

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA**

Geovana de Medeiros Corrêa

**A HABITAÇÃO SOCIAL EM FOCO:
UMA ABORDAGEM SOBRE O
PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA**

Dissertação de Mestrado

**Florianópolis
2012**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA**

Geovana de Medeiros Corrêa

**A HABITAÇÃO SOCIAL EM FOCO:
UMA ABORDAGEM SOBRE O
PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA**

Dissertação submetida ao
Programa de Pós-Graduação em
Economia da Universidade Federal
de Santa Catarina como requisito
para a obtenção do título de Mestre
em Economia.

Orientador: Prof. Dr. Hoyêdo
Nunes Lins

**Florianópolis
2012**

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Corrêa, Geovana de Medeiros

A habitação social em foco [dissertação] : uma abordagem sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida / Geovana de Medeiros Corrêa ; orientador, Hoyêdo Nunes Lins - Florianópolis, SC, 2012.

190 p. ; 21cm

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio-Econômico. Programa de Pós-Graduação em Economia.

Inclui referências

1. Economia. 2. Habitação social. 3. Problemática urbana. 4. Programa Minha Casa, Minha Vida. I. Lins, Hoyêdo Nunes. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Economia. III. Título.

Geovana de Medeiros Corrêa

**A HABITAÇÃO SOCIAL EM FOCO:
UMA ABORDAGEM SOBRE O
PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA**

Esta dissertação foi julgada adequada para obtenção do Título de Mestre em Economia, e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-Graduação em Economia.

Florianópolis, 30 de maio de 2012.

Prof. Dr. Roberto Meurer
Coordenador do Curso

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Hoyêdo Nunes Lins
Orientador

Prof. Dra. Vera Lucia Nehls Dias
Universidade do Estado de Santa Catarina

Prof. Dr. Fernando Seabra
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Dr. Helton Ricardo Ouriques
Universidade Federal de Santa Catarina

Aos meus pais, pelo exemplo e incentivo.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, por me proteger ao longo do caminho e proporcionar mais essa bênção em minha vida. “Faz o que podes e reza pelo que não podes, para que Deus permita que o possas.” (Santo Agostinho).

Aos meus pais, Sônia e Geovane, que acompanharam essa jornada com carinho e dedicação, me apoiando em todos os momentos. Ao meu avô Luiz, pelos sempre sábios conselhos, e à minha avó Elvira, pelo exemplo de perseverança.

Ao Prof. Hoyêdo Nunes Lins, por ser um orientador prestativo, disponível, dedicado, interessado pelo tema e por ter contribuído de maneira fundamental à realização do trabalho.

Aos colegas da Caixa Econômica Federal, que foram compreensivos com minhas ausências temporárias e apoiaram meus estudos.

Aos entrevistados pela pesquisa de campo, pela disposição em compartilhar suas experiências a respeito do tema e colaborarem com os resultados desta dissertação.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Economia da UFSC, pela atuação marcante em minha formação; aos colegas do mestrado, pela amizade e apoio nos estudos; e à Evelise, secretária do curso, pela disposição em ajudar.

Aos professores membros da banca avaliadora, pela contribuição para a melhoria da pesquisa e gentileza nos comentários.

A todos os demais que de alguma forma contribuíram com este trabalho.

RESUMO

Este trabalho tem por objetivo detectar e avaliar as principais contribuições do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), iniciativa mais recente do governo federal voltada à questão da moradia, para o equacionamento dos problemas habitacionais das famílias de menor renda no Brasil e, por conta disso, com reflexos no estado de Santa Catarina. Para isso, relacionam-se analiticamente os resultados alcançados pelo PMCMV à contextualização teórica da problemática urbana e do envolvimento público no setor habitacional. A análise recorre a resultados quantitativos, em termos de unidades habitacionais contratadas pelo programa no período de abril de 2009 a agosto de 2011, e também à pesquisa de campo, por meio de entrevistas realizadas com representantes das principais instituições envolvidas com a execução do PMCMV na região da Grande Florianópolis. Constatou-se que o PMCMV vem apresentando resultados significativos quanto à contratação de novas moradias, entretanto reproduz aspectos contraditórios, inerentes às políticas públicas para habitação social, como a prevalência da lógica empresarial, a periferação das camadas sociais urbanas mais carentes, a participação reduzida de formas alternativas de construção e a desarticulação com as estratégias de planejamento urbano.

Palavras-chave: Programa Minha Casa, Minha Vida; habitação social; problemática urbana.

ABSTRACT

This study aims to detect and evaluate the main contributions of the Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), the most recent initiative of the Brazilian government concerned with the issue of social housing. This public action was designed to deal with the housing problems of lower income families in the country, and involves all the federal states, among them the state of Santa Catarina. Theoretically, the results of the PMCMV have been examined in relation with some critical terms of the discussion about State involvement with urban problems, particularly with the housing question in capitalist societies. The analysis makes use of quantitative results in terms of housing units contracted through the PMCMV from April 2009 to August 2011, and is also based on field research carried out through interviews with representatives of major institutions involved in the implementation of that Program in the Greater Florianópolis area. It was found that the PMCMV has significant results in terms of the offer of new homes. However it reproduces some of the main contradictory aspects generally inherent to public policies for social housing, as the prevalence of a private business logic, the increase of the suburban character of low income housing, which is continually driven to the urban peripheries – mainly in what concerns the poorest urban strata – , the lack of meaningful alternative forms of construction and the absence of actual interactions with strategies of urban development planning.

Keywords: Programa Minha Casa, Minha Vida; social housing; urban problems.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	21
1.1 TEMA E PROBLEMA	21
1.2 OBJETIVOS.....	23
1.2.1 Objetivo Geral	23
1.2.2 Objetivos Específicos.....	23
1.3 ASPECTOS METODOLÓGICOS.....	24
1.4 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO	26
2 CONTEXTUALIZAÇÃO ANALÍTICA: A HABITAÇÃO DE CUNHO SOCIAL NO CENTRO DA PROBLEMÁTICA URBANA.....	27
2.1 CONTRADIÇÕES DA URBANIZAÇÃO CAPITALISTA E O NECESSÁRIO ENVOLVIMENTO DO ESTADO NA PROBLEMÁTICA URBANA	28
2.2 A QUESTÃO HABITACIONAL NO CENTRO DA PROBLEMÁTICA URBANA	37
2.3 CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROBLEMA ESPECÍFICO DA PESQUISA: Nota sobre a questão urbana e o problema habitacional no Brasil	46
3 TRAJETÓRIA DA POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL	55
3.1 SISTEMA FINANCEIRO DE HABITAÇÃO (SFH): Criação, auge e declínio	55
3.2 O PERÍODO PÓS-BNH.....	61
3.3 A BUSCA POR UMA NOVA POLÍTICA HABITACIONAL: Ministério das Cidades e a Política Nacional de Habitação	67
4 PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA (PMCMV)	73
4.1 MODALIDADES DO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA	75
4.1.1 Programa Nacional de Habitação Urbana – PNHU.....	77
4.1.2 Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR.....	82
4.1.3 PMCMV – Recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR).....	84
4.1.4 PMCMV Entidades – Recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS)	89

4.2 DISTRIBUIÇÃO DAS METAS DO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA	91
5 A EXECUÇÃO DO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA: UMA ANÁLISE DE RESULTADOS À LUZ DA QUESTÃO HABITACIONAL.....	97
5.1 DÉFICIT HABITACIONAL NO BRASIL: Contextualização.....	97
5.2 PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA: Visão geral dos resultados	99
5.3 DEBATENDO O PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA	108
5.4 PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA: Uma breve análise da experiência em Santa Catarina	114
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	127
REFERÊNCIAS.....	133
APÊNDICE A – Roteiro de entrevistas.....	145
APÊNDICE B – Lista dos entrevistados	147
APÊNDICE C - Entrevistas	149
ANEXO I – Especificações técnicas dos empreendimentos PMCMV/Recursos FAR.....	189

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Estrutura de recursos do SFH	57
Figura 2 – Origens de recurso e modalidades do PMCMV.....	76
Figura 3 – Fluxograma de operações PMCMV/PNHU.....	81
Figura 4 – Fluxograma de operações PMCMV/Recursos FAR	86
Figura 5 – Fluxograma de operações PMCMV Entidades/PNHR	90
Figura 6 – PMCMV: Distribuição por faixa de renda familiar (2009-2011)	101
Figura 7 – PMCMV: Distribuição por modalidade (2009-2011).....	102
Figura 8 – PMCMV: Distribuição por faixa de renda familiar do PNHU (2009-2011).....	103
Figura 9 – PMCMV: Distribuição entre modalidades para a faixa de 0 a 3 SM.....	104

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Valor das unidades habitacionais PMCMV/Recursos FAR	88
Tabela 2 – Distribuição da meta inicial do PMCMV, por unidade da federação e regiões	92
Tabela 3 – Distribuição da meta física PMCMV2/Recursos FAR, por unidade da federação e regiões	94
Quadro 1 – Modalidades do PMCMV – Quadro-Resumo	95
Tabela 4 – Brasil: déficit habitacional e percentual em relação aos domicílios particulares permanentes – 2000-2008	98
Tabela 5 – Brasil: composição do déficit habitacional total – 2008	99
Tabela 6 – Brasil: componentes de inadequação dos domicílios urbanos duráveis – 2008	99
Tabela 7 – PMCMV: detalhamento da execução em número de unidades habitacionais (2009-2011)	100
Tabela 8 – PMCMV: Percentual de moradias entregues (2009-2011)	105
Tabela 9 – Contratações do PMCMV por faixa de rendimento, estados e regiões, em unidades habitacionais	107
Tabela 10 – PMCMV: Percentual de moradias entregues em Santa Catarina (2009-2011)	115
Tabela 11 – PMCMV: detalhamento da execução em Santa Catarina (2009-2011)	116
Tabela 12 – Contratações de financiamento habitacional junto à CEF: números de contratos por faixas de renda familiar e valores de financiamentos e subsídios (abril de 2009 a dezembro de 2011)	119

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH – Banco Nacional da Habitação
CCFGTS – Carta de Crédito FGTS
CCSBPE – Carta de Crédito SBPE
CEF – Caixa Econômica Federal
DFI – Danos Físicos ao Imóvel
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 por Tempo de Serviço
FJP – Fundação João Pinheiro
FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
IAP – Instituto de Aposentadoria e Previdência
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano
MIP – Morte e Invalidez Permanente
OGU – Orçamento Geral da União
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PAIH – Plano de Ação Imediata para Habitação
PAR – Programa de Arrendamento Residencial
PCS – Programa Crédito Solidário
PlanHab – Plano Nacional de Habitação
PMCMV – Programa Minha Casa, Minha Vida
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNH – Política Nacional de Habitação
PNHR – Programa Nacional de Habitação Rural
PNHU – Programa Nacional de Habitação Urbana
PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
RIDE – Região Integrada do Distrito Federal e Entorno
SAC – Sistema de Amortização Constante
SACRE – Sistema de Amortização Crescente
SBPE – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SCI – Sociedade de Crédito Imobiliário
SFH – Sistema Financeiro da Habitação

SFI – Sistema de Financiamento Imobiliário
SHIS – Sistema de Habitação de Interesse Social
SHM – Sistema de Habitação de Mercado
SNH – Sistema Nacional de Habitação
TR – Taxa Referencial
ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social

1 INTRODUÇÃO

As políticas públicas são os instrumentos através dos quais o Estado busca promover o bem-estar da sociedade e alcançar resultados satisfatórios nas suas mais diversas áreas de atuação. Nesse sentido, essas políticas se configuram como a totalidade de ações, metas e planos que o governo (em âmbito municipal, estadual ou federal) traça para obter êxito no atendimento às demandas do interesse público.

Tais demandas são identificadas pelo governo por meio da interação entre os diversos agentes da sociedade civil, os quais apontam as direções prioritárias que as políticas públicas devem seguir. Tendo em vista a relevância social e política do equacionamento da questão habitacional, ao transformar um cenário de tensões e injustiça social provocado pelo déficit habitacional em avanços nas condições de estabilidade, saúde pública e crescimento econômico, o desenvolvimento de políticas públicas voltadas a esse segmento torna-se fundamental. Sendo assim, o tipo de intervenção governamental que objetiva facilitar o acesso à moradia aos diversos grupos da população constitui o foco do presente estudo.

1.1 TEMA E PROBLEMA

O direito à moradia é reconhecido como direito social mínimo pela Constituição Federal do Brasil, sendo essencial ao alcance de um padrão de vida digno às camadas mais economicamente desprovidas da população. Apesar dessa consideração, o déficit habitacional brasileiro em 2008, de acordo com dados da Fundação João Pinheiro, foi estimado em 5,5 milhões de moradias, o que corresponde a 9,6% do total de domicílios no país. Neste déficit, uma característica evidente consiste na expressiva relação entre a falta de moradia e os baixos níveis de renda, o que pode ser constatado pelo fato de que a faixa de renda familiar de até três salários mínimos concentra 89,6% do déficit total.

Em contrapartida a essa situação, de dezembro de 2004 a maio de 2010, o estoque total de crédito habitacional no Brasil cresceu 318%, atingindo R\$107,7 bilhões, segundo dados do Banco Central. Nesse sentido, é importante destacar que o crédito habitacional privado não se dirige, em sua maior parte, às camadas mais pobres da população, haja vista a reduzida capacidade de pagamento e o alto risco de insolvência inerente a esses agentes.

Outro ponto relevante a ser considerado é o fato de que financiamentos habitacionais se caracterizam por contratos com prazos, na maioria das vezes, superiores a quinze anos. Tais tipos de contrato necessitam, assim, de um ambiente de estabilidade econômica e institucional que assegurem a continuidade da operação. Dessa forma, é justificada a interferência governamental no mercado de habitação, com o objetivo de impor a esse segmento maior eficiência alocativa e contribuir, por consequência, para delinear a evolução do mercado de crédito habitacional brasileiro.

As políticas habitacionais do governo permeiam toda a evolução recente da economia brasileira, possuindo significativa importância no incentivo à moradia adequada. A intervenção governamental na habitação pode acontecer de forma direta, com a concessão de moradia destinada à população de baixa renda, ou de forma indireta, por meio de regulamentação e subsídios ao financiamento habitacional. No Brasil, em termos institucionais, a trajetória das políticas públicas para habitação é marcada pela criação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), em 1964; a extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH), em 1986; e o surgimento da Política Nacional de Habitação, em 2004.

Ainda na efervescência do golpe militar, a instituição do SFH, conjuntamente com o Banco Nacional de Habitação, caracterizou uma resposta do governo à forte crise de moradia existente no país, o qual se urbanizava aceleradamente na época (BONDUKI, 2008). E, além disso, a criação desta estrutura buscava angariar apoio entre as massas populares urbanas e criar uma política permanente de financiamento, capaz de estruturar em moldes capitalistas o setor da construção civil habitacional. Nos dias atuais, mesmo com a extinção do BNH, o SFH continua sendo o principal responsável pelos empréstimos para casa própria no Brasil, caracterizando-se pelo redirecionamento dos recursos da caderneta de poupança para esse fim.

O mais recente programa governamental brasileiro voltado à habitação consiste no Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), lançado em 2009, criado com base nas diretrizes da Política Nacional de Habitação, instituída em 2004. O PMCMV tem por finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e compra de novas unidades habitacionais pelas famílias com renda mensal de até dez salários mínimos, que residam em qualquer município brasileiro (BRASIL, 2010). A meta inicial do programa era construir um milhão de habitações, priorizando o suprimento às necessidades de moradia das famílias com renda de até três salários mínimos. Assim sendo, o

Programa Minha Casa, Minha Vida busca contribuir para a redução do déficit habitacional e, ainda, estimula o crescimento do setor. Para isso, o programa estabelece parcerias entre União, estados e municípios, empresariado do setor e movimentos sociais.

Diante disso, o Programa Minha Casa, Minha Vida constitui o foco de atenção desta pesquisa. A indagação básica que norteou o espaço de levantamento de dados e informações, concomitante ao desenvolvimento da análise, diz respeito à lógica da concepção e estruturação do programa e à sua execução, tendo em vista a implícita proposta de contribuir para o equacionamento dos problemas de moradia das camadas mais necessitadas da população. Além disso, os aspectos das relações entre o setor público e a indústria da construção civil apresentam destaque analítico nesta abordagem.

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo Geral

O objetivo geral desta pesquisa é detectar e avaliar as contribuições da mais recente política pública brasileira voltada à questão da moradia, expressa no Programa Minha Casa, Minha Vida do governo federal, para o equacionamento dos problemas habitacionais das famílias de menor renda no país e no estado de Santa Catarina.

1.2.2 Objetivos Específicos

- Sistematizar material bibliográfico relevante sobre a problemática urbana no capitalismo e, no interior desta, a respeito da questão habitacional, com o intuito de situar o tema da pesquisa;
- Identificar as principais políticas públicas habitacionais brasileiras formuladas e executadas historicamente;
- Caracterizar o Programa Minha Casa, Minha Vida, descrevendo e analisando seus fundamentos e instrumentos de atuação, a fim de explicitar o seu significado em termos de avanços no trato com a questão da habitação de cunho social no país, salientando os elementos inovadores, e também as lacunas e críticas;
- Analisar a implantação do Programa Minha Casa, Minha Vida, avaliando os resultados em termos de acesso à moradia pela população de baixa renda em escala nacional e, com maior grau de profundidade, no estado de Santa Catarina, colocando em destaque e examinando

criticamente o aspecto relativo às parcerias entre o setor público e a iniciativa privada.

1.3 ASPECTOS METODOLÓGICOS

Considerando-se, primeiramente, que a presente pesquisa objetiva sistematizar material bibliográfico relevante sobre a problemática urbana e descrever a trajetória das principais políticas estatais no que tange à habitação popular, o levantamento dos dados necessários foi realizado por meio de pesquisa bibliográfica aos estudos já publicados sobre o tema; e através de consulta a fontes nacionais de estatísticas sistematizadas. A pesquisa bibliográfica busca abranger os principais autores relacionados ao tema da dinâmica urbana e habitação no Brasil, além de constituir subsídio para a análise histórica das ações governamentais em relação à moradia popular. Vale ressaltar que a pesquisa bibliográfica não é mera repetição do que já foi dito ou escrito sobre certo assunto, e sim propicia a análise de um tema sob nova abordagem (LAKATOS; MARCONI, 2007). As fontes nacionais de estatística, por sua vez, permitem acesso aos dados referentes à evolução da política habitacional no Brasil, dentre outros aspectos. Constituem fonte de dados estatísticos mais relevantes para a presente pesquisa: Caixa Econômica Federal (CEF), Fundação João Pinheiro (FJP) e Banco Central do Brasil (BCB).

Com vistas a atingir o objetivo específico relacionado à análise dos resultados da implantação do Programa Minha Casa, Minha Vida no Brasil e em Santa Catarina, a forma de coleta de dados qualitativos escolhida na pesquisa foram as entrevistas em profundidade. Tais entrevistas permitiram de identificar as diferentes maneiras de perceber e descrever o PMCMV, a partir das opiniões emitidas pelos entrevistados. Essa técnica de entrevista consiste em um recurso metodológico que objetiva recolher respostas a partir da experiência subjetiva de uma fonte, selecionada por deter informações que se deseja conhecer. Selltiz et al. (1987) afirmam que a entrevista em profundidade é extremamente útil para estudos do tipo exploratório, que tratam de conceitos, percepções ou visões para ampliar o entendimento sobre a situação analisada.

Nesse sentido, foram realizadas entrevistas em profundidade, no período de agosto a outubro de 2011, com representantes de cinco instituições vinculadas ao desenvolvimento do PMCMV na região da Grande Florianópolis, quais sejam: Caixa Econômica Federal (CEF),

Prefeitura Municipal de Florianópolis (PMF), Companhia de Habitação do Estado de Santa Catarina (COHAB/SC), Sindicato da Indústria da Construção Civil da Grande Florianópolis (Sinduscon), e Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

As entrevistas caracterizaram-se como qualitativas, semi-estruturadas, pois contaram com um roteiro de entrevistas (Apêndice A) elaborado com a finalidade de direcionar o andamento da pesquisa, muito embora os entrevistados tivessem a liberdade de abordar outros tópicos referentes ao tema principal, sempre que fosse conveniente. A escolha da amostra de entrevistados foi feita de forma não aleatória, considerando-se a relevância das instituições que representam dentro do escopo do programa. A lista com os nomes e cargos dos entrevistados, assim como as datas de realizações das entrevistas encontra-se no Apêndice B.

Quanto ao método, utilizou-se a comparação, com o objetivo de ressaltar as similaridades e diferenças entre os fenômenos investigados. Nas pesquisas econômicas, o método comparativo assume extrema importância, pois permite que os fatos sejam analisados levando em conta a segmentação por países, regiões geopolíticas, classes sociais, categorias profissionais, entre outros (GIL, 1991). Dessa forma, no presente estudo, foi investigada a execução do PMCMV estabelecendo-se comparações analíticas entre o levantamento bibliográfico a respeito da problemática urbana e da questão habitacional e os resultados percebidos na implantação do programa. Além disso, a análise quantitativa foi recortada por comparações de resultados em termos nacionais, entre regiões do país, dentro do estado de Santa Catarina e, principalmente, de acordo com as faixas de renda da população, diferenciando o PMCMV dentre suas diversas modalidades.

Por fim, as informações coletadas puderam ser analisadas através de interpretações qualitativas e quantitativas, as quais permitiram a percepção analítica de semelhanças e divergências entre as situações observadas. A utilização de dados qualitativos não deve ser desconsiderada nas pesquisas econômicas, tendo em vista o caráter social da investigação. Com a análise, objetivou-se estabelecer relações entre as hipóteses definidas e os dados efetivamente encontrados, visando a responder às perguntas inicialmente formuladas na pesquisa.

1.4 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

Esta dissertação é composta por seis capítulos, incluindo esta introdução, na qual se apresentam a problemática da pesquisa, seus objetivos e procedimentos metodológicos. No segundo capítulo, é realizada uma sistematização de aspectos importantes do debate sobre a problemática habitacional, na sua conexão com a dinâmica urbana, em termos gerais. Essa sistematização abrange a questão mais ampla da dinâmica urbana sob o capitalismo, em que se impõe a intervenção pública na produção e “gestão” de meios de consumo coletivo urbanos. A título de contextualização do assunto da pesquisa, considerações sobre a questão urbana no Brasil, com ênfase nos problemas habitacionais, também constam desse capítulo.

A evolução histórica dos programas voltados à habitação popular no Brasil é o tema do terceiro capítulo. Seu foco são as principais características e os resultados das políticas habitacionais criadas e executadas desde o surgimento do Sistema Financeiro da Habitação, em 1964, passando pelo período pós-BNH, e resultando nas características peculiares da Política Nacional de Habitação, iniciada em 2004. Ressaltam-se, em grande medida, os aspectos mais relevantes da criação do Ministério das Cidades, com suas propostas para a questão habitacional e desdobramentos importantes ao tema principal da pesquisa.

O quarto capítulo dedica-se a descrever o Programa Minha Casa, Minha Vida, iniciativa mais recente das políticas governamentais para habitação no Brasil. São abordadas as principais características do programa, formas de funcionamento e modalidades. A distribuição de metas e recursos do PMCMV também é apresentada no capítulo, fomentando a discussão dos resultados obtidos na pesquisa.

A análise dos resultados efetivamente alcançados pelo Programa Minha Casa, Minha Vida é realizada no quinto capítulo. Procura-se estabelecer uma comparação entre as premissas do programa e os dados coletados ao longo da pesquisa, no Brasil e em Santa Catarina, discutindo-se tais resultados à luz do debate teórico sobre a problemática urbana e a intervenção governamental. O enfoque do quinto capítulo situa-se especialmente em identificar a efetividade do PMCMV no atendimento à demanda habitacional dos beneficiários das camadas de menor renda da população. O último capítulo se dedicará às considerações finais da dissertação e às recomendações para estudos futuros sobre o tema abordado.

2 CONTEXTUALIZAÇÃO ANALÍTICA: A HABITAÇÃO DE CUNHO SOCIAL NO CENTRO DA PROBLEMÁTICA URBANA

O objetivo deste capítulo é reconhecer o “terreno” ao qual pertence o tema geral desta dissertação, a saber, o envolvimento decisivo do Estado na oferta habitacional para camadas desfavorecidas da população brasileira. Conforme destacado no capítulo introdutório da dissertação, não é de outra coisa que se trata, com efeito, o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), com suas inovações na matéria – sobre as quais se falará posteriormente no trabalho – comparativamente ao que já se fez antes no país em relação ao assunto.

Todavia, o envolvimento público no setor habitacional não é senão um aspecto do amplo leque de funções cumpridas pelo Estado no seu duplo papel de promotor do desenvolvimento econômico e, procurando mitigar as tensões inerentes à existência e principalmente ao aumento das desigualdades, de regulador social. Esse papel é especialmente destacado no meio urbano, pois o processo de urbanização, notadamente quando acelerado – como observado em distintos países –, costuma exibir as cidades tanto como palcos de dinamização da economia, quanto como, paralelamente, ambientes em que várias carências se avolumam entre os estratos mais pobres dos contingentes urbanos.

A observação de diferentes experiências permite constatar que ao setor público é atribuída responsabilidade incontornável no equacionamento dessas carências, entre as quais as relativas ao setor habitacional figuram com grande destaque. Esse envolvimento público nos problemas evidenciados e intensificados pela urbanização, particularmente no que concerne ao setor habitacional, não deve surpreender. Numa aproximação inicial, cabe citar Mingione (1981) sobre a complexidade dos processos territoriais vinculados à dinâmica capitalista: “[a] urbanização é o mais complexo e abrangente desses processos. Ela é caracterizada por várias importantes contradições sociais. Uma das mais importantes e persistentes é a questão da habitação (...)” (p. 27).

Contextualizar analiticamente a problemática do envolvimento do Estado na oferta de habitação para estratos sociais de baixo poder aquisitivo implica, primeiramente, expor a lógica subjacente à necessária intervenção da esfera pública nos problemas urbanos, caracterizando essa participação. Implica igualmente, e com destaque, especificar os termos desse envolvimento no tocante ao setor

habitacional. Complementando a contextualização, mas salientando aspectos, por assim dizer, geohistóricos, cabe também salientar a situação brasileira, inserida no contexto latino-americano, quanto à problemática urbana em geral e habitacional em particular. Tal é a seqüência adotada neste capítulo.

2.1 CONTRADIÇÕES DA URBANIZAÇÃO CAPITALISTA E O NECESSÁRIO ENVOLVIMENTO DO ESTADO NA PROBLEMÁTICA URBANA

As descobertas e os estudos arqueológicos não permitem dúvidas sobre quão antigo é o estilo citadino de vida. Recorrendo a esses resultados, Castells (1983) assinala que o aparecimento das primeiras formas de cidade ocorreu no final do período neolítico, por volta de 3.500 antes de Cristo, na Mesopotâmia.

Isso significa, obviamente, que a realidade urbana, considerando-se a história da humanidade como um todo, precede amplamente o capitalismo. E, em relação a esse assunto, pouco importam, vale destacar, as disputas sobre o quanto se pode ou deve recuar no tempo para poder referir à existência desse sistema social: se cinco séculos, como propõe Wallerstein (1999), ou muito mais, na perspectiva de Braudel (1998).

Entretanto, não é menos verdade que o capitalismo, especialmente o capitalismo industrial, afetou forte e irreversivelmente a vida citadina. Tornando-se também industrial, isto é, deixando de ser apenas comercial, a cidade foi envolvida em processo que Lefebvre (1970) chama de urbanização da sociedade como um todo. A industrialização passou, desde então, a figurar como elemento fundamental da relação entre crescimento urbano e dinamização da economia, marcante na sociedade moderna, quer dizer, capitalista.

É nesse contexto que tem completa pertinência a assertiva de Braudel (1997), para quem, “[n]o Ocidente, capitalismo e cidades, no fundo, foi a mesma coisa” (p. 471). O mesmo pode ser dito sobre a seguinte postulação de Harvey (1973) a respeito da conformação socioespacial básica da vida capitalista: “[c]idade, subúrbio e área urbana estão agora incorporados no interior do processo urbano” (p. 308).

A imbricação entre capitalismo industrial e urbanização não é algo fortuito. No dizer de Marx e Engels (1984), “[a] cidade é (...) a realidade da concentração da população, dos instrumentos de produção,

dos prazeres, das necessidades (...)” (p. 64). No âmbito da industrialização, esses traços autorizam falar sobre o ambiente urbano nos termos de uma combinação entre mercado, face, aliás, que a cidade sempre apresentou historicamente – a “cidade (...) é antes de tudo um mercado” (BRAUDEL, 1997, p. 459) –, e meio produtivo – a cidade da 1ª Revolução Industrial, diferentemente das formas cidadinas históricas até então, é uma “aglomeração destinada a produzir” (LIPIETZ, 1974, p. 21).

Numa palavra, a cidade é “útil” ao capitalismo industrial, e é mesmo elemento condicionador do seu desempenho. Ao mesmo tempo, este lhe intensifica a expansão e lhe “modela” incontornavelmente a forma.

Na abordagem desse vínculo, o qual, em última análise, diz respeito a aspectos da conexão entre o modo de produção capitalista e o espaço, Lamarche (1976) dirige a atenção à esfera da circulação do capital. Para esse autor, “a cidade se desenvolve conforme as exigências da circulação do capital e das mercadorias (...). Ela [a cidade] se apresenta como o local em que os fatores de produção e a demanda estão concentrados” (p. 85).

No centro dessa abordagem figura o entendimento de que “os custos de circulação (...) dependem da distância que separa os diferentes agentes econômicos e, em particular, da organização espacial de suas atividades” (op. cit., p. 90). Assim, esses custos são vistos como um elemento essencial em termos analíticos, e as intervenções públicas e privadas – “modeladoras” do espaço urbano – revelam-se fundamentalmente motivadas pelo interesse em reduzi-los.

De sua parte, Lojkin (1981) coloca ênfase no atributo da cidade que se refere à socialização das condições de produção e reprodução ampliada das formações sociais capitalistas. Nessa orientação, tal autor destaca uma dupla característica na cidade capitalista:

de um lado, a crescente concentração dos “meios de consumo coletivos” que vão criar pouco a pouco um modo de vida, novas necessidades sociais (...); de outro, o modo de aglomeração específica do conjunto dos meios de reprodução (do capital e da força de trabalho) que vai se tornar, por si mesmo, condição sempre mais determinante do desenvolvimento econômico. (p. 124).

Central nessa análise é o papel dos “meios de consumo coletivo”. O melhor é conceder a palavra ao próprio autor:

Por “meios de consumo coletivo”, entendemos a totalidade dos suportes materiais das atividades destinadas à reprodução ampliada da força de trabalho social (...).

Concretamente, isso refere hoje à totalidade das facilidades médicas, esportivas, educacionais, culturais e de transporte público. (...)

Atualmente, os aumentos em produtividade, como os na velocidade de circulação do capital, ocorrem cada vez mais através dessa socialização do consumo. A educação básica e a reprodução ampliada (mais treinamento, retreinamento) da força de trabalho complexa pressupõem, de fato, não somente a mecanização (...), a *cooperação* dos trabalhadores combinando a sua simples força de trabalho em força de trabalho social, mas também a concentração de meios de educação e pesquisa e o completo conjunto de pré-condições na nova reprodução da força de trabalho = parques, habitação, facilidades de transporte etc. (LOJKINE, 1976, p. 121 – itálico no original).

É importante caracterizar claramente a natureza dos “meios de consumo coletivo”, que são instrumentos ou bases de consumo, integrantes das condições gerais da produção capitalista das quais a urbanização constitui um componente chave. Essa caracterização é favorecida pelo realce do seu contraste.

Enquanto os *meios de consumo individual* (p. ex. alimentos ou roupas) são (1) mercadorias, separadas dos seus meios de produção, (2) consumidos individualmente e (3) destruídos no processo de consumo, os *meios de consumo coletivo* (p. ex. escolas, hospitais) produzem (1) serviços (ou “efeitos úteis”) (p. ex. lições, assistência médica) – não mercadorias – que são inseparáveis dos seus meios de produção, (2) são consumidos coletivamente e (3) não são destruídos no ato de consumo. (PICKVANCE, 1976, p. 18 – itálico no original).

Todavia, os “meios de consumo coletivo” encerram uma grande contradição, verdadeiramente fundamental, da urbanização capitalista. Essa contradição tem a ver com o fato de que “os meios coletivos de consumo (...) são de um lado requeridos pelo capital para uma reprodução adequada da força de trabalho e exigidos pelas massas populares, e, de outro lado, são geralmente não rentáveis numa produção capitalista” (CASTELLS, 1977, p. 165).

Esse aspecto pertence ao terreno dos limites capitalistas da urbanização. Mais especificamente, inscreve-se nas limitações ao financiamento dos referidos meios de consumo (assim como dos meios de comunicação): “*do ponto de vista do capital, as despesas de consumo são despesas sem retorno (...)*. Nesse sentido, elas permanecem sempre para o capital como despesas supérfluas que devem ser comprimidas ao máximo” (LOJKINE, 1981, p. 161 – itálico no original).

O ponto em questão é a pouca atratividade que esses meios de consumo coletivo têm, historicamente, junto ao capital privado. Essa condição deriva das próprias características básicas desses meios, a saber, o seu caráter coletivo, a sua durabilidade e a sua indivisibilidade, um perfil que, de um modo geral, tende a ser contrário

aos imperativos do lucro. Devido à baixa velocidade da rotação do capital nestes setores, ao risco representado e à descontínua natureza da progressão da demanda por eles, transporte público, escolas, centros de pesquisa, parques... constituem tantos numerosos domínios estranhos à *lucratividade* capitalista, ao mesmo tempo em que são necessários à reprodução de conjunto das formações sociais capitalistas. (LOJKINE, 1976, p. 133 – itálico no original).

A resposta a essa contradição repousa, historicamente, na intervenção do Estado, espécie de contratendência no âmbito do capitalismo às consequências mais agudas, socialmente falando, da “sua” própria urbanização. A ausência ou quase ausência do capital privado na produção desses meios de consumo representa uma lacuna que, com efeito, só pode ser preenchida pela esfera pública, a qual – vale frisar – ocupa-se primordialmente do que não interessa ao primeiro, como Lefebvre (1974a) realça não sem ironia: “a empresa ‘privada’ deixa ao Estado, às instituições, aos organismos ‘públicos’ outra coisa além do que é por ela recusado por ser excessivamente custoso?” (p. 86).

Seja como for, essa intervenção não deixa de se revelar, ao menos parcialmente, como ação pública de cunho “regulador” em termos sociais. Obras, financiamento, ação fiscal e planejamento, principalmente no que concerne às definições quanto ao uso do solo, representam os instrumentos gerais dessa ação do Estado.

Mas o envolvimento público na produção – o que implica distribuição e, portanto, impacto tanto na economia urbana, inclusive pelo jogo das externalidades, como na forma espacial da cidade – e na gestão dos meios de consumo coletivo, objetivando o equacionamento dessa contradição “clássica” da urbanização capitalista, é marcada não só pelas exigências do capital. É também decorrente das demandas sociais, sobretudo da origem vinculada às massas populares. Assim, como sublinha Castells (1977), esse envolvimento da esfera pública, em vez de exprimir uma regulação por assim dizer automática, resulta, talvez muito mais, de processos políticos. De fato:

O envolvimento do Estado surge, em parte, porque meios coletivos têm que ser encontrados para fazer o que capitalistas individuais não podem razoavelmente fazer, e em parte porque a luta de classe requer as mediações do aparato estatal, se algum tipo de investimento deve, de alguma forma, ser realizado em áreas socialmente sensíveis. (HARVEY, 1982, p. 404).

Ao mesmo tempo, a intervenção do Estado nesses termos, materializada principalmente na instalação e distribuição de equipamentos urbanos, não deixa de espelhar, ela própria, “as contradições e as lutas de classe geradas pela segregação social dos valores de uso urbanos” (LOJKINE, 1981, p. 171). Mas não se trata só, na ação estatal, de reflexo. Ainda mais importante é que, sem “suprimir a contradição entre meios de reprodução do capital e meios de reprodução da força de trabalho, a política urbana vai exacerbá-la (...)” (ibid.). A segregação implícita na prática estatal referente ao planejamento urbano e à definição do uso do solo na cidade, por exemplo, é um aspecto importante desse processo, como salienta Lefebvre (1974b).

Assim, “a intervenção do Estado no urbano, que se queria um elemento regulador, torna-se uma nova fonte de contradições e de conflitos a nível (sic) do conjunto das camadas populares” (CASTELLS, 1977, p. 167). Isso ganha tradução em manifestações mais ou menos recorrentes de crises da política urbana, quer dizer, crises no âmbito “da

intervenção do Estado sobre os efeitos da crise urbana” (op cit., p. 184). Isso é verdade em países das áreas centrais do capitalismo mundial, e apresenta-se com contornos especialmente fortes no exterior de tais áreas.

Por exemplo, Jaramillo (1986), focalizando a América Latina para falar do que designa como “capitalismo periférico”, assinala que, aos elementos da crise “clássica” da urbanização capitalista testemunhados nos países centrais, e aos aspectos contraditórios que cercam a intervenção do Estado nessas realidades, somam-se, na “periferia”, alguns problemas mais ou menos específicos.

A má qualidade dos equipamentos urbanos construídos e disponibilizados para as camadas mais necessitadas é um desses problemas, coroando tendência de oferta de meios de consumo coletivo voltados prioritariamente às esferas da acumulação e do consumo de elevado poder aquisitivo. Por trás disso está a maior capacidade dos estratos mais afluentes em influenciar a ação do Estado, conforme destacado também por Harvey (1973), um aspecto que se manifesta, por exemplo, na desigual distribuição dos equipamentos, considerando-se aspectos quantitativos e qualitativos, no espaço da cidade, reforçando a segregação socioespacial. A pequena destinação de recursos para tais equipamentos, frente a necessidades que, além de imensas, se agravam pela velocidade de uma urbanização nutrida por migrações não raro caudalosas na trajetória latino-americana (SINGER, 1976), constitui outro exemplo.

A ação do Estado nesses termos é permeada, como se observa, por fortes conflitos de interesses, apresentando-se, portanto, o espaço urbano como um efetivo campo de lutas pelo “direito à cidade” (LEFEBVRE, 1974b). Entretanto, em que pese as disputas, as intervenções estatais tendem a seguir uma racionalidade econômica. Suas ações expressam as tensões entre diferentes forças da sociedade, mas,

certamente refletindo em cada momento uma correlação de forças determinada, (...) o Estado tentará escolher suas ações de tal maneira que com seus recursos limitados elas tenham o impacto mais favorável sobre a acumulação de capital. Ante várias opções para chegar ao mesmo efeito, o Estado tenderá a escolher a que implique em menos custos, certamente dentro dos limites que lhe impõe o confronto entre as classes. (JARAMILLO, 1986, p. 26).

Essa racionalidade, presente no planejamento e nas demais ações do Estado relativamente ao urbano, implica uma luta permanente pela redistribuição dos custos gerais – inerentes à necessidade de, entre outras coisas, produzir e gerir os meios de consumo coletivo – em prejuízo de setores não capitalistas e mesmo de frações capitalistas não hegemônicas. Isso transparece particularmente na gestão dos fundos estatais, haja vista que “cada fração de capital tentará fazer com que estes recursos sejam designados de maneira preferencial para ações que beneficiem diretamente sua acumulação particular (...)” (op cit., p. 28).

É nesse contexto que se faz referência, como aludido anteriormente, à diferenciação, presente na ação do Estado, quanto à produção de meios de consumo coletivo ou, como prefere Jaramillo (op. cit.), de “valores de uso coletivo urbano”. Pode-se falar, especialmente em países externos às áreas centrais da economia mundial, em hierarquização na ação estatal. De modo esquemático, cabe indicar que a maior prioridade costuma ser atribuída àqueles meios de consumo que afetam diretamente a produção de mais-valia, quer dizer, a esfera de atuação do capital privado. Em seguida, atendem-se as necessidades de consumo das camadas mais afluentes, e só depois é que se volta a atenção para os valores de uso coletivo urbanos destinados à reprodução da força de trabalho. Mas não está ausente desse perfil de intervenção a influência de critérios seja de legitimação do Estado (obras de prestígio, por exemplo), seja de confronto com os estratos sociais mais necessitados, os “grupos sociais excluídos” de que fala Corrêa (1989), cuja participação na “modelagem” do espaço urbano ocorre principalmente pela produção da favela.

Esses problemas, de uma maneira geral, não dão mostras de arrefecimento. A rigor, parecem intensificar-se, como indicam estudos internacionais sobre a “cidade na globalização” que põem em relevo aspectos de polarização social e fragmentação, implicando, claro, segregação (p. ex. Dear e Flusty, 1998). Mesmo um veículo da *media* internacional não inclinado à crítica do *status quo* reconhece, numa grande *survey* sobre as cidades no final do século XX, a urgência representada pelas disparidades socioespaciais, pela diferenciação intraurbana, mesmo que o ângulo explorado na matéria tenha sido o da eficiência econômica na gestão urbana (TURN..., 1995).

Para a América Latina, Mattos (2002) destaca, como editor de um número especial da revista chilena *EURE* dedicado às mudanças nas grandes cidades do subcontinente na chamada era da globalização, o fato de que

[a] maior parte dos estudos sobre os efeitos urbanos e territoriais desses processos [mudanças tecnológicas e produtivas no âmbito da globalização] tende a coincidir em que um dos mais significativos [desses efeitos] tem sido a recuperação da importância das grandes cidades e de seu crescimento, e o consequente desencadeamento de novas modalidades de expansão metropolitana, nas quais a suburbanização, a policentralização, a polarização social, a segregação residencial, a fragmentação da estrutura urbana etc., aparecem como traços destacados de uma nova geografia urbana. (MATTOS, 2002, p. 5)

Diante disso, chama a atenção que, em tendência que em certos meios se tornou *mainstream* no debate sobre o urbano, o foco das atenções tenha sido em grande parte desviado dessas questões.

Se durante largo período o debate acerca da *questão urbana* remetia, entre outros, a temas como crescimento desordenado, reprodução da força de trabalho, equipamentos de consumo coletivo, movimentos sociais urbanos, racionalização do uso do solo, a *nova questão urbana* teria, agora, como nexos central a problemática da *competitividade urbana*. (VAINER, 2002, p. 76).

Nessa, por assim dizer, “nova questão urbana”, a ênfase recai inteiramente na associação da cidade com a lógica dos negócios, permitindo analogias, conforme explorado por Vainer (op. cit.), entre cidade e mercadoria (cidade como algo a ser “vendido”, portanto, como objeto de intensa ofensiva de *marketing* urbano) e entre cidade e empresa (cidade gerida – gerenciada? – para atrair investimentos, concorrendo com outras cidades, num verdadeiro empresariamento da gestão urbana). Tudo isso aparece escorado em construção de consenso sobre as necessidades da cidade e sobre a forma de alcançar objetivos de expansão econômica, numa “despolitização planejada [que] é, ela também (...), parte das garantias oferecidas aos *parceiros privados*” (VAINER, op cit., p. 96 – itálico no original).

O apelo, nas últimas décadas, desse ângulo dos estudos sobre a cidade, em que a competitividade ocupa o centro do interesse, transparece, por exemplo, na preparação de número temático completamente dedicado ao assunto numa revista como *Urban Studies*, de circulação internacional (cf. William e Turok, 1999). Sassen (1998) permite vislumbrar aspectos do contexto em que tal tendência se fortaleceu em artigo sobre enfoques teóricos e metodológicos para a análise das cidades na economia globalizada. Tem destaque, entre outras coisas, o fato de a forte demanda por serviços (financeiros e outros), exercida de modo particularmente intenso na globalização contemporânea, afetar a cidade a ponto de ensejar designações do tipo “nova economia urbana”.

Essa orientação nos estudos urbanos, e principalmente as opções de política que tanto a inspiram como a refletem, tem pouco (se tanto) a dizer sobre as contradições da urbanização capitalista, os contornos das quais parecem cada vez mais fortes na atualidade, como já referido. Nesse contexto, clamando por ações públicas condizentes, sobressaem os problemas vinculados à habitação. Por exemplo,

[n]a organização interna dos espaços metropolitanos, o fluxo de novos habitantes desprovidos suscita formas específicas características da periurbanização. (...) [V]astos espaços fora da cidade se transformam em “zonas de urbanização irregular”: loteamentos precários e ilegais permitem apropriar-se de pequenas parcelas nas quais as famílias pobres autoconstroem sua pequena casa, frequentemente desprovida de equipamentos básicos e de todo elemento de conforto. Muitas nuances poderiam ser indicadas para descrever o mecanismo global da periurbanização, mas, de toda maneira, ela reforça a oposição entre os espaços dos ricos e aqueles dos pobres, entre a cidade legal e a cidade ilegal (ROCHEFORT, 2002, p. 10).

É momento de perscrutar os traços deste componente essencial do processo de urbanização que é o setor da habitação. Abordá-lo significa avançar na especificação de aspectos importantes seja das contradições da urbanização capitalista, seja do envolvimento do Estado na problemática urbana.

2.2 A QUESTÃO HABITACIONAL NO CENTRO DA PROBLEMÁTICA URBANA

Representando concentração das condições de produção e reprodução das formações sociais capitalistas, como se destacou, a cidade tem na habitação um integrante fundamental da “divisão econômica e social do espaço”, para utilizar uma expressão de Lipietz (1974). De fato, “como um dos grandes meios de subsistência dos trabalhadores a habitação é *globalmente* uma condição da reprodução ampliada (...)” (op cit., p. 75 – itálico no original), tanto quanto os já referidos meios de consumo coletivo. Aliás, sua relação, ou analogia, com tais meios merece ser destacada.

Torna-se cada vez mais difícil dissociar a habitação, cuja apropriação aparenta ser individual, do ambiente urbano, não podendo mais ser ela reduzida, atualmente, a uma “máquina para viver”, na medida em que virou elemento integral de uma entidade que não pode ser consumida senão coletivamente: a cidade. (LOJKINE, 1976, p. 123).

Foi com o avanço da industrialização, em processo que, conforme assinalado, levou à urbanização da sociedade como um todo, que os problemas vinculados à habitação adquiriram efetivo relevo. A rigor, como assinala Lefebvre (1974a), tais problemas ganharam contornos de verdadeira urgência comparativamente a outros problemas vivenciados pelas cidades. A observação histórica ampara tal assertiva e mostra que as razões disso não são fortuitas.

Há, por certo, relatos sobre os níveis de miséria e sordidez presentes nos arrabaldes de importantes cidades europeias já no século XVII, logo, antes da explosão industrial, pelo que salienta Braudel (1997). E, ao longo do século XVIII, descortinam-se facilmente “bairros terríveis, muitas vezes favelas, com cabanas ignóbeis (...)” (op. cit., p. 507), em aglomerações como Londres ou Paris. Mas é inquestionável que os registros realmente impressionantes ligam-se aos movimentos da chamada Revolução Industrial, que transformaram várias cidades da Europa em verdadeiras bombas de sucção de contingentes cada vez mais numerosos e para os quais encontrar alojamento constituía uma exigência incontornável.

Marx (1976) não economizou palavras para, examinando realidades urbanas em meados do século XIX, denunciar que, “quanto

mais a acumulação do capital é rápida, mais as habitações operárias tornam-se miseráveis” (p. 624). Engels (1985), de sua parte, em livro clássico sobre a situação dos trabalhadores ingleses naquele período, descreveu condições habitacionais verdadeiramente dramáticas. Numa palavra, a expansão industrial aparece historicamente como um quase sinônimo, no seu primeiro grande surto em solo europeu, de situação habitacional absolutamente deplorável para as camadas pobres das realidades urbanas.

Na esteira (histórica) desse processo, com o crescimento industrial e urbano testemunhado em diferentes países na segunda metade do século XX, o mercado de habitação tanto se ampliou como se generalizou. Ao mesmo tempo, e por conta disso, o setor da construção passou a ocupar um lugar proeminente na produção em geral, tornando-se um vetor do processo pelo qual, relativamente ao urbano, a “economia política se (...) [tornou] economia política do espaço”, nas palavras de Lefebvre (1974b, p. 261). A razão é que a habitação passou a desempenhar, e de modo cada vez mais significativo, um papel fundamental na conformação da cidade, afetando consideravelmente a própria dinâmica urbana. Daí a constatação de que

[o]s processos sociais básicos no interior da cidade (...) relacionam-se à alocação, tanto pelo mercado como pelos meios burocráticos, de habitação escassa e desejável, e à resultante luta em torno desta travada por distintos grupos localizados em diferentes pontos na hierarquia da habitação. (SAUNDERS, 1986, p. 118)

Dizer que o mercado de habitação cresceu e se generalizou equivale a considerar que a penetração da racionalidade capitalista no setor habitacional se difundiu e aprofundou. A habitação tornou-se, em grande medida, uma mercadoria – um valor de troca –, o correspondente sistema de produção sobressaindo perante os sistemas comandados por outras lógicas, como a lógica não mercantil (em que o agente central é o próprio usuário, sendo a habitação um valor de uso) ou a rentista (o próprio dono do terreno é que protagoniza as atividades que culminam na edificação, para posterior venda ou aluguel).

A presença da racionalidade capitalista nesse setor aparece sobretudo encarnada na figura do promotor ou incorporador imobiliário, tornado agente fundamental da configuração do espaço urbano ao lado de outros, como os que operam na produção e circulação de mercadorias em geral, os proprietários e/ou possuidores de terrenos, o próprio Estado

e mesmo os “grupos sociais excluídos” (CORRÊA, 1989). As funções daquele agente envolvem escolha e aquisição do terreno, avaliação do mercado, concepção e desenvolvimento do projeto, obtenção/definição de recursos financeiros para cobrir a operação (abarcando tanto as etapas de produção da mercadoria habitação como o processo de comercialização), construção (geralmente contratada) e venda (RIBEIRO, 1982).

Alguns importantes aspectos dessa racionalidade na produção de habitações devem ser destacados. Um deles é que, sendo a habitação uma mercadoria cara sob quaisquer critérios, o capital privado tende a privilegiar a demanda solvável, isto é, produzir quase que tão somente para as camadas sociais que podem pagar. O resultado é a escassez de moradias para os mais pobres ou mesmo a “falta de alojamentos a ‘alugueis’ razoáveis na cidade” (LAMARCHE, 1976, p. 116), uma realidade que Engels (1988) já observara em cidades da Alemanha na segunda metade do século XIX, como indica a citação a seguir.

Aquilo que hoje se entende por falta de habitação é o agravamento particular das más condições de habitação dos trabalhadores que resultaram da repentina afluência da população às grandes cidades; é o enorme aumento dos alugueis, uma concentração ainda maior dos inquilinos em cada casa e, para alguns, a impossibilidade de até encontrar um alojamento (p. 16).

.....
 [Devido à expansão das cidades, à especulação e às ações de renovação urbana,] os trabalhadores vão sendo empurrados do centro das cidades para a periferia, (...) as residências operárias e as pequenas residências em geral vão se tornando raras e caras e muitas vezes é mesmo impossível encontrá-las, pois nestas condições a indústria da construção, à qual as residências de aluguel elevado oferecem um campo de especulação muito melhor, só excepcionalmente construirá residências operárias (p. 18 – sublinhado na citação).

De um modo geral, a produção privada de habitações para os contingentes de menor renda representa algum atrativo apenas em situações em que, por exemplo, a má qualidade da construção significa redução de custos ou a escassez de habitações é tão elevada que os

níveis de preços praticados no setor chegam a ser exorbitantes, pelo descompasso entre oferta e demanda. Mas a regra é o desinteresse pelo mercado de menor renda, quadro que tende a lubrificar as investidas dos promotores ou incorporadores imobiliários junto ao Estado para, esgrimindo argumentos que destacam os problemas causados pelo déficit em setor muito sensível socialmente, obter auxílio com vistas a ampliar a solvabilidade da demanda. Crédito à promoção/incorporação imobiliária, velocidade e desenvoltura na desapropriação de imóveis, subsídios e financiamentos para os compradores de habitações assim construídas são alguns dos principais instrumentos privilegiados pelo capital imobiliário na sua interlocução com o Estado (CORRÊA, 1989).

Outro aspecto da racionalidade capitalista nesse setor, ligado à situação abordada anteriormente, é que o predomínio da produção de imóveis para a demanda solvável tem importantes implicações socioespaciais, no sentido de que, entre outras coisas, cria e/ou reforça a segregação residencial. Esta representa, talvez, “a mais forte segregação social: (...) a segregação espacial cada dia mais forte entre locais de residência dos executivos e locais de residência dos operários e empregados” (LOJKINE, 1981, p. 227). Note-se que, em muitas cidades de maior porte, como em áreas metropolitanas dos Estados Unidos, a segregação residencial manifesta-se de par com a segregação étnica, conforme abordado por Johnston, Poulsen e Forrest (2006).

Lefebvre (1974b) faz, de fato, referência a uma segregação ao mesmo tempo social, econômica e cultural. Para esse autor, aliás, a multiplicação das “pessoas que se repartem de maneira segregada no espaço” (p. 258) é um traço maior do que é por ele entendido como um processo de real deterioração da vida nas cidades. Todavia, pela ótica do capital não há nesse quadro coisa alguma que represente anomalia ou agressão ao senso comum:

[C]laramente, a maneira como o capital flui mantém pouca relação com a necessidade ou as condições dos territórios com menores vantagens. O resultado é a criação de bolsões localizados com necessidades completamente desatendidas (...). [Em muitas cidades, assiste-se] a saída do capital das áreas em que as necessidades são maiores para suprir as demandas de comunidades suburbanas relativamente afluentes. Sob o capitalismo, isso é um comportamento bom e racional – é o que o mercado requer para a

alocação “ótima” dos recursos (HARVEY, 1973, p. 112).

É importante também mencionar o aspecto da expansão da racionalidade capitalista no setor habitacional que tem a ver com a imposição, junto à incorporação ou promoção imobiliária, de um perene “diálogo” com outro agente igualmente destacado do mundo urbano: o possuidor ou proprietário de terra. O peso desse agente tem razões quase óbvias. Gozando de exclusividade, por conta de vínculo juridicamente respaldado, no tocante ao acesso e usufruto da terra, o possuidor ou proprietário fundiário representa um obstáculo potencial ao desempenho capitalista no âmbito imobiliário em geral e no habitacional em particular. Assim, interações densas entre a esfera da incorporação/promoção e a esfera da posse/propriedade da terra são tão inevitáveis quanto (em teoria, pelo menos) tensas e até conflituosas.

A recusa à venda de terrenos, por exemplo, afeta a fluidez do setor imobiliário e, no interior deste, do setor habitacional, sendo o Estado frequentemente “chamado” a intervir para superar os entraves surgidos (do que decorrem ações de renovação urbana e desapropriações, entre outras). Daí a pertinência de uma postulação como a de Ribeiro e Azevedo (1996, p.22), segundo a qual a dinâmica imobiliária só pode ser plenamente compreendida caso se considere a complementaridade que forçosamente existe entre o mercado e o Estado: “não se poderia pensar a formação do mercado imobiliário desvinculada de uma forte intervenção estatal, como também não podemos conceber a política desassociada dos constrangimentos da racionalidade do mercado”.

Mesmo sem recorrer à situação extrema representada pela recusa à venda de terrenos, vislumbra-se tensão, no vínculo indicado, por conta do próprio significado da renda da terra urbana. Esta decorre da propriedade privada e representa um dos limites à urbanização capitalista, constituindo uma “rugosidade” que se interpõe, de uma forma ou de outra, às ações da incorporação/promoção imobiliária. Por essa razão, figura costumeiramente no centro dos embates e, por parte do capital imobiliário, das tentativas de obtenção de vantagens sobre os proprietários/possuidores de terra: Lipietz (1974) fala, a respeito do assunto, em diferentes tentativas de obtenção de sobrelucros de, por exemplo, localização, urbanização ou antecipação.

Mas a renda da terra repercute igualmente em termos de segregação socioespacial, outro aspecto da crescente presença da lógica

capitalista no setor imobiliário e habitacional, como já assinalado. A razão é simples: o preço da terra é um importante determinante da configuração do espaço urbano, no sentido de que, na esfera mesma do mercado – ainda que por trás possa figurar a ação do Estado –, a variação geográfica de tal preço interfere na “divisão econômica e social do espaço” (LIPIETZ, 1974). Como destaca Lojkine (1976), uma manifestação básica da existência da renda da terra urbana, com efeito, é a segregação associada à formação do preço da terra, a qual transcende, na sua incidência, a órbita da produção do espaço edificado para fins somente habitacionais. A tradução desse amplo efeito pode ser vista, por exemplo, na

- (1) oposição entre o centro, onde os preços da terra são os mais altos, e a periferia.(...) [E]ssa “renda de situação” é explicada pelo papel chave dos efeitos de aglomeração;
- (2) crescente separação entre áreas e habitações reservadas para os estratos sociais mais afluentes e áreas de habitações para trabalhadores;
- (3) dispersão generalizada de “funções urbanas”, espalhadas para áreas geograficamente separadas e crescentemente especializadas em termos funcionais: distritos de escritórios, zonas industriais, áreas residenciais etc. (LOJKINE, 1976, p. 138).

As referências a esse conjunto de aspectos da crescente presença da racionalidade capitalista no setor imobiliário e especificamente no setor habitacional impõem enfatizar, como se percebe nos parágrafos anteriores, a importância e o desempenho de um dos protagonistas centrais da urbanização: o Estado.

Como sublinhado na primeira seção do capítulo, é a esfera pública que se ocupa, fundamentalmente, da produção e gestão dos meios de consumo coletivo, a ausência dos quais representa comprometimento da função urbana relativamente à socialização das condições de produção e reprodução ampliada das formações sociais capitalistas. Em diapasão semelhante, a tendência do capital privado – a promoção ou incorporação imobiliária – a produzir a mercadoria habitação para as camadas sociais que significam demanda solvável, deixa a descoberto as necessidades habitacionais de uma grande porção das populações urbanas com respeito a um dos principais – certamente o

principal – elementos que concorrem para a reprodução da força de trabalho.

Portanto, também em relação ao problema habitacional – problema que é central nas contradições da urbanização capitalista – a ação do Estado é decisiva. Tendo como principal razão de ser, em suma, o fato de que existe pobreza, como salienta, entre outros, Mills (1972), o déficit habitacional amargado pelos estratos mais carentes não pode ser objeto senão de medidas de natureza redistributiva, quer dizer, de políticas públicas. O Programa Minha Casa, Minha Vida, objeto desta dissertação, é uma ilustração brasileira desse tipo de medida, como pode ser visto posteriormente.

As ações dessa natureza mostram-se, em todas as circunstâncias, normalmente conduzidas com vistas ao alcance de um grande objetivo geral: “[I]mitar as consequências sociais e políticas da penúria, responsabilizando-se (...) pela construção de habitações correspondendo ao mínimo das necessidades (...) cuja não satisfação pode colocar a ordem social em perigo” (FAUDRY-BRENAC; MOREAU, 1973, p. 86). Essa orientação geral marca a ação direta do Estado e também está presente quando o poder público favorece e estimula o envolvimento de empresas privadas mediante a criação de condições que lhes proporcionem maior rentabilidade. De todo modo, pelo ângulo da eficiência da intervenção pública para atender demandas habitacionais deixadas a descoberto pelo capital imobiliário, pelo menos dois requisitos precisam ser cumpridos: as edificações devem ter preços acessíveis para as camadas às quais se destinam e sua localização deve ser forçosamente próxima, o tanto quanto possível, das oportunidades de emprego (GRIMES JR., 1997).

O balanço das intervenções não permite, todavia, muito otimismo com as possibilidades efetivas dessa esfera de atuação do poder público:

Os problemas da habitação pública diferem de país para país, dependendo de vários fatores, incluindo: a tradicional força ou fragilidade do mercado habitacional; o grau e a qualidade da intervenção do Estado; os aspectos específicos e o *timing* da industrialização e urbanização. (...) Na maioria dos casos, a intervenção estatal no setor de habitação torna-se eventualmente muito cara e não soluciona as crescentes contradições do mercado habitacional. (MINGIONE, 1981, p. 53).

Mas não é só disso que se trata. A intervenção estatal nesse setor também pode gerar novas contradições. A segregação costuma ser um aspecto maior desse problema, particularmente quando a ação pública se manifesta, geralmente ombreada por interesses empresariais privados, em iniciativas de renovação urbana. Essa prática, registre-se, é histórica nas grandes cidades do capitalismo, como se pode depreender do longo capítulo de Marx (1976) intitulado “A lei geral da acumulação capitalista”. No período contemporâneo, as dimensões metropolitanas de muitas cidades potencializam essa questão:

O problema habitacional é ainda mais complicado por outros aspectos das áreas urbanizadas metropolitanas; em particular pela tendência a segregar o espaço da habitação. Estratos sociais específicos são empurrados dos centros para as periferias e forçados a se instalar em áreas segregadas de uma única classe [*mono-class*], pelos mecanismos de mercado (preços das casas e níveis de aluguéis) e/ou pelas políticas alocativas das autoridades estatais e locais. Em alguns casos, a segregação é também seletiva e hierárquica; na distribuição de recursos, os [grupos] em melhores condições obtêm boas casas em áreas bem supridas de serviços por um preço relativamente pequeno, enquanto grupos de baixa renda pegam casas desconfortáveis em áreas pobremente supridas de serviços por preços relativamente altos. Isso promove agitação [*unrest*] social e reduz a capacidade do sistema em conseguir legitimação, na medida em que concentra pessoas com baixos níveis de vida em áreas segregadas e piora seus padrões de subsistência. (MINGIONE, 1981, p. 54).

O problema da segregação figura, assinala-se, no âmago do debate sobre a situação atual das periferias urbanas de numerosas grandes cidades. Um aspecto do problema reside no fato de que, embora de cunho público, as medidas enfeixadas na oferta de habitações sociais são amplamente reféns da lógica – produtora de segregação, como já se indicou – do mercado de terrenos. A dificuldade para encontrar terrenos a preços razoáveis e que viabilizem a construção de habitações voltadas à demanda de menor poder aquisitivo tende a resultar em localizações

periféricas, onde, entre outras questões merecedoras de atenção, a integração social se vê dificultada. Isso vale, naturalmente, para as ações de realocação de populações pobres dos centros urbanos degradados e nos quais são executados projetos de renovação, como se observa em numerosas experiências.

Assim, se por muito tempo, como destaca Préteceille (2003, p. 2), “a habitação social foi inequivocamente vista como uma melhoria maior nas condições de vida urbana da classe trabalhadora, e como um elemento importante das políticas públicas redistributivas”, nas últimas décadas as áreas de localização dessas habitações passaram a amargar o *status* de focos de inquietantes concentrações de mazelas sociais. A segregação sobressai como um vetor básico dessa trajetória, constituindo, portanto, um grande e inquietante problema a ser equacionado em diferentes experiências.

Os programas governamentais, muitas vezes, agravaram mais do que resolveram o problema, como no caso específico do programa habitacional: voltado, por sua modalidade de financiamento, para as populações de renda relativa mais elevada, ele terminou por encarecer o custo das terras urbanas, incentivar a especulação imobiliária e provocar o deslocamento para mais longe e para condições urbanas mais precárias dos segmentos urbanos mais pobres (FARIA, 1991, p. 108).

Diante disso, outra questão relevante é que a ação estatal pode, ela própria, nutrir a especulação imobiliária, entre cujas formas de expressão está a existência dos chamados vazios urbanos. A especulação, frise-se, é uma característica marcante e “necessária” da urbanização capitalista: “especulação violenta e apropriação sem controle, onerosas como são para o capital e deletérias como podem ser para a vida [*life-sapping*] dos trabalhadores, geram o fermento caótico do qual novas configurações espaciais podem crescer” (HARVEY, 1982, p. 398). Mas o ponto aqui destacado é que a intervenção pública no meio urbano, seja mediante planejamento e definição do uso do solo, com os correspondentes zoneamentos, entre outros instrumentos e mecanismos, seja pela produção direta ou indireta de espaço edificado, inclusive para fins de habitação de cunho social, tende a abrir mais e novas frentes de especulação.

O resultado, assim, tende a ser o recrudescimento da especulação imobiliária, um processo que, mesmo sendo típico e “necessário” à urbanização capitalista, fatalmente amplifica as desigualdades existentes no âmbito do urbano ou cria novas desigualdades. De acordo com Campos Filho (1981, p. 74), “a especulação imobiliária (...) é, de modo geral, uma forma pela qual os proprietários de terra recebem uma renda transferida dos outros setores produtivos da economia via investimentos públicos em infraestrutura e serviços urbanos (...)”.

Desse modo, a especulação – no caso em foco escorada em ação pública implicada na oferta de habitação de cunho social – agrava ainda mais um quadro de distorções em que, estruturalmente, as camadas mais afluentes usufruem de localizações no espaço da cidade que lhes outorgam benefícios em termos de melhor acesso a serviços urbanos, infraestrutura, emprego, comércio, cultura e lazer. Nesses termos, a ação do Estado acaba fortalecendo as desigualdades que crivam a urbanização capitalista, ou pelo menos contribuindo para a sua manutenção.

2.3 CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROBLEMA ESPECÍFICO DA PESQUISA: Nota sobre a questão urbana e o problema habitacional no Brasil

O Programa Minha Casa, Minha Vida representa uma iniciativa do Governo Federal destinada a contribuir para o equacionamento do problema referente ao déficit habitacional entre as camadas desfavorecidas da população brasileira. Seu contexto, portanto, é a problemática da habitação no Brasil, que se constitui, ela própria, num ingrediente – básico sob todos os pontos de vista – da questão urbana nesse país. Algumas notas sobre essas duas interligadas esferas se justificam em capítulo concebido, como se falou, para servir de reconhecimento do “terreno” ao qual pertence o tema geral dessa pesquisa.

No Brasil, a urbanização é um fenômeno que remonta à época colonial, intensificando-se a partir do século XIX. O processo de industrialização característico dos anos pós-1930 permite que o urbano brasileiro se redimensione tendo em vista que, de sede do capital comercial e da estrutura estatal, passa a ser ele mesmo a sede do novo aparelho produtivo, a indústria (OLIVEIRA, 1982). Gomes et al (2003, p.3) ressaltam a magnitude desse processo ao apontar que “em 1940, a taxa de urbanização brasileira era de 26,3%; em 1980, alcança 68,86%;

e em 2000, ela passou para 81,2%, o que demonstra uma verdadeira inversão quanto ao lugar de residência da população do país”. Tal cenário permite afirmar que, se o país não possui uma população totalmente urbana, seguramente apresenta, nos dias atuais, um caráter predominantemente urbano.

Cabe ressaltar ainda que, nesse processo de urbanização, por trás do rápido crescimento das cidades estão os intensos fluxos migratórios advindos do campo, tanto do campo europeu para as cidades latino-americanas, quanto do próprio campo brasileiro para suas cidades. De acordo com Singer (1976), a aceleração da urbanização que se verificou na América Latina como um todo pode ser considerada o resultado da ação conjunta de dois fatores principais, a saber, a pressão populacional sobre a terra e a reestruturação das relações de produção. Ou seja, segundo o autor, a queda da mortalidade no campo “deve ter provocado fluxos migratórios causados por fatores de estagnação” (op. cit., p. 71). Por sua vez, a expansão dos transportes, ligando as áreas rurais à economia de mercado, deve ter ocasionado migrações por fatores de mudança das relações de produção. Completando esse quadro, Faria (1991, p. 102) argumenta que, no Brasil, entre 1945 e 1980, “ficou para trás a sociedade predominantemente rural, cujo dinamismo fundava-se na exportação de produtos primários de base agrícola, e emergiu uma complexa e intrigante sociedade urbano-industrial”.

Outro ponto relevante a ser destacado é que o processo de urbanização no Brasil esteve amplamente relacionado ao caráter de capitalismo dependente que a formação econômica e social brasileira adquiriu, sobretudo, após a passagem do modelo agrário-exportador para o modelo urbano-industrial de desenvolvimento. Quijano (1997, apud SINGER, 1985, p. 79) “encara a transformação das relações campo-cidade como estabelecendo uma dupla dependência: de um lado, a expansão da dependência global do país; do outro, a dependência do campo em relação à cidade”.

Isso quer dizer que, de um lado, o capitalismo dependente se refere à oposição entre países latino-americanos e países capitalistas desenvolvidos, em que os países desenvolvidos possuem certo grau de domínio sobre a economia dos primeiros, por serem os exportadores de capital e tecnologia. Ou ainda, por outro lado, a dependência diz respeito à contradição entre cidade e campo, a primeira configurando a sede do capitalismo industrial, enquanto o segundo tem sua estrutura transformada de acordo com as necessidades da economia urbana. Todavia, por se tratar de assunto controverso entre os autores, o próprio

Singer (1985), em sua análise das assertivas de Quijano (1977), afirma que a dependência, na verdade, é apenas um dos fatores que influenciam no desenvolvimento, urbanização e marginalização das sociedades latino-americanas, não sendo, portanto, a principal fonte de determinação social.

Em continuidade, a partir de 1940, verificou-se no território brasileiro, um enorme fluxo migratório, especialmente para São Paulo, decorrente das transformações econômicas pelas quais o país passava na época, acompanhadas pela criação de um mercado de mão-de-obra, regulamentação da legislação trabalhista e fixação de salários mínimos regionais (SILVA, 1989). A legislação trabalhista em vigor na época tornava a força de trabalho uma mercadoria desenvolvida e específica, o que conferiu significativo impulso à acumulação capitalista. Ainda nesse sentido, Oliveira (1987, p. 74), ao abordar a experiência de São Paulo como centro de gravidade da industrialização desenvolvida no período, expõe que

[o] desenvolvimento industrial da ‘região’ de São Paulo começou a definir, do ponto de vista regional, a divisão regional do trabalho na economia brasileira, ou mais rigorosamente, começou a forjar *uma divisão regional do trabalho nacional*, em substituição ao ‘arquipélago’ de economias regionais até então existentes, determinadas sobretudo pelas suas relações com o exterior. (itálico no original).

Por consequência, o processo acelerado de urbanização, o qual refletia as transformações no direcionamento do capitalismo mundial e brasileiro, resultou na precariedade e escassez das habitações, sobretudo das classes mais baixas. Nesse cenário, no início do século XX, surgem no Brasil – sobretudo em cidades como o Rio de Janeiro – as primeiras favelas e multiplicam-se os cortiços, que representavam possibilidades de habitação para as camadas empobrecidas da população. Gomes (2005, p. 2) assinala que “o cortiço passa a ser então uma atividade de grande rentabilidade para o especulador uma vez que, para maior parte da população, torna-se a única opção possível de moradia, simbolizando o aviltamento e a humilhação imposta pelo sistema socioeconômico de então”.

A respeito das opções para as camadas mais desfavorecidas da população, Corrêa (1989, p. 29-30) argumenta que “os grupos sociais excluídos têm como possibilidades de moradia os densamente ocupados

cortiços localizados próximos ao centro da cidade (...), a casa produzida pelo sistema de autoconstrução em loteamentos periféricos, os conjuntos habitacionais produzidos pelo Estado, via de regra também distantes do centro, e a favela”. Sendo assim, percebe-se que, no curso do processo de urbanização, o espaço urbano brasileiro se transforma em cenário de luta de classes e, conforme aborda Silva (1989), o solo urbano tem amplificado o seu papel na contradição fundamental da questão habitacional – e por extensão da questão urbana, em termos mais gerais –, uma vez que seu caráter privado limita o acesso das classes populares à habitação na cidade. Essa limitação guarda estreita relação, é claro, com o obstáculo representado pelo preço da terra, como se destacou anteriormente.

Diante desse contexto, faz-se importante compreender a situação da pobreza no Brasil, a qual tem extrema ligação com os altos índices de déficit habitacional verificados no país e, sobretudo, com o aumento da favelização no território nacional. De acordo com Moraes, Cruz e Oliveira (2003), o surgimento das favelas no Rio de Janeiro pode ser entendido como uma resposta da população para as transformações provocadas pela modernização urbana da cidade, demonstrando a necessidade latente da proximidade entre a moradia e o local de trabalho. Evidencia a relação entre pobreza e formação de favelas, o fato de que o déficit habitacional brasileiro, além de ser elevado, se concentra prioritariamente nas famílias cuja renda mensal não ultrapassa três salários mínimos, estando grande parte dessa população residindo nas favelas (PIZA; LITCHFIELD; BALDERRAMA, 2011). Dados correspondentes ao atual cenário do déficit habitacional brasileiro, que corroboram essa assertiva, são apresentados no capítulo 5 do presente estudo.

Cabe ressaltar que, nos últimos anos, há indícios de que a formalização do trabalho no Brasil vem contribuindo para a queda dos níveis de pobreza e redução da desigualdade de renda. Osorio et al. (2011, p. 44) apresentam dados a respeito dessa situação, afirmando que “no período 2004-2009, a parcela não pobre subiu de 29% para 42% da população brasileira, passando de 51,3 milhões a 77,9 milhões de pessoas”. Ademais, as populações dos estratos extremamente pobre, pobre e vulnerável decresceram em termos absolutos. Tais mudanças na distribuição de renda podem ser atribuídas à estabilidade macroeconômica do período – que proporcionou um ambiente favorável ao crescimento econômico e à geração de empregos –, às mudanças demográficas, ao aumento da escolaridade da população adulta, às

políticas de transferência direta de renda, entre outros fatores (OSORIO et al., 2011).

Todavia, apesar dos avanços referentes à redistribuição de renda, a produção habitacional brasileira continua predominantemente baseada na habitação informal. Dados referentes aos anos de 1991 a 2000 atestam que mais da metade das habitações produzidas neste período (56%) faz parte do mercado informal (DOWALL, 2006). Esse é um reflexo das lacunas apresentadas pela habitação urbana formal e pelo mercado de terrenos, o qual não tem possibilidades de ofertar quantidades suficientes a preços acessíveis. No entanto, Dowall (2006) alerta que a informalidade não é apenas uma manifestação da baixa renda, pois as habitações informais aparecem consideravelmente em regiões com PIB *per capita* entre 4 a 6 mil reais.

Quanto à evolução das características das moradias, resultantes das mudanças nos padrões de renda entre 2004 e 2009, Osorio et al. (2011, p. 48) argumentam que “as dimensões em que houve progressos, particularmente para os pobres e os extremamente pobres, são aquelas que dependem mais da renda das famílias do que das políticas públicas”. Ainda nesse sentido, os autores advertem que a porcentagem de famílias que ocupa de forma segura e adequada os domicílios praticamente não mudou, prevalecendo índices significativos de habitações com saneamento básico inadequado.

Por outro lado, uma característica recente da formação urbana brasileira consiste na explosão dos condomínios residenciais fechados, entre outras formas de construção de espaços privados e uso restrito nos solos urbanos. Tais construções atendem demandas das classes de maior poder aquisitivo, fato que reforça o distanciamento entre os mais ricos e os mais pobres quanto ao acesso a condições dignas de moradia. Caldeira (1997, p. 159) chama atenção para essa realidade, ao apontar que

[e]nclaves fortificados representam uma nova alternativa para a vida urbana dessas classes médias e altas, de modo que são codificados como algo que confere alto *status*. A construção de símbolos de *status* é um processo que elabora distâncias sociais e cria meios para a afirmação de diferenças e desigualdades sociais.

Tendo em vista esses fatores, é possível perceber que solucionar o problema da moradia no Brasil, ou em qualquer outro país de economia capitalista periférica, não se configura uma tarefa simples. E,

isso, mesmo que, como considera Gomes (2005, p. 11), o poder local tenha importância “como um sujeito capaz de enfrentar os problemas urbanos, como a pobreza, o processo de exclusão social e a degradação ambiental”. A razão é que, como considera Maricato (2003, p. 4), no Brasil, tanto quanto em outros países,

a essência das ocupações ilegais e da produção da cidade informal está na ausência de uma política pública que abranja a ampliação do mercado legal privado (em outras palavras, é preciso baratear o produto), prevendo a participação de agentes lucrativos e não lucrativos e a promoção pública subsidiada para as famílias cujas rendas estejam abaixo dos cinco salários mínimos.

Dessa forma, o Estado brasileiro tem buscado, por meio das políticas públicas habitacionais, encontrar formas de garantir o acesso à moradia digna à maior parte da população, especialmente a de baixa renda. Política habitacional é o nome dado a essa esfera de atuação estatal, cuja concepção e execução implicam, como apontado por Arretche (1990, p. 21), “a identificação das características estruturais de distintas modalidades de interferência estatal no mercado habitacional, isto é, nos processos de produção, distribuição e consumo de unidades residenciais”. Medeiros (2007) considera, contudo, que pelo menos no Brasil a política habitacional não se configura uma atividade essencial do Estado, apesar de sua reconhecida importância. Em geral, cabe aos governantes de turno definir, de acordo com o nível de relevância atribuído em cada momento à questão habitacional, quais ações devem ser implementadas em relação ao problema da escassez de moradias.

Na experiência brasileira, a política habitacional surgiu primeiramente em decorrência do déficit habitacional observado. Representou igualmente uma resposta do Estado ao capital privado, tendo servido, inclusive, como instrumento de controle econômico e político (TRIANA FILHO, 2006). Aspecto merecedor de destaque é que, pelo que ressalta Alquimim (2006, p.17), “as políticas de acesso à casa própria no Brasil não foram direcionadas e formuladas às classes mais populares, e sim à classe média, uma vez que tais políticas sempre estiveram vinculadas a financiamentos para os que estavam inseridos no mercado de trabalho a partir de um determinado patamar de rendimento”.

Esse é o ponto de vista também de Turrado (2007), para quem as políticas habitacionais no Brasil se voltaram somente à classe média,

haja vista a dificuldade da população de baixa renda, originalmente a maior beneficiária dos programas de interesse social, para honrar o compromisso de pagar as prestações, do que resulta uma alta inadimplência nesses sistemas habitacionais. A capacidade de pagamento representa, assim, um critério básico nas políticas de financiamento habitacional ao longo da história brasileira, figurando como instrumento de exclusão das camadas menos favorecidas da população dos correspondentes programas.

A idéia de que a política habitacional no Brasil – marcada na sua trajetória por mudanças na forma de intervenção estatal no setor – ainda não obteve êxito em seus propósitos, especialmente no que tange à redução do déficit habitacional da população de baixa renda, está expressa inclusive na própria Política Nacional de Habitação (BRASIL, 2004). Tal conclusão é compartilhada por diversos autores, entre os quais se perfila Silva (1989, p. 32), para quem,

no Brasil, devido ao Estado privilegiar os investimentos voltados para criação de infraestrutura necessária para o desenvolvimento industrial, os recursos não têm sido suficientes para que os investimentos estatais em bens de consumo coletivo acompanhem o ritmo crescente da cidade, não tendo a habitação popular merecido um tratamento sério até hoje no país. Tem-se procurado ignorar que o problema habitacional, especialmente a habitação popular, não representa mero desequilíbrio entre uma oferta que se retrai ante uma população consumidora ampla, mas se trata de problema complexo que apresenta implicações econômicas, sociais e políticas que expressam a dinâmica do processo de desenvolvimento capitalista no país.

Aliando-se à crítica, Campos Filho (1981) argumenta ser necessário, no Brasil, desenvolver uma política urbana que possibilite a todo cidadão o acesso aos bens e serviços urbanos. Para isso, é necessário que a ação pública represente: a eliminação da visão elitista impregnada nos padrões urbanísticos adotados até agora, para que os custos dos serviços urbanos alcancem o nível das condições de pobreza da maior parte da população; o entendimento de que, enquanto a renda da maior parte da população não for suficiente para permitir a aquisição do bem ou serviço necessitado, o governo terá que subsidiá-lo, oferecendo esse mesmo bem ou serviço abaixo do seu custo; o

desenvolvimento simultâneo de uma política de combate à especulação imobiliária em suas várias modalidades de manifestação.

Em que pese o histórico de decepções, análises sobre as políticas habitacionais mais recentes revelam uma tendência, junto a alguns autores, ao reconhecimento de que há possibilidades de melhoria no lamentável cenário no país. Bonduki (2000), por exemplo, entende ser positiva a substituição do modelo de política habitacional denominado central-desenvolvimentista pela nova postura ambiental-participativa. De fato, segundo o autor, “a observação atenta dos novos programas e projetos que vem sendo implementados nas cidades brasileiras indica uma nova perspectiva de enfrentamento dos problemas urbanos no Brasil, marcando uma importante referência para o poder local na formulação e aplicação de seus programas de governo” (BONDUKI, 2000, p. 19).

Mas o assunto é fértil para controvérsias. Gomes (2005, p. 11), de sua parte, indica que

a política de habitação elaborada para a população de baixa renda, a partir dos anos 90, pode ser vista como tentativa de estabelecimento de um modelo de intervenção que na prática tem se mostrado incapaz de contribuir para superação das enormes desigualdades em relação ao acesso à moradia e à infraestrutura urbana nas cidades brasileiras.

Rolnik (2008) não destoa dessa posição, e a rigor intensifica a crítica, ao destacar que as cidades brasileiras se tornaram vítimas do crescimento econômico, sendo o Brasil ainda marcado, na opinião da autora, por uma herança escravocrata que impede o desenvolvimento incluyente. Logo, o Estado perpetua a visão, cultivada e utilizada pelas elites, de que as moradias populares têm que se localizar nas periferias das cidades.

Também convergindo para as avaliações mais críticas, Maricato (2003) postula que a habitação, juntamente com os transportes públicos e o saneamento urbano, deveriam ser temas prioritários do urbanismo brasileiro. Todavia, a autora adverte que, em relação ao assunto, modismos provenientes de realidades muito diferentes da brasileira continuam guiando o que se protagoniza no país. Certamente inspirado nesse tipo de reflexão, Azevedo (2007, p. 14) ressalta que, “em função da interdependência da questão da moradia com outras esferas recorrentes e complementares, nem sempre um simples incremento dos programas de habitação se apresenta como a solução mais indicada para

melhorar as condições habitacionais da população mais pobre”. Muitas vezes, ações na forma de maiores investimentos em saneamento básico, aumento do salário mínimo ou regularização fundiária podem ter um maior impacto nas condições habitacionais das famílias de baixa renda, comparativamente ao fortalecimento dos programas de moradia popular.

Assim sendo, como destacado anteriormente na introdução desse capítulo, todo esse conjunto de conteúdos e características sistematizados, pertencentes ao cenário da problemática urbana e, particularmente, à realidade habitacional brasileira, tem por objetivo subsidiar a presente pesquisa a respeito da mais recente ação governamental brasileira no âmbito da habitação, o Programa Minha Casa, Minha Vida. Observando-se tal contextualização analítica, faz-se possível, nos capítulos subsequentes, estabelecer relações entre a participação estatal na dinâmica urbana e a experiência do PMCMV.

Diante disso, faz-se preciso analisar e compreender a trajetória da política habitacional brasileira não apenas como a expressão de uma preocupação do Estado relativa à questão da moradia, e sim a partir de sua inserção no contexto do desenvolvimento econômico. Dessa forma, possibilita-se atentar às principais características, qualidade e deficiências dos programas de incentivo habitacional voltados à população de baixa renda no Brasil ao longo dos últimos anos, relacionando os antecedentes temporais do PMCMV, o que se busca no capítulo seguinte.

3 TRAJETÓRIA DA POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL

Este capítulo procura traçar um breve histórico das políticas públicas destinadas à habitação adotadas no Brasil ao longo das últimas décadas, com objetivo principal de delinear as bases contextuais em que o Programa Minha Casa, Minha Vida foi projetado. A ideia é que, relatando as experiências do governo brasileiro no campo das políticas habitacionais, favorece-se a compreensão a respeito da atual postura do ente público perante a questão das moradias para a população de baixa renda, expressa sobretudo na elaboração e implementação do PMCMV.

Além disso, observando-se as principais ações brasileiras no que tange às políticas habitacionais, pode-se entender melhor a trajetória de nossas cidades, o predomínio dos interesses capitalistas em detrimento do equacionamento do déficit de moradias, e seus reflexos na problemática urbana. Sendo assim, o capítulo estrutura-se da seguinte forma: primeiramente, são abordados a estruturação e o funcionamento do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), a partir dos anos 1960; seguido pelo período pós-extinção do Banco Nacional de Habitação (BHN), em 1986; e, por fim, o advento da Política Nacional de Habitação, em 2004.

3.1 SISTEMA FINANCEIRO DE HABITAÇÃO (SFH): Criação, auge e declínio

A aceleração da urbanização brasileira a partir da segunda metade do século XX marca o início da trajetória das políticas habitacionais no Brasil, com o aumento significativo da intervenção estatal no setor de habitação. Em 1946, o Brasil conheceu sua primeira política nacional de habitação, com a criação da Fundação Casa Popular. Esta Fundação tinha por escopo sanar as necessidades habitacionais, através da aquisição ou construção de moradias ligadas à habitação de interesse social, da parcela da população que não possuía acesso aos financiamentos habitacionais advindos dos Institutos de Aposentadoria e Previdência (IAPs) (FERREIRA, 2009).

Devido à escassez dos recursos, falta de coordenação e fragilidade das regras estabelecidas, a Fundação Casa Popular revelou-se ineficaz em seu objetivo principal, demonstrando que a intervenção governamental da época estava longe de construir uma política habitacional eficiente (BONDUKI, 1999). Todavia, apesar da pouco significativa produção de unidades, a Fundação Casa Popular foi um

passo importante no entendimento de que a questão da moradia popular só poderia ser resolvida com a contribuição do Estado.

Diante da crise de moradia originada pela urbanização acelerada, a qual não foi acompanhada por um modelo de redistribuição de renda, foram criados, em 1964, o Sistema Financeiro de Habitação, por meio da Lei 4.380/64, e o Banco Nacional de Habitação. De acordo com Rezende (2007, p. 5), “o SFH tinha entre seus grandes objetivos viabilizar o acesso à moradia aos diferentes estratos sociais, com foco prioritário nas famílias de baixa e média renda”. Além disso, outra importante finalidade do SFH consistia em criar uma política de financiamento capaz de estruturar o setor de construção civil. Por outro lado, pode-se ressaltar ainda, como intenções subjacentes às tentativas do governo federal ao fazer vigorar o SFH: aplacar possíveis revoltas populares, legitimar-se no poder e buscar o controle da inflação (que apresentava taxas de crescimento galopantes no período), através de uma política de longo prazo que retomasse o crescimento em bases sustentáveis.

A famosa frase – ‘a casa própria faz do trabalhador um conservador que defende o direito de propriedade’ – atribuída a Sandra Cavalcanti, primeira presidente do BNH, expressa a preocupação de fazer da política habitacional baseada na casa própria um instrumento de combate às ideias comunistas e progressistas no país, em tempos de guerra fria e de intensa polarização política e ideológica em todo o continente (BONDUKI, 2008, p.72).

Entretanto, apesar das críticas, a relevância do período entre 1964 e 1986, com o conjunto formado por SFH e BNH, para a evolução da política habitacional no Brasil, é indiscutível. Bolaffi (1980, p. 167) chega a afirmar que o Banco Nacional da Habitação se tornou “uma das principais potências financeiras do país e talvez a maior instituição mundial voltada especificamente para o problema da habitação”. É perceptível, ainda, que as características advindas do modelo de política habitacional implantado com o BNH deixaram marcas importantes na estrutura institucional e na concepção dominante de política habitacional nos anos que se seguiram.

Primeiramente, cabe ressaltar que o BNH criou um sistema de financiamento que permitiu a captação de recursos oriundos basicamente de duas fontes: os valores arrecadados de forma voluntária

pelo Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), que compreende as captações das cadernetas de poupanças e letras imobiliárias; e, a partir de 1967, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), formado pelas contribuições compulsórias dos empregadores em nome dos empregados com carteira assinada. A estrutura de recursos do SFH pode ser visualizada na figura 1. Tais recursos chegaram a atingir um montante significativo para o investimento habitacional no período.

Os recursos arrecadados pelo FGTS, geridos e aplicados pelo BNH, serviam de fonte de financiamento para a construção de conjuntos habitacionais de forma direta ou indireta, por meio de refinanciamentos às sociedades de crédito imobiliário (SCI). Por sua vez, as SCI eram aptas a captar recursos diretamente do BNH ou junto ao público, através da caderneta de poupança e das letras hipotecárias (ALQUIMIM, 2006). Sendo assim, os mutuários passaram a ter a possibilidade de adquirir um imóvel a prazo, oferecendo como garantia da operação este mesmo imóvel. Ainda nesse sentido, a criação do SFH instituiu a utilização de um indexador que permitia a correção monetária da dívida, imprescindível para a solvência do sistema.

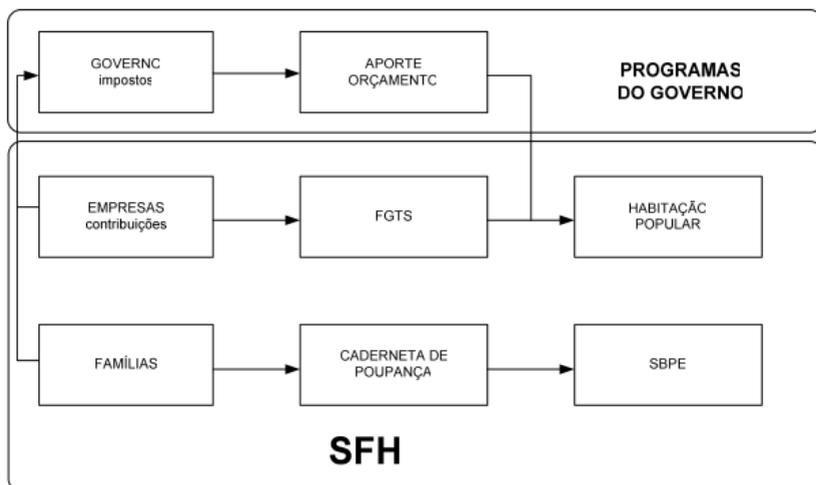


Figura 1 – Estrutura de recursos do SFH

Fonte: Moraes (2008, p. 43)

Outra contribuição importante do BNH foi a criação e operacionalização de um conjunto de programas que estabeleceram as

diretrizes gerais a serem seguidas pelos órgãos executivos, de maneira descentralizada. O BNH criou ainda uma agenda de distribuição de recursos a partir de critérios definidos centralmente. E, por fim, criou uma rede de agências responsáveis pela operação direta das políticas, fortemente dependentes das diretrizes e dos recursos estabelecidos pelo órgão central (BRASIL, 2004).

Os resultados atingidos pela política do SFH, ao longo dos 22 anos de existência do BNH, foram bastante significativos. Conforme aborda Bonduki (2008), nesse período, foram financiadas 4,3 milhões de novas unidades habitacionais, sendo 2,4 milhões com recursos do FGTS, voltadas às famílias de baixa renda, e 1,9 milhões com recursos do SBPE, específicas para a classe média da população. Tendo em vista que o SFH continuou funcionando após a extinção do BNH em 1986, pode-se contabilizar cerca de 6,5 milhões de moradias financiadas pelo SFH até o ano 2000. A participação do SFH no saneamento básico também foi decisiva, com ênfase ao Plano Nacional de Saneamento, o qual contribuiu sobremaneira para a expansão das redes de água e esgoto nas principais cidades brasileiras.

Por outro lado, mesmo com os resultados expressivos, o sistema não conseguiu atender à demanda de mais baixa renda, pois a maioria dos recursos geridos pelo SFH destinou-se ao financiamento habitacional das classes de renda mais elevada da população. Santos (1999, p.17) assinala que

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

A incapacidade do BNH em oferecer soluções consistentes à população de menor renda começou a ser percebida a partir dos anos 1970, quando foram propostos programas alternativos com o objetivo de incrementar o acesso à moradia para a população com renda inferior a três salários mínimos (FERNANDES; RIBEIRO, 2011). Iniciativas como o Programa de Lotes Urbanizados (Profilurb) (1975), Promorar (1979) e João de Barro (1982) se voltavam à urbanização de áreas

ocupadas irregularmente, promoção de loteamentos populares dotados de infraestrutura e autoconstrução por regime de mutirão. Porém, Santos (1999, p. 18) considera que tais programas não obtiveram um bom desempenho, pois “menos de 6% das unidades financiadas [ao longo da existência do BNH] foram destinadas aos chamados programas alternativos. Entre as moradias populares financiadas, somente 17,6% são oriundas destes programas especiais”.

O modelo institucional adotado pelo BNH, com forte grau de centralização de decisões, influenciado de maneira contundente pelo padrão do governo militar, também não contribuiu para que a política habitacional alcançasse os resultados almejados. Prevaleram a uniformização das soluções ao longo da extensão do território nacional, a desarticulação entre a construção de moradias e o planejamento urbano, além da padronização dos conjuntos habitacionais (em detrimento das especificidades regionais, infraestrutura e localização), como forma de baratear os custos da produção.

Nesse sentido, Mascia (2011, p. 5) aponta que, ao longo dos anos de funcionamento do BNH, “a qualidade da produção foi sendo rebaixada, a fim de atender uma população cada vez mais empobrecida, com poder de compra depreciado pela instabilidade econômica”. Em consequência, esse processo propagou a autoconstrução em loteamentos clandestinos e favelas, como alternativa aos que não conseguiam acesso à moradia através da política habitacional vigente. Bonduki (2008) assinala como um dos grandes equívocos do SFH a destinação de recursos apenas para a construção de unidades habitacionais pelo sistema formal da indústria da construção civil, sem estruturar qualquer ação voltada aos processos alternativos de produção de moradias. Essa estratégia do modelo SFH/BNH culminou no aumento da urbanização informal, reproduzindo assentamentos urbanos irregulares e precários, aumentando a exclusão das famílias de baixa renda no acesso à habitação. Como apresentado anteriormente, na contextualização analítica da pesquisa, a habitação informal continua representando, ainda nos dias atuais, grande parte das moradias brasileiras.

Quanto à qualidade das unidades habitacionais produzidas pelo BNH às famílias de baixa renda, faz-se necessário enfatizar a preconização dos conjuntos habitacionais padronizados, sem qualquer tipo de diferenciação arquitetônica, respeito ao meio físico ou às peculiaridades de cada região. Visivelmente desarticulados da política urbana, os projetos habitacionais do BNH resultaram em grandes

conjuntos isolados na periferia das cidades, formando diversos “bairros dormitórios” (BONDUKI, 2008).

A partir dos anos 1980, os sinais de esgotamento apresentados pelo SFH foram surgindo, especialmente devido à inadequação do modelo de financiamento ao processo inflacionário pelo qual passava a economia do país. O desequilíbrio gerado pelos critérios de reajuste das prestações e do saldo das dívidas foi percebido desde os primeiros anos de funcionamento do SFH. Por esse motivo, em 1967, foi criado o Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS), o qual fez parte do novo plano de reajuste do BNH, em que as prestações dos financiamentos concedidos aos mutuários seriam corrigidas anualmente de acordo com a variação do salário mínimo. O FCVS foi instituído com o objetivo de garantir aos mutuários e às entidades creditícias a quitação total do financiamento ao fim do prazo contratual.

Todavia, com o agravamento do processo inflacionário, houve um significativo descolamento entre o valor do principal e das prestações pagas, fato que rapidamente levou o montante devido pelos financiamentos vigentes a superar o total de contribuições arrecadadas pelo FCVS. Tal situação implicou o expressivo aumento do índice de inadimplência dos contratos habitacionais na década de 1980. De acordo com Ferreira (2004), a elevação das taxas de desemprego, a redução do salário real e o aumento inflacionário, além dos desequilíbrios do FCVS, acarretaram sérios problemas ao SFH, pois prejudicaram suas principais fontes de entrada de recursos: as cadernetas de poupança, o FGTS e o retorno dos financiamentos concedidos.

Além do cenário de grandes dificuldades que o SFH enfrentava, houve a desvirtuação do foco inicial do BNH, ou seja, o banco reorientou seus investimentos para famílias de maior poder aquisitivo, em detrimento da construção de moradias populares. Segundo Kowarick (1979), “o Banco Nacional de Habitação não só se tornou um poderoso instrumento da acumulação, pois drenou uma enorme parcela de recursos para ativar o setor da construção civil, como também se voltou para a confecção de moradias destinadas às faixas de renda mais elevadas”. Diante da fragilidade do modelo SFH/BNH perante os desequilíbrios macroeconômicos do período, fez-se necessária uma profunda reformulação do sistema, com a extinção do BNH, em 1986, e pulverização das funções habitacionais entre Conselho Monetário Nacional, Banco Central, Ministério de Desenvolvimento Urbano e Caixa Econômica Federal.

Pode-se inferir, assim como faz Cardoso (2008), que as políticas do período 1964-1986 não lograram êxito no atendimento à demanda habitacional da população de mais baixa renda devido, essencialmente, ao caráter contraditório de seus objetivos principais: alavancar o crescimento econômico e sanar o déficit habitacional das famílias de baixa renda. A atuação do BNH alcançou o *boom* imobiliário pretendido ao priorizar o financiamento voltado à população de classe média e alta, as quais atraíam a preferência dos empresários da construção civil. Para as famílias mais desprovidas de renda, restou o acesso limitado aos recursos e a inadimplência sistemática dos contratos, agravada pela ausência de subsídios e arrocho salarial, resultando no crescimento das periferias e favelas.

Em suma, o período referente ao funcionamento do BNH deixou como herança algumas concepções ainda hegemônicas a respeito das políticas habitacionais. São exemplos a concepção de que os recursos do FGTS são a principal fonte de recursos para o investimento em habitação, evidenciando a dependência dos governos locais em relação ao governo federal, e a ideia de que fazer política habitacional refere-se tão somente a construir conjuntos habitacionais (CARDOSO, 2008). É perceptível que esse modelo apresenta-se inteiramente inadequado aos dias atuais. No entanto, esse fato não reduz a relevância da participação do BNH no contexto das políticas nacionais para habitação, e sua experiência, com os acertos e erros, serve de exemplo para as políticas posteriores. Inclusive, é recorrente na literatura atual a comparação entre o que foi feito no período BNH e as pretensões do governo federal ao implantar o Programa Minha Casa, Minha Vida, como pode ser observado nos capítulos subsequentes.

3.2 O PERÍODO PÓS-BNH

A partir da extinção do BNH, em 1986, a política habitacional no Brasil passou por um período de estagnação, em que, apesar de regida por vários órgãos que se sucederam ao longo do período, não se conseguiu alcançar resultados efetivos. Conforme assinala Bonduki (2008), no período entre a extinção do BNH e a criação do Ministério das Cidades, em 2003, a gestão da política habitacional esteve subordinada a sete estruturas administrativas diferentes, ressaltando a descontinuidade e a ausência de estratégias bem delineadas para enfrentar a questão da moradia. Esse cenário pode ser observado nas colocações de Arretche (1996, p. 81):

[n]a assim chamada Nova República, as áreas de habitação e desenvolvimento urbano percorreram uma longa *via-crucis* institucional. Até 1985, o BNH era da área de competência do Ministério do Interior. Em março de 1985, foi criado o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente – MDU, cuja área de competência passou a abranger a política habitacional, de saneamento básico, de desenvolvimento urbano e do meio ambiente. Em novembro de 1986, com a extinção do BNH e a transferência de suas atribuições para a Caixa Econômica Federal – CEF, a área de habitação permanece vinculada ao MDU, mas é gerida pela CEF que, por sua vez, não está concernida a este Ministério, mas ao Ministério da Fazenda. Em março de 1987, o MDU é transformado em Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente – MHU, que acumula, além das competências do antigo MDU, a gestão das políticas de transportes urbanos e a incorporação da Caixa Econômica Federal. Em setembro de 1988, ocorrem novas alterações: cria-se o Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social – MBES, em cuja pasta permanece a gestão da política habitacional. Em março de 1989, é extinto o MBES e cria-se a Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária – SEAC, sob competência do Ministério do Interior. As atividades financeiras do Sistema Financeiro da Habitação – SFH e a Caixa Econômica Federal – CEF passam para o Ministério da Fazenda.

Essa característica de instabilidade da estrutura administrativa é salientada por Fernandes e Ribeiro (2011, p. 7), os quais argumentam que, “no vácuo deixado pelo BNH, prevaleceu a inconstância administrativa, com tudo que ela acarreta: interrupções de políticas, programas e projetos; indefinições de objetivos e metas; mudanças do corpo técnico, etc.”. Por outro lado, a Constituição de 1988 e a reforma do Estado forneceram as bases para que o processo de descentralização do modelo pudesse se efetivar. Nesse contexto, há uma redefinição de competências, em que estados e municípios passam a participar da gestão dos programas sociais, incluindo os que se referem à habitação popular.

Bonduki (2008) salienta que, a partir da redemocratização do país, surge um amplo conjunto de experiências municipais de habitação de interesse social, marcadas pela proximidade com a sociedade organizada e articuladas com a política urbana. Cabe ressaltar que os processos participativos, baseados na autogestão, diferenciavam-se claramente da postura que vinha sendo adotada anteriormente, no período de vigência do BNH. As gestões municipais que fizeram essa opção de enfrentamento da questão habitacional eram, no início dos anos 1990, precursoras dos programas alternativos e referências para outros municípios e também para o governo federal.

No governo Collor, em 1990, a principal ação desenvolvida no âmbito da habitação foi o Plano de Ação Imediata para Habitação (PAIH), o qual previa a construção de aproximadamente 245 mil casas em 180 dias, por meio da contratação de empreiteiras privadas, o que ressaltava o caráter privado do programa (BOTEGA, 2008). O PAIH não alcançou suas metas, pois se baseava no modelo do antigo BNH, em que os recursos eram originados exclusivamente do FGTS, não havia subsídios aos beneficiários, nem articulação com a política urbana. Tudo isso resultou em conjuntos habitacionais inteiros abandonados e um enorme passivo de inadimplência para a CEF (MASCIA, 2011). Além disso, a utilização dos recursos do FGTS foi realizada em quantidades que superavam suas reais disponibilidades financeiras, fato que acarretou a suspensão temporária dos financiamentos com recursos do FGTS entre os anos de 1991 e 1995.

A partir de 1995, com o governo Fernando Henrique Cardoso, são retomados os financiamentos de habitação e saneamento com base nos recursos do FGTS, com alterações perceptíveis quanto à concepção da política habitacional, que estaria mais voltada para a urbanização de áreas precárias. Tendo como prioridade a conclusão das obras iniciadas na gestão anterior, o governo federal lança os programas Habitar Brasil e Morar Município, com recursos oriundos do Orçamento Geral da União (OGU) e do Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras (IPMF) (BRASIL, 2004). O Habitar Brasil contou ainda com financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), mas, mesmo assim, o montante de recursos destinado aos programas ficou aquém das expectativas.

Em continuidade aos programas voltados à população de baixa renda, o governo federal lançou em 1999 o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), o qual se destinava ao financiamento da produção de conjuntos habitacionais para a faixa assalariada de quatro a seis salários

mínimos, e subsidiava a parcela de arrendamento por um período de quinze anos (MASCIA, 2011). Apesar de atender às faixas médias de assalariados, o PAR foi o programa com maior número de unidades habitacionais construídas no período 1999-2002, movimentando a construção civil.

Ainda nesse período, o governo brasileiro propôs programas habitacionais que deveriam se utilizar de mecanismos de mercado, tendo participação indireta do Estado, como o Programa Carta de Crédito FGTS e SBPE (CCFGTS/CCSBPE). Medeiros (2007) explica que a criação do Programa Carta de Crédito inova ao possibilitar o crédito diretamente ao consumidor final, o qual tem liberdade de escolha do imóvel e outras opções, como compra de terreno, materiais de construção e imóveis usados. Nesse sentido, as necessidades habitacionais da população de renda média e alta são contempladas pela postura habitacional adotada a partir de 1995 por meio do Programa Carta de Crédito SBPE.

Sendo assim, cabe explicar de forma mais detalhada as duas principais fontes de recursos às operações de crédito imobiliário no Brasil, as quais configuram um aspecto peculiar do sistema nacional, a saber: o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE).

O FGTS foi instituído pela Lei 5.107/66, constituindo-se em um fundo formado, em sua maior parte, pelos saldos das contas vinculadas que reúnem os depósitos mensais, efetuados pelos empregadores e individualizados por empregados. O papel de agente operador do FGTS cabe à Caixa Econômica Federal, a qual é responsável, dentre outras atribuições, por centralizar os recursos, manter e controlar as contas vinculadas e definir os procedimentos operacionais necessários à execução dos programas de habitação popular, saneamento básico e infraestrutura urbana (MEDEIROS, 2007). Quanto às aplicações dos recursos oriundos do FGTS, a Lei 8.036/90 determina que podem ser realizadas diretamente pela Caixa Econômica Federal e pelos demais integrantes do SFH, segundo critérios fixados pelo Conselho Curador do FGTS, em operações que preencham requisitos como garantias, correção monetária igual às das contas vinculadas e taxa de juros mínima de 3% ao ano por projeto (igual à taxa de juros remuneratória dos depósitos das contas vinculadas). Outras características relevantes referem-se ao fato do risco de crédito ser exclusivamente da Caixa Econômica Federal, e do requisito de que, no mínimo, 60% dos recursos sejam destinados para investimentos em habitação popular.

No que tange ao SBPE, consiste em um sistema regulamentado de poupança e crédito especiais para habitação que opera, conforme visto anteriormente, desde a criação do SFH, em 1964. A caderneta de poupança constitui o investimento mais simples e popular do Brasil, com remuneração definida pelo Banco Central (atualmente, 0,5% ao mês + TR), rendimentos creditados mensalmente e prazo de investimento indeterminado. Os financiamentos habitacionais realizados por meio dos recursos do SBPE, dentro do âmbito do SFH, são direcionados para a população nas faixas de renda média e alta, permitindo financiamentos para imóveis avaliados em até R\$500.000,00. Para imóveis avaliados acima desse valor, os financiamentos habitacionais são também realizados a partir dos recursos do SBPE, porém fora do âmbito do SFH, reajustados pelas taxas de juros de mercado (MEDEIROS, 2007).

Comparando essas duas principais fontes de financiamento imobiliário no Brasil, percebe-se que há uma divergência entre suas características básicas e as peculiaridades dos financiamentos habitacionais. A razão é que as operações que se referem à origem e aplicação dos recursos possuem diferentes disponibilidades de liquidez, ou seja, há um confronto de liquidez imediata *versus* ativos de liquidez de longo prazo, resultando em ausência de *funding* compatível com o prazo dos financiamentos (REZENDE, 2007). Além disso, o financiamento habitacional brasileiro apresenta outras dificuldades relevantes, dentre as quais se destacam, conforme o referido autor: rendas baixas, incertas ou inexistentes por parte da maior parcela das famílias atingidas pelo déficit habitacional; legislação complexa e desatualizada; taxas de juros elevadas; custo elevado e escassez de solo urbano; desarticulação entre os investimentos de produção de moradias e de infraestrutura; dificuldade de execução das garantias; dependência de recursos públicos e ciclos políticos.

No campo da habitação de mercado, o ano de 1997 registra um marco institucional importante na evolução do crédito imobiliário no Brasil, com a entrada em vigor da Lei 9.514/97, a qual criou o Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI) e o instituto da alienação fiduciária de imóveis, como complemento ao SFH, uma vez que o SFI não está vinculado à habitação de interesse social. Martins et al (2008, p. 82) salientam que “a alienação fiduciária de imóveis, ao manter a propriedade do bem financiado em nome da instituição financeira, garante maior segurança jurídica ao crédito imobiliário comparativamente aos contratos com garantia hipotecária”. Dessa

forma, a criação do SFI viabilizou novas alternativas de recursos para o financiamento habitacional, por meio da normatização do funcionamento do mercado secundário, criando instrumentos para a securitização imobiliária.

Característica também relevante do período é que, de 1995 a 2002, a maior parte dos financiamentos habitacionais foi destinada à aquisição de imóveis usados e ao financiamento do material de construção. Do total de recursos para a habitação, 42% foi absorvido pela aquisição de imóveis usados, enquanto o financiamento do material de construção atingiu 567 mil beneficiados no período (BONDUKI, 2008). Todavia, ambas as modalidades apresentam efeitos perversos, uma vez que a aquisição de imóveis usados não gera empregos, nem aquece a atividade econômica, e o financiamento do material de construção tende a estimular a produção informal de moradia quando não há disponibilidade de assessoria técnica.

Nesse sentido, observando-se a evolução histórica do sistema imobiliário brasileiro até o início dos anos 2000, percebe-se que, conforme aponta Botega (2008), as políticas urbana e habitacional, bem como a estruturação dos processos de financiamento, são orientadas pela ação do Estado que se subordina à busca de lucros que fomentem as relações formadas no âmbito do capital imobiliário. Tal comportamento acaba por configurar-se extremamente incompatível com as necessidades das classes menos favorecidas, resultando em uma sociedade urbana excludente e em uma estrutura urbana segregada, com elevados índices de déficit habitacional.

Contrapõe-se a esse cenário de programas de habitação mal sucedidos sob a ótica da moradia popular, com agravamento da exclusão social e arrefecimento da questão urbana em âmbito federal, a consolidação do movimento social em busca da reforma urbana. Mascia (2011, p. 7) ressalta a importância desse processo ao afirmar que

[a]pós a extinção do BNH e na ausência de políticas nacionais para o enfrentamento das questões do déficit habitacional e de infraestrutura urbana, as experiências municipais, mesmo que de forma pontual, configuraram-se em parâmetro para a construção do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), aprovado em 2001, que regulamenta os dois artigos da Constituição referentes ao tema urbano e institui a obrigatoriedade de elaboração do Plano Diretor para os municípios acima de 20 mil habitantes.

O Estatuto da Cidade é considerado uma legislação avançada e inovadora, principalmente por ter sido formulado a partir de um processo de discussão entre vários setores da sociedade, estabelecendo regras para a implantação da política urbana, priorizando a elaboração do Plano Diretor pelos municípios e enfatizando a função social da propriedade. Traz questões como: desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública; usucapião especial, que pode facilitar a regularização de áreas urbanas de difícil individualização, como favelas; Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), que buscam garantir solo urbanizado à habitação de interesse social; IPTU progressivo, entre outras. A lei que estabelece o Estatuto da Cidade serve como base para as premissas estabelecidas na Política Nacional de Habitação instituída em 2004, sendo de fundamental importância para os desdobramentos das ações governamentais no setor de habitação nos anos posteriores, inclusive no que diz respeito ao Programa Minha Casa, Minha Vida.

3.3 A BUSCA POR UMA NOVA POLÍTICA HABITACIONAL: Ministério das Cidades e a Política Nacional de Habitação

O quadro habitacional brasileiro começou a apresentar mudanças a partir do início do governo Lula, em 2003, atendendo a algumas antigas reivindicações dos movimentos populares ligados à moradia. Dentre as propostas para equacionamento da questão da habitação no Brasil apresentadas por especialistas e lideranças sociais, teve destaque o Projeto Moradia, divulgado no ano 2000 pelo Instituto Cidadania, o qual inseria em suas diretrizes a criação do Ministério das Cidades, uma instância federal voltada prioritariamente às políticas urbanas (MASCIA, 2011).

Assim sendo, ainda em 2003 foi implantado o Ministério das Cidades, que passou a ser o órgão responsável pela Política de Desenvolvimento Urbano, englobando as áreas de habitação, saneamento, transportes urbanos e planejamento territorial, conforme a intenção no âmbito do Projeto Moradia (BONDUKI, 2008). Após décadas com políticas urbanas dispersas e mal sucedidas, o governo federal estabelecia uma nova estrutura de organização institucional no âmbito da habitação, dentro da concepção de desenvolvimento urbano integrado e de um modelo participativo e democrático.

Dessa forma, reconhecendo o direito dos cidadãos de participar da formulação das políticas públicas, foi realizada a primeira Conferência Nacional das Cidades, a qual aprovou as diretrizes para

uma nova Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e promoveu a criação do Conselho das Cidades (BRASIL, 2004). Cabe ressaltar que a Conferência, em outubro de 2003, buscou traduzir a necessidade de elaboração das políticas urbanas a partir de um processo participativo de diversos segmentos da população. Antes da conferência nacional, foram realizadas conferências municipais e estaduais, abrangendo mais de 3.400 municípios. O Conselho das Cidades, por sua vez, foi formado por 71 membros, objetivando assessorar, estudar e propor diretrizes para a execução da política urbana nacional.

No que tange à criação do Ministério das Cidades, é importante salientar que representou um significativo avanço na busca da articulação de uma estratégia nacional de equacionamento da questão urbana. Entretanto, Bonduki (2008, p. 97) argumenta que “uma das suas debilidades é sua fraqueza institucional, uma vez que a Caixa Econômica Federal, agente operador e principal agente financeiro dos recursos do FGTS, é subordinada ao Ministério da Fazenda”. Isso significa dizer que, apesar de a gestão da política habitacional estar sob a responsabilidade do Ministério das Cidades, a prática acaba atribuindo à CEF o poder de decisão quanto às aprovações e aos acompanhamentos dos empreendimentos habitacionais.

Em 2004, como resultado desse processo de mudança na estrutura voltada à questão habitacional, é aprovada pelo Ministério das Cidades, após discussão no Conselho das Cidades, a Política Nacional de Habitação (PNH). Segundo o documento que estabelece tal política,

[a] elaboração e implementação da Política Nacional da Habitação obedecem a princípios e diretrizes que têm como principal meta garantir à população, especialmente a de baixa renda, o acesso à habitação digna, e considera fundamental para atingir seus objetivos a integração entre a política habitacional e a política nacional de desenvolvimento urbano (BRASIL, 2004, p. 29).

Para atingir esse objetivo, a Política Nacional de Habitação se propõe a contar com os seguintes instrumentos, a serem criados ao longo da implantação da política: o Sistema Nacional de Habitação (SNH), o Desenvolvimento Institucional, o Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação, e o Plano Nacional de Habitação (PlanHab). Dentre esses instrumentos, o principal consiste no Sistema Nacional de Habitação, o qual prevê a articulação entre os três níveis de governo e os agentes públicos e privados envolvidos na

questão, além de ser dividido em dois subsistemas: o de Habitação de Mercado e o de Habitação de Interesse Social. Essa divisão visa a atender às diferentes demandas habitacionais de acordo com o perfil do déficit, estabelecendo o acesso à moradia digna com distribuição adequada das fontes de recursos.

O Subsistema de Habitação de Interesse Social (SHIS) objetiva priorizar a população de baixa renda, garantindo que os recursos públicos sejam destinados exclusivamente a essa faixa, a qual corresponde a maior parte do déficit habitacional brasileiro. Por sua vez, o Subsistema de Habitação de Mercado (SHM) busca reorganizar o mercado privado da habitação, facilitando a produção imobiliária, com estímulos à inclusão de novos agentes e ampliação das formas de captação de recursos (BRASIL, 2004). A ideia é que o mercado privado seja ampliado em direção às classes médias, evitando que essa parcela da população se utilize dos subsídios oferecidos com recursos públicos, os quais devem se voltar à habitação social.

A segmentação entre os dois subsistemas também pode ser vista sob o aspecto das fontes dos recursos. Enquanto o subsistema de mercado capta recursos via cadernetas de poupança e outros títulos, o subsistema de interesse social conta com recursos advindos do FGTS e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), e ainda de outros fundos, como o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e o Fundo de Desenvolvimento Social (FDS).

Em continuidade à ampliação dos recursos destinados para a habitação de interesse social, o governo federal instituiu, em 2004, o Programa Crédito Solidário (PCS), que utiliza os recursos do Fundo de Desenvolvimento Social. O Crédito Solidário tem por enfoque a produção habitacional promovida por entidades sem fins lucrativos, voltada aos beneficiários com renda de até três salários mínimos. A criação dessa modalidade foi uma importante medida para a discussão da política habitacional no que concerne ao financiamento às entidades sem fins lucrativos (MASCIA, 2011). A partir de 2007, foi estabelecido o acesso direto de associações comunitárias e cooperativas aos recursos do FNHIS, para além do Programa Crédito Solidário.

Outro instrumento relevante da Política Nacional de Habitação consiste no Plano Nacional de Habitação (PlanHab), que começou a ser formulado em 2007. Segundo o Ministério das Cidades, o PlanHab busca apresentar as propostas de estratégias de enfrentamento do déficit habitacional, articulando diagnóstico, prioridades, metas, recursos, ações

e monitoramento. A elaboração do PlanHab resultou de um amplo processo participativo, envolvendo diversos segmentos da sociedade durante dezoito meses, sendo caracterizado como um planejamento de longo prazo, com horizonte temporal de 2009 a 2023, e revisões periódicas em 2011, 2015 e 2019. Cabe ressaltar que o diferencial do PlanHab se configura em propor ações simultâneas em quatro eixos principais: financiamentos e subsídios, arranjos institucionais, cadeia produtiva da construção civil, e estratégias urbano-fundiárias (BONDUKI, 2009).

Além disso, o PlanHab tem como requisito central a ampliação dos recursos destinados à habitação, sugerindo uma nova política de subsídio, na qual possuem acesso a um Fundo Garantidor os mais desprovidos de renda e aqueles que representam maior risco para os agentes financeiros. De acordo com Mascia (2011, p. 13), o PlanHab relaciona a ampliação do acesso à moradia digna a três fatores básicos:

- a) capacidade de ampliação e disponibilização de terra urbanizada bem localizada para a provisão de habitação de interesse social, b) estratégias de estímulo à cadeia produtiva da construção civil; c) fomento ao desenvolvimento institucional dos agentes envolvidos no setor habitacional, especialmente os setores públicos municipais e estaduais.

Sendo assim, uma medida relevante situada no PlanHab é a preocupação com a localização dos empreendimentos, prevendo subsídios maiores aos empreendimentos mais bem situados na malha urbana. No entanto, a crise econômica e a necessidade governamental de dinamizar a construção civil acabaram por ofuscar a elaboração do PlanHab, preconizando o lançamento do Programa Minha Casa, Minha Vida, como pode ser observado nos próximos capítulos do presente estudo.

No início de 2007, o governo federal anunciou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o qual demonstra sua relevância com relação à questão habitacional ao ampliar os recursos destinados ao financiamento de infraestrutura urbana e habitação. O PAC representa, na verdade, uma grande estratégia de investimento em setores relacionados à infraestrutura do país. E, dessa forma, confirma uma tendência iniciada em 2004, de ampliação do crédito imobiliário, adotando as seguintes medidas: concessão pela União de crédito à CEF para financiamento de habitação e saneamento (5,2 bi), ampliação do limite de crédito para estados e municípios investirem em saneamento

ambiental e habitação (7,0 bi), criação do Fundo de Investimento em Infraestrutura com recursos do FGTS (5,0 bi) e elevação da liquidez do Fundo de Arrendamento Residencial (MASCIA, 2011).

Além do aporte de recursos oferecido pelo PAC, a política habitacional brasileira conta atualmente, segundo o Ministério das Cidades, com os seguintes programas vigentes em prol da moradia digna para a faixa da população de mais baixa renda, segmentados de acordo com a fonte de recursos:

- a) Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS):
 - Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários
 - Habitação de Interesse Social (HIS)
 - Ação Provisão Habitacional de Interesse Social
 - Ação Provisão Habitacional de Interesse Social - Modalidade: Assistência Técnica
 - Ação Apoio à elaboração de Planos Habitacionais de Interesse Social – PLHIS
 - Ação de Apoio à Produção Social da Moradia
- b) Orçamento Geral da União (OGU):
 - Habitar Brasil BID – HBB
 - Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat
 - PBQP-H
 - Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH
 - Projetos Prioritários de Investimentos - PPI (Intervenções em Favelas)
- c) Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS):
 - Carta de Crédito Individual
 - Carta de Crédito Associativo
 - Programa de Atendimento Habitacional através do Poder Público - Pró-Moradia
- d) Fundo de Arrendamento Residencial (FAR):
 - Programa de Arrendamento Residencial (PAR)
- e) Fundo de Desenvolvimento Social (FDS):
 - Programa Crédito Solidário
- f) Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT):
 - Projetos Multissetoriais Integrados – PMI

Mesmo com a vigência de todos esses programas e ações da Secretaria Nacional de Habitação focados no equacionamento da questão habitacional, surge um programa ainda mais completo e de maior expressão na atual política habitacional brasileira. No âmbito dos investimentos realizados pelo PAC, em um contexto de enfrentamento da crise dos mercados mundiais, e buscando seguir as diretrizes da Política Nacional de Habitação, o governo federal lança em 2009 o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), o qual, devido à sua relevância, tornou-se tema central desse estudo, sendo, portanto, discutido com maior ênfase e em profundidade nos capítulos seguintes.

4 PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA (PMCMV)

O Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) consiste em um conjunto de medidas do Governo Federal voltadas à habitação, consolidadas na Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Criado em 25 de março de 2009, pela Medida Provisória nº 459 e regulamentado pelo Decreto nº 6.819, de 13 de abril de 2009, o PMCMV foi transformado na Lei nº 11.977/09, e continua sofrendo alterações e disposições adicionais ao longo de sua trajetória, por meio de Portarias e Decretos.

Criar mecanismos de incentivo à produção e compra de novas unidades habitacionais pelas famílias com renda mensal de até 10 salários mínimos constitui-se na principal finalidade do PMCMV. Para atingir a esse objetivo, o Governo Federal determinou uma meta inicial de um milhão de novas moradias, a qual já foi estendida para dois milhões de unidades habitacionais até 2014, com a implantação do Programa Minha Casa, Minha Vida 2 (PMCMV2), em 2011.

Um ponto importante a ser ressaltado é que o PMCMV se propõe a financiar e subsidiar apenas imóveis novos, ou seja, a característica do programa requer a construção de moradias, e não a mera compra e venda de unidades habitacionais existentes. Tal requisito evidencia o compromisso que o governo impôs ao PMCMV de, além de contribuir para a redução do déficit habitacional, fomentar a geração de novos empregos e renda por meio do aumento do investimento na construção civil.

Essa característica vem a complementar o papel do PMCMV como fortalecedor da política de distribuição de renda e inclusão social, priorizada pelo Governo Federal. Sendo assim, pode-se observar que o programa busca atender a duas políticas: Política Anticíclica – ao aumentar o investimento na construção civil e a geração de emprego; e Política Social – ao ampliar o acesso à casa própria, minimizando o déficit habitacional (CEF, 2010).

Corroborando essa ideia, Cardoso, Aragão e Araujo (2011, p. 4) afirmam que “estabelecendo um patamar de subsídio direto, proporcional à renda das famílias, este programa [PMCMV] busca claramente impactar a economia através dos efeitos multiplicadores gerados pela indústria da construção”. Com isso, o Governo Federal almeja permitir que o mercado habitacional brasileiro, historicamente restrito a uma parcela minoritária da população, incorpore os setores de mais baixa renda, os quais não tiveram até então possibilidade de acesso à moradia de forma regular.

Em sua formulação, o Programa Minha Casa, Minha Vida subdividiu sua meta inicial de um milhão de novas moradias de acordo com as faixas de renda da população a ser atendida. Dessa forma, 400 mil unidades seriam destinadas às famílias com renda bruta de até três salários mínimos; outras 400 mil unidades seriam alocadas às famílias com renda entre três e seis salários mínimos; e as 200 mil unidades restantes seriam destinadas às famílias com renda entre seis e dez salários mínimos, sendo este o teto de renda familiar do programa. Essa distribuição demonstra, em um primeiro momento, que o PMCMV visa a atender de maneira prioritária às camadas mais pobres da população, as quais enfrentam condições precárias de moradia. Com o advento do PMCMV2, essa característica foi reforçada, uma vez que o governo ampliou a meta para dois milhões de unidades habitacionais, em um período de quatro anos a partir de 2011, sendo que 860 mil destas moradias serão destinadas às famílias com renda mensal de até R\$1.600,00.

A divisão do público-alvo do PMCMV em faixas de renda também contribui para o entendimento dos diversos aspectos de melhoria ao acesso à habitação digna que o programa apresenta. A destinação de 43% das unidades para a faixa de renda compreendida entre zero e três salários mínimos representa um aumento substancial no subsídio para habitações de interesse social. Ao mesmo tempo, fomentar o acesso à moradia na faixa de três a seis salários mínimos significa a ampliação dos financiamentos e dos subsídios governamentais atrelados a eles. Por fim, englobar as famílias com renda entre seis e dez salários incentiva a compra de unidades habitacionais com vantagens de redução de custos de seguro e acesso ao fundo garantidor, situação que não aconteceria fora do PMCMV.

Outro ponto relevante é o montante total de investimentos destinados pelo Governo Federal ao PMCMV. O valor inicial estimado foi de R\$ 34 bilhões, sendo R\$ 25,5 bilhões oriundos do Orçamento Geral da União (OGU), R\$ 7,5 bilhões provenientes do FGTS e R\$ 1 bilhão do BNDES. A destinação desses recursos foi planejada de forma a direcionar R\$ 16 bilhões para subsídios diretos à moradia, R\$ 10 bilhões voltados aos subsídios dos financiamentos do FGTS, R\$ 2 bilhões para o fundo garantidor desses mesmos financiamentos, R\$ 5 bilhões para financiamento à infraestrutura e R\$ 1 bilhão para financiamento à cadeia produtiva (BRASIL, 2009). Com esses investimentos do PMCMV, a expectativa do governo é reduzir em 14% o déficit habitacional brasileiro, estimado em 7,2 milhões de moradias à

época. Os investimentos aumentaram na segunda fase do programa, passando a um montante total de R\$ 71,7 bilhões, dos quais R\$ 62,2 bilhões são do Orçamento Geral da União e R\$ 9,5 bilhões do FGTS.

O PMCMV2, que passou a vigorar a partir de junho de 2011, trouxe ainda modificações e melhorias nas regras operacionais e nos critérios de elegibilidade do programa. Dentre as mudanças, está o fato de que os beneficiários não poderão vender o imóvel adquirido via subsídio antes de dez anos, a menos que quitem o valor total do imóvel, incluindo o subsídio. A segunda versão do PMCMV também prevê o fim do limite de cinco pavimentos para os prédios residenciais populares urbanos e a possibilidade de instalação de comércio no térreo destes imóveis. Além disso, novas regras permitem que mulheres separadas adquiram um imóvel mesmo sem a outorga do cônjuge, limitada às famílias com renda de até R\$1.600,00. Ainda no PMCMV2, passa a ser permitida a aquisição de imóveis nas áreas em processo de desapropriação, em operações de urbanização de favelas e assentamentos precários. Nesses casos, o direito de propriedade do imóvel será transferido às famílias beneficiárias ao final do processo de desapropriação (MAGALHÃES, 2011).

Para viabilizar a abrangência do Programa às diversas faixas de renda das famílias a serem atendidas, o PMCMV está estruturado sob a forma de um conjunto de modalidades que compõem o seu todo. Ou seja, o PMCMV funciona como um rótulo que reúne diferentes modalidades de programas habitacionais encabeçados pelo Governo Federal, os quais, apesar de compartilharem do mesmo objetivo de fomentar a habitação na Brasil, possuem características particulares. Tais modalidades são definidas a partir da parcela da população a ser atingida e apresentam diferentes origens de recursos governamentais para suas atividades.

Diante dessas características, faz-se necessário entender melhor o funcionamento dos mecanismos que norteiam o PMCMV. As próximas seções buscam explicitar de que forma o programa está estruturado, visando a subsidiar a discussão exposta nos capítulos subsequentes.

4.1 MODALIDADES DO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA

De acordo com o art. 1º da Lei nº 11.977/2009, o Programa Minha Casa, Minha Vida compreende:

- o Programa Nacional de Habitação Urbana – PNHU e a autorização para a União participar do Fundo Garantidor da Habitação Popular – FGHab;

- o Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR;

- a autorização para a União transferir recursos ao Fundo de Arrendamento Residencial - FAR e ao Fundo de Desenvolvimento Social - FDS, visando financiar unidades habitacionais com recursos desses fundos.

Cada um desses produtos habitacionais que fazem parte do PMCMV apresenta características específicas de acordo com seu público-alvo. A origem dos recursos que viabilizam as operações firmadas dentro do programa também se define de acordo com a população a ser atingida, conforme pode ser observado no esquema da figura 2.

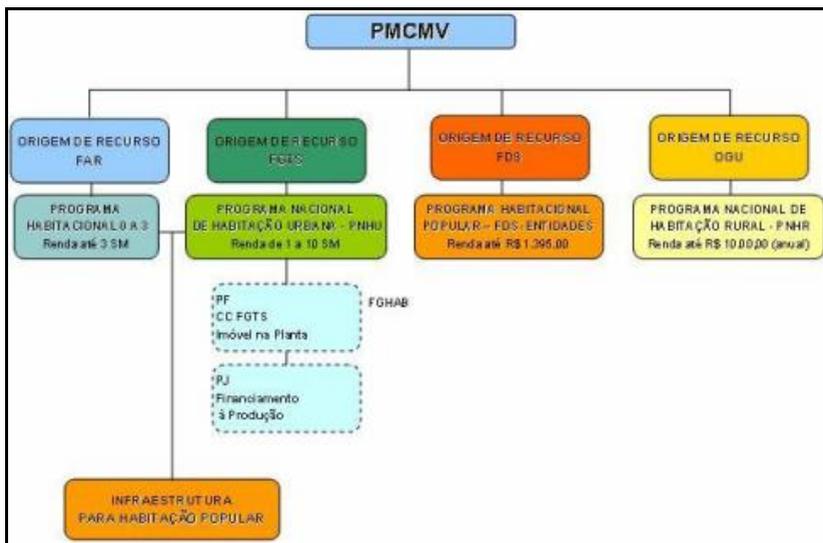


Figura 2 – Origens de recurso e modalidades do PMCMV

Fonte: CEF (2010).

Os recursos oriundos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), o qual é gerenciado pela Caixa Econômica Federal, se destinam a subsidiar a produção de unidades habitacionais às famílias com renda de até três salários mínimos. Essas famílias também podem ser beneficiadas pelos recursos vindos do FGTS, os quais se destinam aos

financiamentos do PNHU, que enquadra famílias com renda de zero até dez salários mínimos.

Por sua vez, o FDS é o responsável pela distribuição dos recursos para a modalidade de habitação popular, denominada PMCMV Entidades. Esta modalidade também atende às famílias com renda de até três salários mínimos, entretanto requer a organização dessas famílias por meio de entidades sem fins lucrativos. Por fim, o PNHR, voltado exclusivamente para a habitação rural, recebe subsídios diretamente do Orçamento Geral da União.

Faz-se relevante enfatizar que, da provisão total destinada ao PMCMV, 97% do subsídio governamental disponibilizado, a partir de recursos da União e do FGTS, são destinados à oferta e produção direta por construtoras privadas, enquadrando-se no Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e também no PMCMV/Recursos FAR. Os 3% restantes destinam-se a entidades sem fins lucrativos, cooperativas e movimentos sociais, para produção de habitação urbana e rural por autogestão, através da modalidade denominada PMCMV Entidades (ARANTES; FIX, 2009). Sendo assim, cabe esclarecer melhor os aspectos específicos de cada uma dessas modalidades do PMCMV.

4.1.1 Programa Nacional de Habitação Urbana – PNHU

O Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) tem por objetivo a concessão de financiamentos para aquisição de imóvel novo, com recursos do FGTS, para famílias com renda bruta de até dez salários mínimos. Para isso, o PNHU combina as condições específicas estabelecidas pelo PMCMV com as condições previstas nos programas Carta de Crédito FGTS (CCFGTS) Individual e Imóvel na Planta (CEF, 2010).

Além disso, dentro do PNHU está prevista a concessão de subsídios, por parte da União, às famílias com renda de até seis salários mínimos. A importância do subsídio destinado a essa parcela da população consiste no fato de que ele pode atuar nos dois lados da operação habitacional, uma vez que possibilita complementar a capacidade financeira do proponente em pagar o preço do imóvel residencial; ou contribui para o valor necessário a assegurar o equilíbrio econômico-financeiro das operações de financiamento, compreendendo as despesas de contratação, de administração e cobrança e de custos de alocação, remuneração e perda de capital. É válido ressaltar que o subsídio é concedido apenas uma única vez para cada mutuário para

aquisição de um único imóvel novo, não sendo devido caso o proponente já possua outro imóvel residencial.

Para que uma contratação habitacional seja enquadrada dentro do PMCMV/PNHU, as modalidades podem ser aquisição de imóvel na planta, aquisição de terreno e construção, construção em terreno próprio e aquisição de imóvel novo individual ou vinculado a empreendimento, desde que não tenha sido habitado e o habite-se tenha sido emitido pela prefeitura a partir de 26 de março de 2009. De acordo com informações da CEF (2010), quando da implantação do PMCMV, o limite de financiamento e de avaliação do imóvel era de:

- até R\$130.000,00 para o Distrito Federal e municípios integrantes das regiões metropolitanas dos estados de São Paulo, Rio de Janeiro e municípios com população igual ou superior a um milhão de habitantes;

- até R\$100.000,00 para municípios com população igual ou superior a 250 mil habitantes, Região Integrada do Distrito Federal e Entorno – RIDE, e nas demais capitais estaduais com seus respectivos municípios em situação de continuidade e desenvolvimento; e

- até R\$80.000,00 para os demais municípios.

Atualmente, os limites de avaliação de imóvel foram revistos pelo Governo Federal e se encontram em R\$170.000,00 para a primeira faixa de municípios supracitada, R\$150.000,00 para capitais estaduais e municípios com população superior a 250 mil habitantes, e R\$130.000,00 para os demais municípios. Nessa modalidade, exige-se apenas que os projetos para construção dos imóveis tenham valor compatível com o limite de avaliação, mas não têm especificação padrão determinada. Entretanto, cada módulo dos empreendimentos deve ter no máximo 500 unidades.

A contratação habitacional dentro dos critérios do PMCMV implica na aquisição de diversas vantagens por parte dos beneficiários, quando em comparação às outras linhas de financiamento fora do âmbito do programa. Dentre essas vantagens, estão os juros mais baixos e o seguro habitacional pago pelo Fundo Garantidor da Habitação Popular (FGHab), fato que resulta em prestações ainda menores. O financiamento aos beneficiários segue os sistemas SACRE (Sistema de Amortização Crescente) ou SAC (Sistema de Amortização Constante), e as prestações são corrigidas anualmente pela Taxa Referencial (TR). Os juros nominais variam de acordo com a faixa de renda familiar, sendo 5% ao ano para renda até R\$2.325,00; 6% ao ano para renda até R\$3.100,00 e 8,16% ao ano para renda até R\$5.000,00. O prazo máximo

de financiamento é de 360 meses, e a quota de financiamento pode chegar a 100% do imóvel, dependendo da capacidade de pagamento do mutuário.

O seguro habitacional, nesse caso, assim como em todos os financiamentos do SFH, é composto pelos seguros contra morte e invalidez permanente (MIP) e danos físicos ao imóvel (DFI). Além disso, para contratações pelo PMCMV, as despesas cartorárias têm custos menores e, caso o mutuário venha a ficar desempregado ou tiver perda considerável de sua renda mensal, as prestações são assumidas pelo FGHab e incorporadas ao saldo devedor do financiamento.

O Fundo Garantidor da Habitação Popular é assim denominado por assumir as coberturas securitárias habitacionais, atuando como um seguro habitacional tradicional. Quanto à sua constituição, segundo CEF (2010, p. 7),

o FGHab é um fundo de natureza privada, com patrimônio próprio constituído por cotas da União, dos Agentes Financeiros que optarem por aderir às coberturas previstas, dos rendimentos sobre aplicação das disponibilidades financeiras em títulos públicos federais e recursos provenientes da recuperação de prestações honradas pelo FGHab, ou seja, da restituição pelos devedores, das prestações cobertas pelo FGHab.

Dentre os objetivos do FGHab, um dos principais caracteriza-se por garantir aos agentes financeiros o pagamento do comprometimento mensal devido pelo mutuário, em caso de desemprego ou redução temporária da capacidade de solvência, para famílias com renda bruta de até dez salários mínimos. Além desse, outros objetivos estão relacionados ao desempenho semelhante a um seguro habitacional do FGHab, como a liquidação do saldo devedor do financiamento imobiliário nas situações de morte por qualquer causa ou invalidez permanente ocorrida após a contratação, causada por acidente ou doença devidamente comprovada. No que compete aos danos físicos sofridos pelo imóvel, cabe ao FGHab assumir as despesas de recuperação dos mesmos, limitado ao valor atualizado de avaliação do imóvel, desde que os danos sejam decorrentes de incêndio ou explosão, inundações ou alagamento, desmoronamento parcial ou total de paredes, vigas ou outra parte estrutural ou destruição de telhados, sendo que todos os danos citados devem ter sua origem em forças ou agentes externos ao imóvel.

O acionamento do FGHab com vistas ao pagamento das prestações devidas pelo beneficiário em caso de desemprego ou perda temporária de renda deve obedecer a certos requisitos para a cobertura. Na data do evento motivador, o comprometimento da renda familiar deve estar no mínimo em 30%, mesmo que à época da contratação tal percentual fosse menor. Antes da primeira solicitação ao FGHab, devem ter sido pagas, no mínimo, seis prestações do contrato de financiamento, além de exigida a adimplência do mutuário com as prestações anteriores à solicitação. É válido ressaltar, ainda, que o número máximo de prestações pagas pelo fundo varia de acordo com a renda familiar, diminuindo de acordo com o aumento da faixa de renda. São exigidos, também, a comprovação formal do desemprego ou perda de renda a cada três prestações solicitadas e o pagamento de 5% das prestações durante o período. Ao final de cada período de utilização da garantia, o retorno por parte do mutuário das prestações honradas pelo FGHab é imediato, dentro do prazo remanescente do contrato ou com prorrogação do prazo inicial.

Em suma, o enquadramento dos contratos de financiamento habitacional na modalidade PMCMV/PNHU apresenta como diferenças relevantes em relação aos programas habitacionais existentes: o acesso dos mutuários às garantias do FGHab em casos de desemprego ou perda temporária de renda; a dispensa de contratação dos seguros MIP e DFI; e a redução de custas e emolumentos cartorários, conforme consta na Lei 11.977/2009. Cabe enfatizar que a cobertura pelo fundo garantidor não se caracteriza por ser a “fundo perdido”, pois a contrapartida é exigida do mutuário imediatamente após o período de utilização, sendo paga juntamente com as prestações do financiamento.

O PNHU, além de conceder vantagens às pessoas físicas interessadas na aquisição de imóveis residenciais novos, também apresenta condições específicas para a contratação da obra, favorecendo as construtoras/incorporadoras. A figura 3 mostra um fluxograma das principais atividades desenvolvidas pelo PMCMV no âmbito do PNHU.

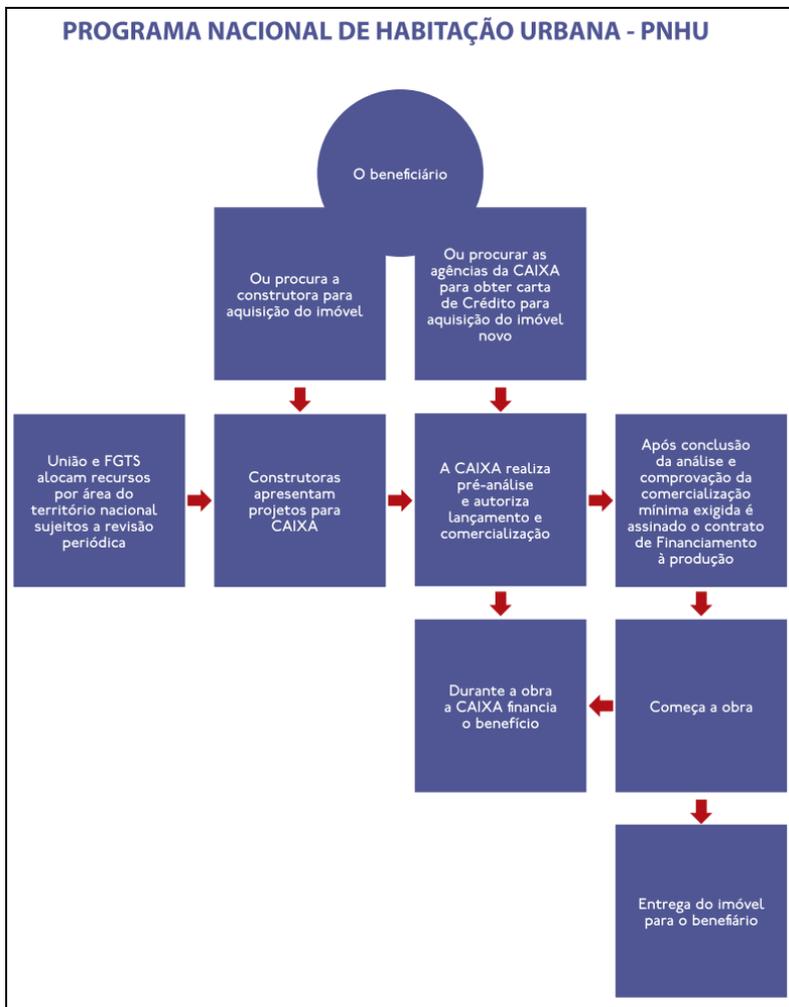


Figura 3 – Fluxograma de operações PMCMV/PNHU
Fonte: Brasil (2010).

No que tange à contratação da obra, o financiamento concedido pela Caixa Econômica às construtoras pode chegar a até 100% do custo das obras a executar, limitado a 85% do custo total do empreendimento. Faz-se necessário que a construtora tenha análise de risco vigente junto à CEF, e, quando da assinatura do contrato, deve-se comprovar a comercialização mínima de 30% das unidades. Os recursos são

liberados conforme as etapas do cronograma da obra vão sendo cumpridas. O prazo de pagamento é de até 24 meses após o término da obra, sob taxa nominal de juros de 8,0% ao ano, corrigida pela TR. É importante ressaltar que as vendas de unidades do empreendimento feitas através de financiamento concedido pela CEF resultam em amortização do valor financiado pelo empreendedor.

Outras vantagens trazidas pelo PMCMV referem-se à simplificação do processo de análise das construtoras/incorporadoras para aprovação dos projetos de empreendimentos. O Programa prevê a redução do tempo total de análise de 120 dias, para 30 a 45 dias, dependendo da modalidade. Estão previstas ainda a redução da quantidade de itens para análise, validade de um ano da avaliação inicial do imóvel, análises internas e da prefeitura concomitantes, aprovação e contratação dos clientes apresentados pela incorporadora em até 15 dias.

4.1.2 Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR

Apesar de estar concentrado principalmente nas áreas urbanas, o déficit habitacional brasileiro também pode ser observado nas áreas rurais. Por esse motivo, o PMCMV apresenta como uma de suas modalidades o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), o qual visa a atender a demanda por moradias existente nessas localidades. De acordo com CEF (2010), o principal objetivo do PNHR é conceder ao agricultor familiar subsídio destinado à produção de unidades habitacionais em área rural, através da aquisição de material de construção. Mais especificamente,

essa modalidade consiste no financiamento aos agricultores e trabalhadores rurais, organizados de forma associativa por entidades sem fins lucrativos ligadas ao meio rural (cooperativas, associações) ou às famílias de agricultores familiares com renda bruta anual familiar de até R\$ 10.000, organizadas de forma associativa por entidades sem fins lucrativos ligadas ao meio rural, contemplando subsídio, assistência técnica e trabalho técnico social. (BRASIL, 2010, p. 16).

A partir de 2011, com o início do PMCMV2, o valor máximo da renda familiar anual bruta foi atualizado para R\$15.000,00. A origem dos recursos destinados ao PNHR é exclusivamente do Orçamento Geral da União, sendo que os mesmos são concedidos diretamente às pessoas

físicas, organizadas por uma Entidade Organizadora sob a forma coletiva. É importante ressaltar que, no PNHR, o número de habitantes do município não é fator de restrição ao programa, por isso possui abrangência nacional.

A renda dos agricultores beneficiados pelo PNHR é comprovada, preferencialmente, por meio da Declaração de Aptidão apresentada ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Outras formas de comprovação da renda se fazem por meio da carteira de trabalho, contrato ou declaração da cooperativa/sindicato/associação. De acordo com a classificação do PRONAF, são enquadrados como beneficiários do programa, os agricultores que exercem atividades de pesca artesanal, extrativismo, silvicultura, agricultura, maricultura, piscicultura, e também os integrantes de comunidades quilombolas ou indígenas.

O processo de produção das unidades habitacionais contempladas pelo PNHR acontece com atuação central da Entidade Organizadora, a qual é responsável pela elaboração do projeto, estudo prévio de sua viabilidade, apresentação à Caixa Econômica e indicação do grupo de beneficiários. Além disso, a responsabilidade da Entidade Organizadora também se estende à realização da assistência técnica e do trabalho social. Quanto ao imóvel apresentado no projeto, deve ser gleba rural classificada como de pequena propriedade, com área total ou fração ideal de até quatro módulos fiscais. Ademais, deve contar com infraestrutura mínima de vias de acesso, saneamento básico, energia elétrica e abastecimento de água. O limite por proposta é de 50 unidades habitacionais cada, tendo no mínimo três unidades.

Dentro das configurações do PNHR, o valor do subsídio é de até R\$25.000,00 se destinado à construção da unidade habitacional, e de até R\$15.000,00 caso seja voltado à reforma ou ampliação. Por sua vez, o valor máximo de investimento por unidade habitacional é de R\$45.600,00, o qual é composto pelo subsídio para edificação, subsídio para assistência técnica e trabalho social (limitado a R\$600,00) e contrapartida complementar. Os beneficiários, ainda, devem retornar o subsídio concedido através do pagamento de 4% do valor oferecido, efetuado em quatro parcelas anuais.

Na modalidade rural, assim como no programa de habitação urbana, também não há o pagamento de seguro por parte do beneficiário, entretanto o imóvel fica descoberto em caso de sinistro envolvendo danos físicos ao imóvel. As construções no âmbito do PNHR poderão ser feitas nas modalidades de administração direta,

empreitada global, mutirão assistido ou autoconstrução. A partir da data da contratação da operação, o prazo de construção pode ser de, no mínimo, quatro meses e, no máximo, 24 meses.

4.1.3 PMCMV – Recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR)

A modalidade do PMCMV que utiliza recursos oriundos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) se destina a possibilitar a aquisição e produção de moradias às famílias com renda de zero a três salários mínimos. Inicialmente, foram transferidos R\$14 bilhões de recursos do OGU para o FAR, com objetivo de fomentar a habitação de interesse social. As famílias beneficiadas com os recursos do FAR são indicadas pelo poder público, portanto a parceria entre estados e municípios torna-se essencial nessa situação.

A meta de contratação inicial do PMCMV para operações com recursos do FAR foi estabelecida em 400 mil unidades habitacionais. A partir da segunda fase do PMCMV, em 2011, essa meta foi ampliada para 860 mil unidades habitacionais até 2014, para famílias com renda de até R\$1.600,00 mensais. Os recursos transferidos do OGU para o FAR são dimensionados levando em consideração a estimativa de déficit nacional urbano divulgada pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), realizada pelo IBGE em 2008.

Quanto à área de atuação, o PMCMV/Recursos FAR abrange as capitais estaduais e suas regiões metropolitanas, Distrito Federal e municípios com população igual ou superior a 50 mil habitantes. Em municípios com população entre 20 e 50 mil habitantes, essa modalidade pode ser implantada, desde que sejam respeitados os critérios de população urbana correspondente a mais de 70% da população total do município, taxa de crescimento populacional do município maior do que a verificada em seu respectivo estado entre os anos de 2000 e 2010, e que essa taxa de crescimento seja superior a 5%, nos anos de 2007 a 2010.

Anteriormente, dentro do Programa de Arrendamento Residencial (PAR), o FAR já vinha sendo utilizado como subsídio à produção de unidades habitacionais para famílias com renda de três a seis salários mínimos, recebendo recursos oriundos do OGU e do FGTS. No PMCMV, os recursos do FAR voltaram-se primordialmente às famílias com renda mensal de até R\$1.600,00, podendo ser dividido em duas partes principais. Na primeira parte, o PMCMV/Recursos FAR refere-se

à produção dos imóveis, tendo como público-alvo as empresas da construção civil interessadas na realização dos empreendimentos habitacionais. A segunda fase, por sua vez, é constituída pela alienação dos imóveis prontos às famílias de baixa renda, apresentando como público-alvo os beneficiários residentes nas áreas de atuação do programa.

Nesse sentido, a participação de diversos agentes faz-se necessária para a viabilidade do programa. A Caixa Econômica Federal é a instituição responsável pela execução do PMCMV e gestão do FAR, além disso, define os critérios técnicos para a operacionalização do programa. O Ministério das Cidades é definido com o agente gestor do PMCMV, estando sob suas atribuições estabelecer diretrizes, definir a distribuição de recursos e monitorar o desempenho alcançado pelo programa. Em conjunto com o Ministério das Cidades, o Ministério da Fazenda e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão podem rever anualmente os limites de renda familiar dos beneficiários e a remuneração a ser recebida pela CEF. Por outro lado, os agentes do Poder Público (estados, municípios, Distrito Federal) que aderirem ao programa, através do termo de adesão assinado com a CEF, tem sua participação definida por ações como a indicação de áreas prioritárias, isenção de tributos, sinalização da demanda, entre outros. A participação das empresas do ramo da construção civil também se faz primordial, uma vez que essas empresas são as responsáveis pela apresentação das propostas e execução dos projetos habitacionais. Por fim, os agentes que completam o elenco do programa são os próprios beneficiários, que, no caso do PMCMV/Recursos FAR, consistem nas famílias com renda bruta mensal de até R\$1.600,00, as quais serão beneficiadas com a aquisição dos imóveis construídos.

O primeiro passo do programa é a assinatura do Termo de Adesão entre o governo estadual ou municipal e a CEF, o qual consiste em um documento que prevê certas contrapartidas que o poder público deve dispor ao se comprometer com o PMCMV/Recursos FAR. De acordo com CEF (2010), o Termo de Adesão, dentre outros itens, requer dos estados e municípios que o assinarem: ações facilitadoras e redutoras dos custos de produção dos imóveis, como isenção ou redução de tributos; medidas necessárias à aprovação e viabilização dos projetos, como autorizações, alvarás e licenças; medidas que contribuam para a celeridade do licenciamento ambiental e casos que envolvam concessionárias de serviços públicos de energia elétrica, água e saneamento; aporte de recursos financeiros, bens ou serviços necessários

à realização das obras e serviços do empreendimento; responsabilidade pela guarda e conservação do empreendimento após a conclusão dos imóveis, até a data de entrega dos mesmos aos beneficiários finais.

A partir do momento da assinatura do Termo de Adesão, a Caixa Econômica Federal assume a atribuição de receber as propostas de aquisição de terreno e produção ou requalificação de empreendimentos. Ao mesmo tempo, analisa a documentação necessária à aprovação do projeto. Com a contratação do empreendimento, estados e municípios realizam a indicação das famílias beneficiárias, a partir do cadastro existente, respeitando os critérios de elegibilidade e seleção definidos pelo Ministério das Cidades. As construtoras contratadas pela CEF executam as obras do empreendimento e se responsabilizam pela entrega dos imóveis concluídos e legalizados. Após o término das obras, os imóveis são adquiridos pelas famílias beneficiárias diretamente na Caixa Econômica Federal. Esses passos operacionais podem ser observados de forma esquemática na figura 4.



Figura 4 – Fluxograma de operações PMCMV/Recursos FAR

Fonte: Brasil (2010).

A aquisição dos imóveis pelas famílias caracteriza a segunda fase do programa. Nesta etapa, as unidades habitacionais são alienadas fiduciariamente às famílias beneficiárias do PMCMV/Recursos FAR. Dentre as condições de venda destes imóveis, encontra-se o fato de que os beneficiários deverão contribuir mensalmente com 10% de sua renda, por um período de 10 anos, sendo que a parcela mínima deve ser de

R\$50,00. Além disso, nas operações do FAR, os agentes financeiros podem dispensar a contratação dos seguros DFI e MIP.

Em continuidade, os principais requisitos para enquadramento dos beneficiários são a declaração de renda, a exigência de não ser proprietário de imóvel residencial ou mutuário de financiamento habitacional em qualquer localidade do país, e não ter recebido nenhum tipo de benefício de natureza habitacional anteriormente, oriundos de recursos do orçamento da União. Uma característica particular do PMCMV/Recursos FAR consiste em que os empreendimentos contratados em suas operações possuem especificações próprias, as quais devem ser observadas pelas construtoras no momento da apresentação do projeto.

Existem duas tipologias principais: casas térreas, com área interna útil de 36,00 metros quadrados, e apartamentos, com área interna útil de 39,00 metros quadrados. As demais especificações dos empreendimentos podem ser observadas no Anexo I. Os limites são de até 500 unidades por módulo, ou condomínios segmentados em 250 unidades. A partir de 2012, os empreendimentos na forma de condomínio devem ser segmentados em número máximo de 300 unidades habitacionais. Igualmente, o valor máximo das unidades habitacionais a serem construídas é tabelado de acordo com as regiões do país e a população dos municípios, conforme pode ser visto na tabela 1.

Ao observar a tabela, pode-se perceber que os valores máximos de aquisição das unidades através do PMCMV/Recursos FAR variam entre R\$48.000,00 e R\$65.000,00, no máximo, no caso dos apartamentos. Para a aquisição de casas térreas, os valores ficam entre R\$44.000,00 e R\$63.000,00. A determinação dos valores tem por base o contingente populacional dos municípios, e o fato de serem capitais ou regiões metropolitanas.

Tabela 1 – Valor das unidades habitacionais PMCMV/Recursos FAR

UF	LOCALIDADE	VALOR MÁXIMO DE AQUISIÇÃO DA UNIDADE	
		APARTAMENTO	CASA
SP e DF	Municípios integrantes das regiões metropolitanas do Estado de São Paulo, municípios de Jundiaí/SP, São José dos Campos/SP, Jacareí/SP e DF	65.000,00	63.000,00
	Demais Municípios	57.000,00	57.000,00
	Municípios entre 20 e 50 mil habitantes		53.000,00
RJ	Capital e respectiva região Metropolitana	63.000,00	60.000,00
	Demais Municípios	55.000,00	55.000,00
	Municípios entre 20 e 50 mil habitantes		51.000,00
MG	Capital e respectiva região Metropolitana	57.000,00	56.000,00
	Demais Municípios	52.000,00	52.000,00
	Municípios entre 20 e 50 mil habitantes		48.000,00
ES e TO	Capital e respectiva região Metropolitana	54.000,00	53.000,00
	Demais Municípios	50.000,00	50.000,00
	Municípios entre 20 e 50 mil habitantes		46.000,00
GO, MS e MT	Capital e respectiva região Metropolitana	54.000,00	53.000,00
	Demais Municípios	49.000,00	49.000,00
	Municípios entre 20 e 50 mil habitantes		45.000,00
AC, AM, AP, PA, RO e RR	Capital e respectiva região Metropolitana	55.000,00	53.000,00
	Demais Municípios	52.000,00	52.000,00
	Municípios entre 20 e 50 mil habitantes		48.000,00
BA	Capital e respectiva região Metropolitana	57.000,00	56.000,00
	Demais Municípios	50.000,00	50.000,00
	Municípios entre 20 e 50 mil habitantes		46.000,00
CE e PE	Capital e respectiva região Metropolitana	56.000,00	54.000,00
	Demais Municípios	49.000,00	49.000,00
	Municípios entre 20 e 50 mil habitantes		45.000,00
AL, MA, PB, PI, RN e SE	Capital e respectiva região Metropolitana	53.000,00	52.000,00
	Demais Municípios	48.000,00	48.000,00
	Municípios entre 20 e 50 mil habitantes		44.000,00
RS, PR e SC	Capital e respectiva região Metropolitana	56.000,00	55.000,00
	Demais Municípios	52.000,00	52.000,00
	Municípios entre 20 e 50 mil habitantes		48.000,00

Fonte: CEF (2011). Valores em R\$1.

4.1.4 PMCMV Entidades – Recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS)

O Programa Minha Casa Minha Vida Entidades é a modalidade destinada ao financiamento de unidades habitacionais às famílias com renda bruta mensal de até R\$1.600,00, organizadas sob a forma de cooperativas, associações e demais entidades da sociedade civil. Para participar do programa, a Entidade Organizadora deve estar previamente habilitada pelo Ministério das Cidades. São contempladas por esses recursos as atividades de aquisição de terreno e construção, construção em terreno próprio ou de terceiros, aquisição de imóvel novo ou requalificação de imóvel já existente. Além disso, as construções podem ser feitas por administração direta, empreitada global, mutirão assistido e autoconstrução.

Os recursos utilizados nessa modalidade são oriundos exclusivamente do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), o qual os recebe diretamente do OGU, com distribuição regional de acordo com as estimativas de déficit habitacional. O objetivo do PMCMV Entidades é reduzir o déficit através do estabelecimento de parcerias com os movimentos populares, enfatizando o cooperativismo habitacional e o princípio da ajuda mútua. Nesse caso, o financiamento é concedido diretamente às pessoas físicas, podendo a Entidade Organizadora receber auxílio dos entes do Poder Público, os quais atuam como agentes fomentadores do programa.

Anteriormente, como observado no capítulo 3 da dissertação, o FDS se caracterizava por ser fonte de recursos para o Programa Crédito Solidário (PCS), que objetivava a produção de unidades em regime de autogestão, por meio de cooperativas e associações (Cardoso, Aragão e Araujo, 2011). Em seguida, o PCS foi substituído pelo PMCMV Entidades. Cabe ressaltar, que a modalidade foi regulamentada a partir de uma parceria entre o Conselho Curador do FDS e o Ministério das Cidades, na Resolução nº 141, de 10 de junho de 2009. O Ministério das Cidades é o gestor da aplicação dos recursos do FDS, enquanto a Caixa Econômica Federal atua como agente operador do fundo.

As condições de financiamento no âmbito do PMCMV Entidades requerem o pagamento por parte dos beneficiários de 10% da renda bruta familiar ou R\$50,00, optando-se pelo maior, durante 10 anos, corrigidos anualmente pela Taxa Referencial (TR). Esse pagamento se inicia após o término da obra, uma vez que não há entrada, nem desembolsos durante a construção. Ainda nesse sentido, assim como nas

operações com recursos do FAR, os seguros MIP e DFI podem ser dispensados na contratação e não há incidência de juros na operação.

O valor máximo de avaliação do imóvel para que seja enquadrado no PMCMV Entidades é de R\$65.000,00, sendo que o valor de financiamento é definido de acordo com as características que tangem à localização, regime de construção, tipologia e tipo de intervenção adotado. O período de construção deve obedecer ao prazo mínimo de 12 meses e máximo de 24 meses, contados a partir da data da assinatura do contrato.

A operacionalização do PMCMV Entidades requer sólida integração entre Entidades Organizadoras, Ministério das Cidades e Caixa Econômica Federal, pois cada um desses agentes cumpre atribuições específicas na execução do programa. A figura 5 apresenta o fluxograma operacional do PMCMV Entidades e também do PNHR, pois ambos são bem semelhantes, com exceção da atividade de seleção dos beneficiários feita pelo Ministério das Cidades, a qual não ocorre na modalidade rural.

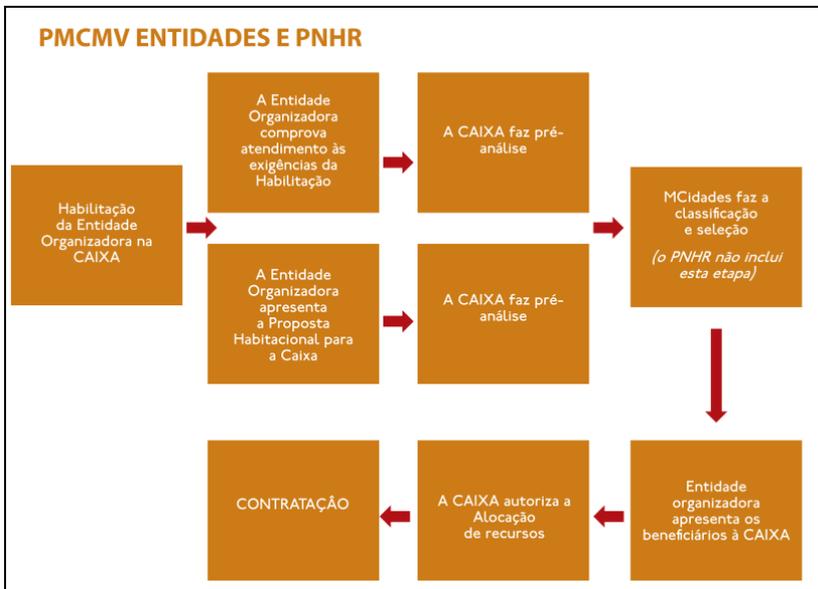


Figura 5 – Fluxograma de operações PMCMV Entidades/PNHR

Fonte: Brasil (2010).

Como pode ser observado na figura 5, a aprovação dos projetos passa pela análise da Caixa e pela seleção do Ministério das Cidades, que determina, dentre os projetos aprovados, quais serão atendidos. Após a seleção do Ministério das Cidades, a Entidade Organizadora apresenta a demanda a ser beneficiada à CEF, a qual realiza o enquadramento da demanda e a contratação da operação.

No que se refere aos requisitos dos empreendimentos, a situação fundiária e dominial deve ser regular ou estar em processo de regularização, o terreno deve possuir matrícula própria, e a infraestrutura externa deve estar pronta ou a ser executada. Esta infraestrutura consiste em energia elétrica, acesso viário, soluções de esgoto sanitário, água e serviços públicos essenciais de transporte e coleta de lixo (BRASIL, 2010).

4.2 DISTRIBUIÇÃO DAS METAS DO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA

Assim como já enfatizado anteriormente, a distribuição das metas para contratação de unidades habitacionais por meio do Programa Minha Casa, Minha Vida foi estabelecida de acordo com as estimativas de déficit habitacional para cada estado da federação. Primeiramente, faz-se necessário compreender o conceito de déficit habitacional, para que se possa efetivamente compará-lo às metas físicas do PMCMV. De acordo com a metodologia da Fundação João Pinheiro (2008, p. 16), “como déficit habitacional entende-se a noção mais imediata e intuitiva de necessidade de construção de novas moradias para a solução de problemas sociais específicos de habitação detectados em certo momento”.

Quando do lançamento do PMCMV, em 2009, a meta estipulada pelo Governo Federal consistia na construção de 1 milhão de novas unidades habitacionais, distribuídas de acordo com as estimativas de déficit habitacional baseadas na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), do IBGE, referente ao ano de 2005, estudo mais recente naquela data. A tabela 2 mostra a distribuição inicial das moradias do PMCMV por unidades da federação e regiões geográficas, comparadas com o déficit habitacional apurado pela FJP em 2005.

Tabela 2 – Distribuição da meta inicial do PMCMV, por unidade da federação e regiões

UF ¹ ou Macrorregião	Déficit Habitacional ²	Meta inicial do PMCMV ³	Percentual de UH ⁴ da região em relação ao total do PMCMV
Rondônia	59.959	8.495	0,85%
Acre	30.051	3.939	0,39%
Amazonas	212.487	22.238	2,22%
Roraima	22.874	2.793	0,28%
Pará	427.327	50.667	5,07%
Amapá	15.546	4.589	0,46%
Tocantins	82.111	10.297	1,03%
Norte	850.355	103.018	10,30%
Maranhão	539.571	72.756	7,28%
Piauí	165.177	21.837	2,18%
Ceará	424.321	51.644	5,16%
Rio Grande do Norte	143.319	19.224	1,92%
Paraíba	153.320	21.306	2,13%
Pernambuco	427.923	44.706	4,47%
Alagoas	131.963	19.679	1,97%
Sergipe	99.998	11.301	1,13%
Bahia	657.555	80.744	8,07%
Nordeste	2.743.147	343.197	34,32%
Minas Gerais	682.432	88.485	8,85%
Espírito Santo	125.412	16.846	1,68%
Rio de Janeiro	580.621	74.657	7,47%
São Paulo	1.510.463	183.995	18,40%
Sudeste	2.898.928	363.983	36,40%
Paraná	325.681	44.172	4,42%
Santa Catarina	179.794	24.049	2,40%
Rio Grande do Sul	368.233	51.795	5,18%
Sul	873.708	120.016	12,00%
Mato Grosso do Sul	87.182	12.244	1,22%
Mato Grosso	108.183	13.390	1,34%
Goiás	220.198	27.613	2,76%
Distrito Federal	120.998	16.538	1,65%
Centro-Oeste	536.561	69.785	6,98%
BRASIL	7.902.699	1.000.000	100,00%

Fonte: ²Fundação João Pinheiro (2005) e ³Brasil (2009). ¹Unidade da Federação. ⁴Unidades Habitacionais.

Pode-se perceber que as regiões responsáveis pelos maiores valores absolutos de déficit habitacional no país, também são as que recebem a maior destinação de moradias dentro da meta estabelecida no

PMCMV. Assim, esteve prevista a alocação de 36,40% das moradias na região Sudeste, 34,32%, na região Nordeste, seguida pela região Sul (12%), Norte (10,30%) e Centro-Oeste (6,98%). Este percentual de alocação reserva ainda a divisão entre faixas de renda familiar, sendo que, em todos os estados da federação, 40% das unidades habitacionais são destinadas aos beneficiários com renda bruta mensal de até três salários mínimos, outros 40% são para a faixa de renda mensal entre três e seis salários mínimos, e os 20% restantes são para as famílias com renda bruta de seis a dez salários mínimos.

Nesse sentido, o PMCMV 2 estabeleceu, através da Portaria N° 465 do Ministério das Cidades, de 03 de outubro de 2011, a meta de 860 mil unidades habitacionais dentro do PMCMV/Recursos FAR, destinadas exclusivamente às famílias com renda bruta mensal de até três salários mínimos. Esta meta, conforme a referida Portaria, deve ser cumprida até 31 de dezembro de 2014, juntamente com a meta total de 2 milhões de novas moradias, para todas as três faixas de renda atendidas pelo programa.

A tabela 3 mostra a distribuição desta meta física de 860 mil moradias entre as unidades da federação, a qual foi efetuada pelo Ministério das Cidades com base na estimativa do déficit habitacional urbano para as famílias com renda de até três salários mínimos, considerando-se os dados da PNAD e da Fundação João Pinheiro, referentes ao ano de 2008.

Pode-se perceber que esta distribuição de metas também se concentra principalmente nas regiões Sudeste (41,56%) e Nordeste (30,08%), com maior ênfase na primeira região. As regiões Sul (10,58%), Norte (9,30%) e Centro-Oeste (8,49%) praticamente dividem um terço da meta total entre elas. Nota-se, ainda, que os percentuais de distribuição de unidades habitacionais são bem semelhantes à parcela correspondente de cada macrorregião no déficit habitacional do país, corroborando o objetivo do programa de adequar as metas às estimativas de déficit, com vistas a atender de maneira prioritária às regiões mais carentes em moradias.

Tabela 3 – Distribuição da meta física PMCMV2/Recursos FAR, por unidade da federação e regiões

UF ¹ ou Macrorregião	Déficit Habitacional ²	Meta PMCMV2/ Recursos FAR ³	Percentual de UH ⁴ da região em relação ao total do PMCMV
Rondônia	31.229	5.136	0,60%
Acre	19.584	3.348	0,39%
Amazonas	132.224	18.117	2,11%
Roraima	13.969	2.586	0,30%
Pará	284.166	41.269	4,80%
Amapá	14.277	2.350	0,27%
Tocantins	59.681	7.131	0,83%
Norte	555.130	79.937	9,30%
Maranhão	434.750	39.468	4,59%
Piauí	124.047	13.616	1,58%
Ceará	276.915	36.547	4,25%
Rio Grande do Norte	104.190	14.436	1,68%
Paraíba	104.699	17.900	2,08%
Pernambuco	263.958	43.609	5,07%
Alagoas	85.780	13.021	1,51%
Sergipe	66.492	11.835	1,38%
Bahia	485.904	68.247	7,94%
Nordeste	1.946.735	258.679	30,08%
Minas Gerais	474.427	84.857	9,87%
Espírito Santo	84.868	13.691	1,59%
Rio de Janeiro	426.518	76.710	8,92%
São Paulo	1.060.499	182.146	21,18%
Sudeste	2.046.312	357.404	41,56%
Paraná	213.157	35.334	4,11%
Santa Catarina	140.770	20.105	2,34%
Rio Grande do Sul	226.966	35.555	4,13%
Sul	580.893	90.994	10,58%
Mato Grosso do Sul	77.206	12.860	1,50%
Mato Grosso	73.376	11.493	1,34%
Goiás	162.762	30.677	3,57%
Distrito Federal	103.896	17.956	2,09%
Centro-Oeste	417.240	72.986	8,49%
BRASIL	5.546.310	860.000	100,00%

Fonte: ²Fundação João Pinheiro (2008) e ³Brasil (2011).

¹Unidade da Federação. ⁴Unidades Habitacionais.

Em resumo, o Programa Minha Casa, Minha Vida, em seu intento de fomentar a produção e aquisição de imóveis residenciais novos por famílias de baixa renda, divide-se em quatro vertentes principais, a

saber: PNHU, PNHR, PMCMV/Recursos FAR e PMCMV Entidades, conforme pode ser observado no quadro 1.

Quadro 1 – Modalidades do PMCMV – Quadro-Resumo

MODALIDADE PMCMV	ORIGEM DO RECURSO	PÚBLICO-ALVO	VALOR MÁX. IMÓVEL	CONSTRUÇÃO	FORMA DE PAGAMENTO
PNHU	FGTS	Renda até 10SM	de R\$130 mil a R\$170 mil	Empresas da Construção Civil	Financiamento habitacional
PNHR	OGU	Renda anual até R\$15mil (rural)	R\$ 45.600	Entidades organizadoras	Financiamento com subsídio de até R\$25mil
RECURSOS FAR	FAR	Renda até 3SM	de R\$48mil a R\$65mil	Empresas da Construção Civil	10% da renda mensal ou mínimo do R\$50 por 10 anos
ENTIDADES	FDS	Renda até 3SM	R\$ 65.000	Entidades organizadoras	10% da renda mensal ou mínimo do R\$50 por 10 anos

Fonte: elaborado pela autora com base em dados da CEF (2011).

Cada uma dessas modalidades dirige-se a um público-alvo específico, assim como possui diferentes fontes de recursos às suas atividades. Dessa forma, o PMCMV atribui características distintas a cada uma de suas modalidades, buscando destinar maiores benefícios, em termos de subsídios, facilidade de acesso, simplificação do processo, às famílias com renda de até três salários mínimos.

Diante disso, o capítulo seguinte trata da análise dos resultados efetivamente alcançados pelo PMCMV nestes três primeiros anos de sua implantação, por meio de uma comparação entre as características apresentadas em sua formulação e dados relativos à realização do programa no Brasil e no estado de Santa Catarina. A pesquisa tem por intuito identificar a real extensão atingida pelo programa, principalmente no tocante aos beneficiários de menor poder aquisitivo, os quais constituem parcela majoritária no déficit habitacional brasileiro.

5 A EXECUÇÃO DO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA: UMA ANÁLISE DE RESULTADOS À LUZ DA QUESTÃO HABITACIONAL

Neste capítulo, apresentam-se e discutem-se os resultados obtidos pelo Programa Minha Casa, Minha Vida em seus três primeiros anos de existência. Primeiramente, demonstra-se a evolução em números das unidades habitacionais contratadas e entregues através do PMCMV, traçando um panorama geral de como o programa vem evoluindo no Brasil. Esses resultados são analisados, de algum modo, à luz do debate teórico sobre o envolvimento do Estado na problemática urbana e, mais especificamente, na questão habitacional, conforme sistematizado no capítulo 2.

Em seguida, são analisados os resultados referentes à pesquisa de campo realizada com profissionais representantes dos principais agentes envolvidos no desenvolvimento do PMCMV no estado de Santa Catarina, mais especificamente, na região da Grande Florianópolis. A partir das respostas fornecidas pelos diversos entrevistados, faz-se possível formar massa crítica que se reúne às opiniões dos principais estudiosos do PMCMV no Brasil, delineando a análise dos aspectos positivos e negativos mais relevantes do programa até então. Mais do que isso, tornar-se-á possível pensar sobre as reais possibilidades das políticas públicas voltadas ao meio urbano, particularmente no tocante à habitação de cunho social, no marco da urbanização capitalista.

5.1 DÉFICIT HABITACIONAL NO BRASIL: Contextualização

Para que se compreenda a evolução dos resultados alcançados pelo PMCMV em âmbito nacional, faz-se relevante contextualizar, em termos de déficit habitacional, o cenário em que surge o programa. Ao longo dos anos 2000, o Brasil exibe um grande déficit habitacional, não obstante os avanços logrados durante essa década em termos de, por exemplo, combate à pobreza e aumento do emprego com carteira assinada.

Mais de 5,5 milhões de domicílios é o tamanho desse déficit em 2008, segundo os resultados mais recentes do estudo intitulado “Déficit habitacional no Brasil”, realizado anualmente pela Fundação João Pinheiro em convênio com o Ministério das Cidades (BRASIL..., 2011). Desse total, 83,5%, equivalendo a 4,6 milhões de moradias, localizam-se em áreas urbanas. Quanto à distribuição do déficit total entre as faixas

de renda mensal que aglutinam famílias carentes de habitação, observa-se que nada menos do que 89,6% dizem respeito à faixa de zero a três salários mínimos.

No entanto, como mostra a tabela 4, os números relativos ao déficit habitacional oscilaram ao longo da década, pois cresceram entre 2000 e 2005 e depois caíram até patamar 6% inferior ao do início da série. Já a porcentagem do déficit em relação ao estoque de domicílios particulares permanentes do país diminuiu progressivamente, de 13,1% para 9,6%, um nível ainda elevado (sendo 9,4% nas áreas urbanas e 11,0% nas rurais). A redução observada no déficit desde 2006 pode ser atribuída a processos e melhorias no campo da habitação social, como, por exemplo, a criação do Ministério das Cidades, a Política Nacional de Habitação, o Conselho das Cidades, entre outras iniciativas protagonizadas pelo Estado, conforme apontado no capítulo 3.

Tabela 4 – Brasil: déficit habitacional e percentual em relação aos domicílios particulares permanentes – 2000-2008

Ano	2000	2005	2006	2007	2008
Déficit habitacional (mil domicílios)	5.875,40	6.307,20	6.262,20	5.989,10	5.546,30
% s/ domicílios particulares permanentes	13,1	11,9	11,6	10,7	9,6

Fonte: elaborado pela autora com base em BRASIL (2011), tabela 8.1

Cabe ressaltar que os dados apresentados na tabela 4 diferenciam-se dos estudos divulgados anteriormente pela Fundação João Pinheiro quanto ao déficit habitacional total em 2000, 2005 e 2006, devido a uma mudança de metodologia na apuração dos dados. Segundo a FJP, a partir de 2007 foi possível identificar a parcela do componente “coabitação familiar” que, de fato, pertence ao déficit, corrigindo um superdimensionamento inevitável dos estudos anteriores.

Dos elementos que entram no cálculo do déficit habitacional, a maior incidência, nos resultados para 2008, refere-se exatamente à “coabitação familiar”. Trata-se das famílias que moram num mesmo domicílio com uma família principal e pretendem constituir domicílio próprio, e também das que habitam cômodos. O segundo componente de maior presença é o “ônus excessivo com aluguel”, relativo às famílias urbanas de renda não superior a três salários mínimos e que usam mais de 30% desta para pagar aluguel. O componente “habitação precária”, indicativo de domicílios improvisados ou rústicos, tipifica só 1/5 do déficit, como pode ser observado na tabela 5.

Tabela 5 – Brasil: composição do déficit habitacional total – 2008

Composição	Habitação precária	Coabitação familiar	Adensam. excessivo	Ônus exces. de aluguel	Total
Déficit habitacional (mil domicílios)	1.138,90	2.182,00	337,2	1.888,20	5.546,30
%	20,5	39,3	6,1	34,1	100

Fonte: elaborado pela autora com base em BRASIL (2011), tabelas 4.1 e 4.2

Além do déficit habitacional, o estudo da Fundação João Pinheiro informa sobre a inadequação dos domicílios urbanos. Entre os elementos considerados, o que de longe exibia maior presença em 2008 era “carência de infraestrutura”, indicando falta de, pelo menos, um dos seguintes serviços: iluminação elétrica, rede de água com canalização interna, rede de esgotamento sanitário ou fossa séptica e coleta de lixo. Mais de 1/5 dos domicílios urbanos permanentes do país amargavam essa deficiência (Tabela 6), sendo expressiva a variação entre os estados.

Tabela 6 – Brasil: componentes de inadequação dos domicílios urbanos duráveis – 2008

Componentes	Inadequação fundiária	Domicílio sem banheiro	Carência de infraestrutura	Adensamento excessivo	Cobertura inadequada
Nº de domicílios (mil)	1.692,50	800,4	10.948,70	1.434,10	600,6
% s/ domic. perm. urbanos	3,4	1,6	22,3	2,9	1,2

Fonte: elaborado pela autora com base em BRASIL (2011), tabelas 5.2 e 5.3

Diante desse cenário de alto índice de déficit habitacional, principalmente entre as famílias de baixa renda, o Programa Minha Casa, Minha Vida se apresenta como a alternativa mais recente do Governo Federal para redução desses valores.

5.2 PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA: Visão geral dos resultados

A tabela 7 mostra os resultados da execução do PMCMV desde o seu início até o mês de agosto de 2011. Os dados referem-se às contratações anuais (empreendimentos e pessoa física) realizadas por meio da CEF, subdivididas de acordo com a origem dos subsídios

governamentais e também de acordo com a faixa de renda familiar atendida.

Tabela 7 – PMCMV: detalhamento da execução em número de un. habitacionais (2009-2011)

PROGRAMA	ORIGEM DO RECURSO	MODALIDADE	FAIXA DE RENDA	2009	2010	2011 ¹	TOTAL
PMCMV Entidades	FDS		0 A 3 SM	309	7.675	1.411	9.395
PMCMV/PNHR	OGU			101	6.698	5.885	12.684
PMCMV/FAR	FAR			147.384	255.342	800	403.526
PMCMV/PNHU	FGTS	Empreendimentos	0 A 3 SM	2.167	2.159	569	4.895
			3 A 6 SM	44.459	113.290	54.684	212.433
			6 A 10 SM	29.607	77.865	43.553	151.025
		Construção Individual	0 A 3 SM	7.787	26.141	15.073	49.001
			3 A 6 SM	13.730	30.372	16.541	60.643
			6 A 10 SM	717	794	391	1.902
		Aquisição Individual	0 A 3 SM	10.841	37.659	29.663	78.163
			3 A 6 SM	20.224	61.340	51.307	132.871
			6 A 10 SM	2.537	4.215	3.359	10.111
TOTAL GERAL				279.863	623.550	223.236	1.126.649

Fonte: elaborado pela autora com base em dados da CEF – situação até agosto de 2011. ¹janeiro a agosto

Observando-se as informações da tabela 7, pode-se perceber, primeiramente, que a meta inicial do PMCMV, correspondente a um milhão de moradias, conforme assinalado no capítulo 4, já foi atingida no que tange às contratações de unidades habitacionais. Até agosto de 2011, foram contratadas 1,126 milhão de moradias, sendo que destas 49,50% foram destinadas às famílias com renda mensal bruta de até três salários mínimos (Figura 6), corroborando com o objetivo central do programa de fomentar o acesso à moradia e, conseqüentemente, reduzir o déficit habitacional no estrato mais carente da população.

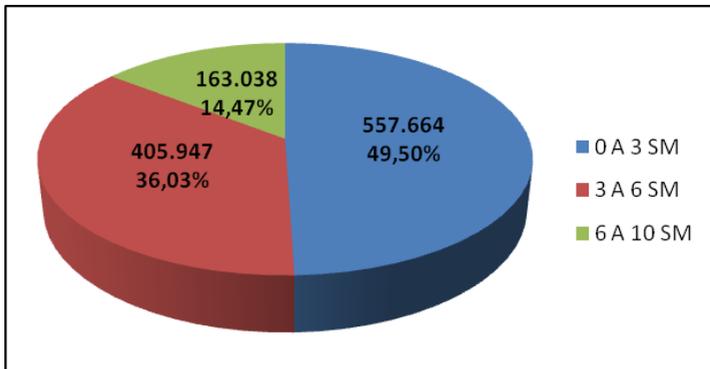


Figura 6 – PMCMV: Distribuição por faixa de renda familiar (2009-2011)

Fonte: elaborado pela autora com base em dados da CEF – situação até agosto de 2011. Valores em unidades habitacionais.

Estabelecendo uma comparação entre as modalidades específicas que compõem o PMCMV, é notável o predomínio dos financiamentos do PNHU no total das unidades habitacionais contratadas. No capítulo 4, observou-se que o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) tem por intuito a concessão de subsídios e financiamentos, através dos recursos do FGTS, para aquisição de imóvel novo pelas famílias com renda mensal bruta de até dez salários mínimos. Ou seja, dentre as modalidades previstas pelo PMCMV, o PNHU apresenta-se como a mais flexível no tocante aos possíveis beneficiários, uma vez que não se limita à população com renda de até três salários. Além disso, nesta modalidade as famílias financiam praticamente o valor total do imóvel que estão adquirindo, o que requer capacidade de pagamento suficiente para arcarem com as prestações acrescidas dos juros. Logo, o acesso à moradia, via PNHU, torna-se mais razoável às famílias com maior poder aquisitivo, de acordo com os limites salariais estabelecidos pelo PMCMV.

Conforme pode ser visto na figura 7, das moradias contratadas, 62,22% se utilizaram do PNHU, contra 35,82% do PMCMV/Recursos FAR, 1,13% do PNHR e 0,83% do PMCMV Entidades/FDS.

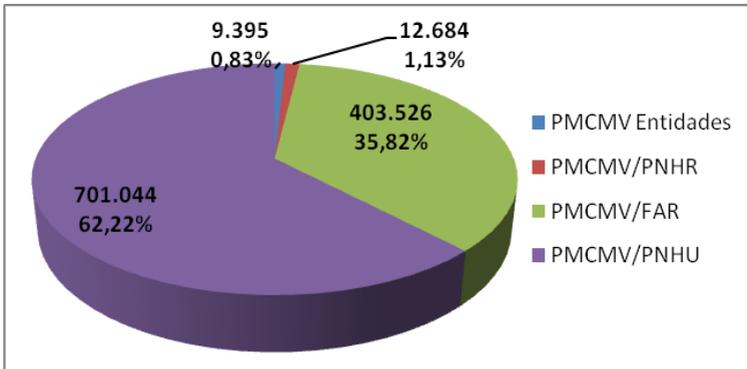


Figura 7 – PMCMV: Distribuição por modalidade (2009-2011)

Fonte: elaborado pela autora com base em dados da CEF – situação até agosto de 2011. Valores em unidades habitacionais.

Faz-se importante notar que as modalidades que vêm apresentando os resultados mais expressivos dentro PMCMV são aquelas em que as empresas da construção civil ocupam papel central. Isso porque ambas as modalidades (PNHU e FAR) disponibilizam aos beneficiários o acesso a imóveis novos, edificados a partir de projetos apresentados pelas construtoras. Todavia, os imóveis comercializados através do PNHU apresentam-se mais atrativos às empresas da construção civil, uma vez que o valor de cada unidade habitacional pode chegar a até R\$170 mil, dependendo da região, contrastando com o limite máximo de R\$65mil dos apartamentos subsidiados pelo FAR, conforme mencionado no capítulo 4. Essa é uma forte justificativa para o predomínio do PNHU frente às outras modalidades, e, de acordo com a abordagem do capítulo 2, pode representar um aspecto importante da segregação socioespacial reproduzida a partir da racionalidade econômica presente na intervenção do Estado no problema habitacional.

Dado relevante também é a inexpressiva participação das modalidades PMCMV Entidades e PNHR no total de moradias contratadas. Tais modalidades requerem a participação de entidades civis organizadas, coordenando formas de construção menos empresariais, embasadas nos mutirões assistidos e na autoconstrução. Em vista disso, poderiam representar – principalmente o PMCMV Entidades, por se tratar de uma modalidade urbana – um avanço substancial na disseminação de processos alternativos de produção de moradias, em sintonia com a realidade das famílias de mais baixa renda, habitantes de favelas e assentamentos urbanos precários. Entretanto, a

partir dos dados, observa-se que as ações do PMCMV Entidades não vêm sendo realizadas com a amplitude necessária.

Tendo em vista que o PNHU é a modalidade que apresenta o maior número de contratações, é válido analisar de que forma estas contratações estão distribuídas de acordo com a faixa de renda das famílias beneficiadas, assim como demonstra a figura 8. Chama atenção o fato de que, apesar de ser a modalidade mais expressiva do PMCMV, somente 18,84% dos financiamentos no âmbito do PNHU se destinam às famílias com renda de zero a três salários mínimos, faixa da população em que se concentra o déficit habitacional brasileiro.

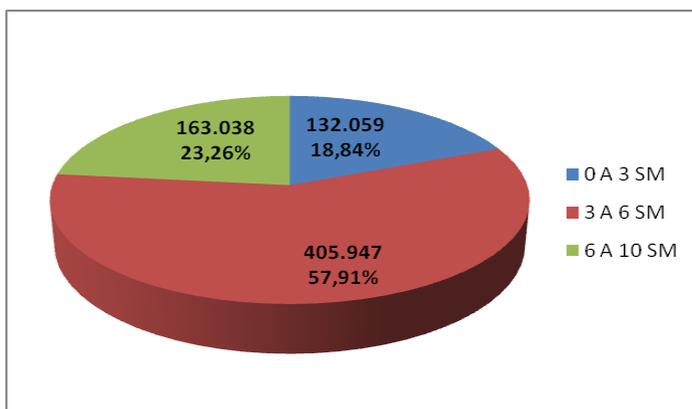


Figura 8 – PMCMV: Distribuição por faixa de renda familiar do PNHU (2009-2011)

Fonte: elaborado pela autora com base em dados da CEF – situação até agosto de 2011. Valores em unidades habitacionais.

Tal realidade pode ser compreendida quando se percebe que o PNHU, como já reforçado anteriormente, trata de financiamentos imobiliários com subsídio governamental. Com isso, as famílias necessitam comprovar capacidade de pagamento para honrar a dívida no valor total do imóvel, diferentemente do que acontece no FAR, onde os desembolsos referentes ao imóvel são limitados a 10% da renda familiar. Sendo assim, o PNHU concentra-se na demanda mais solvável dentre os possíveis beneficiários, ou seja, os imóveis são financiados em sua maioria às famílias com renda de três a dez salários mínimos. Sendo assim, a relevância do PNHU na execução do PMCMV expõe uma contradição do programa, uma vez que o PNHU não prioriza as famílias

de mais baixa renda dentre seus beneficiários, inversamente ao que se propõe o Programa Minha Casa, Minha Vida.

Confirmando essa explanação, a figura 9 traz a distribuição das unidades habitacionais contratadas entre modalidades, exclusivamente para a faixa de zero a três salários mínimos, a qual corresponde a maior parcela do déficit habitacional no país. Observa-se que o PMCMV/Recursos FAR é o maior responsável pela demanda atendida na faixa de renda mais carente, correspondendo a 72,36% do total. Enquanto isso, 23,68% das unidades habitacionais foram contratadas via PNHU, e apenas 3,96% por meio do PMCMV Entidades e PNHR.

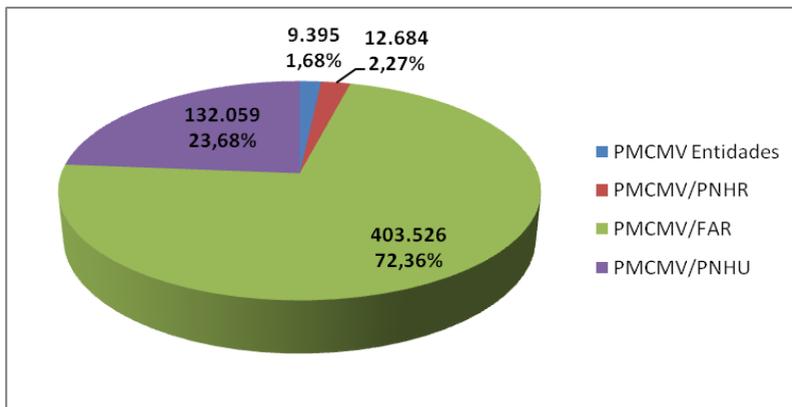


Figura 9 – PMCMV: Distribuição entre modalidades para a faixa de 0 a 3 SM

Fonte: elaborado pela autora com base em dados da CEF – situação janeiro de 2009 até agosto de 2011. Valores em unidades habitacionais.

Entretanto, nem todas as unidades habitacionais contratadas foram entregues, estando boa parte ainda em fase de construção. Na tabela 8, apresentam-se os percentuais de moradias entregues dentre o total de contratações. Como pode ser visto, dentre as moradias contratadas no período, somente 33,22% das unidades habitacionais foram entregues. É possível perceber, ainda, que ao longo dos três anos observados, o percentual de moradias entregues caiu de 2009 para 2010, mas se recuperou em 2011. Dentre as modalidades, o PNHU apresenta maior percentual de unidades habitacionais entregues, o que pode ser atribuído ao fato de essa modalidade estabelecer a contratação de imóveis prontos, enquanto as demais variantes do PMCMV contratam moradias a serem construídas. Esse é mais um ponto de fragilidade do programa, pois o melhor desempenho quanto às habitações entregues

aparece na modalidade que não enfatiza a população com renda na faixa entre zero e três salários mínimos, ou seja, o PNHU.

Tabela 8 – PMCMV: Percentual de moradias entregues (2009-2011)

PROGRAMA		2009	2010	2011	TOTAL
PMCMV Entidades	Total	309	7.675	1.411	9.395
	Entregues	13	25	0	38
	%	4,2%	0,3%	0,0%	0,4%
PMCMV/PNHR	Total	101	6.698	5.885	12.684
	Entregues	67	2.052	85	2.204
	%	66,3%	30,6%	1,4%	17,4%
PMCMV/FAR	Total	147.384	255.342	800	403.526
	Entregues	37.334	4.218	0	41.552
	%	25,3%	1,7%	0,0%	10,3%
PMCMV/PNHU	Total	132.069	353.835	215.140	701.044
	Entregues	79.802	161.360	89.324	330.486
	%	60,4%	45,6%	41,5%	47,1%
TOTAL GERAL	Total	279.863	623.550	223.236	1.126.649
	Entregues	117.216	167.655	89.409	374.280
	%	41,88%	26,89%	40,05%	33,22%

Fonte: elaborado pela autora com base em dados da CEF – situação até agosto de 2011.

Faz-se importante ressaltar, ainda de acordo com a tabela 8, que o PMCMV/Recursos FAR, apesar de representar 35,82% do total de unidades habitacionais contratadas (figura 7), e ser a modalidade mais expressiva no atendimento à demanda habitacional das famílias com renda de até três salários mínimos, tem somente 10,3% dessas moradias entregues. Tal configuração questiona a real efetividade do programa, uma vez que os números de contratação apresentados não se refletem em construções imediatamente disponíveis à moradia por parte dos beneficiários, os quais, ao longo do período de construção dos imóveis, continuam fazendo parte das estatísticas de déficit habitacional do país.

Além disso, os dados demonstram que a maioria dos empreendimentos promovidos pelo PMCMV/FAR e PMCMV Entidades, ou seja, voltados exclusivamente à população de baixa renda, leva mais de três anos para ser concluído, tendo em vista que as moradias contratadas em 2009 ainda não foram 100% entregues. Pode-se considerar, diante disso, que a habitação de cunho social requer, além de projetos bem elaborados, um acompanhamento sistemático das ações, a fim de garantir que as moradias sejam produzidas e entregues a quem

mais precisa. Esse aspecto faz referência ao que foi observado no capítulo 2, de contextualização analítica, ressaltando o fato de que as medidas públicas, muitas vezes, tornam-se reféns da lógica capitalista, do mercado de terrenos e da especulação imobiliária, os quais dificultam a produção de moradias de interesse social.

Por sua vez, a tabela 9 mostra a incidência das contratações de moradias no PMCMV de acordo com as regiões do Brasil. Nas regiões Norte e Nordeste, as famílias com renda de até três salários mínimos vêm sendo beneficiadas com a maior parte das unidades habitacionais. No Amapá, por exemplo, mais de 90% das moradias são destinadas a essa faixa de renda, enquanto em Roraima e no Piauí essa porcentagem ultrapassa os 80%. A faixa de três a seis salários tem maior representatividade nas regiões Sul e Sudeste, sendo que em Santa Catarina 59% das contratações refere-se a essa parcela da população. Apenas a faixa de renda mais elevada, de seis a dez salários mínimos, não prevalece em nenhuma das regiões, tendo maior incidência relativa no Sudeste.

Por fim, é possível perceber, a partir de uma comparação entre as tabelas 9 e 2 (capítulo 4), que a distribuição das moradias por estados e regiões difere da meta inicial do PMCMV. A porcentagem prevista para o Sudeste é atingida, enquanto no Norte e Nordeste se apresenta bem abaixo do esperado, fato que conseqüentemente amplia a participação de Centro-Oeste e Sul acima das metas estabelecidas.

Tabela 9 – Contratações do PMCMV por faixa de rendimento, estados e regiões, em unidades habitacionais

	Até 3 SM			> 3 a 6 SM			> 6 a 10 SM			Total		
	Nº	%	%	Nº	%	%	Nº	%	%	Nº	%	%
Brasil	557.664	100	49,5	405.947	100	36	163.038	100	14,5	1.126.649	100	100
Norte	38.041	6,8	63,3	10.054	2,5	16,7	11.972	7,3	19,9	60.067	5,3	100
AC	1.893	0,3	61,1	935	0,2	30,2	269	0,2	8,7	3.097	0,3	100
AP	1.514	0,3	91,8	16	0,0	1,0	120	0,1	7,3	1.650	0,1	100
AM	5.942	1,1	51,2	3.424	0,8	29,5	2.230	1,4	19,2	11.596	1,0	100
PA	21.549	3,9	68,3	2.830	0,7	9,0	7.190	4,4	22,8	31.569	2,8	100
RO	2.782	0,5	48,0	1584	0,4	27,3	1.434	0,9	24,7	5.800	0,5	100
RR	1.810	0,3	84,8	272	0,1	12,7	53	0,0	2,5	2.135	0,2	100
TO	2.551	0,5	60,5	993	0,2	23,5	676	0,4	16,0	4.220	0,4	100
NE	227.552	40,8	69,3	75.131	18,5	22,9	25.848	15,9	7,9	328.531	29,2	100
AL	25.624	4,6	60,9	13.159	3,2	31,3	3.324	2,0	7,9	42.107	3,7	100
BA	69.242	12,4	72,0	16.926	4,2	17,6	9.981	6,1	10,4	96.149	8,5	100
CE	17.087	3,1	69,6	6.291	1,5	25,6	1.158	0,7	4,7	24.536	2,2	100
MA	39.063	7,0	79,5	8.725	2,1	17,8	1.353	0,8	2,8	49.141	4,4	100
PB	9.735	1,7	59,4	6.032	1,5	36,8	623	0,4	3,8	16.390	1,5	100
PE	36.171	6,5	77,3	8.316	2,0	17,8	2.279	1,4	4,9	46.766	4,2	100
PI	15.499	2,8	80,0	2.118	0,5	10,9	1.758	1,1	9,1	19.375	1,7	100
RN	13.374	2,4	62,8	5.710	1,4	26,8	2.229	1,4	10,5	21.313	1,9	100
SE	1.757	0,3	13,8	7.854	1,9	61,6	3.143	1,9	24,6	12.754	1,1	100
CO	50.498	9,1	44,8	47.159	11,6	41,9	15.021	9,2	13,3	112.678	10,0	100
DF	160	0,0	2,7	2.241	0,6	37,8	3.530	2,2	59,5	5.931	0,5	100
GO	31.223	5,6	48,4	28.069	6,9	43,5	5.182	3,2	8,0	64.474	5,7	100
MT	12.983	2,3	50,7	7.922	2,0	30,9	4.724	2,9	18,4	25.629	2,3	100
MS	6.132	1,1	36,8	8.927	2,2	53,6	1.585	1,0	9,5	16.644	1,5	100
SE	153.542	27,5	37,6	167.036	41,1	40,9	88.302	54,2	21,6	408.880	36,3	100
ES	7.649	1,4	41,3	5.357	1,3	29,0	5.498	3,4	29,7	18.504	1,6	100
MG	53.695	9,6	49,3	47.742	11,8	43,8	7.548	4,6	6,9	108.985	9,7	100
RJ	25.190	4,5	41,6	17.111	4,2	28,3	18.213	11,2	30,1	60.514	5,4	100
SP	67.008	12,0	30,3	96.826	23,9	43,8	57.043	35,0	25,8	220.877	19,6	100
Sul	88.031	15,8	40,7	106.567	26,3	49,2	21.895	13,4	10,1	216.493	19,2	100
PR	32.536	5,8	40,3	39.047	9,6	48,4	9.149	5,6	11,3	80.732	7,2	100
RS	40.352	7,2	43,8	41.840	10,3	45,4	10.020	6,1	10,9	92.212	8,2	100
SC	15.143	2,7	34,8	25.680	6,3	59,0	2.726	1,7	6,3	43.549	3,9	100

Fonte: elaborado pela autora com base em dados da CEF - agregado para todo o período de execução até agosto de 2011

Diante da exposição quantitativa do PMCMV, faz-se necessário complementar as informações obtidas por meio de uma análise qualitativa do programa, de forma a abranger as diversas opiniões a respeito da efetividade alcançada nesses primeiros anos. As próximas seções reúnem as observações de estudiosos da questão habitacional brasileira e também entrevistas com agentes responsáveis pela execução do programa em Santa Catarina, a fim de estabelecer uma abordagem mais completa à realidade do PMCMV.

5.3 DEBATENDO O PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA

Conforme abordado no capítulo 2, a necessidade de envolvimento do Estado para reduzir os custos de circulação e garantir a existência dos meios de consumo coletivo configura-se em elemento central do debate sobre a urbanização no capitalismo. Ao considerar-se especialmente o setor de habitação, tal necessidade de participação estatal também se faz presente. A priorização, pelo capital privado, da demanda solvável por moradias, de reflexos social e politicamente sensíveis, impõe a presença pública de forma direta ou mediante relações com o mercado, principalmente via estímulos às empresas.

Essa ação do Estado é cercada de contradições, uma vez que, na ânsia de sanear a questão habitacional, as iniciativas estatais podem resultar em aumento da especulação imobiliária e aprofundamento da segregação existente. Um exemplo recorrente são as imposições do mercado de terrenos, que acabam por reafirmar a periferização dos mais pobres, onerando-os de diferentes maneiras. Nesse contexto, o Programa Minha Casa, Minha Vida, ao apresentar-se como uma alternativa do Estado para enfrentar o problema habitacional, não se demonstra imune às contradições indicadas.

Em primeiro lugar, a concepção do PMCMV se deu em meio à crise econômica internacional instaurada em 2008-2009, fato que não pode ser ignorado, haja vista que a indústria da construção civil brasileira possui papel primordial no dinamismo da economia. Esse cenário permite afirmar, como faz Maricato (2009, p.1), que o programa foi concebido com o objetivo de, “antes de mais nada, minimizar o impacto da crise internacional sobre o emprego no Brasil”. Da mesma forma, Rolnik (2009) entende o PMCMV como uma “solução tipicamente *keynesiana*” e, ainda segundo a autora, “desse ponto de vista, o pacote, se conseguir construir as moradias nesses valores e nessa rapidez, vai ter um efeito anticíclico”.

Em contraponto a essa opinião, Arantes e Fix (2009) argumentam que “o tempo lento dos investimentos habitacionais e a preocupação com a rentabilidade privada descaracterizam o pacote como política anticíclica *keynesiana*”. Os autores enfatizam que, segundo a definição de Keynes, a política anticíclica requer agilidade e absoluta desconsideração pela rentabilidade do negócio, devendo ser feita diretamente pelo poder público. Diante disso, o perfil dos investimentos realizados pelo PMCMV indica que o modelo dominante no programa

constitui-se em apostar na iniciativa privada como agente motora do processo, utilizando como justificativa para essa escolha o fato de que o poder público, principalmente o municipal, apresenta dificuldades na aplicação de recursos.

Ainda nesse sentido, Cardoso (2011) argumenta que o PMCMV trata-se de um pacote essencialmente econômico. Isso porque, na opinião do autor, ao investir na produção de novas moradias, o governo provoca a dinamização da economia por meio de efeitos de encadeamento a jusante e a montante no setor da construção civil. Atingem-se os setores de vidro, ferro, cimento, madeira, além de absorver grande quantidade de mão de obra.

Além disso, o programa foi planejado tendo como base principal o forte envolvimento da indústria da construção civil. À primeira vista, soa bastante atraente que a produção de moradias estimule a indústria, gere empregos e, ao mesmo tempo, combata a reprodução de favelas e periferias do país. Entretanto, como apontam Rolnik e Nakano (2009, p.1), há algo de falacioso nessa argumentação, pois, uma vez que o pacote habitacional “tem sido alicerçado sobre uma política de ampliação do acesso ao crédito associada a distintas formas de desoneração da indústria da construção, sem conexão com qualquer estratégia urbanística ou fundiária”, acaba por confundir política habitacional com política de geração de empregos na indústria da construção.

Quanto aos empregos na construção civil, cabe ressaltar que, apesar de resultar em grande aumento do número de empregos, as condições de trabalho existentes no setor são historicamente precárias. Maricato (2009, p. 2) expõe a situação gerada pelo Programa Minha Casa, Minha Vida da seguinte forma:

em relação ao emprego provavelmente iremos constatar a continuidade das condições precárias e predatórias que caracterizam a força de trabalho na construção civil, tratada frequentemente como besta de carga (nem as ferramentas mais básicas mereceram um design que alivie o esforço do trabalhador).

A preocupação com a qualidade do emprego gerado é relevante, uma vez que o PMCMV não traz nenhuma exigência em relação às condições de trabalho nos canteiros de obras, nem prevê medidas para fortalecer a fiscalização.

Em continuidade, pode-se perceber que o efeito anticíclico buscado pelas ações do Programa Minha Casa, Minha Vida surge em desalinho a uma estratégia estrutural para enfrentar o histórico problema brasileiro da habitação e da inclusão social. Primeiramente, aparece o questionamento acerca do real impacto dos investimentos disponibilizados pelo PMCMV sobre a parcela da população que mais precisa, e também sobre a continuidade de tais investimentos com vistas a caracterizar uma efetiva política social de habitação. A já apresentada figura 6 informa que, até agosto de 2011, mais da metade dos contratos aprovados pela CEF referiam-se a imóveis nas faixas de renda familiar acima de três salários mínimos, fontes de melhores resultados econômicos às empresas que se envolvem no processo, ocasionando maior atratividade.

No modo como foi concebido, o PMCMV busca aproximar governo e iniciativa privada, estabelecendo, como via de mão dupla, uma parceria tácita que dinamize a produção de moradias. Por um lado, “o governo quer que o subsídio favoreça o deslocamento do mercado imobiliário para faixas de baixa renda, onde obtém maiores dividendos políticos, enquanto o mercado quer aproveitar o pacote para subsidiar a produção para classe média e média-baixa, onde obtém maiores ganhos econômicos” (ARANTES; FIX, 2009, p.4).

Um ponto resultante dessa aproximação entre público e privado é que o PMCMV, ao tentar enfrentar o impacto da crise econômica, acabou por minimizar a importância dos avanços obtidos na esfera habitacional por meio do Plano Nacional de Habitação (PlanHab). O PlanHab, conforme abordado no capítulo 3, consiste em uma estratégia de longo prazo para dotar o país de uma política estruturada, com o objetivo de equacionar a questão habitacional brasileira. Dentre suas principais medidas, podem ser citadas: a ampliação dos recursos destinados à habitação; a criação do fundo garantidor; o estímulo à cadeia produtiva da construção civil; o fomento ao desenvolvimento institucional dos agentes envolvidos; a disponibilização de terras urbanizadas e a oferta de subsídios maiores aos imóveis mais bem localizados, de forma a minimizar a periferização dos empreendimentos de interesse social.

Bonduki (2009) traça um paralelo entre as decisões tomadas na formulação do PlanHab e o que realmente foi considerado ao se colocar em prática o PMCMV. Segundo o autor, o contexto político-econômico e a disposição do Estado em dinamizar a indústria da construção civil

fizeram com que o governo preferisse realizar ações mais enfáticas e com resultado de curto prazo, implantando o PMCMV.

O programa não adota o conjunto das estratégias que o PlanHab julgou indispensável para equacionar o problema habitacional, sobretudo nos eixos que não se relacionavam com os aspectos financeiros; em consequência, aborda-o de maneira incompleta, incorrendo em grandes riscos, ainda mais porque precisa gerar obras rapidamente sem que se tenha preparado para isso (BONDUKI, 2009, p.13).

Ainda nesse sentido, Maricato (2009) aponta que o Brasil possui, desde 2001, uma das leis urbanísticas mais avançadas do mundo – o Estatuto das Cidades – e, entretanto, sua aplicação não se concretiza. O Estatuto das Cidades, conforme assinalado no capítulo 3, representa uma tentativa de democratizar a gestão das cidades brasileiras através de instrumentos como o Plano Diretor, lei em que os municípios participam ativamente dos rumos da política urbana.

Por sua vez, Cardoso (2009) afirma que o PMCMV se torna “profundamente danoso” ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, que vem sendo discutido desde 2003, pois o montante de recursos disponibilizado é aplicado completamente alheio ao controle social democrático sobre sua utilização, distribuído à margem da habitação de interesse social e beneficiando sobremaneira as empresas da construção civil. É válido ressaltar que os projetos subsidiados pelo PMCMV não são definidos a partir da estratégia municipal de desenvolvimento urbano, ou de demanda pública organizada, apesar de serem oferecidos certos privilégios no PMCMV aos municípios com Plano Diretor implantado.

Um dos principais fatores que dificultam o desenvolvimento do PMCMV voltado às famílias de mais baixa renda consiste no preço e na disponibilidade dos terrenos. Segundo abordam Arantes e Fix (2009), “não há dúvidas que o pacote irá estimular o crescimento do preço da terra, favorecendo ainda mais a especulação imobiliária articulada à segregação espacial e à captura privada de investimentos públicos”. Os projetos envolvidos na execução do programa muitas vezes não levam em consideração as estratégias municipais de desenvolvimento urbano, seguindo uma lógica capitalista, assim como citado no capítulo 2, na ânsia de viabilizar o maior número de empreendimentos, no menor tempo possível.

Sob esse prisma, aparece ainda a questão da localização dos empreendimentos, a qual é característica imprescindível às unidades habitacionais consideradas “moradias dignas”. Cabe ressaltar que a elevação do preço dos terrenos e, consequentemente das moradias, ocorre de forma mais relevante nas capitais e regiões metropolitanas, onde a farta disponibilidade de crédito e o avanço acelerado da produção habitacional desencadearam um processo especulativo muito maior. Rolnik (2010, p.2) aponta que, nessas regiões, “toda essa disponibilidade de crédito está indo para o preço do terreno e, com isso, é muito difícil produzir uma unidade de R\$ 50 mil, 60 mil reais, que é o valor total da unidade fixado para a faixa de renda mais baixa”.

Assim sendo, a periferação das camadas mais desprovidas de renda da população acaba tornando-se inevitável. E esse padrão periférico pode ser considerado histórico na produção habitacional do Brasil, de acordo, inclusive, com a descrição da trajetória das políticas habitacionais do país realizada no capítulo 3. Lago (2011, p. 7) confirma esse argumento, assinalando que “se nos anos 60 e 70 foi o poder público, através das Cohabs, que promoveu a periferação dos conjuntos, hoje esse fenômeno é promovido diretamente pelas construtoras, que definem não apenas a localização e o público alvo, mas os projetos, tipologias e qualidade das edificações”.

Tal fenômeno afasta a população de baixa renda do centro dos acontecimentos da dinâmica urbana, dificultando a mobilidade e o acesso a serviços essenciais, como educação, saúde, saneamento básico, segurança e lazer. Assim como aponta Cardoso (2011, p. 2), “a partir do aumento do preço da terra, só vão se viabilizar para este programa os terrenos mais distantes e com mais problema de infraestrutura. Isso gera um círculo vicioso de aumento do preço da terra e de expansão desordenada da malha urbana”.

O limite imposto pelo preço dos terrenos à efetividade do programa apresenta tendência a persistir, pois não há previsão de incentivos à adoção de políticas fundiárias por parte dos municípios com vistas a diminuir a canalização dos subsídios para os terrenos. Por outro lado, faz-se importante lembrar que o PMCMV exige, para a construção de novas moradias, a utilização de terrenos que apresentem infraestrutura mínima e estejam inseridos na malha urbana. Isso significa dizer que os agentes envolvidos na implementação do programa têm, dentre as suas atribuições, a tarefa de fiscalizar a escolha dos terrenos onde serão realizados os empreendimentos. “O rigor nesses critérios seria o motivo de, apesar de a Caixa ter recebido mais de 550

mil propostas de projetos para a faixa de zero a três salários, ter aprovado pouco mais da metade disso” (TAVARES, 2010).

Outra questão derivada a partir das premissas do PMCMV é a qualidade da habitação construída. Para que a moradia seja adequada, não basta apenas atender às especificações técnicas de construção, precisa-se que as necessidades básicas e fundamentais de subsistência nas cidades sejam satisfeitas com dignidade. Segundo Rolnik (2009), a grande crítica ao PMCMV nesse sentido é que, na concepção do programa, não foi contemplada a dimensão urbana, a qual deveria levar em consideração tais aspectos.

A ausência de ações voltadas à reforma ou adaptação de imóveis já existentes, porém não utilizados, também consiste em uma crítica no tocante ao Programa Minha Casa, Minha Vida. Rolnik (2009) explica que, atualmente, “o que há é uma sobreoferta para o mercado de classe média e alta e uma infraoferta para a baixa renda”. Estimular a ocupação desses imóveis poderia resultar em solução eficaz na redução do déficit habitacional, sendo uma alternativa à construção de novas moradias. Tais edificações vazias configuram ainda um peso para a sociedade, pois são em sua maioria unidades habitacionais inadimplentes em relação aos impostos. Diante disso, readaptar os imóveis vazios, inicialmente construídos para a classe média, aproveitaria a infraestrutura urbana completa e localização privilegiada das cidades, beneficiando as famílias de baixa renda.

Por sua vez, a autoconstrução pode ser considerada como uma prática de menor importância do PMCMV, tendo em vista que sua participação fica restrita às modalidades menos priorizadas pelo programa (Entidades e PNHR), em termos de recursos disponibilizados. Rolnik (2009) chama atenção ao fato de que a política pública não intervém nesse processo, nem privilegiando o acesso a terra urbanizada e bem localizada, nem incentivando o uso da assistência técnica. “O próprio processo de autoconstrução dinamizaria o mercado. Se de um lado não daria emprego para muitos pedreiros, essas moradias demandariam mais materiais de construção, que é uma indústria que gera muito emprego” (ROLNIK, 2009). Ao contrário, o PMCMV prioriza o processo através das construtoras, o que não necessariamente se direciona para as famílias de baixa renda. Tal priorização remonta às bases de formulação do programa, tendo em vista que, desde o início, o envolvimento da indústria da construção civil foi considerado fundamental. Além disso, o fato de os recursos disponibilizados pelo programa às organizações populares se limitarem a 3% do total

investido pode acabar por promover uma disputa entre entidades sociais pelo recurso limitado, ao invés de fomentar o questionamento, por parte desses movimentos, acerca da desproporcionalidade da distribuição dos valores e do modelo preconizado pelo PMCMV.

Enfim, é válido enfatizar que o Programa Minha Casa, Minha Vida, apesar das diversas críticas levantadas a respeito de sua concepção e andamento, elevou sobremaneira o patamar de subsídios destinados à habitação popular. Ademais, demonstra possibilidades de avanço nas questões relativas à regularização fundiária, incentivos fiscais, redução de custos cartoriais e outros mecanismos facilitadores do atendimento à demanda habitacional.

Logicamente, essas melhorias devem ser confrontadas com a realidade do programa, principalmente quanto à destinação dos subsídios, para que a habitação de interesse social não se constitua apenas em pretexto para que o Estado favoreça o mercado imobiliário. Sendo assim, a próxima seção faz uma análise mais detalhada da experiência do PMCMV no estado Santa Catarina, por meio de dados obtidos até agosto de 2011 e das entrevistas realizadas com agentes essenciais na execução do programa, buscando mapear a realidade dessa estratégia habitacional na região.

5.4 PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA: Uma breve análise da experiência em Santa Catarina

O estado de Santa Catarina apresenta características peculiares no que se refere à necessidade de moradias para baixa renda quando comparado com a maioria das unidades federativas brasileiras. Na meta inicial do PMCMV, coube a Santa Catarina 2,4% do total de um milhão de moradias previstas, a menor cota na Região Sul. Isso reflete a participação catarinense no déficit habitacional brasileiro de 2005: os 178 mil domicílios do déficit estadual participavam com 2,2% dos 7,9 milhões do déficit brasileiro. O montante absoluto do déficit estadual representava 1/10 de todos os domicílios permanentes em SC, ou seja, o estado apresenta a menor relação desse tipo no país. Outra diferença é que em Santa Catarina a faixa de renda familiar de zero a três salários mínimos concentrava 84,7% do déficit, contra 90,3% no Brasil; enquanto o segmento de mais de três até dez salários mínimos registrava 14,2%, contra 8,9% do total brasileiro.

Do início do PMCMV até agosto de 2011, 43.549 novas unidades habitacionais foram contratadas em Santa Catarina no âmbito desse

programa e, destas, 19.775 moradias foram entregues (45,4%), conforme pode ser visto na tabela 10.

Tabela 10 – PMCMV: Percentual de moradias entregues em Santa Catarina (2009-2011)

PROGRAMA		2009	2010	2011 ¹	TOTAL
PMCMV Entidades	Total	0	21	0	21
	Entregues	0	0	0	0
	%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
PMCMV/PNHR	Total	0	399	598	997
	Entregues	0	184	0	184
	%	0,0%	46,1%	0,0%	18,5%
PMCMV/FAR	Total	4.324	3.724	0	8.048
	Entregues	1.688	144	0	1.832
	%	39,0%	3,9%	0,0%	22,8%
PMCMV/PNHU	Total	6.381	16.672	11.430	34.483
	Entregues	4.041	9.369	4.349	17.759
	%	63,3%	56,2%	38,0%	51,5%
TOTAL GERAL	Total	10.705	20.816	12.028	43.549
	Entregues	5.729	9.697	4.349	19.775
	%	53,52%	46,58%	36,16%	45,41%

Fonte: elaborado pela autora com base em dados da CEF. ¹situação até agosto de 2011.

Assim como para todo o Brasil, em Santa Catarina a modalidade que apresenta o maior percentual de moradias entregues é o PNHU, com 51,5% das unidades habitacionais entregues. É notável, ainda, a parca participação do PMCMV Entidades no estado, com nenhuma entrega das 21 moradias previstas.

A tabela 11 traz as contratações no âmbito do PMCMV em Santa Catarina até agosto de 2011, divididas entre modalidades e faixas de renda familiar. É possível perceber, a partir desses resultados, que a faixa de renda familiar de zero a três salários mínimos abrigou somente 34,77% das moradias contratadas. Observa-se o predomínio do PMCMV/FAR nas operações ligadas à faixa de zero a três salários mínimos, como em todo o Brasil: o PMCMV/FAR representa 53,15% dos contratos assinados em Santa Catarina para essa faixa de renda. Por sua vez, as famílias com renda entre três e seis salários mínimos imperam nas contratações em Santa Catarina, representando 58,97% do total de unidades habitacionais oferecidas por intermédio do PMCMV.

Tabela 11 – PMCMV: detalhamento da execução em Santa Catarina (2009-2011)

PROGRAMA	ORIGEM DO RECURSO	MODALIDADE	FAIXA DE RENDA	2009	2010	2011 ¹	TOTAL	% TOTAL
PMCMV Entidades	FDS		0 A 3 SM	0	21	0	21	0,05%
PMCMV/PNHR	OGU			0	399	598	997	2,29%
PMCMV/FAR	FAR			4.324	3.724	0	8.048	18,48%
PMCMV/PNHU	FGTS	Empreendimentos	0 A 3 SM	84	0	96	180	79,18%
			3 A 6 SM	2.551	5.559	3.082	11.192	
			6 A 10 SM	475	1.084	767	2.326	
		Construção Individual	0 A 3 SM	601	1.967	1.257	3.825	
			3 A 6 SM	1.590	3.930	2.293	7.813	
			6 A 10 SM	76	83	54	213	
		Aquisição Individual	0 A 3 SM	149	909	1.014	2.072	
			3 A 6 SM	820	3.087	2.768	6.675	
			6 A 10 SM	35	53	99	187	
TOTAL GERAL				10.705	20.816	12.028	43.549	100,00

Fonte: elaborado pela autora com base em dados da CEF – valores em unidades habitacionais. ¹janeiro a agosto

As implicações do Programa Minha Casa, Minha Vida como estratégia habitacional escorada em forte relação entre Estado e mercado, podem ser exploradas observando-se a experiência de Santa Catarina. Entre as fontes, conforme os Apêndices B e C, figuram entrevistas realizadas no final de 2011 com agentes centrais na execução do programa. Dentre os entrevistados, encontram-se a Companhia de Habitação do Estado de Santa Catarina (Cohab/SC), credenciada pelo MCidades para participar do PMCMV desde o seu início e que opera – na faixa de zero a 3 salários mínimos, principalmente com recursos do FAR – ajudando as prefeituras na preparação e apresentação de projetos e disponibilizando terrenos para os empreendimentos habitacionais; a Prefeitura Municipal de Florianópolis, mais especificamente a Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento (Diretoria de Habitação), que cadastra os interessados nas moradias, participa de empreendimentos na faixa de zero a três salários mínimos e encaminha junto à Câmara de

Veredores iniciativas de “ajustes na legislação” para viabilizar as construções; a Caixa Econômica Federal (CEF), agente executora do PMCMV, representada pela Gerência de Filial de Desenvolvimento Urbano; a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), expressando a opinião dos estudiosos da questão urbana e habitacional no estado, representados pelo departamento de Arquitetura; o Sindicato da Indústria da Construção Civil da Grande Florianópolis (SINDUSCON/FPOLIS), representante da esfera produtora de habitações.

As entrevistas são eloquentes quanto salientam o desinteresse das empresas construtoras pelo mercado de moradias na faixa de zero a três salários mínimos. Os técnicos que acompanham o setor na Prefeitura de Florianópolis não têm dúvida: “*de zero a três salários mínimos não há interesse nenhum*”. Essa visão municipal ganhou amplitude estadual na Cohab/SC: “*o [segmento] de zero a três salários mínimos não é atraente. A questão dos custos da terra e dos insumos é um impeditivo*”. Assim, o peso do PMCMV/FAR na composição dos recursos em nível federal reflete o interesse em atrair o setor privado para segmento que, de outra forma, continuaria a descoberto.

Entretanto, os financiamentos no âmbito do PNHU, com decisiva participação da indústria da construção civil, ainda se configuram na principal fonte de resultados ao PMCMV atualmente. A entrevista com o presidente do SINDUSCON/FPOLIS foi reveladora: o setor da construção encampou e apoiou o PMCMV porque era algo “*bom não só para as pessoas de baixa renda, mas também para a economia do país (...). Então ele iria manter o ritmo do setor só que num outro campo, onde as empresas não têm como atuar sem a mão do governo, sem o apoio, sem o subsídio*”.

Ocorre que, como assinalado, mesmo com os subsídios do PMCMV as empresas relutam sobre a faixa de zero a três salários mínimos, uma situação que muda na faixa de mais de três a seis salários mínimos e mais ainda na de mais de seis a dez salários mínimos. O motivo não é fortuito: “*se a construtora construir o mesmo empreendimento para o mercado, consegue um valor muito melhor do que se fizer para a Caixa*”, ouviu-se na CEF. O valor mencionado refere-se ao limite do preço dos imóveis imposto pelo PMCMV/Recursos FAR: no PMCMV 2, que elevou esse limite, o valor dos imóveis construídos com recursos do FAR, ou seja, para a faixa de zero a três salários mínimos, varia de R\$ 48 mil a R\$ 65 mil no país como um todo (CEF, 2011). Em SC, oscila entre R\$ 48 mil (casa em

município com população de 20 a 50 mil habitantes) e R\$ 56 mil (apartamento na capital e sua região).

Enquanto isso, os valores para comercialização dos imóveis através do PMCMV/PNHU chegam a até R\$ 150 mil na capital do estado. Nesse sentido, o diretor de habitação da Prefeitura de Florianópolis resume a questão:

como para a faixa de quatro a dez salários mínimos o valor do apartamento/casa é bem maior, até R\$ 150 mil, então se consegue fazer uma boa edificação, e consegue-se também proporcionar um lucro maior para a construtora. Isso atrai as construtoras. Agora, de zero a três salários mínimos, o limite é R\$ 51 mil, com esse valor para comprar o terreno, executar a construção nos padrões que são exigidos, a construtora não tem lucro. Isso não atrai as empresas. Então esse é o problema que nós temos hoje.

Isso significa que, em áreas onde o preço da terra urbana é elevado, a faixa de zero a três salários mínimos simplesmente não tem viabilidade. É o caso do Município de Florianópolis, especialmente na Ilha de Santa Catarina, onde as últimas décadas registraram crescimento urbano com investimentos imobiliários e no setor de turismo que, pelo volume e distribuição, afetaram fortemente os preços dos terrenos. Ao mesmo tempo, a expansão populacional tornou ainda mais dramáticas as carências em serviços urbanos e na área habitacional, como evidenciam a multiplicação e o adensamento das favelas ou áreas de interesse social (LINS, 2011). Não admira que, segundo a entrevista realizada na Prefeitura Municipal, cerca de 14 mil pessoas tenham sido cadastradas nesse município como interessadas em moradias do PMCMV na faixa de zero a três salários mínimos. Ora, nenhum empreendimento ocorreu nessa faixa em Florianópolis até o momento em que se realiza esta pesquisa. Manchete da imprensa local captou a situação: “[q]uem mais precisa ficou na fila” (OGEDA, 2011, p. 12).

Em regiões e municípios onde os preços dos terrenos são menores, principalmente localizações fora da capital do estado e da sua região, e também afastadas do litoral, as chances para a faixa de zero a três salários mínimos aumentam. Como ilustração, a tabela 12 informa sobre o financiamento habitacional para pessoas físicas, concedido pela

CEF entre abril de 2009 e dezembro de 2011 em SC, dividido entre as macrorregiões do estado, por faixa de renda e com recursos do FGTS.

Tabela 12 – Contratações de financiamento habitacional junto à CEF: números de contratos por faixas de renda familiar e valores de financiamentos e subsídios (abril de 2009 a dezembro de 2011)

Especificações			Santa Catarina	Grande Fpolis	Norte	Vale do Itajaí	Sul	Oeste
CCFGTS Construção Individual	UH ¹	Até 3 SM	4.282	84	998	423	1.466	1.311
		> 3 a 6 SM	8.950	331	1.721	1.644	2.642	2.612
		> 6 a 10 SM	247	5	81	41	60	60
		Total	13.479	420	2.800	2.108	4.168	3.983
	Valores ²	Financiamento	795	28,2	159,7	135,1	247,6	224,4
		Subsídio	248,5	8,2	52,7	36,3	83,6	67,5
		Total	1.043,50	36,4	212,4	171,4	331,2	291,9
CCFGTS Aquisição de Imóvel Novo e de Imóvel na Planta	UH ¹	Até 3 SM	3.096	841	545	410	678	622
		> 3 a 6 SM	10.593	3.291	1.815	2.682	1.143	1.662
		> 6 a 10 SM	328	70	120	83	18	37
		Total	14.017	4.202	2.480	3.175	1.839	2.321
	Valores ²	Financiamento	946,2	296,3	165,6	228	112,5	143,8
		Subsídio	274,5	85,9	46,3	58,1	39,6	44,6
		Total	1.220,70	382,2	211,9	286,1	152,1	188,4

Fonte: elaborado pela autora com base em dados da CEF.

¹Unidades Habitacionais

²Valores em milhões de reais

Frente às outras regiões, as operações de crédito na região de Florianópolis para construção individual na faixa de zero a três salários mínimos são absolutamente minoritárias (menos de 2% do total). A situação é diferente no crédito para compra de imóvel novo (construção terminada e UH colocadas à venda) e de imóvel na planta (construção em andamento), mas não altera a diminuta presença daquela faixa frente à imediatamente superior na área de Florianópolis. Além disso, grande parte dos números para essa região diz respeito a municípios no entorno da capital. No período da entrevista na Prefeitura, havia projetos para

Florianópolis que tramitavam, e um fora aprovado, mas não na faixa de zero a três salários mínimos.

Quanto à distribuição das contratações entre as regiões do estado, percebe-se que há uma predominância da faixa de três a seis salários mínimos em todos os locais, não apenas na Grande Florianópolis. Isso porque essa faixa de renda constitui-se em demanda solvável aos financiamentos concedidos, fato que já não se configura com tanta regularidade no estrato com renda abaixo de três salários. Além disso, as participações de cada região no total de moradias aprovadas no estado apresenta certo equilíbrio, não tendo nenhuma região expressiva notoriedade em relação às demais.

Outro aspecto a ser destacado é que a forte incidência da lógica empresarial, nos termos observados no PMCMV, intensifica a tendência à periferização das moradias populares. Interferem nesse processo os mecanismos do mercado de terrenos, como acentuado, mas não só por conta do preço da terra. A disponibilidade de grandes glebas é essencial, pois na faixa de zero a três salários mínimos o ganho das empresas vincula-se estreitamente à escala da produção. A entrevista no SINDUSCON/FPOLIS foi instrutiva: “[n]as empresas que constroem num padrão [alto] geralmente não há interesse no PMCMV. Mas algumas delas (...) estão abrindo subsidiárias para operar nesse mercado e aproveitar essa oportunidade, pelo volume da obra. (...) O PMCMV é atraente, mas tem que ter volume, tem que construir em escala”.

Ora, construir em escala – uma regra de ferro no mercado de menor renda – exige terrenos aptos para obras de grandes dimensões. Isso geralmente significa localização em periferias urbanas, quer dizer, reforço da tendência ao distanciamento socioespacial, à segregação, com o conhecido cortejo de mazelas. Como “[c]onstruir moradias é produzir cidades” (ROLNIK; NAKANO, 2009, p. 5), tais processos intensificam a histórica tendência de dinâmicas urbanas tingidas por fraturas socioespaciais. Isso está presente no PMCMV. Ouvia-se na Cohab/SC que as prefeituras desde logo se preocupam em criar linhas de ônibus ou ampliar os respectivos horários em função da localização dos empreendimentos. Mas advertiu-se existir “*também a questão da escola (...). E tudo tem a ver com o recurso [disponível]. Na faixa de zero a três salários mínimos é realmente difícil*”.

Afetam igualmente a localização, promovendo a periferização dos empreendimentos, processos que refletem as insuficiências dos serviços públicos em bairros populares. Referindo-se às tentativas de

mudar o zoneamento para permitir edificações de quatro pavimentos, a entrevista na Prefeitura de Florianópolis informou que a

Câmara de Vereadores fez audiência pública [sobre isso], e a comunidade se manifestou contrária à ideia de fazer um empreendimento específico na Tapera [localidade no sudoeste da Ilha de Santa Catarina]. O outro caso é o Jardim Atlântico [bairro na área continental de Florianópolis], que apresentou a mesma situação: teve a audiência pública e a comunidade também não se manifestou favorável à construção. (...) A comunidade alega que há outras prioridades e que isso poderia piorar a situação de vida deles, porque já tem pouco posto de saúde, e ainda vão ter que dividir com os novos moradores.

Outra fonte dos problemas registrados pelo PMCMV, principalmente em Florianópolis, é a especulação imobiliária, um aspecto chave da questão urbana de uma forma geral, ressaltado anteriormente na contextualização analítica do tema. Segundo a entrevista na CEF, há alguns anos a instituição operava na área de Florianópolis

com imóvel na planta, para classe média, em torno de R\$ 60 mil, com recurso do FGTS, e os construtores estavam fazendo. Quando o governo federal lançou o PMCMV, (...) os valores dos imóveis subiram; esse imóvel de R\$ 60 mil está sendo vendido hoje por R\$ 120 mil. Então as construtoras, se podem vender um apartamento por R\$ 120 mil, por que vão construir um de 0 a 3 salários mínimos por R\$ 41 mil? Sabem quantos empreendimentos pelo programa FAR, do PMCMV, a Caixa financiou até hoje nessa região? Um. São 320 unidades [no Município de Palhoça].

Nessa região, a especulação é forte sobretudo no mercado de terrenos, especialmente na Ilha de Santa Catarina. A entrevista na CEF destacou que “a maioria dos terrenos grandes em Florianópolis já está nas mãos das construtoras”. Mas esse problema não seria, em tese, insolúvel. Assinalou-se na entrevista terem sido realizadas “diversas reuniões com a Prefeitura, mas [a coisa] não anda. O que dificulta (...) é o seguinte: terreno existe, mas precisaria haver vontade política da

Prefeitura, com pressão da sociedade, para desapropriar esses terrenos que estão esperando valorização". Ora, a Lei nº 10.257 (de 10/07/2001), intitulada Estatuto da Cidade, permite aos municípios brasileiros impor o "parcelamento, a edificação ou a utilização compulsória do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado (...)" (art. 5º), e indica os instrumentos para fazer cumprir a determinação: IPTU progressivo com majoração da alíquota (art. 7º) e desapropriação (art. 8º). Mas, claro, usar assim a lei envolve decisão eminentemente política.

Observe-se ainda que o PMCMV não é só vítima da especulação imobiliária. É também vetor desse problema. O depoimento colhido na Cohab/SC é claro: "*o próprio programa inflacionou a terra. Você tem um maior montante de recursos, e aquele terreno que antes custava 80, agora custa fácil 100, 120, porque você pode colocar um prediozinho, financiar...*". Eis aí outra ilustração de como a intervenção do Estado na questão urbana, especificamente na esfera habitacional, intensifica e/ou recria problemas ligados ao processo de urbanização.

Quanto ao entendimento do PMCMV como uma estratégia do governo para enfrentar a crise econômica, os entrevistados se mostraram favoráveis à dupla função do programa: atender ao déficit habitacional e fomentar a economia por meio da construção civil. Na COHAB/SC ouviu-se que o programa

veio, claro, para atender a questão do déficit, mas, na realidade, quando o país estava podendo entrar em crise em função da crise externa, foi lançado o PMCMV no sentido de dar uma incrementada no mercado, de gerar emprego. Então, nesse sentido, ele está cumprindo seu papel, ele tem feito com que várias empresas tenham aumentado a mão de obra, inclusive fomentando até a qualificação da mão de obra, porque demandou pedreiros onde não tinha mais.

Ainda relacionando o PMCMV à busca do governo por dinamizar a economia, professor do Departamento de Arquitetura da UFSC, estudioso da questão habitacional e representante da UFSC no Núcleo Gestor do Plano Participativo de Florianópolis, coloca que, "*como houve um aumento do poder aquisitivo do início dos anos 2000 (governo Lula) para cá, houve uma demanda represada, então a classe média tinha, agora sim, demanda solvável para acesso ao crédito imobiliário (...). E essas construtoras se voltaram para esse setor cativo da população*". Ou seja, o programa, além de preconizar o atendimento às camadas

sociais de renda mais baixa, também se volta à parte dos contingentes populacionais de renda média que se encontrava sem oferta de moradias, fruto do desinteresse das construtoras.

Outra questão importante refere-se ao excesso de padronização na construção das moradias, em detrimento das especificidades regionais, em termos de Brasil, e mesmo dentre as regiões de Santa Catarina. O PMCMV não coloca entraves na adequação dos projetos, entretanto os recursos disponibilizados não são suficientes para que se busque modificar a estrutura padrão. A entrevista na Prefeitura de Florianópolis afirma: “*o valor é tão pouco que não se consegue modificar. (...) Tem que ser um apartamento bem enxuto, quadradinho, naquela metragem. Não se tem muita margem para fazer alteração*”. Sendo assim, torna-se questionável se as unidades habitacionais construídas pelo programa para as famílias de mais baixa renda realmente atendem às suas necessidades, uma vez que aspectos culturais e regionais são esquecidos. Na entrevista com a COHAB/SC, os técnicos sugerem que

seria importante que o governo do estado também conseguisse um pouco mais de recurso para que a gente pudesse estar incrementando mais, fazendo cada vez uma casa melhor. Por exemplo, para o meio rural, fazer uma casa com varanda, porque as pessoas que vivem lá não têm shopping, não têm nada, só têm a casinha deles. (...) Então existem alguns condicionantes que a gente acredita que podem melhorar.

No que tange à utilização de inovações tecnológicas nas construções do PMCMV, percebe-se que depende muito da iniciativa do órgão responsável pelas moradias. Um exemplo é dado pelos técnicos da COHAB/SC: “*a COHAB, por ações em outros programas, sempre está buscando inovação tecnológica, e até mesmo de outras formas construtivas. (...) Temos buscado novas alternativas principalmente de casas como se fossem pré-fabricadas, que deem agilidade na construção*”.

Uma percepção importante diante dos resultados obtidos com o PMCMV até então se refere à participação pouco efetiva do PMCMV Entidades, e conseqüentemente da autoconstrução, em Santa Catarina. Em primeiro lugar, faz-se relevante notar a expectativa que tal modalidade apresenta para as famílias de baixa renda. Conforme depoimento obtido no Departamento de Arquitetura da UFSC,

o PMCMV Entidades é uma forma de diminuir o impacto do problema fundiário no Programa Minha Casa, Minha Vida, porque as cooperativas, associações de moradores, que se auto-organizarem podem comprar as melhores terras e ficam mais próximas dos interesses da população que é atingida. (...) Quando se vai pelo mutirão, pela associação de moradores, pela cooperativa que contrata, elas controlam melhor a construtora.

Todavia, dentre os cinco entrevistados, quatro – cabe ressaltar, quatro representantes de instituições com papéis centrais na execução do programa – disseram desconhecer resultados do PMCMV Entidades em Santa Catarina. Na CEF, esclareceu-se a questão:

o PMCMV Entidades tem o mesmo problema do zero a três salários mínimos do FAR: se não fizer uma parceria forte com a prefeitura, não consegue. Pode ter construtora ou pode a entidade construir, só que, para a entidade construir, ela precisa ter um know-how de construção. E quais são as entidades hoje que tem know-how de construção? Então eles têm que contratar uma construtora para poder fazer, tem a questão do lote, são vários dificultadores.

Além da questão das parcerias, o PMCMV Entidades encontra entraves na legislação, como também foi argumentado na CEF: “*Esse programa na verdade está travado, em função da própria instrução normativa, que estão reformulando*”.

Pode-se inferir, ainda, que questão primordial para o efetivo funcionamento do PMCMV voltado às famílias com renda até três salários mínimos são as parcerias estabelecidas entre poder público, iniciativa privada e movimentos sociais. A entrevista na CEF traz a realidade para o município de Florianópolis, e que se estende para as demais regiões brasileiras:

o que se pode ver é que para essa faixa de renda de 0 a 3 salários, a situação é muito complicada. Se o Poder Público não for parceiro, não anda, não tem resultado nenhum. A Prefeitura de Florianópolis até hoje não consegue terrenos. A gente já fez reuniões com entidades organizadoras para explicar para eles como

funcionava o programa, explicando para eles que na verdade essas entidades teriam que fazer uma pressão junto à Prefeitura, mas é difícil, é complicado. Tudo isso explica porque o programa não decolou aqui em Florianópolis.

Por fim, como melhorias à continuidade do PMCMV, foram sugeridas pelos entrevistados: o acompanhamento de um projeto social aos moradores dos empreendimentos verticais; a criação de fundos municipais que recepcionassem diretamente os recursos federais destinados à habitação; um olhar diferenciado às características regionais nas exigências das construções; o cuidado com a questão da localização dos empreendimentos e o acesso aos serviços essenciais e infraestrutura mínima; maior flexibilidade na legislação; entre outros.

Todas essas características apontadas a respeito do PMCMV levam a concluir que o programa, apesar dos resultados significativos alcançados quanto à contratação de novas moradias, reproduz uma série de aspectos contraditórios, inerentes às políticas públicas para habitação social. Tornam-se evidentes a prevalência da lógica empresarial, a tendência à periferização das camadas urbanas mais carentes, a participação reduzida das formas alternativas de construção e a desarticulação com as estratégias de planejamento urbano, fatores críticos no atendimento à demanda habitacional da população de baixa renda. Estes e outros aspectos do PMCMV compõem as considerações finais da pesquisa.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A questão urbana e, mais especificamente, a problemática da habitação requerem o envolvimento decisivo do Estado na oferta de moradias de interesse social. Assim como tende a ocorrer em relação aos “meios de consumo coletivo”, cuja produção exerce pouca atratividade junto ao capital privado, também as moradias de cunho social pouco atraem a indústria da construção civil, que geralmente privilegia a demanda solvável e, assim, produz habitações destinadas quase tão somente às camadas sociais com condições de pagamento. Com isso, a escassez de moradias para os mais pobres faz com que a intervenção governamental seja necessária por meio de políticas públicas, as quais podem, direta ou indiretamente, facilitar o acesso à habitação digna para as camadas mais desfavorecidas da população.

Historicamente, a política habitacional brasileira realizou tentativas de reduzir os altos índices de déficit habitacional observados no segmento formado pelas famílias com renda mensal de até três salários mínimos, as quais representam quase 90% do referido déficit. Entretanto, a ação do Estado nesse âmbito apresenta-se cercada de contradições, especialmente no tocante à adequação entre a lógica empresarial do capital imobiliário e as necessidades das camadas sociais mais pobres. Nesse cenário, surge no Brasil o Programa Minha Casa, Minha Vida – a mais recente ilustração desse tipo de iniciativa do poder público no campo habitacional –, tema principal da presente pesquisa.

Para o alcance dos objetivos geral e específicos da pesquisa, procurou-se estabelecer conexões entre a contextualização analítica do tema, a qual ressalta a habitação de cunho social em meio à problemática urbana, e a realidade de concepção e execução do PMCMV, expressa através dos resultados obtidos com a pesquisa de campo. Dessa forma, complementada ainda pela descrição do funcionamento e das principais características do PMCMV, tornou-se possível identificar as contribuições do programa para o equacionamento da questão habitacional da população de baixa renda. Além disso, realizou-se um breve histórico das políticas habitacionais vivenciadas no Brasil ao longo do tempo, subsidiando a análise do PMCMV e colaborando para o cumprimento dos objetivos específicos da dissertação.

Em primeiro lugar, cabe ressaltar a função central da indústria da construção civil na execução do PMCMV, uma vez que o programa busca estabelecer parcerias entre governo e iniciativa privada na

produção de moradias, exibindo forte influência da interação entre essas esferas. Devido à situação de crise enfrentada pela economia mundial nos anos de sua concepção, percebe-se que o PMCMV foi idealizado também como instrumento de reaquecimento da economia, por meio do setor da construção civil, ultrapassando seu papel de política habitacional social. Os resultados apresentados pelo PMCMV corroboram a ideia de que a lógica empresarial prevalece na execução do programa. Verificou-se que, dentre as 1,126 milhão de unidades habitacionais contratadas, os resultados mais expressivos relacionam-se às modalidades PNHU e Recursos FAR, as quais se destinam a facilitar o acesso das famílias beneficiadas à compra de imóveis novos, produzidos pelas empresas da construção civil. É importante assinalar ainda que os limites impostos aos valores dos imóveis contemplados pelo programa são mais atrativos às construtoras no campo do PNHU, fato que favorece a oferta de imóveis à faixa de renda entre três e dez salários mínimos, a qual possui maior capacidade de pagamento frente aos financiamentos.

Outra característica que indica dificuldades do PMCMV no atendimento aos beneficiários com renda de até três salários mínimos é o fato de que grande parte das habitações destinadas a essa camada populacional ainda não está entregue, o que permite questionar a real efetividade do programa. Esse cenário significa que, enquanto os imóveis contratados estão sendo construídos – em prazos que podem ultrapassar três anos –, as famílias a serem beneficiadas com essas possíveis moradias continuam em situação de precariedade habitacional. Ressalte-se que essa morosidade na entrega das unidades habitacionais acontece quase que exclusivamente nas modalidades PMCMV/Recursos FAR e PMCMV Entidades, voltadas à faixa de renda de até três salários mínimos, justamente os contingentes que mais precisam.

O preço e a disponibilidade dos terrenos se apresentam como elementos decisivos ao desenvolvimento do PMCMV, principalmente porque a indústria da construção civil procura por grandes glebas a fim de obter ganhos de escala que compensem o reduzido preço de venda dos imóveis voltados à faixa de até três salários mínimos. Todavia, a especulação imobiliária, favorecida inclusive pelas ações do PMCMV, acaba por inflacionar o preço das terras mais bem localizadas, inviabilizando a construção dos empreendimentos sociais em áreas que, pela sua inserção na malha urbana, permitam um melhor acesso aos serviços e às oportunidades de trabalho, entre outras coisas.

Diante disso, os mecanismos de execução do PMCMV acabam resultando, eles próprios – e com isso acentuando ou ao menos mantendo a tendência na urbanização capitalista –, na periferação das camadas sociais urbanas mais carentes, contribuindo para a expansão desordenada das cidades e reproduzindo padrões periféricos históricos na produção habitacional no Brasil. Nesse sentido, o PMCMV apresenta uma lacuna também quanto à qualidade das moradias construídas, tendo em vista que a dimensão de planejamento urbano não foi considerada na concepção do programa, reforçando um dos traços mais problemáticos da urbanização capitalista. Além disso, os empreendimentos resultantes do PMCMV não são definidos a partir de um processo participativo de diversos segmentos da sociedade, ou das estratégias municipais de desenvolvimento urbano. Isso se agrava em condições de forte especulação imobiliária e condutas políticas sem interesse aparente nos dispositivos de gestão e planejamento urbano previstos no Estatuto da Cidade, assim como acontece na observação do desempenho do PMCMV no estado de Santa Catarina.

Na experiência catarinense, por seu turno, os resultados do PMCMV mostram que as famílias com renda entre três e seis salários mínimos foram as principais beneficiadas com o programa. Os números refletem o fato de que Santa Catarina é o estado brasileiro com o menor déficit habitacional relativo, registrando pouca participação na distribuição das metas do PMCMV pelo Brasil. De toda forma, os resultados do PMCMV apreciados em Santa Catarina reproduzem o que se percebe nas demais regiões do país, com destaque para o desinteresse das construtoras pelas habitações voltadas à mais baixa renda, aos altos preços dos terrenos e à periferação dos empreendimentos. Chama atenção, ainda, a contratação no estado de apenas 21 unidades habitacionais por meio do PMCMV Entidades nesses três anos, sem que nenhuma dessas moradias tenha sido entregue.

Tal como é desenhado, o PMCMV enfatiza desde o início o envolvimento da indústria da construção civil em suas ações, fato que contribui para a redução da presença da autoconstrução e das formas de construção menos empresariais no programa, as quais poderiam se constituir em resposta adequada à lentidão e ao desinteresse empresarial em promover a habitação social. Nesse sentido, os recursos disponibilizados para as construções promovidas por meio de entidades organizadoras sem fins lucrativos são ínfimos, se comparados aos investimentos totais, perpetuando a lógica capitalista nas políticas habitacionais. Outro ponto de crítica consiste na ausência de ações

voltadas à reforma ou adaptação de imóveis já existentes, porém não utilizados, o que poderia resultar em solução eficaz ao problema da sobreoferta ao mercado de classe alta acompanhada por déficit habitacional no de baixa renda.

Quanto ao excesso de padronização das unidades habitacionais, em detrimento das especificidades culturais e regionais brasileiras, é válido salientar que o PMCMV, ao mesmo tempo em que não impede que sejam feitas adaptações nos projetos, não traz em seu escopo mecanismos que favoreçam tais adequações. Nas entrevistas com os agentes responsáveis pelo programa em Santa Catarina, percebeu-se que os recursos disponibilizados pelo PMCMV para a construção de cada imóvel são insuficientes para realizar modificações na estrutura padrão, assim como para utilizar inovações tecnológicas, deixando de atender aos aspectos específicos de cada comunidade.

Por outro lado, o Programa Minha Casa, Minha Vida não se apresenta somente sujeito a críticas. A principal novidade positiva do PMCMV, comparativamente ao que se fez antes no país em relação à problemática da moradia de cunho social, é a ampliação significativa do orçamento público destinado à habitação, atingindo quase R\$ 72 bilhões na segunda fase do programa. Outras medidas adotadas também se revelam inovadoras, como a desoneração tributária para a habitação de interesse social, o barateamento do seguro, a redução dos custos cartoriais e a criação do Fundo Garantidor. Tais ações do PMCMV tiveram como ponto de partida as diretrizes estabelecidas no PlanHab, com vistas a reduzir o custo da habitação social. Percebe-se, como resultado, que esses mecanismos foram capazes de dar maior agilidade ao atendimento habitacional e geraram um impacto positivo no acesso à habitação, tanto de interesse social, quanto de mercado. Cabe enfatizar que tais avanços devem ser perenizados, a fim de que a política pública habitacional brasileira permaneça em um processo de melhoria contínua.

Em suma, o PMCMV, apesar de se constituir em ação pública de cunho social, mostra-se refém dos imperativos do mercado. É difícil dizer se seria possível alcançar resultados significativos no equacionamento da questão habitacional agindo diferentemente, e, de todo modo, os vínculos com o setor da construção se demonstram fundamentais. Entretanto, ainda há espaço para que seja dado maior destaque às formas alternativas de produzir moradias sociais e, principalmente, para uma articulação mais adequada da produção habitacional com outros aspectos da produção da cidade. Com isso, atingir-se-ia o cerne da problemática habitacional, com o atendimento

digno às demandas mais empobrecidas da população e, ao mesmo tempo, evitar-se-ia que a habitação de interesse social se tornasse um pretexto para o favorecimento, na partição da riqueza, do mercado imobiliário e da construção civil por parte dos subsídios do Estado.

Dentre as recomendações para estudos futuros acerca do tema, encontra-se a possibilidade de abordar a existência e magnitude dos impactos do PMCMV sobre variáveis da economia brasileira, como, por exemplo: PIB da construção civil, taxa de desemprego, taxa de investimento, volume de crédito para habitação, entre outros. Aprofundar a análise regional dos resultados do PMCMV em Santa Catarina, estendendo a abrangência da pesquisa de campo às demais regiões catarinenses, estabelecendo uma análise centrada nas especificidades de cada região, também poderia se constituir em uma abordagem interessante.

REFERÊNCIAS

ALQUIMIM, Bruno Braga. *Política habitacional no Brasil, processo de urbanização e o déficit habitacional*. 2006. 48 p. Monografia (Graduação) – Faculdade de Economia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2006.

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. 2009. Disponível em: <http://www.unmp.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=297:como-o-governo-lula-pretende-resolver-o-problema-da-habitacao&catid=40:materiais-sobre-politica-de-habitacao&Itemid=68>. Acesso em 20 set. 2010.

ARRETCHE, Marta. Intervenção do Estado e o setor privado: o modelo brasileiro de política habitacional. *Revista Espaço & Debates*, São Paulo, n. 31, p. 21-36, 1990.

_____. A descentralização como condição de governabilidade: solução ou miragem? *Revista Espaço & Debates*, São Paulo, n. 39, p. 75-86, 1996.

AZEVEDO, Sérgio. Desafios da habitação popular no Brasil: políticas recentes e tendências. In: CARDOSO, Adauto Lucio (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) Porto Alegre: ANTAC, 2007.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Boletim Regional do Banco Central do Brasil*. Brasília: BCB, Julho 2010. Disponível em: <www.bcb.gov.br>. Acesso em 01 set 2010.

BOLAFFI, Gabriel. Para uma nova política habitacional e urbana: possibilidades econômicas, alternativas operacionais e limites políticos. In: VALLADARES, Lícia do P. (Org.). *Habitação em questão*. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.

BONDUKI, Nabil. *Origens da habitação social no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Estação Liberdade, 1999.

_____. *Habitar São Paulo: reflexões sobre a gestão urbana*. São Paulo: Estação Liberdade, 2000.

_____. Do Projeto Moradia ao Programa Minha Casa, Minha Vida. In: *Teoria e Debate*, n. 82, p. 8-14, 01 maio 2009.

_____. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. *Revista eletrônica de Arquitetura e Urbanismo*, n. 1, São Paulo, 2008.

Disponível em:

<http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf>. Acesso em set. 2010.

BOTEGA, Leonardo da Rocha. A Política Habitacional no Brasil (1930-1990). *Revela - Periódico de Divulgação Científica da FALS*, Ano I, n. 02, Março/2008.

BRASIL. Ministério das Cidades. *Política Nacional de Habitação*. Cadernos MCidades Habitação. Brasília, n.4, nov. 2004.

_____. Ministério das Cidades. *Minha Casa, Minha Vida: 1 milhão de casas, crédito, emprego, benefícios e esperança para os brasileiros*. 2009. Disponível em:

<http://www.adh.pi.gov.br/caderno_habitacao_minha_casa_minha_vida.pdf>. Acesso em 21 set. 2010.

_____. Ministério das Cidades. *Como produzir moradia bem localizada com recursos do Programa Minha Casa, Minha Vida?: implementando os instrumentos do Estatuto da Cidade*. Organização de Raquel Rolnik, textos de Raphael Bischof, Danielle Klintowitz e Joyce Reis. Brasília: Ministério das Cidades, 2010.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria de Habitação. *Déficit habitacional no Brasil 2008*. Brasília: Ministério das Cidades/Fundação João Pinheiro, 2011. Disponível em:

<www.fjp.gov.br/index.php/servicos/81-servicos-cei/70-deficit-habitacional-no-brasil>. Acesso: fev. 2012.

_____. Portaria nº 425, de 03 de outubro de 2011, Dispõe sobre as diretrizes gerais para aquisição e alienação de imóveis por meio da transferência de recursos ao Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, no âmbito do PNHU, integrante do PMCMV. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 4 out. 2011. Seção 1, p. 31-36.

BRAUDEL, F. *Civilização material, economia e capitalismo – séculos XV-XVIII*. V. 1: As estruturas do cotidiano: o possível e o impossível. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. Módulo Programa Minha Casa, Minha Vida. *Universidade Caixa*. Disponível em: <<http://universidade.caixa>> [Universidade Corporativa – Intranet]. Acesso em 12 nov. 2010.

_____. *Minha Casa, Minha Vida: Moradia para as famílias, Renda para os trabalhadores, Desenvolvimento para o Brasil*. 2011. Disponível em: <http://downloads.caixa.gov.br/_arquivos/habita/mcmv/cartilhacompleta.pdf>. Acesso em 18 jan. 2012.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. Enclaves fortificados: a nova segregação urbana. *Novos Estudos*, n. 47, p. 155-176, mar. 1997.

CAMPOS FILHO, Cândido Malta. Os problemas urbanos no Brasil e os interesses sociais em jogo. 1981. In: BOHADANA, Estrella (org.). *A cidade é nossa*. v. 2, Rio de Janeiro: CODECRI, 1983.

CARDOSO, Adauto Lucio. Política habitacional no Brasil: balanço e perspectivas. Observatório IPPUR/UFRJ-FASE. 2008. Disponível em: <<http://web.observatoriodasmetropoles.net/index.php>>. Acesso em set. 2010.

_____. Entrevista sobre Programa Minha Casa, Minha Vida. *Fase: Solidariedade e Educação*, set. 2011. Disponível em: <<http://www.fase.org.br/v2/pagina.php?id=3108>>. Acesso em set. 2011.

CARDOSO, Adauto Lucio; ARAGÃO, Thêmis Amorim; ARAUJO, Flávia de Sousa. *Habitação de Interesse Social: Política ou Mercado?* Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. XIV Encontro Nacional da ANPUR, Rio de Janeiro, mai 2011.

CASTELLS, Manuel. Crise do Estado, consumo coletivo e contradições urbanas. In: POULANTZAS, N. (Dir.). *O Estado em crise*. Rio de Janeiro: Graal, 1977, p. 159-329.

_____. *A questão urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

CORRÊA, Roberto Lobato. *O espaço urbano*. São Paulo: Ática, 1989.

DEAR, M.; FLUSTY, S. Postmodern urbanism. *Annals of the Association of American Geographers*, v. 88, n. 1, p. 50-72, 1998.

DOWALL, D. E. Brazil's urban land and housing markets: how well are they working? *Working Paper 2006-08*, Berkeley: University of California, Institute of Urban and Regional Development, 2006.

ENGELS, F. *A situação da classe trabalhadora na Inglaterra*. São Paulo: Global, 1985. [1845]

_____. *A questão da habitação*. São Paulo: Acadêmica, 1988. [1872]

FARIA, V. Cinquenta anos de urbanização no Brasil. *Novos Estudos*, n. 29, p. 98-119, mar. 1991.

FERNANDES, Duval; RIBEIRO, Vera. A questão habitacional no Brasil: da criação do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida. XIV Encontro Nacional da ANPUR. Rio de Janeiro: ANPUR, maio 2011.

FERREIRA, Andresa Rosa. *Programas de combate ao déficit habitacional brasileiro*. 2009. 72 p. Monografia (Graduação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

FERREIRA, T. P. *A concessão de subsídios por meio do sistema financeiro de habitação*. 2004. 122 p. Dissertação (Mestrado) –

Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004.

FRAUDRY-BRENAC, E.; MOREAU, P. Urbanisation et développement capitaliste. *Espaces et Sociétés*, n. 8, p. 71-90, fév. 1973.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. *Déficit Habitacional no Brasil 2008*. Brasília: Ministério das Cidades, 2011.

GIL, Antonio Carlos. *Técnicas de Pesquisa em Economia*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1991.

GOMES, Maria de Fátima Cabral Marques. Habitação e questão social - análise do caso brasileiro. *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*. Barcelona: Universidad de Barcelona, v. IX, n. 194 (26), ago 2005.

GOMES, Rita de Cássia da Conceição; SILVA, Anieres Barbosa da; SILVA, Valdenildo Pedro da. Política habitacional e urbanização no Brasil. *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*. Barcelona: Universidad de Barcelona, v. VII, n. 146 (083), ago 2003.

GRIMES JR., O. F. *Housing for low-income urban families: economics and policy in the developing world*. Washington, D.C.: The World Bank, 1976.

HARVEY, D. *Social justice and the city*. London: Edward Arnold, 1973.

_____. *The limits to capital*. Oxford: Basil Blackwell, 1982.

JARAMILLO, Samuel. Crise dos meios de consumo coletivo urbano e capitalismo periférico. *Espaço & Debates*, São Paulo, n. 18, v. 2, p. 19-39, 1986.

JOHNSTON, R.; POULSEN, M.; FORREST, J. Modern and post-modern cities and ethnic residential segregation: is Los Angeles different? *Geoforum*, v. 37, p. 318-330, 2006.

KOWARICK, Lucio. *A espoliação urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

LAGO, Luciana Corrêa do. Autogestão da moradia na superação da periferia urbana: conflitos e avanços. *Revista e-metropolis*, p. 6-12, n. 5, ano 02, jun. 2011.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. *Técnicas de Pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisas, elaboração, análise e interpretação de dados*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

LAMARCHE, F. Property development and the economic foundations of the urban question. In: PICKVANCE, C. G. (Ed.). *Urban sociology: critical essays*. London: Methuen, 1976, p. 85-118.

LEFEBVRE, H. *La revolution urbaine*. Paris: Gallimard, 1970.

_____. Le droit à la ville. In: *Le droit à la ville suivi de Espace et politique*. Paris: Anthropos, 1974a, p. 7-148.

_____. Espace et politique. In: *Le droit à la ville suivi de Espace et politique*. Paris: Anthropos, 1974b, p. 149-281.

LEVER, W. F.; TUROK, I. Competitive cities: introduction to the review. *Urban Studies*, v. 36, n. 5-6, p. 791-793, 1999.

LINS, H. N. Cidades fractais: a Ilha da Magia e seus alquimistas. *Pesquisa & Debate*, v. 22, n. 1(39), p. 95-117, 2011.

LIPIETZ, A. *Le tribut foncier urbain*. Paris: François Maspéro, 1974.

LOJKINE, J. Contribution to a Marxist theory of capitalist urbanization. In: PICKVANCE, C. G. (Ed.). *Urban sociology: critical essays*. London: Methuen, 1976, p. 119-146.

_____. *O Estado capitalista e a questão urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 1981.

MAGALHÃES, Inês. Minha Casa, Minha Vida 2 tem novas regras e prioriza população de baixa renda. *Blog do Planalto*, Brasília, 12 mai. 2011. Disponível em: <<http://blog.planalto.gov.br/minha-casa-minha-vida-2-tem-novas-regras-e-prioriza-populacao-de-baixa-renda/>>. Acesso em 11 out. 2011.

MARICATO, Ermínia (org.). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1979.

_____. Conhecer para resolver a cidade ilegal. In: CASTRIOTA, L.B. (org.) *Urbanização Brasileira: Redescobertas*. Belo Horizonte: Arte, 2003.

_____. O "Minha Casa" é um avanço, mas segregação urbana fica intocada. *Carta Maior*, mai. 2009. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=16004>. Acesso em abr. 2011.

MARTINS, Bruno S; LUNDBERG, Eduardo L; TAKEDA, Tony. Crédito Habitacional no Brasil: aperfeiçoamentos institucionais e avaliação da evolução recente. *Relatório de Economia Bancária e Crédito*. Brasília: BCB, 2008.

MARX, K. *Le capital*. Livro 1. Paris: Éditions Sociales, 1976. [1864]

MARX, K.; ENGELS, F. *A ideologia alemã*. 1º capítulo seguido das Teses sobre Feuerbach. São Paulo: Moraes, 1984. [1846]

MASCIA, Eleonora Lisboa. Habitação no Brasil atual: construção de uma política de Estado? *XIV Encontro Nacional da ANPUR*. Rio de Janeiro: ANPUR, maio 2011.

MATTOS, C. A. de. Transformación de las ciudades latinoamericanas. Impactos de la globalización? *EURE*, v. 28, n. 85, p. 5-10, dic. 2002.

MEDEIROS, Fábio Bomfim. *Análise da adequação dos programas de financiamento habitacional para atender as necessidades de aquisição de moradias adequadas da população de baixa renda no Brasil*. 2007. 129 p. Dissertação (Mestrado) – Escola Politécnica da Universidade de

São Paulo. Departamento de Engenharia de Construção Civil, São Paulo, 2007.

MILLS, E. S. *Urban economics*. Glenview: Scott, Foresman and Company, 1972.

MINGIONE, E. *Social conflict and the city*. Oxford: Basil Blackwell, 1981.

MORAES, Daniel Carrasqueira. *O SFI: A securitização como instrumento de fomento do crédito imobiliário*. 2008. 147 p. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Administração da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da USP, São Paulo, 2008.

MORAIS, M. da P.; CRUZ, B. de O.; OLIVEIRA, C. W. de A. Residential segregation and social exclusion in Brazilian housing markets. *Texto para Discussão*, n. 951, Brasília: IPEA, abr. 2003.

OGEDA, A. Quem mais precisa ficou na fila. *Diário Catarinense*, p. 12, 17 jan. 2011.

OLIVEIRA, Francisco de. O Estado e o urbano no Brasil. *Revista Espaço & Debates*, São Paulo, n. 6, p. 36-54, 1982.

_____. *Elegia para uma re(li)gião: SUDENE, Nordeste, Planejamento e conflito de classes*. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

OSORIO, R. G.; SOUZA, P. H. G. F. de; SOARES, S. S. D.; OLIVEIRA, L. F. B. de. Perfil da pobreza no Brasil e sua evolução no período 2004-2009. *Texto para Discussão*, n. 1.647, Brasília: IPEA, ago. 2011.

PICKVANCE, C. G. “Introduction: historical materialist approaches to urban sociology”. In: PICKVANCE, C. G. (Ed.). *Urban sociology: critical essays*. London: Methuen, 1976, p. 1-32.

PIZA, C.; LITCHFIELD, J.; BALDERRAMA, F. Housing demand in Brazil: evidence from the formal and informal sectors. *IDB Working*

Paper Séries, n. IDB-WP-261, Washington: Inter-American Development Bank, Oct. 2011.

PRETECEILLE, E. Is social housing contributing to an increase of segregation? Recent trends in the Paris metropolis. ISA-RC21 CONFERENCE “CHALLENGING URBAN IDENTITIES”, Sep. 2003, Milan, University of Milano-Bicocca. Obtido em: <http://www.feantsa.org/files/housing_wg/Husing%20WG%20Prague%202006/social_housing_segregation_2003.pdf>. Acesso em: jan 2012.

REMY, J. *La ville: phénomène économique*. Bruxelles: Editions Vie Ouvrière, 1966.

REZENDE, Teotonio Costa. *Fontes de Financiamento de Longo Prazo: O caso do financiamento habitacional*. Brasília: CEF, 2007.

RIBEIRO, L. C. de Q. Espaço urbano, mercado de terras e produção da habitação. In: SILVA, L.A.M. (org.). *Solo urbano: tópicos sobre o uso da terra*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982, p. 29-47.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; AZEVEDO, Sérgio de. *A crise da moradia nas grandes cidades: da questão da habitação à reforma urbana*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996.

ROCHEFORT, M. Cidades e globalização. *Mercator*, v. 1, n. 2, p. 7-11, 2002.

ROLNIK, Raquel. Relatora da ONU vê ‘esquizofrenia’ em política federal para habitação. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 30 de junho de 2008. Entrevista da segunda, p. A16.

_____. Estamos perdendo a chance de mudar o paradigma da política habitacional. *Revista Eletrônica Mercado Ético*, mai. 2009. Disponível em: <mercadoetico.terra.com.br/>.

_____. O programa Minha Casa, Minha Vida está avançando, mas apresenta alguns problemas. *Blog da Raquel Rolnik*, jun. 2010. Disponível em: <<http://raquelrolnik.wordpress.com/>>. Acesso em set. 2010.

ROLNIK, Raquel; NAKANO, Kazuo. As armadilhas do pacote habitacional. *Le Monde Diplomatique Brasil*, p. 4-5, mar. 2009.

SANTOS, Claudio H. M. *Políticas federais de habitação no Brasil: 1964/1998*. Texto para discussão n. 654. Brasília: IPEA, 1999.

SASSEN, S. Ciudades en la economía global: enfoques teóricos y metodológicos. *EURE*, v. 24, n. 71, p. 5-25, mar. 1998.

SAUNDERS, P. *Social theory and the urban question*. 2ª ed. London: Hutchinson, 1986.

SELLTIZ, Claire; WHRIGHTSMAN, Lawrence S.; COOK, Stuart Wellford. *Métodos de pesquisas nas relações sociais*. São Paulo: EPU, 1987.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. *Politica habitacional brasileira: verso e reverso*. São Paulo: Cortez, 1989.

SINGER, Paul. *Economia política da urbanização*. 3ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1976.

TAVARES, Flávia. Minha Casa Minha Vida deixa de lado quem ganha menos. *O Estadão*, 30 ago. 2010. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,minha-casa-minha-vida-deixa-de-lado-quem-ganha-menos,602306,0.htm>>. Acesso em set. 2010.

TOLOSA, Hamilton C. Política urbana e redistribuição de renda. In: TOLEDO, Ana Helena Pompeu de; CAVALCANTI, Marly (Org.). *Planejamento urbano em debate*. São Paulo: Cortez e Moraes, 1978.

TRIANA FILHO, Antonio. *Habitação popular no Brasil: análise do modelo operacional de financiamento pelas agências oficiais*. 2006. 154 p. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pesquisa e Pós-Graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

TURN up the lights. *The Economist*, July 29th, 1995. (A Survey of Cities).

TURRADO, Verónica. O problema habitacional no Brasil e na Argentina: ação, disputas e configuração das ONGs e das Políticas Habitacionais. *Revista Em Debate*, PUC-Rio, Rio de Janeiro, n. 5, 2007.

VAINER, C. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. 3ª ed. Petrópolis: Vozes, 2002, p. 75-103.

WALLERSTEIN, I. *El moderno sistema mundial: la agricultura capitalista y los orígenes de la economía-mundo europea en el siglo XVI*. 9ª ed. México, D.F.: Siglo Veintiuno, 1999.

APÊNDICE A – Roteiro de entrevistas

1 – Você entende que do modo como o programa MCMV está estruturado ele contribui para a redução do déficit habitacional das famílias de baixa renda do Brasil? E em Santa Catarina?

2 – Qual a participação efetiva do órgão em que você trabalha na implantação do MCMV?

3 – Qual a relação entre os marcos regulatórios do MCMV e o que acontece na prática? Como são escolhidas as famílias? E as empresas que participarão das obras?

4 – De que forma acontece a interação entre mercado e governo proposta pelo MCMV? Ela é benéfica para ambos?

5 – As metas e o cronograma do PMCMV vêm sendo alcançados?

6 – Como funciona o repasse dos recursos? E a aquisição pelos beneficiários? Quais são os procedimentos legais?

7 – Quanto ao PMCMV Entidades, ele vem apresentando resultados em Santa Catarina?

8 – Os empreendimentos do PMCMV são atraentes para as construtoras? Qual o impacto das questões relativas aos custos da terra e dos insumos de produção para esses empreendimentos?

9 – Qual o papel da regularização fundiária nesse contexto?

10 – Quanto à qualidade das habitações construídas, constituem-se em moradias dignas? Existe infra-estrutura (energia, saneamento básico, pavimentação, telecomunicações)? E quanto à localização, existe o fácil acesso aos serviços essenciais (saúde, educação, transportes), ou estão se formando novas periferias? Existe alguma relação entre essa situação e as restrições impostas pelo programa a respeito da tipologia das unidades habitacionais, verticalização reduzida?

11 – Em que medida estão sendo levadas em consideração as diferenças regionais, aspectos culturais e inovações tecnológicas na implantação do PMCMV?

12 – Quais aspectos do PMCMV você destacaria como efetivos avanços em relação aos programas anteriores implementados pelo Governo Federal?

13 – Qual a abrangência do programa em Santa Catarina, em termos de número de famílias atendidas? Qual o perfil dessas famílias? Qual o impacto desses números no déficit habitacional do estado?

14 – E o lançamento do PMCMV 2, trouxe novidades ou trata-se apenas de uma continuação sem grandes mudanças?

15 – Em sua opinião, ainda existem pontos que podem ser melhorados no PMCMV para que ele se torne referência na redução do déficit habitacional das famílias de baixa renda? Caso sim, quais seriam?

APÊNDICE B – Lista dos entrevistados

Instituição: Caixa Econômica Federal (CEF)

Nome do entrevistado: Davi Martins

Cargo/Função: Técnico de Fomento da Gerência de Filial de Desenvolvimento Urbano Florianópolis (GIDUR/FL)

Entrevista realizada em: 20/10/2011

Instituição: Companhia de Habitação do Estado de Santa Catarina (COHAB/SC)

Nome dos entrevistados: Júlio César Pereira de Souza / Celso Kiyotaka Nihei

Cargo/Função: Assessor de Planejamento, Orçamento e Gestão / Gerente de Operações

Entrevista realizada em: 15/09/2011

Instituição: Prefeitura Municipal de Florianópolis (PMF) – Secretaria de Habitação e Saneamento Ambiental

Nome dos entrevistados: Américo Pescador / Juliana Hartmann Gomes

Cargo/Função: Diretor de Habitação / Arquiteta

Entrevista realizada em: 22/09/2011

Instituição: Sindicato da Indústria da Construção Civil da Grande Florianópolis (SINDUSCON/FPOLIS)

Nome do entrevistado: Hélio Cesar Bairros

Cargo/Função: Presidente do SINDUSCON/FPOLIS

Entrevista realizada em: 24/10/2011

Instituição: Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) – Departamento de Arquitetura e Urbanismo

Nome do entrevistado: Lino Fernando Bragança Peres

Cargo/Função: Professor do Departamento de Arquitetura e Urbanismo e representante da UFSC no Núcleo Gestor do Plano Participativo de Florianópolis

Entrevista realizada em: 31/08/2011

APÊNDICE C - Entrevistas

Entrevista 1 – Caixa Econômica Federal

1 – Você entende que do modo como o programa MCMV está estruturado ele contribui para a redução do déficit habitacional das famílias de baixa renda do Brasil? E em Santa Catarina?

Existem alguns problemas que são de difícil solução no programa. Problema de parceria com o ente público. Se nós não tivermos hoje a parceria do ente público, fica difícil. Para contextualizar, hoje, para baixa renda, o governo federal trabalha com: Operações Coletivas, que é recurso do FGTS, não está dentro do Minha Casa Minha Vida, mas é para baixa renda; tem o programa chamado Crédito Solidário, que é recurso FDS e trabalha com a renda até R\$1.900, quase como de 0 a 3 salários. Com esse programa nós financiamos bastante coisa aqui na região nos últimos anos, só que por uma política do governo estadual, ele resolveu acabar com as regiões metropolitanas em determinado momento. Porque quando o estado criou as regiões metropolitanas, tinha a de Joinville, a de Blumenau, de Florianópolis, Chapecó, elas acessavam bastantes recursos. Só que em determinado momento o Ministério das Cidades pediu a contrapartida. Ou seja, os municípios tinham que se estruturar, tinham que atentar a diversas questões. Quando o governo estadual viu que não ia conseguir dar essa contrapartida, ele revogou a lei da região metropolitana. Nesse interstício, que durou 2 ou 3 anos, esses recursos do FDS, que eram pra essa faixa de renda, nas regiões metropolitanas o valor de financiamento que era grande, ficou pequeno. Como as prefeituras não tinham o valor, porque a sua capacidade devia ser maior, diminuiu drasticamente o financiamento nessa região toda, no estado todo. Então, fora a habitação rural, o que era urbano caiu violentamente. Ficamos só com a habitação rural. Chegamos a financiar cerca de 4 mil unidades. Mas esse número veio caindo. Agora eles reativaram a região metropolitana, então pode ser que a coisa passe a funcionar novamente. Mas, de qualquer forma, esse recurso do FDS, do Crédito Solidário, não é dentro do Minha Casa Minha Vida.

Agora, dentro do Minha Casa Minha Vida, nós temos um programa que é com recurso FAR. O recurso FAR hoje está atendendo até R\$1.600. E, dentro do recurso do FAR, tem que ter um ente público, que vai ser a entidade organizadora, mas ele precisa ter uma construtora. Na região de Blumenau, de Criciúma, houve essa parceria com as prefeituras, e elas ajudaram de alguma forma para que essas construtoras entrassem no programa. Porque, até pouco tempo, o valor de um imóvel desses era 41 mil reais. O que acontece, citando a região de Florianópolis, 4 ou 5 anos atrás nós trabalhávamos aqui com imóvel na planta, para classe média, em torno de 60 mil reais, com recurso do FGTS, e os construtores estavam fazendo. Quando o governo federal lançou o Minha Casa Minha Vida na nossa região de Florianópolis, os valores dos imóveis

subiram, esse imóvel de 60 mil reais está sendo vendido hoje por 120 mil reais. Então, o que as construtoras fizeram: se elas podem vender por 120 mil reais um apartamento, por que elas vão construir um de 0 a 3 salários por 41 mil reais? Sabes quantos empreendimentos pelo programa FAR, do MCMV, nós financiamos até hoje em Florianópolis? Um. São 320 unidades, que estão sendo feitas ali na região de Palhoça. É claro que existem alguns interesses políticos em fazer esse tipo de empreendimento para baixa renda, mas o construtor é parceiro aqui da nossa SR [Superintendência Regional] e resolveu bancar. A prefeitura deu apoio também. A gente aqui fez toda uma estrutura, então está sendo feito esse empreendimento lá e deve ser inaugurado daqui a dois ou três meses. Só que aquele padrão de apartamento lá, pode ser encontrado, um pouquinho melhor do que aquele que está sendo construído lá, sendo vendido por 80/90 mil reais. Então, esse é um dos dificultadores aqui dessa região.

Já na região de Criciúma, de Blumenau, as prefeituras doaram os terrenos; ou, como no caso específico de Blumenau, eles fizeram um fundo em que muita gente ajudou devido à comoção, a prefeitura pegou o dinheiro dessas doações, comprou os terrenos e doou. Claro que doando o terreno, o lucro da construtora fica um pouco maior, e se consegue fazer essa parceria. Aqui em Florianópolis nós fizemos diversas reuniões com a prefeitura, mas não anda. O dificultador aqui em Florianópolis é o seguinte: terreno existe, precisaria era haver uma vontade política da prefeitura, com pressão da sociedade, para desapropriar esses terrenos que estão esperando valorização. Porque a maioria dos terrenos grandes aqui em Florianópolis já estão nas mãos das construtoras. Só pra teres uma idéia, moro faz 15 anos no bairro João Paulo. Quando eu vim morar ali, tinha um colega meu que era construtor e ele comentou que esse meu bairro estava difícil, o bairro tinha terrenos muitos grandes e ele foi tentar comprar algum e não conseguiu, já não tinha mais terreno para vender, isso 15 anos atrás. Está tudo nas mãos das construtoras. Então, como não tem terreno para doar, a prefeitura não demonstra interesse, a coisa não anda.

Tem outro dificultador também que esses imóveis não fazem parte da meta das agências. Essa semana que chegou uma regra para nós, dizendo que agora esses imóveis de 0 a 3 vão fazer parte do AV Gestão. Então, agora que esses imóveis vão valer como meta para as agências e para a SR. Se não era meta, por ser de baixa renda, que não dá retorno para as agências, afeta toda essa questão. Mas aqui a gente tentar contratar o máximo, se desgasta um monte, às vezes analisa e a coisa não vai para frente, ainda consegue contratar alguma coisa. Em Blumenau e Criciúma, como os valores dos terrenos já são mais baixos, até que existem algumas construtoras que acabam se interessando pelo programa.

Outra situação é que os recursos do FAR atendem cidades com população acima de 50 mil habitantes, agora que abriu a possibilidade para municípios de 20 a 50 mil habitantes. Então, a gente acha que agora, com população de 20

mil a 50 mil, pode ser que a coisa comece a deslanchar aqui na região. Já abre um pouco mais o leque.

O déficit habitacional de 2010 no Brasil, segundo o IBGE, é de 3.643.943 unidades. Em Santa Catarina, é de 61.148. Na região metropolitana de Florianópolis, o déficit é de 7.006 residências.

Tem outro programa que é o Entidades. Ele funciona, mas tem que ter uma cooperativa ou alguma coisa que banque essa situação. O Entidades é com recurso FDS e dentro do Minha Casa Minha Vida. Na verdade, esse Entidades veio para substituir o Crédito Solidário. Essa semana nós recebemos quatro propostas da entidade AHBC. A AHBC trabalhou dentro dessa modalidade, ela fez aqui na região de Tijucas um empreendimento [Condomínio Che Guevara], está terminando outro ali em Tijucas também [Condomínio Simon Bolívar], na faixa de 360 a 320 apartamentos. Só que assim, não sei se já ouviu falar do Pedro Costa, ele é da universidade e é um dos coordenadores da AHBC. Ele é uma pessoa que tem uma ideologia muito forte. Para o condomínio Simon Bolívar, ele pegou 24 mil reais de financiamento para construir um apartamento. Então um apartamento desses que são para construir em dois anos, acabam se arrastando por três ou quatro anos, às vezes tem que ir junto ao Ministério pedir alguma suplementação. Ele foi a única pessoa no Brasil que resolveu usar esse tipo de recurso do FDS para empreendimentos que a gente chama verticais, que seriam os prédios. Todo restante financiado no Brasil são casas, porque é mais fácil. Com 21 mil reais, ainda se consegue construir uma casa. Ele resolveu bancar e está conseguindo. O Che Guevara já está se arrastando há bastante tempo também e a gente acha que vai concluir até o final do ano.

Mas o MCMV Entidades tem o mesmo problema do 0 a 3 SM da FAR, se não fizer uma parceria forte com a prefeitura, não consegue. Pode ter construtora ou pode a entidade construir, só que, para a entidade construir, ela precisa ter um know-how de construção. E quais são as entidades hoje que tem know-how de construção? Então eles têm que contratar uma construtora para poder fazer, tem a questão do lote, são vários dificultadores. Agora, ele entrou com mais quatro projetos aqui. Esse PMCMV Entidades ficou parado um bom tempo, foi reformulado, e como o valor de financiamento máximo era R\$16.740,00 e o resto do valor do imóvel (que custava 45 mil reais) entrava a fundo perdido do governo federal, eles ainda estão mexendo nesse valor aqui. Isso depende do Ministério das Cidades, que até já publicou o Decreto, mas precisa fazer a Instrução Normativa, passar pra Caixa, a Caixa tem que elaborar toda a sua parte normativa, para depois poder contratar. Então a gente está com quatro propostas aqui paradas, esperando isso.

O que se pode ver é que para essa faixa de renda de 0 a 3 salários, a situação é muito complicada. Se o Poder Público não for parceiro, não anda, não tem resultado nenhum. A Prefeitura de Florianópolis até hoje não consegue terrenos. A gente já fez reuniões com entidades organizadoras para explicar para eles como funcionava o programa, explicando para eles que na verdade

essas entidades teriam que fazer uma pressão junto à Prefeitura, mas é difícil, é complicado. Tudo isso explica porque o programa não decolou aqui em Florianópolis.

Agora, assim, em termos de Brasil, até dia 13/08/2011, foram contratadas no Brasil 403.529 unidades de 0 a 3 SM. Foram entregues até 17/02/2011, para perceber as dificuldades, 15.828 unidades. Como foram contratadas há dois anos/dois anos e meio, é claro que agora que estão ficando prontas e começando a serem entregues. A Caixa está com um gargalo grande, foi criado um comitê junto à SR Florianópolis, que preside esse comitê local, mas todas as superintendências têm esses comitês, porque a quantidade de unidades que vão ser entregues até o final desse ano (pelo menos era o que estava previsto ano passado) é em torno de 100 a 200 mil unidades. Então isso vai dar um gargalo muito grande dentro da Caixa, porque além dessa parte, tem que ser feito o contrato individual de cada beneficiário, envolve o pessoal aqui da GIDUR, mas também o pessoal da GILIE, então tem tudo que estar bem orquestrado.

Em Santa Catarina, a meta de 0 a 3 SM em 2010 era contratar 9.620 unidades. Hoje, estão em andamento 5.274 unidades e foram entregues, desde 30/10/2009, 1.616 unidades. Esses são dados dos nossos relatórios internos. No Brasil, a Caixa pretende entregar este ano aproximadamente 300 mil unidades habitacionais, não é pouco.

Para concluir, o programa funciona, mas depende muito da região, e depende muito da parceria. Depende também do foco da localidade, porque, por exemplo, em Chapecó, que é uma região mais rural, e não tem essa especulação imobiliária que tem aqui em Florianópolis, lá se financiou muita habitação para as pessoas da área rural. Eles chegaram, em um prazo de quatro anos, a financiar cerca de 3.000 unidades. Em compensação, na parte de construção civil [imóveis para população de 3 a 10 salários mínimos], eles não conseguiam cumprir as nossas metas para a classe média. A SR Florianópolis, por sua vez, há alguns anos é a primeira do Brasil. Ela atende muito bem esse público, que, no meu entender, não seria o público para o qual a Caixa foi criada. Agora, a Dilma já falou que quer mudar essa situação, e o foco da Caixa vai ser de 0 a 3. Já começaram a colocar como meta. Como vai ser feito, como é que vão ser costuradas essas parcerias, como é que vão arrumar essas construtoras interessadas, aí é outra questão.

2 – Qual a participação efetiva do órgão em que você trabalha na implantação do MCMV?

Para resumir essa questão, o que posso dizer é que no FAR e no FDS a Caixa é a executora do programa. Segundo o Manual Normativo da Caixa [HH151, versão 023], a Caixa, na qualidade de Agente Gestor do Fundo de Arrendamento Residencial – FAR, tem como atribuições: expedir os atos necessários à atuação de instituições financeiras oficiais federais na operacionalização do Programa; expedir e publicar, no Diário Oficial da União, os atos normativos necessários à operacionalização do Programa;

firmar os instrumentos com as respectivas instituições financeiras oficiais federais, estabelecendo as condições operacionais para a execução do Programa; remunerar as instituições financeiras oficiais federais pelas atividades exercidas no âmbito das operações, observados os valores fixados em Portaria Interministerial nos termos do inciso I do art. 13 do Decreto 7.499, de 16 de junho de 2011.

Enquanto isso, na qualidade de Agente executor do Programa, é atribuído à Caixa: definir, com base nas diretrizes gerais fixadas e demais disposições da Portaria Ministério das Cidades nº 465, de 03.10.11, os critérios técnicos a serem observados na aquisição e alienação dos imóveis; adquirir as unidades habitacionais destinadas à alienação, em nome do FAR; analisar a viabilidade técnica e jurídica dos projetos, bem como acompanhar a execução das respectivas obras e serviços até a sua conclusão; contratar a execução de obras e serviços considerados aprovados nos aspectos técnicos e jurídicos, e observados os critérios estabelecidos na Portaria Ministério das Cidades nº 465, de 03.10.11; responsabilizar-se pela estrita observância das normas aplicáveis, ao alienar e ceder aos beneficiários do Programa os imóveis produzidos; adotar todas as medidas judiciais e extrajudiciais para a defesa dos direitos do FAR no âmbito das contratações que houver intermediado; observar as restrições a pessoas jurídicas e físicas, no que se refere aos impedimentos à atuação em programas habitacionais, subsidiando a atualização dos cadastros existentes, inclusive os do Sistema Financeiro da Habitação – SFH; providenciar o cadastramento dos beneficiários do Programa no Cadastro Nacional de Mutuários – CADMUT e solicitar ao Poder Público o cadastramento no Cadastro Único para Programas Sociais – CADÚNICO; comunicar formalmente aos entes públicos que firmaram os respectivos Instrumentos de Compromisso, em no máximo trinta dias contados da data da contratação da operação, o cronograma de início e conclusão da execução de obras e serviços, incluída a sua legalização.

A respeito do MCMV, de uma forma geral, construtoras ou o ente público procuram a nossa agência demonstrando interesse. Se for a construtora já é encaminhado diretamente aqui para a SR e é feita toda a explicação do programa, é passado tudo que a construtora precisa apresentar. Ela vai ter que apresentar a documentação para a análise de risco de crédito, para ver se ela tem capacidade, precisa apresentar também uma documentação jurídica, para ver se ela não tem nenhum impedimento. Dentro disso, tem a questão do terreno, que precisa ser todo analisado pelo nosso jurídico. A parte de certidão, que até a gente fazia um tempo atrás, mas agora quem está fazendo é a plataforma. E aqui na nossa área, a GIDUR, é feita a análise técnica de engenharia. Parte de projeto é feita aqui com a gente, então é feita toda a análise técnica. E tem a parte operacional, fechando toda a contratação, a partir do momento em que a engenharia emite o laudo dela, atestando que está tudo ok, e a nossa SR se mostra interessada em contratar aquele empreendimento, a gente fecha isso no sistema, fica controlando a parte de

construção desse empreendimento e fazendo as liberações dos recursos, junto com a agência. Essa é a nossa atribuição aqui. Nessa área aqui o mais comum é fazer a parte de análise de projetos. Quando é de 0 a 3 salários mínimos, que tem recurso voltado para a baixa renda, sendo MCMV ou Entidades, nós temos outra área que trabalha com técnicos sociais, onde é feito todo um trabalho social e todo um acompanhamento para, quando esses empreendimentos forem entregues, as pessoas terem o mínimo de noção de convívio em condomínio. Isso porque já tivemos casos de empreendimentos que nós contratamos para baixa renda, que não deu 15 dias o sistema de esgoto estava todo entupido. Foram consertar e encontraram cabeça de boneca, tampa de xampu, porque as pessoas não tinham a educação de viver dessa forma. Para os imóveis do Minha Casa Minha Vida de 3 a 10 salários, como o valor do imóvel é acima de 40 mil reais, não tem a parte técnico-social. Antigamente até era exigida, mas começou a dar muito problema porque é uma faixa de renda mais diferenciada.

3 – Qual a relação entre os marcos regulatórios do MCMV e o que acontece na prática? Como são escolhidas as famílias? E as empresas que participarão das obras?

As famílias, no caso da baixa renda, são selecionadas através do CADÚnico (Cadastro Único do Governo Federal), que é um banco de dados mantido pelas prefeituras. As prefeituras abastecem esse sistema, e quando é feita uma seleção para saber quais as famílias que vão participar desse programa,, a Caixa não apita, isso é um problema da prefeitura. Cada programa tem algumas regras básicas que o Ministério das Cidades determina. E ele deixa dois ou três critérios locais para se a prefeitura quiser colocar. Normalmente, as prefeituras quando fazem isso tem que ter um Conselho, que determinam a regra para a seleção.

As empresas construtoras são as mesmas da construção civil e que necessitam ter rating aprovado pela Caixa, além de não possuir apontamentos cadastrais positivos. Os beneficiários também não podem ter cadastro restritivo. No Entidades, por exemplo, quando se decide que vai ser contratado o empreendimento, é mandado para seleção lá no Ministério das Cidades. A partir do momento que é selecionado, a prefeitura, juntamente com a entidade organizadora, tem até 60 dias para apresentar uma lista inicial das pessoas que vão compor aquele grupo. Um pouquinho antes da contratação, a Caixa vai pedir toda a documentação dessas pessoas, que não podem ter determinados tipos de restrição, vai ver se a renda delas é compatível, se não tem outro imóvel, e assim por diante. Assim a Caixa diz quem pode e quem não pode, e é feita a contratação.

4 – De que forma acontece a interação entre mercado e governo proposta pelo MCMV? Ela é benéfica para ambos?

A idéia do programa é essa, só que misturar o social com a parte em que existe lucro é claro que vão ter conflitos. Algumas superintendências às vezes

negociam com construtoras para fazer os seus empreendimentos e como contrapartida construir algum empreendimento social, dessa forma ainda existe alguma interação. Mas no meu entendimento existe bastante conflito, mais do que interação. Onde existe alguma forma de ganho, essa interação já é mais perfeita.

5 – As metas e o cronograma do PMCMV vêm sendo alcançados?

Em termos de Brasil, eu acho que foi contratada muita coisa. Agora não dá pra saber se o que foi contratado efetivamente vai ser realizado. São duas coisas diferentes. O que acontece: por exemplo, tivemos uma reunião aqui com a prefeitura de Biguaçu, e eles, com a mesma construtora que fez o 0 a 3SM aqui na Palhoça, têm interesse em fazer um 0 a 3SM também lá na cidade. Isso politicamente é bom para a gestão que está ali na prefeitura. Os valores dos imóveis até aumentaram um pouco agora, de 41 mil na região passou para mais de 50 mil. Mas aumentaram também algumas contrapartidas que a prefeitura vai ter que arcar, com a renovação do termo de adesão com as prefeituras. Para a Caixa, não interessa assinar 12 termos de adesão com todas as prefeituras, mas sim assinar com aquelas que efetivamente vão ser parceiras. Na nossa região, nós contratamos um para baixa renda, na outra faixa de renda nós contratamos um monte. Mas aqui nessa SR a gente contrata para terminar. Nós temos hoje apenas um empreendimento com problema, nas outras SR tem 20-30 empreendimentos com problema, eles contratam, mas não conseguem terminar. Então, desses 300 ou 400 mil que estão contratados [no Brasil], quantos vão ser entregues eu não sei.

6 – Como funciona o repasse dos recursos? E a aquisição pelos beneficiários? Quais são os procedimentos legais?

A parte de repasse de recursos depende do programa, se é recurso FDS, FAR, etc. Tem todo aquele trâmite de seleção. Os recursos estão geralmente distribuídos por unidades da federação e por superintendência, em função do déficit habitacional. Por exemplo, aqui na região de Biguaçu, para essa faixa de 0 a 3 salários, salvo engano, eles tinham identificado 400 unidades habitacionais de déficit e foram contratadas 320. Mas às vezes existe a possibilidade de realocação, então não seria o problema. Mas existe toda uma política do Ministério das Cidades para distribuição desses recursos. Tanto que aqui para nós, trabalhando com operações coletivas na área urbana, os nossos recursos que vem por ano são de R\$160.000,00. Esse valor dividido por R\$8.000,00 para cada unidade, resulta em 20 moradias. Mas como acaba sobrando em outras unidades da federação, a gente sempre consegue puxar.

7 – Quanto ao PMCMV Entidades, ele vem apresentando resultados em Santa Catarina?

Já conversamos sobre o que está acontecendo em Santa Catarina. Esse programa na verdade está travado, em função da própria instrução normativa

que estão reformulando. Isso já aconteceu em outros programas, e também se deve ao fato de como as coisas funcionam. Quando tem recurso, quando não existem fatores externos que influenciam, flui normalmente. Quando os recursos começam a ficar mais escassos, por conta às vezes de uma crise externa, ou por causa de outro direcionamento para os recursos, acontece esse tipo de situação: a instrução normativa que era para ser feita em um mês, demora três meses; a disponibilização desses recursos que é para ser feita pelo Fundo Curador do FGTS, que é para acontecer lá por janeiro/fevereiro, vai lá para maio/junho.

No meu entendimento, nós estamos entrando em um período de Copa do Mundo, Olimpíadas, então os recursos acabam sendo canalizados para outras coisas e não vai ter jeito. Aumentar a carga tributária já não se pode mais.

8 – Os empreendimentos do PMCMV são atraentes para as construtoras? Qual o impacto das questões relativas aos custos da terra e dos insumos de produção para esses empreendimentos?

Para essa faixa de renda de 0 a 3 salários mínimos, não. Se a construtora construir o mesmo empreendimento para o mercado, ela consegue um valor muito melhor, do que se ela fizesse esse empreendimento para a Caixa. Questões de custo, isso na nossa região interfere muito. Mão-de-obra em Florianópolis e na região, além de ter aumentado muito, não existe na mão-de-obra. Tem construtores aqui que fizeram suas planilhas de custos e a margem de lucro diminuiu muito, em questão de 2 ou 3 anos. Subiu muito tanto o custo da mão-de-obra, quanto da aquisição de material. Na verdade, o governo federal, quando entrou no mercado e deu o subsídio, em princípio esse subsídio não vai para a pessoa, ele fica com a construtora. Fica claro, muitas vezes, que, em função do aumento da demanda, a construtora se apropriou daquele subsídio.

9 – Qual o papel da regularização fundiária nesse contexto?

Na questão de 0 a 3 SM, a regularização fundiária é primordial. Não tem como fazer habitação popular, se a questão da regularização fundiária, se a política daquele órgão público, não for direcionada para aquilo. Por exemplo, como funciona em Porto Alegre. Lá para os grandes terrenos dentro da cidade, que ficam esperando valorização imobiliária, existe uma cobrança de IPTU progressiva. Isso para pressionar a construtora ou aquela pessoa que está esperando que o poder público invista em torno daquela região para depois ter só o lucro, existe a pressão para que ou a pessoa produza, gere mão-de-obra, ou então que ela venda aquele terreno. Ou, como muitas vezes acontece, a própria prefeitura determina aquele terreno como área de interesse social, todas as possibilidades que existem no estatuto das cidades. No meu entender, a regularização fundiária é primordial e aqui em Florianópolis seria bem importante.

10 – Quanto à qualidade das habitações construídas, constituem-se em moradias dignas? Existe infra-estrutura (energia, saneamento básico, pavimentação, telecomunicações)? E quanto à localização, existe o fácil acesso aos serviços essenciais (saúde, educação, transportes), ou estão se formando novas periferias? Existe alguma relação entre essa situação e as restrições impostas pelo programa a respeito da tipologia das unidades habitacionais, verticalização reduzida?

No Programa Minha Casa Minha Vida I, não se exigia rua pavimentada de acesso aos locais onde eram construídas essas unidades habitacionais. Então, o próprio governo, nas inaugurações, percebeu que a coisa estava errada. No PMCMV II, então, tem que ter. Nós temos dois empreendimentos aqui, para a faixa de classe média, que foram construídos na região de São José, que para a construtora ter seu financiamento liberado, ela mesma fez a pavimentação e acesso ao prédio. Ela se responsabilizou em fazer, senão não sairia o financiamento, porque a gente não está mais fazendo. Tanto a questão de esgoto sanitário também.

Agora, a questão de se as moradias são dignas ou não, eu já fui a algumas inaugurações daquelas casinhas que, se fosse para mim ou para ti, a gente diria que é uma casinha pequeninha, quartos apertados. Mas, para uma pessoa que mora num barraco, que não tem banheiro, não tem nada, muitas pessoas são idosas, que não tem mais perspectiva de conseguir uma casa, a gente quando vê a satisfação dessas pessoas percebe que vale a pena. E que essas moradias cumprem o papel social delas. Com certeza, a gente vê na satisfação dessas pessoas.

E no meio rural, as pessoas até possuem terras, mas não têm como fazer financiamento porque não possuem renda. Deve-se dizer para uma pessoa dessas: vende parte da terra para poder fazer uma casa? Então a gente construiu mesmo nas áreas rurais muitas casinhas, e a gente foi em algumas inaugurações muito legais. Aqui em São João Batista a prefeitura é muito parceira, construiu várias unidades para baixíssima renda. E aquela região ali de Canelinhas, Tijucas e São João Batista está recebendo muita gente do Rio Grande do Sul, que trabalhava no pólo calçadista, porque, como eles lá no RS estavam ligados à exportação, sofreram bastante. E a nossa indústria aqui sempre foi mais focada no mercado interno, então eles se deram bem. Assim, está vindo muita gente para cá e está tendo muito problema de habitação. Essas unidades que são inauguradas no meio rural fazem parte de outro programa, mas tem público ali para fazer de 0 a 3SM. E a gente acha que agora com essas novas regras, pegando população abaixo de 50 mil, de 20 a 50 mil, vão começar a aparecer, vai melhorar bastante. Ali os terrenos são mais baratos e a prefeitura tem terrenos que podem ser usados nas parcerias.

Porque aqui antes a gente trabalhava com municípios acima de 50 mil habitantes. Então, trabalhava com Itapema, São José, Florianópolis, Palhoça e Biguaçu. Só que o valor do terreno nessa região é muito alto, ou a prefeitura

não tem interesse, acabou não decolando o programa. Acho que nessas outras regiões agora vão começar a aparecer mais propostas. Acho que a localização também é um dos dificultadores aqui em Florianópolis. Por exemplo, nós temos empreendimentos aqui que estão sendo analisados, que na verdade podem até ser contratados dentro do Programa Minha Casa Minha Vida, só que as pessoas que moram naquela localidade estão morando em cima das dunas dos Ingleses. A prefeitura tem um terreno do lado, só que o terreno fica numa área alagadiça, a prefeitura vai gastar um monte de dinheiro para poder regularizar o terreno. Foram feitos os cálculos e a nossa técnica aqui até alertou a prefeitura, de que eles vão gastar muito mais para regularizar aquele terreno do que se eles comprassem um terreno em outro local da cidade. Agora, será que aquelas pessoas querem sair daquela localidade? Não querem. Até porque muitos deles são catadores, ou trabalham como empregado doméstico, então o trabalho fica próximo ao local. Eles não querem sair, então surge outro fator. A análise está sendo feita, o que vai ser deslocado de terra para lá é muito, mas a prefeitura demonstrou interesse. Agora vai para o Ministério das Cidades. Mas se foi feita consulta, aquelas pessoas querem ficar lá e a prefeitura entende que vai dar contrapartida, não é a Caixa que vai dizer que não.

11 – Em que medida estão sendo levadas em consideração as diferenças regionais, aspectos culturais e inovações tecnológicas na implantação do PMCMV?

É que no MCMV aqui, como os projetos são feitos para apartamentos, essa questão, apesar de ser levada em conta, não é muito determinante. Mas, para outros programas de baixa renda onde foram construídas casas, a gente percebe mais. Por exemplo, no meio rural, eles querem que tenha local para o fogão à lenha, então o projeto é refeito. É que quando são feitas unidades isoladas, a prefeitura participa fazendo e, muitas vezes, apresentando o projeto e acaba olhando mais essas questões. E também fica mais fácil de adaptar.

12 – Quais aspectos do PMCMV você destacaria como efetivos avanços em relação aos programas anteriores implementados pelo Governo Federal?

O que eu vejo é que nos outros programas o subsídio era muito baixo, nesse aqui o subsídio aumentou profundamente. Nesse programa acontece de a pessoa construir um imóvel desse de 41 mil reais, como era até pouco tempo atrás, e pegar um financiamento de 16 mil reais. Se as nossas prefeituras aqui fossem parceiras, o governo federal daria 25 mil reais por essa unidade, e as pessoas iriam assumir 16 mil reais. Se a prefeitura fosse mais parceira, tivesse arrumado terreno, tivesse isentado as construtoras de boa parte dos impostos para essa faixa de renda, teria saído bastante empreendimento aqui. Isso não existia nos outros programas. O programa mais perto disso que a gente tinha era o Operações Coletivas, mas apenas 9 mil reais era dado a fundo perdido nesse programa. Nesse caso, a contrapartida da prefeitura teria que ser bem

maior, porque é para baixa renda. Não adianta, para o caso da baixa renda, querer cobrar carnê, financiamento, porque essas pessoas não vão pagar. Então, a prefeitura tem que dar contrapartida.

Como funciona hoje: na faixa de 0 a 3 SM, a pessoa vai pagar no máximo 10% da renda mensal, limitado ao mínimo de R\$50,00. O máximo pode chegar em torno de R\$130,00, pois 3 salários mínimos correspondem a algo próximo de R\$1.300,00. O prazo é de 120 meses, logo multiplicando R\$130,00 por 120 meses, dá aproximadamente 16 mil reais. Então, para as pessoas que ganham três salários mínimos, irão a fundo perdido 25 mil reais. Será que existe coisa melhor do que isso? Não tem. Até para a classe média. Claro que houve o boom, tem toda a questão da região, mas, para outras regiões, as pessoas pegavam até 17 mil reais de subsídio. Isso foi bom para todo mundo. Só que aqui não teve a famosa parceria. É que o programa foi feito para isso mesmo, para ver a parceria. O governo faz uma parte. Resolve-se a questão do município e o município também entra com a sua parte. As pessoas também iam pagar os R\$50,00 por mês na prestação do apartamento.

13 – Qual a abrangência do programa em Santa Catarina, em termos de número de famílias atendidas? Qual o perfil dessas famílias? Qual o impacto desses números no déficit habitacional do estado?

Disso não tenho os dados aqui, precisa-se fazer um levantamento.

14 – E o lançamento do PMCMV II, trouxe novidades ou trata-se apenas de uma continuação sem grandes mudanças?

Trouxe novidades, uma delas foi a questão que no MCMV I tinha aquela metragem fixa para casa, apartamento, agora existe a possibilidade de aumentar metragem dessas casas. É claro que vai ter que haver alguma contrapartida, mas pelo menos existe a possibilidade. A questão das especificações técnicas melhorou, antes não era exigido azulejo no banheiro, cozinha até certa metragem, agora já está sendo exigido. Tem essa questão da pavimentação, que já falei antes. Para casas, está sendo exigido aquecimento solar. Aumentou o próprio valor do imóvel. Houve algumas melhorias. Deixou mais clara essa situação do que os municípios devem colocar de contrapartida, ajudando o município, e isso pode ser percebido nas diferenças entre os termos de adesão do MCMV I e o MCMV II. Esse termo de adesão é importante, porque assim o município se obriga a diminuir a carga tributária dele para essa faixa de renda, tem que cumprir o que está ali.

15 – Em sua opinião, ainda existem pontos que podem ser melhorados no PMCMV para que ele se torne referência na redução do déficit habitacional das famílias de baixa renda? Caso sim, quais seriam?

Eu acho que melhorar, sempre pode melhorar. Principalmente, acho que, para habitação popular, existem impostos do governo federal, do governo estadual, que incidem nesses materiais, e alguns materiais são mais específicos para esse

público, por exemplo, telha de fibrocimento. Então, nessa questão dos materiais, a carga tributária poderia ser reduzida para esses materiais específicos. De repente, a construtora que fosse trabalhar com esse tipo de empreendimento, em que a carga tributária dela, até trabalhista, fosse reduzida. Tem que ter vantagem para esse pessoal construir para essa faixa de renda.

A questão da legislação, eu sei que é complicado, mas a legislação de área poderia ser facilitada. O próprio Ministério poderia facilitar, porque 80% das exigências dos normativos que a Caixa cria são regras que são feitas pelo Ministério das Cidades. Então, algumas prefeituras reclamam que é difícil trabalhar com a Caixa, porque existem muitos normativos, muitas regras, teria que ter uma flexibilização maior para esse público. Tiveram algumas flexibilizações, mas tem coisas assim que quem faz a análise técnica também fica amarrado. A maioria dos terrenos são de posse, moram 2 ou 3 pessoas no mesmo terreno. Acontece muito assim: os pais faleceram, são donos de um terreno grande, e alguém da família quer construir naquele terreno. Para isso, a gente precisa ter toda a questão da documentação regular, tem que ter feito toda a partilha. Para facilitar, a gente vê na certidão de óbito quem são as pessoas que foram identificadas como os dependentes e pega uma declaração de todos autorizando para construir, para poder beneficiar aquela pessoa. A gente vai abrindo algumas exceções. Na verdade, isso é de foro do analista. Então, essas questões deveriam ser tratadas de uma maneira diferente, com bom senso de quem cria as regras, para já vir facilitado. Porque é muito mais fácil para quem faz a análise técnica ou operacional cumprir o que está no normativo.

[E a questão de 3 a 10 salários mínimos? Como funciona?]

Funciona a contento, a gente consegue cumprir todas as metas que são impostas pela Caixa e ainda sobra, porque para isso são pessoas que tem renda, o mercado está aquecido, tem interesse da construtora, tem interesse do ente público. Aí tudo funciona. Claro que existem problemas de ordem técnica, mas isso é inerente ao próprio processo. Mas, assim, não falta gente para facilitar. Criam leis, se mudam planos diretores, é tudo facilitado.

Entrevista 2 – COHAB/SC

Comentários Iniciais

Júlio: Como funciona o Minha Casa Minha Vida hoje: a gente trabalha, na faixa de 0 a 3 salários, com recursos do FAR, depois tem o do FDS, que é o Entidades, tem o Rural, e tem o que seria direto do Ministério das Cidades. Então, nas formas de atendimento, cada um tem um foco. No Minha Casa Minha Vida 2, por exemplo, eles ampliaram de 40 para 60% o quantitativo para a faixa de 0 a 3. Tive uma reunião na Caixa recentemente, e nos passaram que dos 2 milhões [de unidades habitacionais] do MCMV2, 1,2 milhão vai ser

destinado para a faixa 0 a 3, que é a faixa com que a COHAB trabalha. 860 mil pelo FAR, 60 mil pelo Entidades, 60 mil pelo Rural e 220 mil pelo Ministério das Cidades. A COHAB hoje atua dentro desses 220 mil que é do Ministério das Cidades, isso em nível de Brasil, e agora no Rural também. O FAR a gente até vai atuar, mas é uma atuação diferenciada.

1 – Você entende que do modo como o programa MCMV está estruturado ele contribui para a redução do déficit habitacional das famílias de baixa renda do Brasil? E em Santa Catarina?

Júlio: É claro que está contribuindo para a redução do déficit. A gente ainda não tem dados oficiais do impacto do MCMV, uma vez que a instituição que é credenciada pelo Ministério das Cidades, que é a Fundação João Pinheiro, que é quem divulga os dados do déficit, tem um último estudo em 2008. E o MCMV começou final de 2009, praticamente em 2010/2011, então não se tem ainda esse estudo do impacto em relação a isso. Agora, para Santa Catarina, de um modo geral, na faixa que a COHAB atende, não é que ele não seja representativo, é mais um programa que a gente estava precisando, mas a distribuição acaba... Porque como funciona a distribuição daqueles 220 mil destinados ao Ministério das Cidades: no MCMV 1, todos municípios abaixo de 50 mil tinham que fazer uma carta consulta pro Ministério. Tanto a COHAB fez, como as próprias prefeituras fizeram essa consulta. E o quantitativo desses municípios até 50 mil é definido com base em alguns critérios do Ministério das Cidades, primeiro no quantitativo que seria pro estado de Santa Catarina, que tem a ver com o fato de que Santa Catarina tem o menor déficit habitacional proporcional do país, então normalmente na hora de dividir o bolo a fatia mais fininha fica pra gente. Então, dessa quantidade, que teoricamente nos imaginamos que precisaríamos mais, ainda há definição dos municípios, parte deles, com base em alguns critérios que eles estabeleceram, como problema de área de risco, e aí tem todo um condicionante. Então, assim, para Santa Catarina foi bom, mas ainda tinham outros programas do governo federal que recentemente injetaram um maior volume de recursos no estado. Por exemplo, nós tivemos nos últimos anos o PSH (Programa de Subsídio Habitacional) que trouxe 7.610 unidades habitacionais, desde 2003. Tivemos recentemente também o FNHIS (Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social) que trouxe 276 unidades, foram 10 municípios. E o MCMV, por exemplo, nas últimas cartas consultas que nós participamos, juntando tudo pro estado, tanto o que a COHAB como o governo do estado fez, e o que as prefeituras fizeram, nós estamos contratando 853 unidades. Comparado aos outros, não é tanto. Mas claro, nós temos expectativas que para o MCMV 2 isso se amplie bastante. Tanto que na faixa do Rural, que até então não estava, estão previstas, pela Portaria, 1.086 unidades para o estado de Santa Catarina como um todo, não para a COHAB. Dentro desse número, a COHAB tem que trabalhar para ver com qual parte ela ficaria. Mas então, isso perto dos números que você vai conseguir na Caixa Econômica Federal do quantitativo do estado, é infimo.

Celso: Por exemplo, esse 1.086 dependem de entrar com projeto junto a Caixa, aquele que se adiantar, botar o projeto lá e for aprovado, certamente é mais beneficiado. Isso seria uma cota parte que está separada pro estado, e têm que ser feitos todos os encaminhamentos, onde prefeituras, empresas, todos podem participar, não só a COHAB. Inclusive pode acontecer de a COHAB entrar com projeto e não ser aprovado.

Júlio: Mas isso já demonstrou que está se ampliando um pouco em relação ao MCMVI, é isso que eu quero dizer. Porque no 1, realmente, a gente foi pouquíssimo beneficiado. Nós tivemos no MCMVI 34 municípios catarinenses, dessa faixa do Ministério das Cidades [0 a 3 salários] que receberam recursos para produzir unidades. Desses, em 28 a COHAB está sendo o agente operador.

Celso: É porque isso é nessa faixa de renda. Nesse programa, quem operou mesmo um grande volume foi a Caixa. Por enquanto, a COHAB só foi beneficiada com essa faixa de 0 a 3 salários mínimos.

Júlio: O que ocorre: o forte em que a gente atua é o 0 a 3. Nós temos algumas ações de fomento, vamos dizer assim, para alguns municípios. Porque, assim, a faixa do 0 a 3, mesmo para a Caixa Econômica Federal, em municípios acima de 50 mil, que são aqueles municípios diretos, em que a prefeitura faz direto com a Caixa, tem tido uma dificuldade grande de conseguir construtoras. Porque o mercado imobiliário está aquecido, para todas as faixas, e a rentabilidade das construtoras na faixa de 3 a 6 é infinitamente maior que a de 0 a 3. Então, para alguns casos onde a COHAB tem terrenos, ou ela adquiriu recentemente algum terreno, ela tem feito uma licitação para que uma construtora faça um empreendimento naquele terreno. Na realidade, a construtora adquire o terreno da COHAB, vinculado a uma construção de um empreendimento Minha Casa Minha Vida de 0 a 3. Se ele não aprovar o projeto de 0 a 3, o terreno volta para a COHAB, por exemplo. Então, com isso, a gente recentemente conseguiu alguns empreendimentos, não foram muitos, porque na realidade ainda não estão findados. Certo mesmo em Joinville a gente está com 336 apartamentos que são nessa modalidade, 0 a 3 mas nos municípios maiores de 50 mil habitantes. Em alguns outros municípios a gente está tentando, mas, por exemplo, em Itajaí e Mafra ninguém está querendo participar da licitação. Então essa dificuldade de encontrar empresas é um grande limitador que a gente tem.

2 – Qual a participação efetiva do órgão em que você trabalha na implantação do MCMV?

Júlio: A COHAB atua praticamente no 0 a 3, então nossa participação é na faixa de 0 a 3 salários. De que forma: não somente como governo do estado, mas também ajudando as prefeituras, na capacitação das prefeituras e tudo mais, para que eles tenham seus projetos, possam encaminhá-los e captar esses recursos do Minha Casa Minha Vida.

Celso: *O Ministério abre esse programa e o primeiro passo é enviar uma carta consulta, onde se faz uma proposta apresentando as características do projeto, com o que se quer fazer para o município. A COHAB apresentou essa carta para praticamente todos os municípios aqui, em torno de 200, só que foi beneficiada somente com 12, em que o proponente é o governo do estado. E com as prefeituras, estamos atuando em mais 16 municípios, mas tiveram outras que preferiram fazer sozinhas. Mas no total do estado foram 34 municípios. O que se pode ver que é pouco.*

3 – Qual a relação entre os marcos regulatórios do MCMV e o que acontece na prática? Como são escolhidas as famílias? E as empresas que participarão das obras?

Júlio: *O que acontece na prática é exatamente o que está na legislação do Minha Casa Minha Vida, porque eles [Ministério das Cidades] são bem rigorosos em relação a isso. Inclusive a escolha das famílias, por exemplo, nós efetuamos aqui para o município de Abelardo Luz, então todas as famílias que vão fazer parte nós encaminhamos a documentação para eles e eles fazem uma seleção. Inclusive a gente manda um quantitativo a mais, 20% a mais.*

Celso: *Municípios até 20 mil habitantes poderiam pedir 30 unidades no máximo, mais do que isso não. De 20 a 50 mil, poderia pedir até 60. Então se manda a carta proposta, é aprovada, e o município selecionava os beneficiários, no caso para 30 unidades, só que eles encaminhavam 36 beneficiários, no mínimo. A gente pedia que no mínimo encaminhasse 20% a mais, alguns até encaminhavam 30% a mais. Porque esses beneficiários vão até o Ministério, encaminhados para validação. Chegando lá, a Caixa verifica se está inadimplente, se está no CADMUT, se tem algum problema, e pode ser que nisso a pessoa não seja aprovada, por isso se pedem mais beneficiários.*

Júlio: *Isso a gente está falando das famílias, mas mesmo em relação à habitação, todos os critérios assim, o Programa está sendo seguido à risca. Quanto à obra, às metragens mínimas, está indo tudo de acordo. Em relação à participação das empresas, na maioria desses empreendimentos que a gente fez, a empresa foi escolhida pelo próprio grupo, o grupo que contratou. Normalmente, a prefeitura junto com a comissão é que contrata.*

Celso: *Eles fazem uma comissão com os moradores, beneficiários, mais o pessoal da prefeitura e alguma outra entidade lá do município, e eles fazem a gestão desse recurso, contrata uma empreiteira, etc.*

Júlio: *É, e no caso daquele pela aquisição do terreno da COHAB, aí sim é feita uma licitação, nos moldes praticamente daqueles em que a empresa se credenciou, fez a obra e comercializa. Os recursos são poucos, por exemplo, os apartamentos na região de Florianópolis até 130 mil reais são pro pessoal normal, mas de 0 a 3 não. Para faixa de 0 a 3, é um valor de subsídio que é baixo, e o governo do estado, em muitos casos, não pode aportar mais recursos do que o que já vem de Brasília. Então, as habitações ficaram em um valor muito baixo e isso dificulta muito para que sejam construídos esses imóveis.*

Celso: *O subsídio do governo federal para municípios até 20 mil habitantes é de 12 mil reais só. E de 20 a 50 mil habitantes, é de 15 mil reais. Então, quer dizer, com isso aí não se pode fazer milagre. No novo agora [MCMV2] parece que vai até 25 mil reais. Isso não quer dizer que cada unidade tenha que ser construída com 15 mil reais, esse é o valor do subsídio do governo federal, que pode ser complementado. As prefeituras, muitas vezes, e algumas cooperativas também, elas injetaram mais um recurso financiado pro beneficiário, e a COHAB também. Por exemplo, o 12 mil era fundo perdido e a COHAB financia mais um valor. Muitas vezes, também, a infra-estrutura do terreno quem está dando é a prefeitura.*

Júlio: *O MCMV de 0 a 3 trabalha muito na base da parceria, senão não acontece.*

4 – De que forma acontece a interação entre mercado e governo proposta pelo MCMV? Ela é benéfica para ambos?

Júlio: *A interação está acontecendo e ela é benéfica. Porque o Minha Casa Minha Vida foi um programa que veio, claro, para atender a questão do déficit, mas, na realidade, quando o país estava podendo entrar em crise em função da crise externa, foi onde foi lançado o MCMV no sentido de dar uma incrementada no mercado, de gerar emprego. Então, nesse sentido, ele está cumprindo seu papel, ele tem feito com que várias empresas tenham aumentado a mão-de-obra, inclusive fomentando até a qualificação da mão-de-obra, porque demandou pedreiros e não tinha mais. Hoje tem muita gente do Norte e Nordeste trabalhando aqui. Pro governo, querendo ou não, tanto pro governo do estado, essa questão do subsídio tem possibilitado algumas ações que se não tivesse possivelmente não estariam acontecendo. Então, acho que de uma forma ou de outra, ele tem sido benéfico também para o governo. E existem várias empresas que estão conseguindo se manter por conta do Minha Casa Minha Vida. Sem ele, não teria essa demanda toda por investimentos.*

5 – As metas e o cronograma do PMCMV vêm sendo alcançados?

Júlio: *No que tange à COHAB, sim. Claro que a gente sempre tem problemas de questão de obra, vamos dizer assim.*

Celso: *A gente tem certa dificuldade, no cumprimento de cronograma muitas vezes, pelo recurso. Porque é uma coisa que tem que se fazer milagre mesmo, a prefeitura tem realmente que colaborar, tem que entrar com a máquina. Então você depende muito de terceiros. Na área de parceria, é contrato de empreitada global, antes de você construir a casa, é obrigado a esperar pela prefeitura, ou por outra cooperativa, é um casamento de colaborações, de cooperação. Por exemplo, em mutirão, o que se pode exigir de um mutirão? A pessoa trabalha e tá colaborando na construção de casa, é complicado. Isso é uma coisa que acontece também.*

6 – Como funciona o repasse dos recursos? E a aquisição pelos beneficiários? Quais são os procedimentos legais?

Celso: *Quando inicia a obra, já se tem os beneficiários definidos. Existem os critérios de elegibilidade [Portaria nº140/2010], que estabelecem como tem que ser a escolha dos beneficiários. Alguns critérios vêm do próprio Ministério e outros a prefeitura mesmo define. Então, para nós, já chega em ordem de classificação. Se, por exemplo, o 22º saiu, deu algum problema, ou não foi validado em algum dos critérios, entra o próximo da lista. Já aconteceu muitas vezes, o Ministério não validou, já entra o próximo. Os motivos de não validação o Ministério não diz. Eles alegam que é uma coisa sigilosa e eles não podem divulgar, já tentamos saber, mas não conseguimos.*

7 – Quanto ao PMCMV Entidades, ele vem apresentando resultados em Santa Catarina?

Celso: *Não sabemos, esse só com a Caixa mesmo.*

8 – Os empreendimentos do PMCMV são atraentes para as construtoras? Qual o impacto das questões relativas aos custos da terra e dos insumos de produção para esses empreendimentos?

Júlio: *No de 0 a 3, não é atraente. A questão dos custos da terra e dos insumos é um impeditivo, porque o próprio programa inflacionou a terra. Você tem um maior montante de recursos, e aquele terreno que antes custava 80, agora ele custa 100/120 fácil, porque agora você pode botar um prediozinho, financiar, etc.*

Celso: *Hoje nós temos muita dificuldade de construir alguma coisa aqui na Grande Florianópolis, porque os terrenos estão com o preço lá em cima e não tem como, pelo menos não pra essa faixa de renda [0 a 3 salários].*

Júlio: *Mesmo assim, muitas vezes, a COHAB entra com o terreno, ou faz o financiamento com a subsidiada daquele terreno, mas ainda assim ele é um dificultador, com certeza. E na questão dos insumos, por exemplo, aqui no litoral a gente tem facilidade com a telha de barro, aí quando você chega lá para o meio oeste/extremo oeste é a fibra ou cimento. Então, os insumos também são um dificultador, apesar de poderem ser adaptados de acordo com a região.*

9 – Qual o papel da regularização fundiária nesse contexto?

Júlio: *Olha, a regularização fundiária tem sido feita, dentro da parte do Minha Casa Minha Vida, mais pelas prefeituras. E até, muitas vezes, eles têm pegado áreas, por exemplo: o município ganhou lá 30 casas, às vezes eles vão, fazem algum ajuste das pessoas que estavam em áreas de risco ou estavam em áreas não regulamentadas e transferem, e depois fazem a regularização da outra área. Mas a COHAB, no Minha Casa Minha Vida, não tem desenvolvido isso.*

Celso: *A própria lei da questão do Minha Casa Minha Vida, de 0 a 3, diz que quer priorizar as pessoas que moram em área de risco.*

10 – Quanto à qualidade das habitações construídas, constituem-se em moradias dignas? Existe infra-estrutura (energia, saneamento básico, pavimentação, telecomunicações)? E quanto à localização, existe o fácil acesso aos serviços essenciais (saúde, educação, transportes), ou estão se formando novas periferias? Existe alguma relação entre essa situação e as restrições impostas pelo programa a respeito da tipologia das unidades habitacionais, verticalização reduzida?

Júlio: *Quanto à qualidade, dentro daquilo que se propõe fazer, a gente tem atendido aos padrões de qualidade. Agora, é óbvio que se tivesse mais recursos se faria uma habitação melhor.*

Celso: *No que tem a ver com infra-estrutura básica, isso é primordial, nem gera habite-se se não tiver, é pré-requisito.*

Júlio: *Agora em relação à localização, é óbvio que nem sempre a gente consegue uma gleba de terra próxima dos instrumentos aqui, da questão. Mas, assim, a prefeitura, sempre que é feito um empreendimento desse nível, procura, em primeiro lugar, transporte, é uma das primeiras coisas, criar uma linha nova de ônibus ou ampliação dos horários, em função da localização. A questão do colégio, quando o colégio não é muito perto, principalmente nas cidades menores, porque a gente sempre fala muito em Florianópolis, mas na cidade pequena às vezes tem um ônibus que pega o pessoal e leva até o colégio. Mas assim, tudo tem a ver com o recurso, na faixa de 0 a 3 realmente fica dificultado. A verticalização no 0 a 3 praticamente não existe, são só casas. E a tipologia é praticamente a mínima permitida pelo programa, que são 37,80 metros quadrados.*

11 – Em que medida estão sendo levadas em consideração as diferenças regionais, aspectos culturais e inovações tecnológicas na implantação do PMCMV?

Celso: *Nós utilizamos o projeto padrão, não tem como com esse recurso que vem querer fazer milagre. O que nós podemos fazer é através do projeto padrão, não tem outra forma. Porque com 12 mil reais, mais alguma coisa, olha não se consegue diferenciar muito.*

Júlio: *Agora a gente supervisiona, ou coordena, o trabalho social das prefeituras. Porque assim a gente trata, por exemplo, com índios, fizemos Minha Casa Minha Vida em Itumirim, Piratuba, em regiões de comunidade indígena. Agora em Garopaba, bom não é Minha Casa Minha Vida, mas lá tem comunidades quilombola. Mas a gente tá fomentando Minha Casa Minha Vida, os próximos, nessas regiões, e é feito todo um trabalho social, mas na habitação de modo geral a gente não tem feito grandes alterações. A casa é praticamente a mesma, a abordagem talvez um pouco diferente.*

Parece que no MCMV 2 ele já pede obrigatoriedade em inovação tecnológica em alguns quesitos, então a gente se adequa. E a COHAB, por ações em outros programas, sempre está buscando inovação tecnológica, e até mesmo de outras

formas construtivas. Tipo, recentemente teve habitações com aço, tem buscado novas alternativas principalmente de casas como se fossem pré-fabricadas, que dêem agilidade na construção. Até porque, por exemplo: tiveram as cheias agora, nós vamos ter que tomar alguma ação em relação às casas que foram destruídas nas cheias. Se nós tivermos um projeto em que se consegue construir com agilidade, vai facilitar muito a redução do sofrimento da população. Então, a gente vem buscando, mas, nos 'Minha Casa Minha Vida' que estão sendo implantados hoje, a gente não tem grandes inovações tecnológicas. Falando na questão do tamanho, até nós temos no caso do Minha Casa Minha Vida de algumas cooperativas, que a gente fez em parceria, algumas dimensões diferenciadas. Tem casa de até 79 metros quadrados. Mas isso por a cooperativa, no caso, estava entrando com recurso. Então em alguns lugares eles conseguem ampliar o tamanho. Ficaria quase como que um MCMV Entidades, seria uma combinação dos dois programas.

12 – Quais aspectos do PMCMV você destacaria como efetivos avanços em relação aos programas anteriores implementados pelo Governo Federal?

Júlio: A flexibilização da documentação, tratando da questão da informalidade, o novo MCMV veio melhorando ainda mais essa questão, mas antes já se tinha certa flexibilização. A questão do subsídio; é um aspecto que tem que ser encarado. Ele também traz algumas condições de que a pessoa não pode se desfazer do imóvel com certa facilidade. E eu acho interessante que o próprio Minha Casa Minha Vida 2 tem dado continuidade a essas mudanças, aprimorando as coisas, isso é legal. Está se aproveitando no MCMV 2 aquilo que deu certo no 1, e melhorando. Nos outros programas não tinha isso. Geralmente o programa era bom e acabava, vinha outro e não era feita uma avaliação do anterior, e nesse foi feito.

13 – Qual a abrangência do programa em Santa Catarina, em termos de número de famílias atendidas? Qual o perfil dessas famílias? Qual o impacto desses números no déficit habitacional do estado?

Júlio: Posso até te passar os municípios que a gente está atendendo pela COHAB [entregou duas tabelas]. Por que tem duas tabelas: uma é a COHAB como proponente e a outra a prefeitura. É como se em um a COHAB que entrou com a solicitação, e no outro foi a prefeitura. [Na tabela em que o proponente é o governo do estado, foram contratadas 380 unidades habitacionais em Santa Catarina. Na tabela em que as prefeituras são as proponentes, 473 unidades habitacionais haviam sido contratadas até então.]

Celso: Está na legislação lá que a COHAB não pode ser proponente. Até três salários, só pode ser proponente estado ou município. Então como a COHAB não pode ser, ela trabalha pelo estado. O estado recebe a senha para enviar a carta proposta, enviar tudo.

Júlio: *E aqui tem uma questão também de agente financeiro. Isso quer dizer que o recurso ou é repassado pela COHAB [nos casos em que a COHAB é o agente financeiro], ou por algumas cooperativas.*

Celso: *Porque o proponente, o que ele faz, seleciona quais os municípios vão receber recurso. E diz pros municípios: 'Agora vocês tem esses agentes financeiros credenciados para receber o nosso recurso, que podem receber o recurso, e é pra vocês escolherem'. Então cada município vai escolher seu agente financeiro, fica a opção para o município.*

Júlio: *Mas em todos eles [municípios das tabelas] a COHAB está trabalhando em parceria.*

Quanto à escolha dos municípios, um dos critérios foi aquela questão do vendaval. Têm prioridade os municípios que sofreram a enchente.

[E diante disso, vale a pena para a COHAB fazer esse trabalho?]

Celso: *Os agentes financeiros são remunerados em mil reais por casa, porque vai fazer todo esse trabalho de contratação, medição de obra, mandar pro Ministério liberar o recurso. São os custos operacionais mesmo.*

Valer a pena, não vale, mas é a função social mesmo. Por isso nenhuma empreiteira se disponibiliza.

Júlio: *Muita coisa que a COHAB faz financeira não traria lucro para a empresa. Mas faz parte, até porque a gente está aqui como um braço do governo do estado.*

14 – E o lançamento do PMCMV 2, trouxe novidades ou trata-se apenas de uma continuação sem grandes mudanças?

Júlio: *Grandes mudanças ele não trouxe, mas ele está aprimorando, deu uma melhorada em várias coisas que a gente já tinha falado. Questão da qualidade da habitação, ampliou o tamanho agora, o subsídio no 0 a 3 aumentou, está até 25 mil. Então, ele trouxe algumas novidades que são boas. Principalmente na questão da característica da habitação, as aberturas são maiores, os azulejos têm que ir até o teto. São outras condições que trouxeram mais dignidade na questão das habitações de 0 a 3.*

Celso: *Até agora o que eu vi de melhor foi que o subsídio foi para 25 mil reais. Eu acho que esse é um ponto muito importante, deu um grande passo.*

15 – Em sua opinião, ainda existem pontos que podem ser melhorados no PMCMV para que ele se torne referência na redução do déficit habitacional das famílias de baixa renda? Caso sim, quais seriam?

Júlio: *Assim, existe a divisão do bolo lá em Brasília, só que cada região tem a sua cota, e essa cota tem que ser gasta durante um período. E a gente vê que o Sul, Santa Catarina principalmente, se esforça/se envolve para tentar captar o máximo de recursos. A gente fecha a nossa cota e vê que os outros municípios, especialmente Norte e Nordeste que tem menos capacidade institucional, em que as prefeituras, os governos, são carentes de um modo geral, muitas vezes*

não conseguem captar tudo. E com isso, fica aquela sobra lá em Brasília. O que precisaria ser melhorado, vamos dizer assim, é claro que a gente sabe que é um programa social, mas ao mesmo tempo deveria dar valor àqueles que estão se esforçando para que ele aconteça. Santa Catarina, de um modo geral, tem buscado superar até as metas que o Programa Minha Casa Minha Vida vem dando. Então seria interessante que ele tivesse outros critérios que fizessem com que, se está caminhando aqui, se consiga trazer mais recursos. Porque, justamente como eu coloquei, em função de Santa Catarina ter um dos IDH mais alto do país, baixo déficit habitacional relativo, cria dificuldade, mas não é por isso que a gente não precise. E outra, se no Nordeste o indivíduo não tiver uma casa, mas tiver uma coberturazinha qualquer, ele não vai pegar uma geada, não vai pegar neve, nem vento sul. E aqui, em certas regiões, se não tiver fogão a lenha dentro de casa, congela. Então, na realidade, nós temos umas condições aqui que fazem com as famílias carentes daqui sofram mais. Por isso eu acho que elas merecem um olhar diferenciado. Não só em Santa Catarina, mas o Rio Grande do Sul também tem sua área, e o próprio Paraná, os três estados do Sul têm essa característica. Então acho que isso deveria ter um olhar um pouco diferente, que fizesse com que para essas famílias a gente conseguisse cada vez atender mais. Acho que esse é um dos principais pontos que a gente vê.

Questão de valores já tem melhorado, no MCMV 2 já melhorou bastante. Não adianta a gente querer também que venha muito mais que 25 mil, porque na verdade o que falta é a contrapartida. Falta que o governo do estado aporte um pouco mais de recurso, não que ele não tenha, a própria COHAB é o governo do estado que ajuda a pagar a folha, e ele tá usando isso como ferramenta de trabalho para conseguir viabilizar. Mas seria importante que o governo do estado também conseguisse um pouco mais de recurso para que a gente pudesse estar incrementando mais e fazendo cada vez uma casa melhor. Por exemplo, para o meio rural, fazer uma casa com uma varanda, porque as pessoas que vivem no meio rural não têm shopping, não têm nada, só têm a casinha deles. Em um dia de chuva, o indivíduo ficar preso na casa dele, de 37 metros quadrados, fica meio louco. Então existem alguns condicionantes que a gente acredita que podem melhorar.

Celso: Até as prefeituras também, muitas vezes, não tem condições de dar contrapartida. Para eles é muito difícil, antes de serem contemplados eles prometem dar terreno, máquinas, mas chega na hora de iniciar a obra se torna um complicador. Porque já não tem mais dinheiro, naquela época era o outro prefeito, ou naquela ocasião tava melhor, aí é complicado.

Júlio: É claro que sempre vamos trabalhar em parceria, mas quanto menos a gente depender melhor.

Entrevista 3 – Prefeitura Municipal de Florianópolis

1 – Você entende que do modo como o programa MCMV está estruturado ele contribui para a redução do déficit habitacional das famílias de baixa renda do Brasil? E em Santa Catarina?

Américo: O Minha Casa Minha Vida trata de dois grupos: de 0 a 3 salários mínimos e de 4 a 10. Então, de 0 a 3, cabe a prefeitura, como ente fomentador dessa faixa. E de 4 a 10, é a Caixa Econômica junto com as empresas/iniciativa privada. No de 4 a 10, como é diretamente as empresas com a Caixa, está mais relacionado com a lei de mercado, digamos que se dá lucro a empresa se habilita junto a Caixa, pega os recursos e executa o empreendimento. Agora, de 0 a 3, é o ente público prefeitura que tem que entrar, então ela teria que ter um terreno, fazer uma consulta pública, escolher uma empresa e então fazer o empreendimento. Só que isso não é atrativo, então essa faixa de renda realmente não está tendo sucesso.

Juliana: Não teve ainda nenhum empreendimento da faixa de 0 a 3 aqui em Florianópolis.

Américo: Até porque o custo dele é muito alto e não se viabiliza economicamente.

Juliana: A gente fez um estudo para dois terrenos, na verdade. O que acontece é que a prefeitura pode fazer uma parceria com o setor privado e, no caso, fornecer o terreno, enquanto o privado em parceria com a Caixa constrói. Mas a gente tem que ter o terreno para conseguir viabilizar. Como a prefeitura não tem muitos terrenos disponíveis, e muitas vezes o zoneamento também não é adequado, dificulta. Entramos com uma alteração de zoneamento no bairro Tapera, só que tem que passar pela Câmara de Vereadores, para alterar o zoneamento e permitir que se construa esse tipo de edificação, porque a gente está tentando fazer empreendimentos de 4 pavimentos, que são multifamiliares. A Câmara de Vereadores fez audiência pública, e a comunidade se manifestou contrária a essa idéia de implantar um empreendimento específico na Tapera. O outro caso é o Jardim Atlântico, que apresentou a mesma situação: teve a audiência pública e a comunidade também não se manifestou favorável à construção. Então, a gente tentou viabilizar esses dois, mas não conseguimos. Sempre vai depender, na realidade, dessa audiência na Câmara dos Vereadores. Enquanto eles não aprovarem essa alteração, a gente não pode fazer a doação do terreno para a empresa construir. A comunidade alega que tem outras prioridades e que isso poderia piorar a situação de vida deles, porque eles já tem pouco posto de saúde e ainda vão ter que dividir com os novos moradores.

Américo: Mas aqui em Florianópolis o problema principal é o terreno. A falta de terreno é um limitador importante. Então, nessa tua pergunta quanto a se contribui para a redução do déficit habitacional, contribuiria se conseguíssemos viabilizar.

Juliana: *Na verdade, tem 14 mil pessoas cadastradas, que demonstraram interesse em adquirir uma unidade, caso a gente viabilizasse. Isso, de 0 a 3 salários mínimos, no caso. E até agora não foi viabilizada nenhuma. Então, com certeza iria ajudar o déficit, porque as pessoas cadastradas estão no déficit.*

2 – Qual a participação efetiva do órgão em que você trabalha na implantação do MCMV?

Américo: *Tínhamos o cadastramento, via internet, e também no Pro Cidadão. Quem não tinha acesso à internet, poderia vir no Pró Cidadão, e pela internet poderia fazer de sua própria casa. Deu 14 mil inscritos, e está ainda no banco de dados para que a gente possa atender, mas ainda não apareceu a possibilidade.*

Além disso, no caso de 0 a 3 salários, a prefeitura participa do empreendimento. Na faixa de 4 a 10, nós fizemos alguns ajustes por dentro da Câmara de Vereadores, alguns ajustes na legislação, só que estão todos tramitando na Câmara ainda, não tem nenhum que teve desfecho. Depois de ser aprovado na Câmara, o empreendedor pode fazer o empreendimento todo de 4 a 10 salários, por si só, sem passar pela prefeitura. Então, a nossa contribuição está na ordem de facilitar e acertar a legislação para essa faixa de renda.

Juliana: *É porque, na verdade, nos balneários não podem ser construídos mais do que dois pavimentos. Para viabilizar o Minha Casa Minha Vida, não é viável doar um terreno tão caro para fazer dois pavimentos, fazer uma casa. Então, a gente está alterando esse zoneamento para construir quatro pavimentos. A gente já fez várias propostas de alteração de zoneamento para viabilizar para o empresário construir essas habitações em quatro pavimentos, mas até agora nenhum... Teve um caso que já foi alterado, na Vargem, só que esse acabou de ser aprovado, então ainda não está em execução o empreendimento. Mas esse atinge a faixa de 4 a 10 salários. E o principal foco aqui da nossa secretaria é atender de 0 a 3, e o mercado atende de 4 a 10. Para o mercado, a gente faz essa parceria para tentar viabilizar o de 4 a 10, que também é importante, mas a gente mesmo está mais empenhado em buscar soluções para a faixa de 0 a 3.*

3 – Qual a relação entre os marcos regulatórios do MCMV e o que acontece na prática? Como são escolhidas as famílias? E as empresas que participarão das obras?

Américo: *De 0 a 3, as famílias estão cadastradas na prefeitura e serão selecionadas de acordo com os critérios sociais. Tem uma série de critérios: número de filhos, renda, e por aí vai. Agora, de 4 a 10, é a lei de mercado: construtoras junto com a Caixa Econômica constroem e a demanda vai direto para a Caixa habilitar o financiamento. Se passar nos crivos da Caixa Econômica (de renda, entre outros), ele compra, pode financiar. Esses são os critérios, então são duas formas.*

No cadastramento de 0 a 3, a família, ao se cadastrar, informa os dados. Quando houver um empreendimento, a gente chama a pessoa e eles vão ter que comprovar aquilo que está no cadastro. Digamos que se tiver uma oferta de 50 apartamentos e tiver, como tem, 14 mil interessados, vai se começar pelo mais necessitado, com maior número de filhos, e segue os critérios sociais, idosos, cadeirantes.

Juliana: Na verdade, depois eles que vão até a Caixa. A gente não está relacionado com essa parte da compra, isso é junto à Caixa, porque vai ser um financiamento, eles vão pagar 10% do salário durante 10 anos. A gente faz a seleção, mas na hora de aprovar encaminha para a Caixa.

4 – De que forma acontece a interação entre mercado e governo proposta pelo MCMV? Ela é benéfica para ambos?

Américo: Eu entendo o seguinte: se é viável economicamente e dá lucro, a coisa funciona bem, se produz bastante e vai acabar a demanda. Só que se não dá lucro, ninguém se habilita. Essa é a lógica. Então, por exemplo, de 0 a 3, como as empresas não percebem lucro, não acontece. Assim, o poder público tem que subsidiar, tem que entrar com o recurso e fazer. Essa é a interação que tem. Como de 4 a 10 o valor do apartamento/casa é bem maior, até 150 mil, então você consegue fazer uma boa edificação, e consegue também proporcionar um lucro maior para a construtora. Isso atrai as construtoras. Agora, de 0 a 3, o limite é 51 mil reais, com esse valor para você comprar o terreno, executar a construção nos padrões que são exigidos, a construtora não tem lucro. Isso não atrai as empresas. Então esse é o problema que nós temos hoje.

5 – As metas e o cronograma do PMCMV vêm sendo alcançados?

Américo: Nós temos uma meta ali da prefeitura, que se tinha fixado no início do ano passado, mas não se concretizou, que era 1.700 unidades. Entra todos os projetos que foram encaminhados para a Câmara, se todos eles foram creditados chega a 1.700. Isso de 0 a 10 salários mínimos, todas as faixas. Não aconteceu nenhum, porque todos eles estão, de uma forma ou de outra, tramitando. Tem um que foi aprovado e está pronto para iniciar, que é lá em Canasvieiras, de 4 a 10, mas foi diretamente entre a empresa e a Caixa, a prefeitura não participou, só ajudou a aprovar o projeto. O zoneamento já era adequado, então não teve nenhuma alteração de zoneamento.

[Os principais motivos para o não alcance da meta, quais seriam?]

Américo: Os principais problemas são os terrenos caros, o zoneamento inadequado, limitação ambiental e lucro baixo das empresas.

6 – Como funciona o repasse dos recursos? E a aquisição pelos beneficiários? Quais são os procedimentos legais?

Américo: Isso aí é com a Caixa, não passa pela gente.

7 – Quanto ao PMCMV Entidades, ele vem apresentando resultados em Santa Catarina?

Américo: *Eu desconheço, mas acho que o resultado é zero. Isso foi um fracasso total, é mais difícil ainda, muito mais difícil.*

8 – Os empreendimentos do PMCMV são atraentes para as construtoras? Qual o impacto das questões relativas aos custos da terra e dos insumos de produção para esses empreendimentos?

Américo: *De 4 a 10, existe certo interesse, mas de 0 a 3 não há interesse nenhum.*

Juliana: *Eles não teriam interesse, na verdade, se eles tivessem que entrar com o terreno. A gente não sabe ainda se, caso a gente conseguisse aprovar um desses que está em andamento [para a doação do terreno pela prefeitura], se alguma empresa se interessaria. E o 51 mil é para fazer tudo, infra-estrutura se não tiver, comprar o terreno, área de lazer. É muito pouco. E desses 51 mil, é estipulado que o terreno custaria 7 mil reais por unidade, é muito difícil.*

9 – Qual o papel da regularização fundiária nesse contexto?

Américo: *Acho que não tem nada a ver uma coisa com a outra, não tem relação. Em Florianópolis, existem muitos terrenos irregulares, então está se fazendo o início de um processo de regularização fundiária, mas ele é um processo longo. Muito demorado, muito complicado, com muitas interferências. Mas está ocorrendo independente do Minha Casa Minha Vida. É outro tipo de programa, independente uma coisa da outra. Porque, no caso, a princípio o Programa Minha Casa Minha Vida teria que ser em terrenos regularizados. No segundo lançamento que teve agora, pode deixar para regularizar no final. Mas ainda assim, não resolve.*

10 – Quanto à qualidade das habitações construídas, constituem-se em moradias dignas? Existe infra-estrutura (energia, saneamento básico, pavimentação, telecomunicações)? E quanto à localização, existe o fácil acesso aos serviços essenciais (saúde, educação, transportes), ou estão se formando novas periferias? Existe alguma relação entre essa situação e as restrições impostas pelo programa a respeito da tipologia das unidades habitacionais, verticalização reduzida?

Américo: *Em Florianópolis, não tem nenhum empreendimento construído para a faixa 0 a 3. Isso pelo Minha Casa Minha Vida, porque pelos outros programas a gente está fazendo. Programa do OGU, no Maciço do Morro da Cruz, a gente está fazendo. Do PAC, do PSH, são outros programas que a gente está tocando. Esses programas são com subsídio, geralmente a pessoa não paga nada, são para baixíssima renda.*

11 – Em que medida estão sendo levadas em consideração as diferenças regionais, aspectos culturais e inovações tecnológicas na implantação do PMCMV?

Américo: Para 4 a 10, você fazer um projeto específico, então digamos que as condições regionais vão ser atendidas. Porque a Caixa estabelece o padrão mínimo, então ela pode modificar alguma coisa. Isso acima de 4 salários. Agora, abaixo de 4, o valor é tão pouco que não se consegue modificar. Então, por exemplo, tem que ser um apartamento bem enxuto, quadradinho, naquela metragem. Não se tem muita margem para fazer alteração.

12 – Quais aspectos do PMCMV você destacaria como efetivos avanços em relação aos programas anteriores implementados pelo Governo Federal?

Américo: Esse programa é mais flexível em relação aos outros que tinha antigamente. E também chama a iniciativa privada para fazer parceria, então isso foi bom. Acho que dessa forma é uma alternativa interessante. Para nós, cada programa tem uma peculiaridade. Na realidade, esse aqui do Minha Casa Minha Vida são financiamentos. Os outros que já citei [PAC, PSH] não, a pessoa não vai pagar, são subsídios, então são bem diferentes. Inclusive a demanda é diferente, as famílias que vão ser atendidas são de outra faixa. Uma faixa de pessoas muito pobres, que não tem a mínima condição. Já do Minha Casa Minha Vida a pessoa tem que ter emprego, tem que ter uma renda, para assumir o financiamento. Esses outros às vezes são pessoas desempregadas, que têm renda que não é fixa, recebem renda variável, trabalham por tarefa, então já é outro padrão (catadores de lixo, entre outros). Então, não dá nem para comparar.

Agora é claro que esse Minha Casa Minha Vida, acho que foi uma inovação muito interessante, só que teríamos na faixa de 0 a 3 ter um subsídio maior, principalmente para a compra de terreno. Se resolvesse isso, acho que poderia funcionar bem.

13 – Qual a abrangência do programa em Santa Catarina, em termos de número de famílias atendidas? Qual o perfil dessas famílias? Qual o impacto desses números no déficit habitacional do estado?

Américo: Experiências de Minha Casa Minha Vida de 0 a 3 salários em Santa Catarina tem em Palhoça, Biguaçu, Blumenau, Itajaí, Tijucas, via prefeitura. Lá eles conseguiram em função dos terrenos mais baratos do que aqui, terrenos planos, maiores. Eles pegam um terreno lá e fazem 400 unidades, aqui os terrenos são menores, para 80 ou 90 unidades. E fazendo em grande escala a construtora consegue ter lucro, em pequena escala já nem tanto.

A gente não tem números para provar [o impacto no déficit habitacional de Florianópolis]. Mas, em princípio, tinha um programa no estado que era para construir casas no interior. Esse programa é muito interessante porque antigamente o pessoal saía, não tinha interiorização da universidade, dos benefícios que tem em Florianópolis. Hoje nós temos benefícios em Chapecó,

Blumenau, Joinville, isso evita pólo de atração. Então, antigamente, Florianópolis era um pólo de atração muito grande, o pessoal vinha estudar e ficava por aqui, junto vinha a família. Vinham também os pedreiros para construir as habitações e iam ficando. Tudo isso gerava uma demanda muito forte. Com essa interiorização da universidade e dos benefícios de hospital e tudo, está melhorando. A gente já percebeu que houve uma certa redução nessa demanda. Na década de 1980, houve um grande fluxo migratório para Florianópolis, hoje já reduziu um pouco esse fluxo.

14 – E o lançamento do PMCMV 2, trouxe novidades ou trata-se apenas de uma continuação sem grandes mudanças?

Juliana: A principal novidade é o valor, que aumentou de 45 mil para 51 mil. Então talvez seja uma forma de ajudar agora a conseguir viabilizar, vai ficar melhor para a construtora. Tem também a regularização do terreno, que agora pode ser feita só no final.

Américo: Tem a questão também da infra-estrutura, que até dezembro eles vão aceitar que não tenha infra-estrutura até o acesso. Depois de dezembro, vão exigir que tenha o acesso todo pavimentado.

15 – Em sua opinião, ainda existem pontos que podem ser melhorados no PMCMV para que ele se torne referência na redução do déficit habitacional das famílias de baixa renda? Caso sim, quais seriam?

Américo: Acho que teria que abrir também para urbanização de lote, que o programa não tem. Deveria ser mais abrangente, abrir várias possibilidades. Não se restringir a construção de conjuntos habitacionais, deveria ser também para construções isoladas. Porque hoje é obrigado a construir tudo em um conjunto, ter o terreno e construir ali. O ideal é que fosse permitido uma outra linha que a pessoa mesma que precisa fosse lá e pudesse construir. Que a pessoa mesma tivesse acesso ao recurso e construísse com assistência técnica.

Juliana: Mas eu acho que isso aí seria enquadrado em outros programas.

Américo: Seria um Minha Casa Minha Vida de outro tipo, outra linha. Porque o que acontece hoje: o pessoal pobre mesmo não tem acesso nem ao recurso e nem à capacitação técnica de fazer um projeto que contemple uma boa distribuição, que não tenha insalubridade, que obedeça à posição solar. Então teria que ter um acompanhamento técnico, porque o pessoal constrói por conta, no fim de semana. Acaba fazendo de qualquer jeito e não tem uma qualidade de vida boa.

Juliana: Acho que uma questão também que não foi falada é a questão da verticalização e da comunidade ainda não estar muito adaptada a viver em condomínio. É um entrave que querendo ou não ainda aparece. As unidades verticais seriam a melhor solução para fazer o Minha Casa Minha Vida, ninguém está fazendo por aí casinhas pelo MCMV, que não compensa. Principalmente aqui na ilha, com os terrenos supervalorizados. Então, a gente ainda tem essa parte, depois de construir o empreendimento, tem essa parte

social, de integrar o morador a esse sistema de condomínio. Poderia ter um projeto social junto, é uma questão importante. Aqui ainda está meio nessa transição, por exemplo, um empreendimento vertical que a gente fez ali na Via Expressa não foi muito bem aceito na época. Não sei se agora a mentalidade está mudando um pouco, talvez a gente tenha mais sucesso.

Américo: Uma coisa que eu acho também que poderia ser mudado é que hoje os recursos são todos centralizados no governo federal, através do Ministério, Caixa Econômica e depois repassa para as entidades (prefeitura, construtoras). É muito centralizado. Então, acho que os programas deveriam repassar direto para um fundo municipal, gerido pelo próprio município e não por outras entidades, porque essas entidades como Caixa Econômica, Ministério, colocam muita regra e engessam as questões. E assim não se consegue atingir o objetivo final, que é dar uma casa de qualidade, para uma população que tem algumas características que o pessoal às vezes não leva em consideração. Então para esse tipo de coisa, se fosse um fundo municipal, seria muito mais eficiente a aplicação de recursos. E a regra seria feita pelo próprio município, pelo Conselho de Habitação ou da Câmara, alguma coisa que estudasse localmente as necessidades.

Juliana: Essas questões até estão todas contempladas no nosso plano [Plano Municipal de Habitação de Interesse Social]. A seqüência desse plano talvez seja um bom incentivador dessas mudanças que a gente quer fazer na cidade. Criar esses programas, fazer esse fundo municipal, de repente viabilizar como tem para educação e saúde, que é um recurso fixo da previsão orçamentária, fazer isso para a habitação também. Para isso ser um subsídio para a construção.

Américo: Hoje o que acontece: o recurso que é arrecadado no município, não sei bem os percentuais, mas vamos supor, vai 30% para a saúde, 20% para educação, e o que sobra é para fazer o resto. Então, a habitação fica lá com 1% ou 0,5%, se tiver, do orçamento. É difícil fazer política habitacional com um recurso desses. Se viessem recursos federais para um fundo do município e mais arrecadação de algum percentual do orçamento próprio, se teria recurso suficiente para fazer uma política mais adequada para o município. Hoje, fica difícil.

Entrevista 4 – SINDUSCON/FPOLIS

1 – Você entende que do modo como o programa MCMV está estruturado ele contribui para a redução do déficit habitacional das famílias de baixa renda do Brasil? E em Santa Catarina?

A nossa luta, nossos argumentos e nossa defesa, sempre foram no sentido de que tivéssemos uma política pública habitacional para o país. Porque nós nunca tivemos esse instrumento para mudar a realidade de muitas pessoas que vivem em situação subumana. Mas como o governo entendeu que esse programa era uma maneira de diminuir o déficit habitacional, intervir nas

comunidades que moravam em condições degradantes, então nós, desde o primeiro momento em 2009 quando foi lançado, já saímos em defesa deste projeto, entendendo que era bom. Bom não só para as pessoas de baixa renda, mas também para a economia do país, já que ele tinha um volume de recursos bastante expressivo. Então ele ia manter o ritmo do setor, só que num outro campo, onde as empresas não têm como atuar sem a mão do governo, sem o apoio, sem o subsídio. Então tem nosso apoio, nós entendemos que está dando resultado. E o governo não pode perder essa oportunidade de corrigir uma das chagas mais perversas com relação ao ser humano, que é a falta de moradia, moradia decente e digna.

Apoiamos e defendemos o programa. É claro que ele teve outro lado, até nem convém dizer, que foi o problema da mão-de-obra, ele enxugou a mão-de-obra, mas isso é o processo, é assim mesmo. Não é só de rosas que a gente vive.

2 – Qual a participação efetiva do órgão em que você trabalha na implantação do MCMV?

A forma de atuação da construção civil é a regra do mercado, que a Caixa, que é a gestora dos recursos, exige. As empresas que têm interesse se habilitam junto à Caixa, apresentando os projetos, obtendo os financiamentos e os recursos para ajudar a desenvolver e ampliar o programa aqui na nossa região. Nosso papel aqui é de defender, não tem como a entidade participar na política de gestão, nas estratégias, apenas com muito boa vontade a gente defende a política e cobra da Caixa celeridade na aprovação dos projetos. Esse é o papel do sindicato. E o papel do setor é se envolver e, então já é uma estratégia de cada organização, de cada empresa, perceber que ali é um nicho interessante e correr atrás da terra, do financiamento junto à Caixa e tocar o projeto. E nisso o sindicato não tem como interferir. Teria é que alertar, nas reuniões a gente passa a discussão das políticas públicas. É um nicho interessante, quem tiver interesse e condições, porque para participar tendo a margem de lucro e mantendo os custos sob controle tem que pegar um projeto interessante, não pode ser projeto pequeno. Isso em função de custo da terra, custo da mão-de-obra, as parcerias precárias ainda com os municípios, que às vezes não querem abrir mão de alguns tributos, fazer as renúncias fiscais, os próprios custos dos materiais, dos insumos, apesar da desoneração de alguns, mas ainda isso não está bem claro. Mas nós compreendemos que é um processo novo. Nem o BNH, que funcionou por mais de 30 anos, deu conta do recado. Isso é uma ação de três anos, é bem recente, mas já tem dado muitos frutos, porque tem uma demanda bem grande por imóvel.

3 – Qual a relação entre os marcos regulatórios do MCMV e o que acontece na prática? Como são escolhidas as famílias? E as empresas que participarão das obras?

Eu acho que o que foi previsto pelo governo está acontecendo. Mas o pessoal tem reclamado da eficiência do órgão gestor na concessão dos créditos, no

licenciamento dos projetos. Ainda há uma morosidade, apesar dos esforços da Caixa em aprovar o mais rápido possível, mas ainda tem barreiras que precisam ser superadas. Questão de burocracia. Isso que é o lado perverso, porque não poderiam esbarrar na burocracia. Está tudo certo, tudo ok, temos que licenciar. Não é de ordem técnica, não é de ordem financeira, nenhuma outra barreira, é meramente burocracia.

4 – De que forma acontece a interação entre mercado e governo proposta pelo MCMV? Ela é benéfica para ambos?

Isso aconteceu e, mais uma vez, eu acho que o Minha Casa Minha Vida tem condições de salvar a economia no Brasil. Porque o governo lançou em março de 2009 esse programa, no primeiro momento o pessoal ficou meio em dúvida, não sabia se iria funcionar, e nós percebemos nesse tempo entre o primeiro MCMV e o MCMV II que as coisas vêm efetivamente acontecendo. Essa é uma idéia que nasceu na Câmara Brasileira da Indústria da Construção Civil, foi ela que vinha defendendo alguma política para o setor habitacional, principalmente para baixa renda. É um modelo aperfeiçoado acho que do México e outros países, e que tem dado muito resultado. Então foi adaptado para nossa realidade, o governo percebendo a necessidade de fazer alguma coisa e aproveitando também o momento de crise. Então, por uma combinação muito positiva. E o setor só tem apoiado, tanto é que estão envolvidos grandes construtores, atuando nesse segmento do Programa Minha Casa Minha Vida, com grandes resultados de muitas obras sendo entregues. Mas algumas coisas precisam evoluir, na questão da infra-estrutura principalmente.

5 – As metas e o cronograma do PMCMV vêm sendo alcançados?

O primeiro programa, segundo os dados anunciados pela imprensa, não chegou a atingir a meta de 1 milhão de unidades, que era o previsto no primeiro momento. Mas eu acho que esse número é uma referência e ele não era assim para ser efetivamente atingido. O governo tinha que criar uma referência para estimular realmente as empresas a perseguir esse número aqui, mas ele estava mais como uma luz, sinalizando que podemos chegar lá, que tinha espaço. Tanto é que foi editado o MCMV II, com propósito de aumentar o número para 2 milhões, dobrar, é porque tem espaço. Se ele colocasse 500 mil, como se nós temos um déficit de 8 milhões, agora um pouco menos em função de algumas obras já terem sido entregues. Então, o importante é que as coisas estão acontecendo e se não atingir o número referência, vamos assim dizer, é por questões complexas. O Brasil existe a mais de quinhentos anos e ninguém tinha feito nada assim com uma amplitude tão grande. Claro que não é só construir. Novamente, nós vamos puxar aqui a questão da infra-estrutura, porque você constrói, pode ser maravilhoso, mas se não tem a infra-estrutura, já fica precário. Nós sabemos que o governo está preocupado, está investindo, está liberando recursos, está fazendo novas exigências no PAC imobiliário, que é o II. Já está exigindo questão de mais conforto para as pessoas que vão morar

nesses imóveis, a questão da energia também está sendo uma preocupação, mínima estrutura dentro dos condomínios. Então, as coisas vão se aperfeiçoando.

Segundo os dados da Caixa, não sei exatamente o número de unidades, mas, em termos de linha de crédito para o Minha Casa Minha Vida, o nosso estado foi um mais importantes. Não sei se foi o segundo ou terceiro, mas ele está nessa lista. Não em Florianópolis, na capital do estado em função das dificuldades que todos conhecem: a escassez de terra, o valor e as dificuldades ambientais, que foram desestimulantes para quem pensava em desenvolver um programa desde já imaginava na questão do licenciamento. Mas os números são, aqui na Grande Florianópolis principalmente, bastante expressivos, em termos de construções, de empresas que estão envolvidas. Tem ali uma empresa que está construindo um grande empreendimento dentro desse programa. E agora, finalmente, Florianópolis está tendo o lançamento do primeiro empreendimento dentro desse programa, que é na região do Norte da Ilha, e mais um que está também em fase de licenciamento, no Sul da Ilha. Estão dentro do programa, só não sei se são de 0 a 3 salários ou de 3 a 10 SM.

6 – Como funciona o repasse dos recursos? E a aquisição pelos beneficiários? Quais são os procedimentos legais?

Tem sempre algum entrave, mas tudo dentro da normalidade, sendo superado. Não temos assim nenhuma queixa mais contundente ou mais severa em relação a isso. A única reclamação era de natureza da parte de aprovação de projetos, que demorava muito. A negociação é feita diretamente entre construtora e Caixa.

7 – Quanto ao PMCMV Entidades, ele vem apresentando resultados em Santa Catarina?

Aqui não temos notícia dessa modalidade, com essa característica de pessoas postulando o financiamento. Tudo está por parte, basicamente, das construtoras. As prefeituras têm aderido no sentido de estimular, mas que a gente saiba que alguma prefeitura tenha pegado o dinheiro para ela própria construir, não. Dentro das suas secretarias, das secretarias habitacionais de cada município, temos noticiado o número de que no MCMV I eram 26 municípios na primeira etapa, agora passou para 55 municípios que aderiram. Então, as prefeituras estão buscando solucionar o problema de moradia nos seus municípios, e essa é a demonstração também da força do Programa Minha Casa Minha Vida. Mas nesse formato da pergunta, em Santa Catarina pelo menos, não temos notícia.

8 – Os empreendimentos do PMCMV são atraentes para as construtoras? Qual o impacto das questões relativas aos custos da terra e dos insumos de produção para esses empreendimentos?

Depende muito da empresa, tem que ver qual o nicho/segmento econômico em que ela atua. Existem empresas que constroem para um tipo de padrão e não há um interesse. Mas outras empresas, que também atuam em um padrão econômico mais elevado, estão abrindo as suas subsidiárias para atuar nesse mercado e também aproveitar essa oportunidade, pelo volume de obra. A única coisa que vai diferenciar do alto padrão para o padrão econômico é o acabamento. A parte estrutural é a mesma coisa, os materiais praticamente são os mesmos, principalmente os materiais mais da parte estrutural, usa-se o mesmo cimento, mesmo aço. O que vai mudar é o acabamento: a cerâmica, as janelas, as aberturas, as portas, a parte branca. O produto é que diferencia.

Para concluir, é atraente, mas tem que se ter volume, tem que construir em escala. Se for uma obra pequena, para uma empresa organizada, que tem uma estrutura cara, é preferível manter o seu ritmo, que está mais acostumado, e deixar obras pequenas para o empreendedor individual. E nesse ponto tem um alerta, que o consumidor talvez não tenha se atentado nesse momento de muita expansão: ele tem que olhar muito na hora de quem ele está comprando, apesar desse imóvel ser a Caixa que se responsabiliza pela manutenção do empreendimento, é sempre bom ele estar atento na hora de comprar (olhar de quem está comprando, o histórico da empresa). Não estou dizendo aqui que seja o caso deste produto, esse é diferenciado, mas já falando em termos gerais, no sentido de aculturar as pessoas, não importa quem é o responsável pela manutenção. É que nesse momento a pessoa olha para o preço e não vê que, depois, o imóvel precisará de manutenção. Ora, se até o ser humano precisa passar pelo médico uma vez ou outra para fazer um check-up, a mesma coisa com uma obra, ela vai apresentar em algum momento alguma necessidade de reparo, dentro dos prazos legais evidentemente. Então, é preciso olhar isso.

[Ainda dentro dessa mesma questão, tem diferença o caso de que para famílias de até 3 salários mínimos não é feito o financiamento de mercado (em que a própria pessoa que está comprando vai à Caixa Econômica), e tem um limitador de valor para o imóvel (entre 41 mil e 56 mil reais)? Isso prejudica um pouco? A construtora saber que vai receber aquele valor fixo (e não o valor de mercado) não faz com que ela acabe se desinteressando por construir aquele empreendimento?]

Eu também acho que esses números, de certa forma, prejudicam em algumas regiões. Em Florianópolis, é inviável trabalhar com esses valores, em função do custo da terra. Mas em outras cidades, onde a terra não é o elemento mais caro, é possível trabalhar. Sempre em escala. Não se pode produzir pouco, porque assim vão aparecer dificuldades. Até porque os valores são fixados pela política prevista no programa. Não se pode cobrar um valor, se está em uma determinada faixa de 0 a 3SM, é um valor. Acima, é outro. De 0 a 3SM, o governo tem um subsídio bastante forte, praticamente a pessoa recebe o imóvel de graça, não paga nada. Acho que a prestação é R\$50,00 por mês. Então, as pessoas teriam que postular por isso, correr atrás. É nessa faixa que as pessoas têm que acordar e ir atrás, porque ela vai pagar R\$50,00, é um valor irrisório.

Tem que haver mais mobilização das pessoas para resolver a sua necessidade. E nós temos visto aí “casas” que não oferecem a mínima condição de habitabilidade. Mas a pessoa tem que ir atrás, o dinheiro está aí. Tem que se inscrever na prefeitura, cobrar, reivindicar, falar. Certas comunidades têm associação de moradores, ela poderia fazer esse movimento. Isso é qualidade de vida, mudando de habitação.

9 – Qual o papel da regularização fundiária nesse contexto?

Florianópolis é um mundo a parte. Primeiramente, era a muito pouco tempo de propriedade da União, era considerada em grande parte área de Marinha. Então, as limitações ambientais, as limitações geográficas, túneis, mangues, morros, é uma complexidade enorme a ser vencida. Em função disso, de ser propriedade da União, não era permitido usucapião, ninguém era dono, a não ser uma faixa no polígono central, em que era permitida a propriedade. Então, isso levou a essas ocupações irregulares, o poder público como não se sentia responsável foi deixando, e essas ocupações estão aí e hoje para reverter esse quadro é muito caro. Mas a legislação também possibilitou a titulação de áreas, inclusive fora do plano diretor, lotes com área menor do que está previsto no plano diretor, que é um desastre, mas enfim, está na Constituição. Acho que isso também depende da boa vontade do interessado. Muito mais do interessado do que do poder público. Porque o poder público simplesmente regularizar, dizer que você é o dono da terra, mas não oferece infra-estrutura, fica tudo igual. A pessoa já mora ali, temos que mudar. Para mudar, tem que entrar a infra-estrutura, reurbanização, construção de equipamentos públicos para oferecer alguma espécie de lazer para esse pessoal, escola, creche. Isso é planejamento, é investimento nas pessoas.

10 – Quanto à qualidade das habitações construídas, constituem-se em moradias dignas? Existe infra-estrutura (energia, saneamento básico, pavimentação, telecomunicações)? E quanto à localização, existe o fácil acesso aos serviços essenciais (saúde, educação, transportes), ou estão se formando novas periferias? Existe alguma relação entre essa situação e as restrições impostas pelo programa a respeito da tipologia das unidades habitacionais, verticalização reduzida?

Quem vê hoje uma construção no regime do Programa Minha Casa Minha Vida, vai perceber que nós deixamos para trás aquele modelo tradicional de BHN, de COHAB, aquele modelo caixão, sem nenhuma qualidade estética, sem nenhum cuidado maior, um acabamento, é totalmente coisa do passado. Hoje essas construções são bonitas e não perdem para nenhuma outra moradia. Não importa mais o padrão, tem conceito hoje, tem arquitetura, tem qualidade. Quem conhece, quem acompanha, sabe disso. A infra-estrutura precisa ser melhorada, mas isso até no alto padrão não tem infra-estrutura ainda, tem regiões que não tem. Em Florianópolis, nós padecemos com essa situação de não ter uma cobertura ainda boa. Ainda são precárias. A falta de infra-

estrutura, principalmente de saneamento, não é coisa de pobre, é coisa de rico também. Só pegar aqui a região do Itacorubi, tem regiões ali que não tem, agora que eles estão levando esgoto. Agora, transporte: todos pagam, também não é uma coisa de pobre, não tem transporte de massa hoje nem para rico nem para pobre. Sistema viário, também é precário, não se alterou, não se investiu. Essa infra-estrutura básica é cobrar dos políticos. As pessoas, as associações de bairro, os moradores, centros comunitários, sindicatos. Acho que é uma campanha, uma causa melhor, que nós temos que começar a cobrar, começar a defender.

O Programa Minha Casa Minha Vida tem evoluído, tem pedido. Agora nessa segunda fase, já está sendo exigida cerâmica em algumas partes do empreendimento, uma atenção para a energia solar, as aberturas com tipo de material diferenciado, as portas. Então está sendo feito alguns tipos de exigência para tornar o acabamento melhor, sempre no acabamento. Porque a parte de estrutura é comum a todos.

11 – Em que medida estão sendo levadas em consideração as diferenças regionais, aspectos culturais e inovações tecnológicas na implantação do PMCMV?

É isso que realmente está se tornando obrigatório para quem vai construir. Essas exigências até de esgoto, estação de tratamento, um destino para o esgoto domiciliar. Não se tinha antes, se fazia em um primeiro momento, mas como não tinha previsão, era o sistema antigo de fossa. Agora está sendo exigido um estudo, pelo menos, de como se dar um destino adequado, ambientalmente adequado, para os resíduos domiciliares, principalmente o esgoto. A questão de creche, e essas tecnologias que estão sendo introduzidas, na questão de energia solar, mais área verde. Não existe diferença substancial entre os projetos de acordo com a localidade.

12 – Quais aspectos do PMCMV você destacaria como efetivos avanços em relação aos programas anteriores implementados pelo Governo Federal?

A diferença é o seguinte: são projetos que vieram para resolver um problema, porque nós temos uma demanda reprimida imensa; vieram para socorrer a economia do país, porque construção civil é uma atividade muito capilarizada, você lança um projeto e aciona uma infinidade de outros atores econômicos (madeira, cimento, aço, metal, elétrica, engenheiros, arquitetos, técnicos em edificações, agrimensores, topógrafos, concreteira, empreiteira de mão-de-obra), é uma coisa muito expressiva. E a seriedade com que está sendo conduzido o Programa: o Governo Federal lançou o projeto, tem ampliado, e ele está vindo novamente reforçado, em um momento de uma nova crise. Foram reduzidas as cargas tributárias sobre alguns insumos, que ajudaram muito no primeiro momento, e continuarão a ajudar, essa desoneração de alguns insumos. E tudo isso faz com que esse programa tenha essa aceitação que está tendo por parte das construtoras, porque a Caixa é uma instituição séria e ela

tem a gestão do processo, o governo também está fazendo com que esse programa se reforce a cada momento da sua programação, as construtoras estão envolvidas e as pessoas estão comprando. Então o leque está fechado, esperamos que ele continue, até zerar o déficit habitacional do país. Tem muita oportunidade de emprego, de renda, de pessoas resolvendo os seus problemas.

13 – Qual a abrangência do programa em Santa Catarina, em termos de número de famílias atendidas? Qual o perfil dessas famílias? Qual o impacto desses números no déficit habitacional do estado?

Aqui em Florianópolis, segundo as notícias veiculadas pela imprensa, nós temos 14 mil famílias esperando, estão na fila aguardando uma oportunidade de acessar a moradia. Então o déficit em Santa Catarina também reduziu bastante em função desse programa. E hoje fiquei bastante impressionado com a valorização desses imóveis Minha Casa Minha Vida, a pessoa compra por um valor, logo em seguida já tem a oportunidade de ver sua casa valorizada. É um negócio bem interessante, não tem investimento que cubra a valorização do imóvel, não só da faixa do Programa Minha Casa Minha Vida, outros também no caso da classe média e alta, a valorização é muito interessante. Quando a bolsa cai, os imóveis ganham com isso.

14 – E o lançamento do PMCMV 2, trouxe novidades ou trata-se apenas de uma continuação sem grandes mudanças?

Ele evoluiu em alguns aspectos, principalmente na questão ambiental e no acabamento. A essência é a mesma, mas está no caminho certo, a cada etapa ele vem se aperfeiçoando. A questão ambiental é a questão da energia solar, do esgoto, ligada à própria qualidade de vida. Essas são as inovações que me ocorrem.

15 – Em sua opinião, ainda existem pontos que podem ser melhorados no PMCMV para que ele se torne referência na redução do déficit habitacional das famílias de baixa renda? Caso sim, quais seriam?

Eu acredito que uma melhoria significativa é agilização por parte da Caixa na liberação dos financiamentos. E pressionar alguns prefeitos a darem a sua contribuição, reduzindo ou eliminando alguns impostos, algumas taxas, para viabilizar os projetos. Isso já foge do Governo Federal, isso é a prefeitura que tem que fazer, ou o governo do estado. Algumas áreas que estão subutilizadas poderiam ser destinadas para famílias que estão em área de risco, que precisam realmente de uma atenção especial. Principalmente, começar por essas áreas, áreas de risco tem que receber uma atenção especial e o Programa Minha Casa Minha Vida que tem que ir lá resolver.

Entrevista 5 – Universidade Federal de Santa Catarina

1 – Você entende que do modo como o programa MCMV está estruturado ele contribui para a redução do déficit habitacional das famílias de baixa renda do Brasil? E em Santa Catarina?

Sim, o programa reduz o déficit, como foi reduzido no período militar. Construiu-se 4,5 milhões de habitações, durante 25 anos, no período militar e baixou-se o déficit habitacional, apesar de depois ele aumentar de novo. Mas, no entanto, geraram-se outros problemas atrelados a isso. Problemas de falta de qualidade dos conjuntos, a localização muito mal feita, enfim, falta de infraestrutura, na qualidade da habitação. Pois não é apenas quantidade, ficaram preocupados em aplacar o déficit e não adianta resolver a questão somente para o déficit habitacional. E o problema no caso é também um problema de mercado, pois as construtoras vão atrás disso aqui porque o governo dá vantagens, então elas vão lá e constroem em alta velocidade, não estão preocupadas com qualidade.

Então, nesse sentido, sim, eu diria que o programa diminui o déficit, uma vez que antes as construtoras estavam dedicadas à alta renda, os créditos imobiliários estavam concentrados na alta renda, e houve uma reorientação para classe média e média-baixa. Sendo assim, eu acredito que a resposta é sim, só não posso dizer o quanto caiu, mas a curva do déficit em que vinha o Brasil possivelmente deu uma inclinação, porque realmente as construtoras se dedicaram a construir.

E, isso é importante, como houve um aumento do poder aquisitivo no início dos anos 2000 (governo Lula) para cá, houve uma demanda represada, então a classe média tinha agora sim demanda solvável para acesso ao crédito imobiliário, que até então não tinha, porque as construtoras estavam dedicadas à alta renda. Como o governo beneficiou baixando as taxas de IPI, etc., essas construtoras se voltaram para esse setor cativo da população. Então certamente esse pessoal que estava vivendo de aluguel saiu do mercado de aluguel, baixando assim o déficit habitacional.

E eu digo que em Santa Catarina também baixou, eu não sei o quanto que o Minha Casa Minha Vida está influenciando aqui, mas sei que Santa Catarina tem muito baixa captação de habitação popular do governo federal porque faltam projetos das prefeituras para poder captar esses recursos. E a prefeitura local aqui também tem dificuldade, uma porque ela não tem terras suficientes, por todo um processo de privatização da terra e do solo aqui em Florianópolis, na periferia, e outra porque não tem projetos de cunho efetivo. Belo Horizonte e São Bernardo são uns dos lugares no Brasil que mais tem projetos que capturam recursos do governo federal, fazem projetos, fazem estatísticas na população, criam demandas. E aqui é um anti exemplo, eu sou um crítico das gestões, da política descontínua, não fazem trabalho com a universidade.

2 – Qual a participação efetiva do órgão em que você trabalha na implantação do MCMV?

Não se aplica.

3 – Qual a relação entre os marcos regulatórios do MCMV e o que acontece na prática? Como são escolhidas as famílias? E as empresas que participarão das obras?

Essa pergunta deve ser voltada à COHAB e Caixa Econômica Federal. As construtoras tendem a burlar o regramento. As prefeituras seguem uma lógica de legitimação, em que precisam se legitimar, criar votos, campanha eleitoral, e forçam a estatística para o fato de que os programas vêm acontecendo. E assim, têm uma tendência a não obedecer aos marcos regulatórios. Mas não posso te afirmar se nesse caso está acontecendo isso. Essa é uma pergunta relativa, pois depende também do discurso de cada órgão.

4 – De que forma acontece a interação entre mercado e governo proposta pelo MCMV? Ela é benéfica para ambos?

Essa é a intenção do governo, de que o mercado se volte para a classe média e média-baixa. Aqui o governo está tentando tirar o caráter perverso do mercado, que está voltado para quem tem demanda solvente/solvável. Esse tipo de esforço do governo federal, como o do Minha Casa Minha Vida, é um conjunto de regramentos para poder reorientar o mercado para que ele se dirija às pessoas que realmente precisam. Então é intenção do governo federal de que essa relação seja o mais benéfica, não sei até que ponto, porque o mercado segue a lógica de buscar apenas a demanda solvável. Como, por enquanto, ele tem benefícios fiscais, ele se dirige. Então, nesse caso, por enquanto, houve uma explosão do mercado, até está faltando mão-de-obra, enfim, e significa que sim o mercado está atendendo essa população de mais baixa renda, que tem crédito/dinheiro para poder comprar.

Assim, acredito que o Minha Casa Minha Vida proporciona essa interação entre governo e mercado, só não sei até que ponto, em que nível ou em que grau. Agora, cuidado com a crise da economia internacional, pode haver um refluxo disso, quando começam os cortes, começa a aumentar um pouco o IPI de novo para as construtoras, as construtoras começam a reagir, são sensíveis ao mercado. Então o governo tem que estar atento, continuar os benefícios fiscais e tributários, para poder continuar dedicado a essa parte da população até então atendida.

5 – As metas e o cronograma do PMCMV vêm sendo alcançados?

Não sei, deve-se perguntar para o pessoal da Caixa e da COHAB.

6 – Como funciona o repasse dos recursos? E a aquisição pelos beneficiários? Quais são os procedimentos legais?

Não se aplica.

7 – Quanto ao PMCMV Entidades, ele vem apresentando resultados em Santa Catarina?

O Celso [Celso Santos Carvalho, Secretário Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades] me respondeu que o PMCMV Entidades é uma forma de diminuir o impacto do problema fundiário no Minha Casa Minha Vida, porque, diz ele, as cooperativas, associações de moradores, que se auto-organizarem podem comprar as melhores terras e ficam mais próximo dos interesses da população que é atingida. Porque como eles são a cooperativa e são os próprios beneficiários, eles vão controlar a qualidade da habitação e diminuir os problemas que acontecem nos intermediários, que são as prefeituras e as construtoras. Quando se vai pelo mutirão, pela associação de moradores, pela cooperativa que contrata, elas controlam melhor a construtora. Porque a construtora quando fica solta, vai pela lógica do mercado, buscando o baixo custo sempre. O MCMV Entidades está acontecendo, mas deve ser mais fortalecido.

8 – Os empreendimentos do PMCMV são atraentes para as construtoras? Qual o impacto das questões relativas ao custo da terra e da construção para esses empreendimentos?

Sim claro, os empreendimentos são atraentes. A questão do custo da terra é a seguinte: tende a subir. Tem um efeito inverso, são utilizadas ou tendem a ser utilizadas áreas onde o custo da terra é mais barato, mas quando se constroem os conjuntos habitacionais ou chegam lá esses blocos do programa, sobe o preço da terra. Então vai impactar o preço da terra, não o custo da terra, que é o setor especulativo.

Quanto aos custos da construção, para construir o Minha Casa Minha Vida tiveram que baixar os custos da produção, então vai ficar mais acessível. O que pode acontecer depois é esse Minha Casa Minha Vida começar a ser alugado, começar a entrar no circuito de mercado, isso é outra coisa. Então, primeiro, esses conjuntos se localizam em áreas menos valorizadas, mas quando eles vão para lá, eles geram benfeitorias na área, porque eles atraem farmácia, supermercado, entre outras coisas. Então, ao contrário, ele tende a alavancar o preço da terra.

E, ao mesmo tempo, o que pode acontecer com o tempo é gerar efeito especulativo na região e o preço do imóvel subir. Mas não por culpa do governo, esse é um problema de que infelizmente entra no circuito mercantil, e a família ou vende porque tem que ir embora daqui (esse é um problema residual), mas às vezes como aumenta a procura, devido à crise, o governo diminui a produção, o que aumenta a demanda e gera um sobrepreço sobre o Minha Casa Minha Vida. E o Minha Casa Minha Vida que era para servir de solução, acaba virando um problema, pois começam a alugar ou vender mais caro e começa a gerar uma série de problemas que nós já conhecemos. Então ele aplaca o déficit, mas se o governo não continuar com essa política por

muito tempo, ele começa a aumentar de novo a demanda, e essa demanda começa a ficar forte de novo porque a população cresce.

9 – Qual o papel da regularização fundiária nesse contexto?

O Minha Casa Minha Vida vai tentar alavancar o preço da terra, porque eles vão tentar localizar os empreendimentos em áreas que não são bem localizadas. É claro que o Minha Casa Minha Vida tem que estar em áreas que são regularizadas, então não pode estar em áreas/terrenos ilegais. Ele ajuda a regularizar a parte fundiária porque tem que ter a regularização das áreas para ter o financiamento, a Caixa só concede financiamento em terrenos legais. A regularização fundiária trata quando os terrenos são ilegais, essa pergunta não está bem colocada, porque a regularização fundiária aqui não cabe.

O programa acaba sendo um trabalho que força o prefeito a regularizar a área para ter o acesso ao crédito naquela área. Também tem todos os requisitos de impacto ambiental, como, por exemplo, construir dentro de um córrego não pode, então tem que estar dentro das leis ambientais. Volta àquela discussão, que é o problema central do Minha Casa Minha Vida, mesmo que as áreas sejam mal localizadas e se uma população está precisando, mas está perto de áreas que são complicadas, tem que ver se regulariza ou não essas áreas, mesmo áreas desvalorizadas. Regularizando vai ser legal, porque aquela turma está no invisível, está na irregularidade, etc. Então é bom que o Minha Casa Minha Vida entre para forçar o prefeito, que até então não tinha interesse nenhum, a regularizar a situação dessas famílias, através de usucapião, situação cartorial, um monte de requisitos aqui para regularizar. Nesse sentido, o Minha Casa Minha Vida estimula a regularização fundiária, porque ele é condição.

10 – Quanto à qualidade das habitações construídas, constituem-se em moradias dignas? Existe infra-estrutura, estão bem localizadas, ou estão se formando novas periferias? Existe alguma relação entre essa situação e as restrições impostas pelo programa a respeito da tipologia das unidades habitacionais, verticalização reduzida?

Esse é o debate, aqui estão se formando novas periferias ou reforçando as atuais. Ele limita a tipologia, as construções ficam restritas à capacidade. O Minha Casa Minha Vida tem condições: um apartamento deve custar, vamos supor, 40 mil reais, então não tem como conseguir mais do que isso, tem um teto. Isso significa que, no final, tudo vai se traduzir em 45 metros quadrados, dois quartos. Logo, num cálculo matemático, ele está na mesma lógica dos demais programas, dos programas anteriores, não trazendo uma evolução. Esse é um problema porque ele não está na real necessidade das famílias. Vamos supor, a família tem nove filhos, não tem renda, então precisa fazer algum subsídio maior, um apartamento maior, para que essa família tenha acesso, isso é um valor real. Mas nesse sentido, o governo está preso ao valor financeiro.

11 – Em que medida estão sendo levadas em consideração as diferenças regionais, aspectos culturais e inovações tecnológicas na implantação do PMCMV?

Bom, quanto a inovações tecnológicas, o governo está, pelo que estou sabendo, não li a fundo a respeito, com projetos de captação de água da chuva e algumas outras ações. Isso aqui é um pequeno avanço, essas inovações tecnológicas. Quanto às diferenças regionais, duvido. Aspectos culturais, pior ainda. Então, nesse ponto, aqui não tem, como eu estava te falando, ele ainda continua com o aspecto padrão, com o usuário padrão. Digo isso no aspecto cultural, já no regional, pode ser que uma casa no Rio Grande do Sul que peça uma parede dupla, e no Nordeste não precise, aconteça. Então não sei é assim, essa é uma expectativa nossa, mas na época dos militares era tudo padronizado, parede 15 e deu. Eu acho que, já que permite captação de água da chuva, que existe alguma exigência de inovação tecnológica em cada projeto, pode ser que tenha.

12 – Qual a abrangência do programa em Santa Catarina, em termos de número de famílias atendidas? Qual o perfil dessas famílias? Qual o impacto desses números no déficit habitacional do estado?

Isso aqui a COHAB e a Caixa irão saber responder, a Caixa é mais precisa nesse aspecto. Quanto ao perfil das famílias, acredito que esteja indo de 3 a 10 salários mínimos, acho que é isso que está acontecendo.

13 – E o lançamento do PMCMV 2, trouxe novidades ou trata-se apenas de uma continuação sem grandes mudanças?

A diferença entre o PMCMV 1 e o PMCMV2 eu desconheço, poderia checar com o Celso, do Ministério das Cidades.

14 – Em sua opinião, ainda existem pontos que podem ser melhorados no PMCMV para que ele se torne referência na redução do déficit habitacional das famílias de baixa renda? Caso sim, quais seriam?

Já respondi, a questão da localização, das diferenças culturais e regionais, que já falamos, a tecnologia também. São esses aspectos que dão integração com a cidade. Tem que estar próximo a serviços, a infra-estrutura, a mobilidade, transporte, etc. E tem que ter uma cláusula que exija isso, não é possível deixar solto. É muito bom o programa, mas se deixar solto reproduz a doença. Ele é um bom remédio, mas tem efeitos colaterais que podem dar problema no futuro. Aplaca a febre: tem-se uma casinha muito boa, mas tem que andar quatro ou cinco quadras para pegar um ônibus.

ANEXO I – Especificações técnicas dos empreendimentos PMCMV/Recursos FAR

Especificações segundo Caixa Econômica Federal (2011, p. 8-9):

REFERENCIAL DE ESPECIFICAÇÃO

- Tipologia 1 – casa térrea
- Tipologia 2 – apartamento

ESPECIFICAÇÃO DA TIPOLOGIA 1

- Compartimentos: Sala, cozinha, banheiro, circulação, 2 dormitórios e área externa com tanque e máquina
- Área interna útil: 36,00m² (não computadas paredes e área de serviço).
- Piso: Cerâmica esmaltada em todo a unidade, com rodapé, e desnível máximo de 15mm.
- Cobertura: Em telha cerâmica/concreto com forro ou de fibrocimento (espessura mínima de 5mm) com laje, sobre estrutura de madeira ou metálica. Portas internas em madeira. Admite-se porta metálica no acesso à unidade. Batente em aço ou madeira desde que possibilite a inversão do sentido de abertura das portas. Vão livre de 0,80 m x 2,10 m em todas as portas. Previsão de área de aproximação para abertura das portas (0,60 m interno e 0,30 m externo), maçanetas de alavanca a 1,00 m do piso.
- Dimensões dos cômodos: Espaço livre de obstáculos em frente às portas de no mínimo 1,20m. Deve ser possível inscrever, em todos os cômodos, o módulo de manobra sem deslocamento para rotação de 180° definido pela NBR 9050 (1,20 m x 1,50 m), livre de obstáculos.
- Aquecimento solar/térmico: Instalação de kit completo – obrigatório para casas.
- Passeio: 0,50m no perímetro da construção.
- Proteção da alvenaria e fundação: Piso de concreto com 0,50m de largura ao redor da edificação
- Calçada: Largura mínima de, 0,90m.

ESPECIFICAÇÃO DA TIPOLOGIA 2

- Compartimentos: sala / 1 dormitório para casal e 1 dormitório para duas pessoas / cozinha / área de serviço / banheiro.
- Área interna útil: 39,00 m².

- Piso: Cerâmica em toda a unidade, com rodapé, e desnível máximo de 15mm. Cerâmica no hall e nas áreas de circulação internas. Cimentado alisado nas escadas.
- Cobertura: Sobre laje, em telha cerâmica ou de fibrocimento (espessura mínima de 5 mm), com estrutura de madeira ou metálica. Admite-se laje inclinada desde que coberta com telhas.
- Esquadrias: Portas internas em madeira. Admite-se porta metálica no acesso à unidade. Batente em aço ou madeira desde que possibilite a inversão do sentido de abertura das portas. Vão livre de 0,80 m x 2,10 m em todas as portas. Previsão de área de aproximação para abertura das portas (0,60 m interno e 0,30 m externo), maçanetas de alavanca a 1,00 m do piso.
- Dimensões dos cômodos: Espaço livre de obstáculos em frente às portas de no mínimo 1,20 m. Deve ser possível inscrever, em todos os cômodos, o módulo de manobra sem deslocamento para rotação de 180° definido pela NBR 9050 (1,20 m x 1,50 m), livre de obstáculos.
- Pé-direito mínimo: 2,30 m nos banheiros e 2,50 m nos demais cômodos.
- Instalações hidráulicas: Número de pontos definido.
- Instalações elétricas: Número de pontos definido, especificação mínima de materiais.
- Aquecimento solar/térmico: Instalação de kit completo – opcional.
- Proteção de alvenaria externa: Piso de concreto com 0,50m de largura em todo o perímetro da construção.
- Calçada: Largura mínima de 0,90 m.