda em 28/02/2013
Residencial Xavantes MRV	Betim	Apto 2Q	R\$ 2.000,00	R\$ 134.000,00	Entrada de R\$ 18.174,00 (em 3 x R\$ 6.058,00) + 21 parcelas mensais de R\$1.127,00.	Valor do imóvel: R\$120.000,00 segundo avaliação da CEF, a financiar apenas R\$82.928,00 em 333 parcelas e subsídio de R\$9.218,00.	Realizada no ponto de venda em 28/02/2013
Residencial Xavantes MRV	Betim	Apto 2Q	R\$ 2.500,00	R\$ 134.000,00	Entrada de R\$ 18.174,00 (em 3 x R\$ 6.058,00) + 21 parcelas mensais de R\$1.020,00.	Valor do imóvel: R\$ 120.000,00 segundo avaliação da CEF, a financiar apenas R\$92.273,00 em 333 parcelas e subsídio de R\$ 2.113,00.	Realizada no ponto de venda em 28/02/2013
Residencial Parque Plaza Bella MRV	Bairro Califórnia/ Belo Horizonte	Apto 2Q	R\$ 1.500,00	R\$ 156.800,00	Entrada de R\$ 55.171 (em 3 x R\$ 18.390,00) + 22 parcelas mensais de R\$ 1.140,00.	Valor do imóvel: R\$145.000,00 segundo avaliação da CEF, a financiar apenas R\$ 58.581,72 em 333 parcelas e subsídio de R\$17.960,00.	Realizada no ponto de venda em 28/02/2013
Residencial Parque Plaza Bella MRV	Bairro Califórnia/ Belo Horizonte	Apto 2Q	R\$ 2.000,00	R\$ 156.800,00	Entrada de R\$ 44.386 (em 3 x R\$ 14.795,00) + 22 parcelas mensais de R\$ 1.140,00.	Valor do imóvel: R\$145.000,00 segundo avaliação da CEF, a financiar apenas R\$ 78.108,97 em 333 parcelas e subsídio de R\$9.218,00.	Realizada no ponto de venda em 28/02/2013

Empreendimento/ Construtora	Localização	Tipologia	Renda Simulada	Valor de Venda	Pagamento Construtora	Financiamento Caixa	Fonte
Residencial Parque Plaza Bella MRV	Bairro Califórnia/ Belo Horizonte	Apto 2Q	R\$ 2.500,00	R\$ 156.800,00	Entrada de R\$ 42.130,00 (em 3 x R\$ 14.043,00) + 22 parcelas mensais de R\$ 1.140,00.	Valor do imóvel: R\$145.000,00 segundo avaliação da CEF, a financiar apenas R\$ 87.469,50 em 333 parcelas e subsídio de R\$2.113,00.	Realizada no ponto de venda em 28/02/2013

Fonte: Elaboração da própria autora, a partir de pesquisa de campo em pontos de vendas das empresas e Feirões da CAIXA.

(Conclusão.)

CONCLUSÕES

Ao longo de todo o trabalho, procurou-se destacar a relação entre a produção privada da habitação e a ação do Estado na provisão de moradias para os pobres, especialmente segundo uma lógica que submete esta relação às necessidades da expansão e acumulação da riqueza, no modo de produção capitalista. Nesse sentido, buscou-se compreender o processo de produção do espaço urbano a partir do vínculo entre habitação, terra urbanizada e investimentos públicos, tendo como objeto de análise o território da Região Metropolitana de Belo Horizonte.

Partiu-se da análise da política habitacional brasileira, sobretudo em duas inflexões que marcaram sua história: a marginalização da produção rentista da habitação na Era Vargas, com a difusão da ideologia da casa própria, e a criação do BNH, na ascensão do governo militar. Procurou-se evidenciar a ambigüidade na atuação do Estado, na medida em que priorizava a produção privada e criava condições favoráveis à acumulação capitalista, ao mesmo tempo em que buscava prover a moradia para a população pobre. Ao intervir para garantir, tanto a lucratividade do setor da indústria da construção quanto a provisão de moradias, o Estado favoreceu a produção de territórios altamente segregados e fragmentados. Na grande maioria das cidades brasileiras é visível a oposição entre áreas ricas e áreas pobres, oposição que reflete a complexidade da produção do espaço urbano e das relações sociais que nele se estabelecem.

Nesse contexto, a reflexão sobre a questão da renda da terra urbana foi fundamental para o entendimento dos seus determinantes e sua vinculação ao lucro da incorporação imobiliária e ainda, de como esta renda traduz-se em um grande entrave à produção privada de habitação popular - direcionada à provisão para a população pobre.

O processo de diferenciação espacial tem como base a questão da terra urbana, na medida em que as terras localizadas em áreas infraestruturadas possuem uma renda diferencial em relação às terras distantes do núcleo central (física ou socialmente), localizadas em áreas caracterizadas pela precariedade e insuficiência de infraestrutura e equipamentos coletivos. No contexto urbano, a disputa pela apropriação da renda diferencial constitui-se em atrativo para as empresas da incorporação e da construção da habitação, na medida em que estas empresas podem ter acesso ao lucro através da

melhor localização. Como afirmou Ribeiro (1997), os diversos agentes capitalistas disputam o controle da terra e, por conseguinte, das condições que permitem o acesso a uma rentabilidade excepcional por meio da sua melhor localização, ainda que a terra tenha significados diferentes para agentes capitalistas de setores diferentes.

A lógica da concentração espacial dos empreendimentos imobiliários que asseguram os sobrelucros de localização às empresas (capitalistas) acaba por conduzir à dinâmica segregatória da ocupação do espaço urbano. Observa-se que não é menor a importância da questão da existência de infraestrutura e equipamentos urbanos, ou seja, os efeitos dos investimentos públicos no espaço da cidade são determinantes da renda diferencial, e por conseguinte, do preço da terra urbana e do valor da moradia. E a valorização contínua e ampliada dos capitais no setor imobiliário “esbarra” no fato de que o valor de troca da moradia é inacessível a uma enorme parcela da população brasileira.

Tendo em conta tal processo, o problema habitacional transparece plenamente no espaço, pois os segmentos de baixa renda, sem acesso à produção capitalista da habitação, necessitam buscar outras formas, em especial a autoconstrução, que não se constitui em opção, mas uma falta de opção diante do problema.

Nesse sentido, a análise das organizações e estratégias das empresas que produzem a mercadoria habitação e da sua relação com os programas políticos de governo foi uma tarefa primordial neste trabalho, especialmente para a compreensão do processo de valorização do capital imobiliário e dos decorrentes impactos socioespaciais nos territórios contemporâneos. Ressalta-se que a produção da moradia no Brasil é fruto não somente da dinâmica isolada das empresas privadas, mas sim da sua relação com a situação econômica e a política pública habitacional, nas suas três esferas, mas, sobretudo, no âmbito federal. Buscou-se assim, mostrar a dependência do capital imobiliário, em relação às condições econômicas, políticas, institucionais e regulatórias, para a sua expansão continuada.

Partindo-se do cenário político e econômico no qual ocorreu o fechamento do Banco Nacional da Habitação, no ano de 1986, foram analisadas as estratégias das empresas para se manterem no mercado imobiliário diante da forte crise institucional pela qual passou a política habitacional. Durante os primeiros governos da Nova República no Brasil, as políticas habitacionais se caracterizaram pela fragmentação

institucional e administrativa e baixa efetividade. Os recursos do FGTS sofreram forte impacto com a utilização perversa e clientelista especialmente durante o Governo Fernando Collor de Mello, levando à suspensão dos financiamentos durante algum tempo e à falência de várias empresas do mercado imobiliário, que dependiam de recursos públicos para a sua manutenção. Também neste governo, iniciou-se a abertura do mercado nacional ao capital estrangeiro e a inserção do país no circuito globalizado da economia, aprofundando-se o quadro de hiperinflação. (Cardoso & Aragão, 2011).

No ano de 1994, no Governo Itamar Franco, foi lançado o Plano Real, com o objetivo de estabilizar a economia, controlar a inflação e ampliar a renda da população, o que tornou o então Ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso, o candidato “natural” da situação à presidência da República. Dentro do novo contexto de substanciais transformações políticas e econômicas, cumpriu destacar algumas premissas direcionadas ao enfrentamento da questão habitacional e urbana, que nortearam a formulação da Política Nacional da Habitação no Governo Fernando Henrique Cardoso, marcando o fim de quase 10 anos de estagnação. Destacou-se também a busca, pelas empresas incorporadoras e construtoras, de novas estratégias de diversificação e de crescimento. No ano de 1997 foi criado o Sistema Financeiro Imobiliário, menos regulamentado que o Sistema Financeiro de Habitação (criado ainda no âmbito do BNH), com o propósito de promover o financiamento imobiliário e estimular a formação de novos fundos direcionados para a produção de moradias, inclusive criando as bases legais para o desenvolvimento do mercado secundário de títulos hipotecários, seguindo o modelo norte-americano.

Observou-se, no entanto, que o governo acabou por reforçar a atuação do setor privado empresarial na produção habitacional e centrou-se no financiamento ao mutuário final. A população pobre viu-se, mais uma vez, excluída do acesso ao financiamento habitacional, uma vez que recursos não-onerosos ocuparam uma posição secundária em relação ao total investido na produção. Sem subsídios públicos, o valor da moradia produzida pelo mercado formal permaneceu inacessível à maioria da população brasileira, reforçando o padrão segregado centro x periferia de ocupação do espaço urbano.

Especialmente a partir do ano de 2003, no Governo Lula, mudanças no mercado habitacional começaram a tomar forma, em decorrência do somatório de diversos fatores

no âmbito do cenário macroeconômico. O país passou por um desenvolvimento econômico baseado em um gradual processo de redução das taxas de juros e controle inflacionário, crescimento do emprego e ganhos reais no salário dos trabalhadores. No que se referiu aos impactos da intervenção estatal na regulação imobiliária, destacaram-se: a) maior segurança às instituições financeiras nos financiamentos imobiliários e maior rapidez nas cobranças e na retomada do imóvel, por meio da regulamentação da Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997, que instituiu a alienação fiduciária de coisa imóvel; b) promulgação da Lei nº 10.931 de 02 de agosto de 2004, que dispôs sobre o Patrimônio de Afetação de incorporações imobiliárias, criando um ambiente de maior segurança jurídica também aos compradores de imóveis na planta; c) aumentos constantes dos recursos direcionados ao financiamento habitacional para atender à demanda da baixa renda, reforçados com a aprovação da Resolução CCFGTS nº 460, de 14 de dezembro de 2004, visando direcionar os recursos do FGTS em favor da população com renda mensal de até 5 salários mínimos.

Diante do cenário mais regulado pelo Estado, ocorreram um novo ciclo de dinamismo no mercado imobiliário e a reorganização de várias empresas incorporadoras e construtoras no sentido de viabilizar a sua expansão através da produção massificada de empreendimentos populares, sobretudo na construção de novas unidades habitacionais, diante de uma enorme massa de pessoas que passaram a ter condições de consumir a mercadoria habitação. Esta alteração de estratégias empresariais decorreu do somatório de diversos fatores, entre os quais se destacaram: a) aumentos constantes dos recursos direcionados ao financiamento da habitação de interesse social; b) forte entrada de recursos no mercado imobiliário, por meio da abertura de capital na bolsa de valores de diversas empresas do setor, impulsionando-as a expandir suas operações para outros estados e outros segmentos de mercado, sob a pressão de remunerar os recursos captados; c) déficit habitacional crescente, altamente concentrado nas faixas da população de menor renda; d) tendências de saturação da oferta de produtos de alto padrão nas grandes metrópoles, demandando diversificação; e) mais segurança aos bancos nos financiamentos e maior rapidez nas cobranças, por meio da alienação fiduciária de coisa imóvel e mais segurança jurídica também aos compradores de imóveis na planta.

Assim, o mercado imobiliário de diversas metrópoles brasileiras, como o da Região Metropolitana de Belo Horizonte, passou por transformações significativas. Além e em decorrência do aquecimento do setor da construção civil, ocorreu uma forte elevação do preço da terra e do valor das unidades imobiliárias. Na luta por expansão, destacou-se também a urgente necessidade de formação de estoques de terras, os *landbanks*, através da compra massiva de terra, pelas empresas que haviam distribuído ações na Bolsa de Valores, através da abertura de capital, ou *Initial Public Offering* (Oferta Pública Inicial), a fim de garantirem a remuneração, aos investidores, dos recursos captados. A relevância dos *landbanks* na garantia da realização dos empreendimentos imobiliários indicou, sobremodo, quão escassa era (e ainda é) a terra urbanizada.

Porém, a crise econômica internacional de 2008, que teve início no setor imobiliário dos EUA, repercutiu no Brasil gerando incertezas. Houve acentuada queda no valor das ações de diversas empresas construtoras, que reduziram os investimentos e começaram a acumular dívidas e estoques. Duas das ações emergenciais do Governo Lula foram: adotar medidas de expansão do crédito pelos bancos públicos (Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil e BNDES- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) e investir fortemente no setor habitacional, estimulando a geração de empregos e renda. Foi criado assim o Programa Federal Habitacional Minha Casa Minha Vida, originalmente desenvolvido na Casa Civil e no Ministério da Fazenda, como parte do Programa de Aceleração do Crescimento, lançado no ano de 2007 com o intuito de potencializar investimentos em infraestrutura¹⁴⁵ urbana.

O lançamento do PMCMV, em março do ano de 2009, foi ressaltado neste trabalho como a terceira inflexão da política habitacional no Brasil, na medida em que se inseriu em um conjunto de estratégias de suporte à alavancagem do crescimento econômico do país, e, nesse sentido, evidenciou o papel do Estado como regulador e financiador da produção habitacional, assim como impulsor e dinamizador do mercado imobiliário.

Cumpriu-nos ressaltar que o já existente Programa de Arrendamento Residencial, constituiu-se na base para o desenho do PMCMV, essencialmente no que se referiu à modalidade direcionada à construção de novas moradias para o atendimento à demanda da população de renda mensal de até R\$ 1.600,00. Para as famílias agrupadas nas faixas

¹⁴⁵ Nota-se que infraestrutura urbana não é um bem da natureza, mas faz parte do movimento do capital.

de rendas mensais superiores – de até R\$ 3.275,00 e entre R\$ 3.275,01 e R\$ 5.000,00 -, a regulamentação do PMCMV, com aporte de recursos advindos do FGTS, seguiu a lógica anteriormente implementada no Programa Carta de Crédito Associativa.

Em que pesem a estrutura dos programas já existentes, observou-se que o elevado volume de recursos públicos injetado na produção de moradias, através de subsídios variáveis em função da renda familiar mensal e direcionados à população das faixas de renda acima especificadas, foi algo inédito na história do país. Somando-se aos subsídios integrais para a aquisição da moradia, a redução da taxa de juros e a ausência de risco de despejo no caso de inadimplência dos mutuários de renda mensal familiar de até R\$ 1.600,00 – ou de até 3 salários mínimos - (faixa 1 do PMCMV), através da criação do Fundo Garantidor da Habitação, também apontaram para a tentativa de garantir a inclusão da população de mais baixa renda, até então, e historicamente, à margem das políticas públicas de acesso à moradia.

No entanto, configurado para ser executado pela iniciativa privada e indo ao encontro dos interesses das empresas da incorporação e construção da habitação, adicionado ao não enfrentamento do acesso à terra urbanizada, a política pública revelou a sua ambigüidade e os limites à sua amplitude. Mesmo com o argumento central de que as grandes empresas são indispensáveis para elevar a escala da produção, e conseqüentemente, dos negócios imobiliários, e permitir o uso de tecnologia avançada a fim de reduzir os custos da habitação, perpetua-se a inadequação da provisão da moradia e da infraestrutura e equipamentos urbanos para a população pobre.

Ora, a lógica dessas empresas, assim como de toda a atividade capitalista, traduz-se na busca de estratégias que permitam que a mercadoria habitação produzida tenha o mais alto valor possível, como forma obviamente de alcançar os mais elevados lucros, tendo na terra urbana o fator central do processo de produção, mesmo quando se direciona ao atendimento da demanda habitacional da população de mais baixa renda.

Considerou-se ainda que as raízes desta inadequação remontam ao histórico processo brasileiro de perversa distribuição de renda e de terra urbanizada entre a população, e à conseqüente formação de territórios socialmente excludentes e segregados. Apesar do perfil distributivista, dois efeitos da implementação do PMCMV foram observados: garantiu credibilidade às ações das empresas do setor da construção que haviam aberto capital na Bolsa de Valores e consolidou e ampliou a

demanda por terra urbana, aumentando-se sobremaneira os preços dos terrenos e reduzindo-se a sua oferta.

Quanto mais rara é a terra urbanizada, maior é o lucro do processo de incorporação, maior é o valor da habitação e menor é a garantia de acesso pela população de baixa renda, mesmo sendo subsidiada pelo Estado. O processo de incorporação e produção habitacional não se concretiza sem a garantia de realização do lucro almejado pelas empresas privadas e, nesse sentido, o valor subsidiado pelo Estado e pago pela moradia não é suficiente às empresas, em decorrência, em grande parte, da escassez de terra urbanizada. Independentemente do caminho que se faz, a inadequação do PMCMV em relação ao atendimento das camadas de mais baixa renda está sempre presente.

Conforme verificado nos capítulos 4 e 5 deste trabalho, as grandes empresas que abriram seu capital na Bolsa de Valores dificilmente atendem à faixa 1 do PMCMV, mas apresentam uma notável produção, especialmente em termos de número de unidades residenciais, direcionada aos demais segmentos atendidos pelo programa, em especial à faixa 2. Nesse sentido, tem-se que a redução do valor da moradia de forma a garantir o acesso pela população pobre, não se trata de um problema que pode ser limitado à introdução de novos materiais, novas tecnologias de construção, métodos de apropriação de custos, organização dos canteiros de obras e mesmo à arquitetura dos modelos habitacionais. Na base da indústria da incorporação imobiliária existe um controle da propriedade da terra que se faz sempre presente, importando menos a solução que se apresente na produção de moradias para os pobres do que o preço da terra urbana.

Diante disso, o entendimento de que a impossibilidade da questão da habitação em dissociar-se da renda da propriedade privada da terra urbanizada, e esta, do modo de produção capitalista, no qual ela é gerada, faz com que se perpetue a inadequação das empresas da incorporação e construção em atender às demandas dos segmentos mais pobres da população.

A implantação de grandes conjuntos habitacionais construídos para a população de baixa renda, de forma concentrada e em áreas distantes do núcleo principal da metrópole, onde a terra é mais barata, legitimando o padrão periférico de crescimento urbano, como nos tempos do BNH, constitui-se em uma das críticas mais contundentes

ao PMCMV. Esta tensão está relacionada à incapacidade do Estado de elaborar e implementar políticas públicas capazes de interferir efetivamente na dinâmica de produção do espaço urbanizado. Assim, a transferência da produção de habitação popular, do Estado para a iniciativa privada, sem vinculação com uma política urbana que interfira e regule o processo de estruturação metropolitana, a partir desta produção, vem promovendo a contínua expansão e fragmentação do tecido urbano das metrópoles brasileiras.

Em relação à produção habitacional na RMBH, observou-se que foi potencializada sobremaneira pelo PMCMV e tem sido caracterizada por forte heterogeneidade e densidade construtiva. Esta dinâmica tem gerado algumas novas tendências de ocupação territorial e mantido outras, ressaltando-se de um lado alterações no padrão centro x periférico de crescimento urbano, na medida em que grandes empreendimentos residenciais e mistos orientados para segmentos de alta renda vêm sendo licenciados em região que historicamente constituía vetor de expansão da periferia precária¹⁴⁶ e, de outro, a consolidação da mescla de grupos sociais de média-baixa e baixa renda nos espaços imediatamente periféricos ao município polo.

Ainda se concentra, no entanto, o segmento do mercado imobiliário direcionado às famílias de alta renda, que produz “espaços de luxo”, nas áreas mais valorizadas de Belo Horizonte, ou seja, no centro, e também na centralidade que se estende particularmente ao sul. Simultaneamente, expande-se a produção imobiliária que segue o rastro ao mesmo tempo em que conforma o *espraiamento* das classes médias pelo território metropolitano, principalmente através da produção de edifícios de apartamentos.

Já o mercado popular, que voltou a ser lucrativo para as empresas incorporadoras e construtoras, se expressou, tanto pela construção de grandes conjuntos habitacionais, quanto pela produção de conjuntos de pequenos edifícios e/ou casas (isoladas ou geminadas), produzidos predominantemente em bairros periféricos da capital e nas franjas urbanas dos municípios vizinhos, ainda que em quantidade pequena para o atendimento à faixa de baixíssima renda (famílias que recebem até 3 salários mínimos). Tem-se, assim, uma ocupação do solo caracterizada, ao mesmo tempo, por uma alta

¹⁴⁶ É importante considerar a intensificação de novos loteamentos, denominados “condomínios fechados”, direcionados às classes médias e altas em praticamente em todas as direções da RMBH.

concentração de novos empreendimentos no Município de Belo Horizonte e também uma densa produção de habitação nas periferias, inclusive incorporando novas áreas à mancha urbana metropolitana.

O Estado, por sua vez, continuou tendo papel importante na definição de onde e de que forma as diversas classes sociais distribuem-se pelo espaço urbano, já que os investimentos públicos em infraestrutura valorizaram sobremaneira a propriedade privada da terra. Ressaltou-se ainda a implementação de projetos estruturantes, pelo poder público estadual, em especial a Linha Verde, a Cidade Administrativa e o Aeroporto Industrial de Confins. Esses projetos estruturantes, assim denominados pelo potencial que possuem de influenciar o uso e a ocupação no entorno, produziram uma forte especulação imobiliária, ou seja, diversos agentes e investidores formaram estoques de terras próximas, na expectativa de valorização futura do capital investido, resultando, algumas vezes, na expulsão dos antigos usuários para periferias ainda mais distantes do polo metropolitano.

Assim, a imbricada relação entre o preço da terra urbana, os investimentos públicos na produção do espaço e o valor da habitação para a população pobre, forneceu o contorno da realidade socioespacial analisada.

Considerou-se ainda que a lógica thüneniana, que parte da rigidez do espaço urbano concebido segundo a distância ao centro principal, não representa a mais importante variável espacial das escolhas de localização residencial para a população rica. O investimento é a ação que transforma a cidade e que dele derivam ativos, como a habitação, que valoriza outros ativos no entorno capazes de formar aglomerados de famílias do mesmo tipo. Os aglomerados atraem os similares e garantem os ganhos decorrentes da proximidade, que determinam a renda diferencial de determinado lugar ocupado por população elitizada.

Por sua vez, para os pobres, a renda da terra constitui-se, se não a única, a mais importante variável de localização residencial. Nos territórios metropolitanos formou-se um gradiente de preços das terras que diminuem à medida que se afasta do centro, devido especialmente, a histórica limitação na capacidade de investimentos públicos na criação de infraestrutura e equipamentos urbanos nas periferias do poder.

Nesse sentido, os investimentos públicos no território acabam por influenciar extraordinariamente o preço da terra e condicionar onde e de que forma as diversas

classes sociais distribuem-se no espaço urbano. Por isso, a questão habitacional é estrutural: característica do modo de produção capitalista, no qual a terra funciona como ativo financeiro, e cada vez mais. A questão arquitetônica, urbanística e construtiva é parte do problema habitacional, mas não o soluciona integralmente.

Torna-se, portanto, essencial buscar outras formas de enfrentamento do problema habitacional, a partir da criação de terra urbanizada, abrindo-se possibilidades para o reforço e a conformação de subcentros em espaços ainda não consolidados. Na medida em que possui o poder de financiar a produção da mercadoria habitação, e produzir e transformar o espaço urbano, a ação do Estado é da maior relevância, através da regulação e do fornecimento de infraestrutura, equipamentos e bens de consumo coletivo e de mobilidade urbana. Ao direcionar os recursos públicos na criação de terra urbanizada de forma massiva, ampliando-se a oferta de terrenos em outros subcentros metropolitanos e favorecendo a redução da tensão no centro principal e o arrefecimento da disputa constante pelas mesmas terras urbanas, a provisão da moradia para os pobres poderá assumir outros contornos, diferentes dos atuais.

Por fim, é importante ressaltar novamente a dependência das empresas da incorporação e construção da habitação em relação à conjuntura macroeconômica e política. Ao longo deste trabalho, buscou-se considerar tanto o impulso da atração pelo lucro quanto a parceria entre empresas privadas e Estado na produção habitacional, como sendo de fundamental relevância para avaliar as estratégias empresariais. Notou-se, assim, o papel do poder público, seja para subsidiar as pessoas da mais baixa renda, seja para atuar na produção do espaço, através de investimentos transformadores e para disponibilizar recursos para a produção, seja induzindo as empresas à produzirem uma mercadoria habitação adequada também aos segmentos da população de baixa renda.

Nesse sentido, a conclusão – afinal, bem simples – aponta tanto para o Estado como o protagonista na regulação, no financiamento à produção habitacional, no subsídio à população pobre e no ordenamento territorial, quanto para a política intervencionista urbana, como sendo de fundamental importância para confrontar ou coibir os traços perversos e os efeitos excludentes da dinâmica socioespacial brasileira inserida na lógica da produção privada habitacional.

REFERÊNCIAS

ABRAMO, Pedro. *A cidade caleidoscópica: coordenação espacial e convenção urbana: uma perspectiva heterodoxa para a economia urbana*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

ALVES, José Eustáquio Diniz e CAVENAGUI, Suzana. *Família e domicílio no cálculo do déficit habitacional no Brasil*, 2004.

Disponível em: <<http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/view/2975/2910>>. Acesso em: jun. 2012.

ALONSO, William. *Location and land use: toward a general theory of land rent*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1964.

ANDRADE, Luciana Teixeira. Segregação socioespacial e construção de identidades urbanas. In: Mendonça, Jupira Gomes de; GODINHO, Maria Helena de Lacerda. *População, espaço e gestão na metrópole: novas configurações, velhas desigualdades*. Belo Horizonte: Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, 2003.

ARANTES, Pedro Fiori; FIX, Mariana. Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação: alguns comentários sobre o pacote habitacional “Minha Casa, Minha Vida”. Disponível em: <<http://www.correiocidadania.com.br>>. Acesso em: set. 2012.

ARANTES, Pedro Fiori. Pesquisa sobre o PAR apresenta antecedentes do “Minha Casa Minha Vida”. Pós, v. 17, nº 28, São Paulo, 2010. p. 275-280.

ARRETCHE, Marta. Intervenção do Estado e setor privado: o modelo brasileiro de política habitacional. *Espaço e Debates*, ano X, nº 31, 1990. p. 21-36.

AZEVEDO, Sérgio; ANDRADE, Luis Aureliano Gama de. *Habitação e poder*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.

AZEVEDO, Sergio de. A crise da política habitacional: dilemas e perspectivas para o final dos anos 90. In: *A crise da moradia nas grandes cidades: da questão da habitação à reforma urbana*. RIBEIRO Luiz Cezar de Queiroz; AZEVEDO, Sergio de. Rio de Janeiro, Editora da UFRJ, p. 73-101, 1996.

BASSET, Keith e SHORT, John. *Housing and residential structure: alternative approaches*. Londres: Routledge & Kengan Paul Ed., 1980.

BENEVOLO, Leonardo. *História da Arquitetura Moderna*. 3ª ed. São Paulo: Perspectiva, 2004.

BOLAFFI, Gabriel. Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. In: MARICATO, Ermínia (Org.). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1982. p. 37-70.

BONATES, Mariana Fialho. *Ideologia da casa própria... sem ser casa própria: o programa de arrendamento residencial na cidade de João Pessoa–PB*. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2007.

BONDUKI, Nabil. *Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria*. São Paulo: Estação Liberdade: Fapesp, 2004.

BONDUKI, Nabil. Do projeto moradia ao Programa Minha Casa Minha Vida. *Teoria e Debate*, Edição 82, 2009. p. 1-10. Disponível em: <<http://www.teoriaedebate.org.br/materias/nacional/do-projeto-moradia-ao-programa-minha-casa-minha-vida?page=0,9>>. Acesso em: abr. 2012

BONDUKI, Nabil. *Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula*. Brasil em Desenvolvimento. Estado, Planejamento e Políticas Públicas. Brasília, IPEA, 2009.

BRASIL. Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano. Portaria nº 62 de 25 de outubro de 2000. Brasília, DF, 2000.

BRASIL. Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano. Portaria nº 31 de 13 de dezembro de 2001. Brasília, DF, 2001.

BRASIL. Ministério das Cidades. Portaria nº 231 de 4 de junho de 2004. Brasília, DF, 2004.

BRASIL. Ministério das Cidades. Portaria nº 142 de 24 de março de 2005. Brasília, DF, 2005.

BRASIL. Ministério das Cidades. Portaria nº 258 de 14 de maio de 2008. Brasília, DF, 2008.

BRASIL. Ministério das Cidades. Portaria nº 139 de 13 de abril de 2009. Brasília, DF, 2009.

BRASIL. Ministério das Cidades. Portaria nº 93 de 24 de fevereiro de 2010. Brasília, DF, 2010.

BRASIL. Ministério das Cidades. Portaria nº 325 de 7 de julho de 2011. Brasília, DF, 2011a.

BRASIL. Ministério das Cidades. Portaria nº 465 de 3 de outubro de 2011. Brasília, DF, 2011b.

BRASIL. Ministério das Cidades. Portaria nº 168 de 12 de abril de 2013. Brasília, DF, 2013.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Crise e recuperação da confiança. In: *Dossiê da crise*. Associação Keynesiana Brasileira, 2008. p. 13-15.

Disponível em:

<http://www.akb.org.br/upload/080820121726488142_AKB_DOSSI%C3%8A_DA_CRISE.pdf>.

Acesso em: ago. 2012.

CAIXA-PAR, Normativo da. *Normativo da Caixa sobre o Programa de Arrendamento Residencial*. CAIXA, 2006.

CAIXA. *Cartilha do PAR: módulo produção empreendimentos*. Caixa Econômica Federal, 2008. Disponível em: <http://downloads.caixa.gov.br/_arquivos/habita/par/CARTILHA_PAR_V16.pdf>. Acesso em: ago. 2012.

CAIXA e MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Relatório de gestão do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) – Exercício de 2009*. Mai. 2010. Disponível em: http://downloads.caixa.gov.br/_arquivos/caixa/processos_contas_anuais/Relatorio_Gestao_2009_FAR.pdf>. Acesso em: ago. 2012

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. *Enclaves fortificados: a nova segregação urbana*. Novos estudos CEBRAP, n.47, mar., 1997. p. 179-192.

CALVINO, Ítalo. *As cidades invisíveis*. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.

CAMPOS, Paola Rogedo. *O arquipélago de Ribeirão das Neves: a velha segregação na metrópole belo-horizontina*. Arquitetura: Caderno de Produção Discente do Núcleo de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, v. 7, n. 7 (dez.2008/dez.2009), 2009, p.118-139.

CAMPOS, Paola Rogedo; MENDONÇA, Jupira Gomes de. Estrutura socioespacial e produção habitacional na Região Metropolitana de Belo Horizonte: novas tendências. In: CARDOSO, Adauto Lúcio (Org.) *O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013, p.67-91.

CARDOSO, Adauto Lúcio. *Política habitacional no Brasil: balanços e perspectivas*. Observatório IPPUR/UFRJ-FASE, 2003.

Disponível em:

<http://www.observatoriodasmetrolopes.ufrj.br/download/adauto_polhab_brasil.pdf>.

Acesso em: Ago. 2011

CARDOSO, Adauto Lúcio. (Org.) *Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX*. Coleção Habitare ANTAC, Porto Alegre, 2007. p. 12-41.

CARDOSO, Adauto Lúcio; ARAGÃO, Thêmis Amorim. A reestruturação do setor imobiliário e o Programa Minha Casa Minha Vida. In.: MENDONÇA, Jupira Gomes de; COSTA, Heloisa Soares de Moura (Org.). *Estado e capital imobiliário: convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro*. Belo Horizonte: C/ Arte, 2011. p. 81-104.

CARDOSO, Adauto Lúcio (Org.). *O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CARDOSO, Adauto Lúcio; ARAGÃO, Thêmis Amorim. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: CARDOSO, Adauto Lúcio (Org.) *O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013, p.17-65.

CARDOSO, Adauto Lúcio; Nunes Júnior, Décio Rodrigues; ARAÚJO, Flávia da Souza; SILVA, Nathan Ferreira da; ARAGÃO, Thêmis Amorim; AMORIM, Tomás Pires. Minha Casa Minha Sina: implicações da recente produção habitacional pelo setor privado na Zona Oeste da cidade do Rio de Janeiro. In: CARDOSO, Adauto Lúcio (Org.). *O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013, p.143-160.

CARMO, Edgar Cândido do. *A política habitacional no Brasil pós Plano Real (1995-2002): diretrizes, princípios, produção e financiamento: uma análise centrada na atuação da Caixa Econômica Federal*. Tese (Doutorado) - Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2006.

CARVALHO, Fernando Cardim de. *O retorno de Keynes*. Novos estudos CEBRAP, n.83, São Paulo, mar., 2009.

CASTELLO BRANCO, Maria Luisa Gomes. Espaços urbanos: a geografia das grandes aglomerações no Brasil. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz e SANTOS, Orlando Alves de [Orgs]. *As metrópoles e a questão social brasileira*. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2007. p.101-126

CASTELLS, Manuel. *A questão urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

CHOAY, Françoise. *O urbanismo: perspectivas e realidades, uma antologia*. São Paulo: Perspectiva, 2005.

COSTA, Heloisa Soares de Moura. Habitação e produção do espaço em Belo Horizonte. In: MONTE-MÓR, Roberto Luís (Org.). *Belo Horizonte: espaços e tempos em construção*. Belo Horizonte: CEDEPLAR, PBH, 1994. p. 51-77.

COSTA, Heloisa Soares de Moura. Mercado imobiliário, Estado e natureza na produção do espaço metropolitano. In: COSTA, Heloisa Soares de Moura. (Org.). *Novas Periferias Metropolitanas: a expansão metropolitana em Belo Horizonte: dinâmica e especificidades no Eixo Sul*. Belo Horizonte: C/Arte, 2006. p. 101-124.

COSTA, Heloisa Soares de Moura; MENDONÇA, Jupira Gomes de. Novidades e permanências na produção do espaço da metrópole: um olhar a partir de Belo Horizonte. In: OLIVEIRA, Fabrício Leal de; CARDOSO, Aduino Lucio; COSTA, Heloisa Soares de Moura; VAINER, Carlos Bernardo (Org.). *Grandes projetos metropolitanos: Rio de Janeiro e Belo Horizonte*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012.

COTA, Daniela Abritta. *Legislação urbana e capital imobiliário na produção de moradias em Belo Horizonte: um estudo de caso*. Dissertação (Mestrado em Geografia). Departamento de Geografia da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2002.

DOMINGUES, Álvaro. (Sub)úrbios e (sub)urbanos: o mal estar da periferia ou a mistificação dos conceitos? *Revista da Faculdade de Letras: Geografia I série*, vol X/XI, Porto, 1994/95, p.5-18.

DOWBOR, Ladislau. *A crise financeira sem mistérios: convergências dos dramas econômicos, sociais e ambientais*. Disponível em: <<http://dowbor.org/crise/criseseemmisterios8.pdf>>. Acesso em: jan.2013

EPAMINONDAS, Letícia Maria Resende. *A legislação urbanística e a produção do espaço: estudo do Bairro Buritis em Belo Horizonte*. Dissertação (Mestrado em Geografia). Departamento de Geografia da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2006.

FAGNANI, Eduardo; BRAGA, José Carlos e SILVA, Pedro Luís Barros: Recessão e financiamento das políticas habitacionais. In: *Revista de Administração Pública*, n.23, Rio de Janeiro. 1989.p. 135-174.

FARAH, Marta Ferreira Santos. *Processo de trabalho na construção habitacional: tradição e mudança*. São Paulo: Annablume, 1996.

FERRARI FILHO, Fernando; PAULA, Luiz Fernando de. *Superando a crise financeira atual?* 2009. Disponível em: <<https://associacaokeynesiana.wordpress.com/2009/10/17/superando-a-crise-financeira-atual-fernando-ferrari-filho/>>. Acesso em: ago. 2012.

FERREIRA, Carlos Maurício de Carvalho. As teorias da localização e a organização espacial da economia. In: HADDAD, Paulo Roberto (Org.). *Economia regional: teorias e métodos de análise*. Fortaleza: BNB, ETENE, 1989. p. 119-146.

FERREIRA, Hamilton Moreira. *O Programa Habitacional Federal “Minha Casa, Minha Vida” e as Políticas Habitacionais Locais: Juiz de Fora e Zona da Mata*. Trabalho apresentado no I Seminário Regional sobre Política Municipal de Habitação, realizado em 19 de outubro de 2009, em Juiz de Fora/MG.

FREITAS, Eleusina Lavôr Holanda. *Como qualificar conjuntos habitacionais populares*. Brasília: Caixa Econômica Federal, 2004.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Deficit habitacional no Brasil: 2005*. Belo Horizonte, 2006.

FURTADO, Bernardo Alves. *Modeling social heterogeneity, neighborhoods and local influences on urban real estate prices: spatial dynamic analyses in the Belo Horizonte metropolitan area, Brazil*. Tese (Doutorado) – Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (CEDEPLAR) da Universidade de São Paulo, Belo Horizonte e Utrecht University (URU), Utrecht, 2009.

GONTIJO, Cláudio e OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. Raízes da crise financeira dos derivativos subprime. In: GONTIJO, Cláudio e OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. *Subprime: os 100 dias que abalaram o capital financeiro mundial e os efeitos da crise sobre o Brasil*. Belo Horizonte: 2009. p.23-57.

GOTTDIENER, Mark. *The social production of urban space*. Austin, University of Texas Press, 1985.

GUIMARÃES, Berenice Martins. *Cafuas, barracos e barracões: Belo Horizonte, cidade planejada*. 1991. Tese (Doutorado) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1991.

HARVEY, David. Valor de uso, valor de troca e a teoria do uso do solo urbano. In: HARVEY, David. *A justiça social e a cidade*. São Paulo: Hucitec, 1980. p.131-166.

HARVEY, David. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2006.

IBGE. Censo Demográfico 2010. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default.shtm>>. Acesso em: agosto. 2013.

KOWARICK, Lúcio. Autoconstrução de moradias e a espoliação urbana. In: *Espoliação urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979. p.55-74.

KRAUSE, Cleandro; BALBIM, Renato e LIMA, Vicente Correia. *Minha casa minha vida nosso crescimento. Onde fica a política habitacional?* IPEA, Texto para discussão nº 1853, Rio de Janeiro: agosto, 2013.

LEMOS, Maurício Borges. *Espaço e capital: um estudo sobre a dinâmica centro x periferia*. Tese de doutoramento apresentada ao Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas. Campinas: 1988.

LOJKINE, Jean. *O Estado capitalista e a questão urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

LOUREIRO, Maria Rita; MACÁRIO, Vinicius e GUERRA, Pedro. *Democracia, arenas decisórias e políticas públicas: o programa minha casa minha vida*. IPEA, Texto para discussão n° 1886, Rio de Janeiro: outubro, 2013.

LULA, Luiz Inácio. *Discurso do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, durante lançamento do Plano Habitacional*. Palácio do Itamaraty, Brasília-DF, 25 de março de 2009. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/20-mandato/2009/10-semester/25-03-2009-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-durante-lancamento-do-plano-habitacional>>. Acesso em: ago. 2011.

MAGALHÃES, Felipe Nunes Coelho; TONUCCI FILHO, João Bosco Moura; SILVA, Harley. Valorização imobiliária e produção do espaço: novas frentes na RMBH. In.: MENDONÇA, Jupira Gomes de; COSTA, Heloisa Soares de Moura (Org.). *Estado e capital imobiliário: convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro*. Belo Horizonte: C/Arte, 2011. p. 17-40.

MARICATO, Ermínia. *Habitação e cidade*. São Paulo: Atual, 1997

MARICATO, Ermínia. *Questão fundiária urbana no Brasil e o Ministério das Cidades*. 2005. Disponível em: <http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato_questaofundiaria.pdf>. Acesso em: ago. 2012.

MARICATO, Ermínia. *Política urbana e de habitação social: um assunto pouco importante para o governo FHC*. Julho, 1998. Disponível em: <http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato_politicaurbanafhc.pdf>. Acesso em: mai. 2012.

MARICATO, Ermínia. Um antiplano e a cidade caótica. *Carta Capital*, ano XIX, n. 781, São Paulo: Editora Confiança, 2014. p. 70-73.

MARX, Karl. *Metamorfose do sobrelucro em renda fundiária: preliminares*. In: MARX, Karl. *O Capital: crítica da economia política*. São Paulo: Victor Civita, 1985. v.3, T.2, p.123-140.

MENDONÇA, Jupira Gomes de. Belo Horizonte: a metrópole segregada. In: MENDONÇA, Jupira Gomes de e GODINHO, Maria Helena de Lacerda (Orgs.). *População, espaço e gestão na metrópole: novas configurações, velhas desigualdades*. Belo Horizonte: PUC Minas, 2003. p.119-158.

MENDONÇA, Jupira Gomes de; COSTA, Heloisa Soares de Moura. Entre a homogeneização e a diversidade socioespacial na metrópole belo-horizontina e as especificidades do eixo sul. *Espaço & Debates*, São Paulo, v.24, n. 45, 2004. p. 75-86.

MENDONÇA, Jupira Gomes; PERPÉTUO, Inês Helena. A metrópole belo-horizontina em expansão: periferização da riqueza ou polarização social? In: COSTA, Heloísa Soares de Moura. (Org.). *Novas Periferias Metropolitanas: a expansão metropolitana em Belo Horizonte: dinâmica e especificidades no Eixo Sul*. Belo Horizonte: C/Arte, 2006. p. 21-34.

MENDONÇA, Jupira Gomes de. Estrutura socioespacial da RMBH nos anos 2000: há algo de novo? In: ANDRADE, Luciana Teixeira de; MENDONÇA, Jupira Gomes de; FARIA, Carlos Aurélio de. (Orgs.). *Metrópole: território, sociedade e política: o caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte*. Belo Horizonte: PUC Minas, 2008. p. 45-74.

MENDONÇA, Jupira Gomes de; LIMA, Junia Maria Ferrari de (Org.). *Panorama do mercado empresarial de produção de moradias na Região Metropolitana de Belo Horizonte*. 2008. Projeto de Pesquisa (Relatório Final) – UFMG/Escola de Arquitetura; Observatório das Metrôpoles: Belo Horizonte.

MENEZES, Felipe Caldas. O programa de arrendamento residencial e a aplicação do código de defesa do consumidor. *Defensoria Pública da União*, Brasília, 18 fev. 2008. Disponível em: <[http://www.dpu.gov.br/pdf/artigos/Artigo%20Dr\[1\].%20Felipe%2018022008.pdf](http://www.dpu.gov.br/pdf/artigos/Artigo%20Dr[1].%20Felipe%2018022008.pdf)>. Acesso em: set. 2013.

MERCÊS, Simaia das. Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana de Belém: localização dos empreendimentos e seus determinantes. In: CARDOSO, Adauto Lúcio (Org.) *O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013, p.187-204.

MIKE, Davis. *Planeta favela*. São Paulo: Boitempo, 2006.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Secretaria Nacional de Habitação. *Déficit Habitacional no Brasil 2008*. Brasília, Ministério das Cidades, 2011. Elaboração: Fundação João Pinheiro, Centro de Estatística e Informações.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Secretaria Nacional de Habitação. *Base de dados PMCMV – CHAMADA MCTI/CNPq/MCIDADES n° 11/2012*. Dados coletados em: 31.dez.2012.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Secretaria Nacional de Habitação. *Programa Minha Casa Minha Vida*. Brasília, Ministério das Cidades, 2013a. Disponível em: <http://www.sedhab.df.gov.br/mapas_sicad/conferencias/programa_minha_casa_minha_vida.pdf>. Acesso em: dez. 2013.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Secretaria Nacional de Habitação. *Resultados e desafios do Programa Minha Casa, Minha Vida*. Brasília, Ministério das Cidades, 2013b. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/resultados-e-desafios-do-programa-minha-casa-minha-vida/view>>. Acesso em: dez. 2013.

MONTE-MÓR, Roberto Luís. Belo Horizonte: a cidade planejada e a metrópole em construção. In: MONTE-MÓR, Roberto Luís (Org.). *Belo Horizonte: Espaços e Tempos em Construção*. Belo Horizonte: CEDEPLAR/PBH, 1994. p. 11-27.

MONTE-MÓR, Roberto Luís. *O que é urbano, no mundo contemporâneo*. Belo Horizonte: UFMG/CEDEPLAR, 2006. (Texto para discussão n° 281)

MONTE-MÓR, Roberto Luís. *Do urbanismo à política urbana: notas sobre a experiência brasileira*. In: COSTA, Geraldo Magela e MENDONÇA, Jupira Gomes de (Org.). *Planejamento urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas*. Belo Horizonte: C/Arte, 2008. p.31-65.

MORAES NETO, Benedito Rodrigues. *Marx, Taylor, Ford: as forças produtivas em discussão*. São Paulo: Brasiliense, 1989.

MORADO NASCIMENTO e Denise; TOSTES, Simone Parrela. *Programa Minha Casa Minha Vida: a (mesma) política habitacional no Brasil*. *Arquitextos*, São Paulo, 12.133, Vitruvius, jun 2011.

MUMFORD, Lewis. *A cidade na história: suas origens, transformações e perspectivas*. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

NAPOLITANO, Giuliana. Imóveis: o Brasil na elite mundial. *Exame*, edição 971, ano 44, n. 12, São Paulo: Editora Abril, 2010. p. 24-41.

NAPOLITANO, Giuliana. A maior alta do mundo. *Exame*, edição 992, ano 45, n. 9, São Paulo: Editora Abril, 2011. p. 36-50.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. *Relatório de pesquisa: Níveis de integração dos municípios brasileiros em RMs, RIDEs e AUs à dinâmica da metropolização*. Dez. 2012. Disponível em: <http://observatoriodasmetrosoles.net/download/relatorio_integracao.pdf>. Acesso em: set. 2013

PARK, Robert Ezra. A cidade: sugestões para a investigação do comportamento humano no meio urbano. In: VELHO, Otávio Guilherme [Org.]. *O fenômeno urbano*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1973. p. 26-67.

PLAMBEL- Planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte. *O processo de desenvolvimento de Belo Horizonte 1827-1970*. Belo Horizonte: [s.n.], 1979.

PLAMBEL- Planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte. *O mercado da terra na região metropolitana de Belo Horizonte*. 2ª ed. Belo Horizonte, 1987.

PLAMBEL- Planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte. *Considerações sobre a questão habitacional na RMBH*. Belo Horizonte: [s.n.], 1987.

PLANALTO Presidência da República. *Presidenta Dilma participa da cerimônia de entrega de 1.160 unidades habitacionais do Minha Casa, Minha Vida, em Betim (MG)*. 2012. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/releases/presidenta-dilma-participa-da-cerimonia-de-entrega-de-1.160-unidades-habitacionais-do-minha-casa-minha-vida-em-betim-mg>>. Acesso em: set. 2013.

PREFEITURA DE CONTAGEM. *Programa Minha Casa Minha Vida entrega imóveis em Contagem*. 2010. Disponível em: <<http://www.contagem.mg.gov.br/?materia=392163>>. Acesso em: Nov. 2010.

POSSAS, Mário L. *Concorrência Schumpeteriana*. In: KUPFER, David & HASENCLEVER, Lia. [Orgs.]. *Economia Industrial: fundamentos teóricos e práticos no Brasil*. Rio de Janeiro: Campus, 2002, p. 415-429

REZENDE, Lidiane Nery de; COSTA, Heloisa Soares de Moura. Expansão metropolitana, habitação e a construção de sonhos de consumo: notas a partir do Alphaville. In: COSTA, Heloísa Soares de Moura (Org.). *Novas Periferias Metropolitanas: a expansão metropolitana em Belo Horizonte: dinâmica e especificidades no Eixo Sul*. Belo Horizonte: C/Arte, 2006. p. 445-464.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. *Dos cortiços aos condomínios fechados: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira: IPPUR, UFRJ, FASE, 1997.

ROLNIK, Raquel; NAKANO, Kasuo. As armadilhas do pacote habitacional. *Le Monde Diplomatique Brasil*. São Paulo, p.4-5, mar. 2009.

ROLNIK, Raquel; CYMBALISTA, R. & NAKANO, Kasuo. (s.d). *Solo urbano e habitação de interesse social: a questão fundiária na política habitacional e urbana do país*. Disponível em: <http://www.usp.br/srhousing/rr/docs/solo_urbano_e_habitacao_de_interesse_social.pdf>. Acesso em: 5/10/2011.

ROUSSEFF, Dilma. *Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante cerimônia de lançamento do programa Minha Casa Minha Vida 2*. Palácio do Planalto, Brasília-DF, 16 de junho de 2011. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/imprensa/discursos/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-cerimonia-de-lancamento-do-programa-minha-casa-minha-vida-2>>. Acesso em: ago. 2011.

ROYER, Luciana de Oliveira. *Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas*. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

RUIZ, Ricardo Machado; PEREIRA, Fernando Batista. *Estrutura e dinâmica espaço temporal das metrópoles brasileiras*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2009.

SANTOS, Cláudio Hamilton. *Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998*. Texto para discussão, nº 654. IPEA, Brasília – DF, julho, 1999.

SANTOS, Milton. *O espaço do cidadão*. São Paulo, Nobel, 1987.

SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1993.

SHIMBO, Lucia Zanin. *Habitação social, habitação de mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro*. Tese (Doutorado) – Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

SICSÚ, João. Para além das políticas de resgate. In: *Dossiê da crise*. Associação Keynesiana Brasileira, 2008. p. 13-15. Disponível em: <http://www.akb.org.br/upload/080820121726488142_AKB_DOSSI%C3%8A_DA_CRISE.pdf> Acesso em: ago. 2012.

SILVA, Sérgio. A questão da terra urbana e a abundância de terras. In: SILVA, Sérgio. *Expansão cafeeira e origens da indústria no Brasil*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1986. p. 64-70.

SOARES, Alexandre. 8 perguntas para... Alexandre Soares: diretor comercial da Habitare. *O Tempo*, jan. 2011. Disponível em: <<http://www.otempo.com.br/pampulha/habitar/8-perguntas-para-1.4962>>. Acesso em: julho. 2011.

TOPALOV, Christian. *La urbanización capitalista: algunos elementos para su análisis*. Mexico, Edicol, 1979.

TONUCCI FILHO, João Bosco Moura. *Trajectoria do planejamento metropolitano no Brasil: a experiência do Plambel em Belo Horizonte*. 2010. Monografia (Trabalho final da disciplina Avaliação da Teoria Intra-Urbana). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2010.

TONUCCI FILHO, João Bosco Moura. *Dois momentos do planejamento metropolitano em Belo Horizonte: um estudo das experiências do PLAMBEL e do PDDI-RMBH*. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

UFMG; PUC Minas; UEMG. *Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PDDI-RMBH): definição de propostas de políticas setoriais, projetos e investimentos prioritários*. Belo Horizonte: vol.1, maio de 2011.

VEIGA, Alexandre. *Lar, pequenino lar*. *Veja BH*, Editora Abril: 30 de outubro de 2013. p.32-36.

VILLAÇA, Flávio. *O que todo cidadão precisa saber sobre habitação*. São Paulo: Global, 1986.

VILLAÇA, Flávio. *Espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 1998.

VILLAÇA, Flávio. *Reflexões sobre as cidades brasileiras*. São Paulo, Studio Nobel, 2012.