

Série HABITAÇÃO E CIDADE

ADAUTO LUCIO CARDOSO  
SAMUEL THOMAS JAENISCH  
THÊMIS AMORIM ARAGÃO

# 22 anos de Política Habitacional no Brasil: da euforia à crise

LETRAPITAL



OBSERVATÓRIO  
DAS METRÓPOLES  
Instituto Nacional de  
Ciência e Tecnologia



HABITAÇÃO e CIDADE



*Adauto Lucio Cardoso*  
*Thêmis Amorim Aragão*  
*Samuel Thomas Jaenisch*  
Organizadores

22 anos de política habitacional  
no Brasil: da euforia à crise



Observatório  
das Metrôpoles  
Instituto Nacional de  
Ciência e Tecnologia

LETRCAPITAL

Copyright © Aduino Lucio Cardoso, Thêmis Amorim Aragão,  
Samuel Thomas Jaenisch, 2016

Todos os direitos reservados e protegidos pela Lei 9.610 de 19/02/1998.  
Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida por meio impresso ou eletrônico, sem a  
autorização prévia por escrito da Editora/Autor(es).

EDITOR: João Baptista Pinto  
CAPA: Flávia de Sousa Araújo  
Editoração: Luiz Guimarães

CIP- BRASIL. CATALOGAÇÃO NA FONTE  
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ

---

V791

Vinte e dois anos de política habitacional no Brasil: da euforia à crise / organização Aduino Lucio  
Cardoso, Thêmis Amorim Aragão, Samuel Thomas Jaenisch. – 1. ed. – Rio de Janeiro: Letra Capital:  
Observatório das Metrôpoles, 2017.  
il. ; 15,5x23 cm.

Inclui bibliografia  
ISBN: 978-85-7785-498-1

1. Política habitacional 2. Habitação 3. Habitação popular 4. Planejamento urbano. I. Cardoso,  
Aduino Lucio. II. Aragão, Thêmis Amorim. III. jaenisch, samuel thomas.

17-39701

CDD: 363.5  
CDU: 351.778.532

---

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES - IPPUR/UFRJ

Coordenação Geral: Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro  
Av. Pedro Calmon, 550, sala 537, 5ª andar – Ilha do Fundão  
Cep 21.941-901 – Rio de Janeiro, RJ  
Tel/Fax 55-21-3938-1950  
[www.observatoriodasmetrololes.net](http://www.observatoriodasmetrololes.net)

LETRA CAPITAL EDITORA

Telefax: (21) 3553-2236/2215-3781  
[letracapital@letracapital.com.br](mailto:letracapital@letracapital.com.br)

# Sumário

Apresentação.....	7	
INTRODUÇÃO Vinte e dois anos de política habitacional no Brasil: da euforia à crise.....	15	
<i>Adauto Lucio Cardoso; Samuel Thomas Jaenisch; Thêmis Amorim Aragão</i>		
<b>PARTE I</b>	<b>QUESTIONANDO OS INDICADORES: NECESSIDADES, DEMANDAS E RISCO</b> .....	49
CAPÍTULO 1	O que o indicador indica? O <i>deficit</i> habitacional no Brasil e as disputas em torno de sua elaboração, em meados dos anos 1990.....	51
<i>Endyra de Oliveira Russo</i>		
CAPÍTULO 2	Família e Habitação: desigualdades nos domicílios brasileiros de 1980 a 2010 a partir dos dados dos Censos.....	84
<i>Carolina Portugal G. da Motta e Adauto Lucio Cardoso</i>		
CAPÍTULO 3	Moradia e pertencimento: a defesa do Lugar de viver e morar por grupos sociais em processo de vulnerabilização.....	103
<i>Dora Vargas</i>		
<b>PARTE II</b>	<b>EXPERIÊNCIAS LATINOAMERICANAS EM POLÍTICA HABITACIONAL</b> .....	131
CAPÍTULO 4	A produção autogestionária do habitat popular e a requalificação da vida urbana .....	133
<i>Luciana Corrêa do Lago</i>		
CAPÍTULO 5	Política habitacional e ditadura militar. Uma análise comparada entre Chile e Brasil .....	155
<i>Marisol Brito Doerr</i>		
CAPÍTULO 6	A Política Habitacional na América Latina no século XXI: uma análise comparativa entre o caso brasileiro e venezuelano.....	178
<i>Beatriz Tamaso Mioto</i>		

<b>PARTE IV</b>	<b>O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA: DIFERENÇAS E SEMELHANÇAS REGIONAIS ..</b>	<b>209</b>
CAPÍTULO 7	A retomada das remoções no Rio de Janeiro e o Programa Minha Casa Minha Vida.....	211
	<i>Adauto Lucio Cardoso; Samuel Thomas Jaenisch; Irene de Queiroz e Mello; Grazia de Grazia</i>	
CAPÍTULO 8	O Programa Minha Casa Minha Vida no Ceará e na Região Metropolitana de Fortaleza.....	227
	<i>Renato Pequeno; Sara Vieira Rosa; Henrique Alves da Silva</i>	
CAPÍTULO 9	Balanço da produção recente do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana de Belém. ....	261
	<i>José Julio Ferreira Lima; Roberta Menezes Rodrigues; Juliano Pamplona Ximenes Ponte</i>	
<b>PARTE V</b>	<b>O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA: DESENHO, CONSTRUÇÃO E TRABALHO SOCIAL .....</b>	<b>283</b>
CAPÍTULO 10	Repensando a Prática Arquitetônica no Contexto da Moradia Social .....	285
	<i>Luciana da Silva Andrade e Juliana Demartini</i>	
CAPÍTULO 11	A forma de produção da habitação social de mercado no Brasil.....	306
	<i>Lucia Zanin Shimbo</i>	
CAPÍTULO 12	As dimensões corporativas do Programa Minha Casa, Minha Vida, o dilema do limite entre política social e política econômica.....	330
	<i>Julio Cezar Pinheiro de Oliveira</i>	
CAPÍTULO 13	Uma avaliação do trabalho social do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana do Rio De Janeiro.....	353
	<i>Grazia de Grazia e Irene de Queiroz e Mello</i>	
	Biografia dos autores.....	373

## Apresentação

A crise política de 2015-2016, com seus desdobramentos ocorridos durante a segunda metade do ano de 2016 (o afastamento da Presidente da República, governo interino e *impeachment*), parece estar sinalizando o fim de um ciclo. Independentemente do que virá a ocorrer no futuro – ainda bastante incerto – não é plausível considerar que as políticas recentes do *lulismo* venham a ser retomadas, pelo menos dentro do mesmo quadro político e econômico de antes. Nesse sentido, a coletânea que lançamos neste momento já seja talvez um primeiro esforço – embora não pensado originalmente dessa forma – de se fazer um balanço desse período. Por outro lado, ela se coloca também em outra perspectiva, mais de longo prazo, de dar continuidade à divulgação de resultados de pesquisas acadêmicas – docentes e discentes – realizadas, principalmente, pelo Grupo de Pesquisa Habitação e Cidade do Observatório das Metrôpoles em torno da problemática da habitação de interesse social. Portanto, o livro é, ao mesmo tempo, um momento de um processo de pesquisa de mais longo prazo, mas, também, pela conjuntura em que está sendo finalizado e publicado, coloca-se como um primeiro esforço de reflexão sobre o período recente, quando a política habitacional ganhou centralidade na agenda pública, com fortes impactos sobre as cidades brasileiras.

Como parte das publicações do Grupo de Pesquisa Habitação e Cidade, este livro se coloca também em continuidade com as publicações anteriores do grupo, particularmente com a coletânea intitulada *O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais*, publicado pela Editora Letra Capital, em 2013. Além disso, o livro reflete, em parte, o trabalho da rede de pesquisa Cidade e Moradia, que se dedicou a uma ampla avaliação nacional do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), e cujos resultados parciais foram divulgados através do livro *Minha casa... e a cidade? Avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros*, organizado por Caio Santo Amore, Lucia Shimbo e Beatriz Rufino, publicado em 2015. Assim, a coletânea aqui apresentada reúne trabalhos de pesquisadores (docentes e discentes) ligados ao Observatório das Metrôpoles e à Rede de Pesquisa Cidade e Moradia e, ainda, um trabalho não diretamente relacionado com essas redes, mas cujo conteúdo nos permitiu ampliar a perspectiva de

análise sobre as políticas habitacionais na América Latina, como será discutido mais adiante. Trata-se, nesse caso, do trabalho de Beatriz Miotto, fruto da sua tese de doutorado defendida na Unicamp sob a orientação do professor Wilson Cano.

Contudo, diferentemente das publicações acima mencionadas, este livro busca não se deter unicamente na avaliação daquele que foi certamente um dos mais importantes programas habitacionais do Brasil e da América Latina, pelo volume de recursos e de produção atingidos, como o Programa Minha Casa Minha Vida. Aqui, buscou-se ampliar o olhar em direção a outros temas – como as necessidades habitacionais e as outras experiências latino-americanas –, num esforço de construir um olhar crítico mais abrangente sobre a problemática habitacional. O nosso objetivo é que o livro seja uma sistematização dos tópicos que vêm sendo desenvolvidos nas pesquisas do Núcleo Habitação e Cidade e da Rede Cidade e Moradia, envolvendo a crítica ao modelo atual de política habitacional. Neste sentido, busca-se contribuir para o debate qualificado dos processos de desenvolvimento urbano das cidades brasileiras.

O livro está estruturado em cinco seções, precedidas por um texto de caráter mais geral, de autoria de Adauto Cardoso, Samuel Thomas Jaenisch e Thêmis Aragão, intitulado *Vinte e dois anos de Política habitacional no Brasil: da euforia à crise*. Nesse texto, os autores buscam esboçar uma leitura crítica da política habitacional desenvolvida no ciclo *lulista*, com ênfase nos aspectos que marcaram a crise do governo, manifestada, por sua vez, como uma crise não só da política habitacional, mas também do setor empresarial da construção civil.

A primeira seção, nomeada de QUESTIONANDO OS INDICADORES: NECESSIDADES, DEMANDAS E RISCO, tem como objetivo apresentar os resultados recentes de trabalhos acadêmicos que buscaram discutir criticamente estas noções e os indicadores que lhes são associados. Cabe ressaltar que se tratam de conceitos que vêm orientando de forma bastante expressiva as políticas habitacionais no Brasil desde os anos 1990, e que têm sido, em alguma medida “naturalizados”, retirando frequentemente o protagonismo dado à dimensão social de sua construção para realçar os interesses que se organizam em torno de sua definição. Em *O conceito de déficit habitacional no Brasil. Contexto de elaboração sob a ótica do sistema simbólico*, Endyra Russo desenvolve uma revisão crítica da noção de *deficit* habitacional, a partir de uma leitura histórica sobre os debates em torno da sua definição

e das diferentes versões e procedimentos técnicos de mensuração que lhe foram associados por diferentes atores do campo técnico empresarial e político. Baseada em uma metodologia que se inspira em Pierre Bourdieu, a autora busca identificar os diferentes interesses que se articulam em torno das concepções em debate, mostrando como a disputa simbólica pela definição legítima ocorreu, alinhando interesses diversificados e acabando por consagrar uma definição específica que passou a ser naturalizada. O texto mostra, também, alguns dos limites dos indicadores produzidos com base nessas definições, assim como daqueles oriundos das bases de dados que lhes servem de referência.

Em *Família, Envelhecimento e Necessidades Habitacionais*, Carolina Portugal e Aduino Cardoso adotam uma abordagem metodológica diversa, buscando explorar as bases de dados existentes – os Censos Demográficos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – para melhor qualificar um aspecto das necessidades habitacionais relacionados às pessoas idosas, cujo qual vem sendo pouco trabalhado nas pesquisas. Partindo de um referencial crítico que busca debater de forma mais ampla a ideia das necessidades habitacionais, particularmente aquelas das famílias de baixa renda, os autores constroem um diálogo com a literatura do campo da demografia que discute o envelhecimento populacional, desenvolvendo, a partir daí, um exercício de análise dos dados censitários. Conclui-se que o aumento da proporção de domicílios com idosos e o aumento da sobrevivência destes traz desafios à política habitacional, uma vez que os idosos possuem demandas específicas, a exemplo de moradias adaptadas às restrições de atividades que caracterizam esta etapa da vida. Isso é importante para permitir que os idosos vivam por um maior período de vida de forma independente, saudável e plena.

Já em *Moradia e pertencimento: a defesa do Lugar de viver e morar por grupos sociais em processo de vulnerabilização*, Dora Vargas desenvolve uma análise sobre a situação da população que perdeu a sua moradia em decorrência das grandes chuvas e enchentes que assolaram a Região Serrana do Rio de Janeiro em 2011. Revendo a noção de risco e as políticas públicas decorrentes, a autora constrói a sua análise com base, fundamentalmente, nos relatos e nas demandas das populações atingidas. O texto mostra, de forma muito clara, a importância dos vínculos dessas populações com os lugares de moradia, o que faz com que elas encarem os programas públicos de assistência – aluguel social ou a construção de conjuntos dentro do Programa Minha Casa Minha

Vida – como inadequados, não respondendo às necessidades que têm de reconstruírem as suas vidas nos lugares em que sempre viveram.

A segunda seção, intitulada EXPERIÊNCIAS LATINOAMERICANAS EM POLÍTICA HABITACIONAL, busca trazer algumas contribuições de pesquisas recentes que discutem os modelos e as especificidades da experiência recente no campo habitacional em alguns países latino-americanos. A importância dessas contribuições pode ser mais bem compreendida a partir de uma avaliação das características da produção acadêmica brasileira sobre o tema da habitação, que tem se caracterizado, pelo menos nos anos recente, por um olhar demasiadamente autocentrado, tomando a realidade brasileira como única e deixando de ver – e aprender – com as experiências dos nossos vizinhos de continente. No entanto, como mostram os textos aqui selecionados, houve forte influência na adoção de modelos institucionais e de financiamento entre os países latino-americanos, influências que só vieram a ser reconhecidas mais recentemente, quando ficou evidente a filiação do Programa MCMV aos seus congêneres do Chile e do México. No primeiro texto dessa seção, *A produção autogestionária do habitat popular: reflexões a partir da experiência latino-americana*, escrito por Luciana Corrêa do Lago, a autora constrói um balanço das experiências de produção habitacional através dos sistemas de cooperativas ou similares, que têm como referência o caso do Uruguai, mas que avançaram em vários países da América Latina, particularmente no Brasil.

O texto que segue, *Política habitacional e ditadura militar. Uma análise comparada entre Chile e Brasil*, de autoria de Marisol Brito Doerr, busca desenvolver uma análise comparativa entre as políticas habitacionais do Brasil e do Chile, tomando como período de referência aquele em que ambos os países estiveram sob o controle de ditaduras militares. O texto ressalta, por um lado, como a política habitacional se revelou como tema central dos programas sociais em ambos os casos, considerando-se a necessidade de legitimação destes governos caracterizados pelo autoritarismo. Por outro lado, destaca-se que, embora os desenhos institucionais adotados em ambos os casos tenham sido diferentes, os resultados foram semelhantes, a exemplo da produção massiva de conjuntos habitacionais situados em periferias distantes e de baixa qualidade.

Já em *A Política Habitacional na América Latina no século XXI: uma análise comparativa entre o caso brasileiro e venezuelano*, Beatriz Tamaso

Mioto monta um quadro panorâmico da política habitacional na Venezuela *chavista*, buscando identificar semelhanças e diferenças com base na experiência brasileira sob o *lulismo*. A autora conclui que, no caso venezuelano, o comando dos capitais privados é substancialmente menor, tendo tido sua participação diminuída ainda mais com a estatização de parte das empresas de insumos. Para o caso da Venezuela, a participação popular na execução dos projetos é bem mais importante que a participação dos capitais privados, visto que os projetos são definidos pelas entidades coordenadoras do governo (e não pelas empresas) em modelos políticos que contam, justamente, com a participação popular.

A terceira seção já se dedica mais diretamente a uma avaliação da política brasileira recente e se intitula O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA: ENFOQUES REGIONAIS. Buscou-se aqui juntar três estudos que buscassem dar conta de como este programa atuou em diferentes cidades e regiões do país. Em *A retomada das remoções no Rio de Janeiro e o Programa Minha Casa Minha Vida*, Adauto Cardoso, Samuel Thomas Jaenisch, Irene Mello e Grazia procuraram problematizar a produção do PMCMV no município do Rio de Janeiro, um dos mais beneficiados pelo programa, a partir da sua utilização para a viabilização de um amplo programa de remoções e reassentamentos forçados promovidos pela Prefeitura.

Em *O Programa Minha Casa Minha Vida no Nordeste: Região Metropolitana de Fortaleza*, Renato Pequeno, Sara Vieira Rosa e Henrique Alves da Silva fornecem um quadro bastante interessante da produção do programa na região Nordeste e, particularmente, no Estado do Ceará, mostrando a dificuldade de se contratar empreendimentos em vários municípios do interior e, em seguida, centralizando a avaliação mais fina no impacto do programa no processo de periferização da região metropolitana de Fortaleza.

Em *Produção habitacional e especificidades do Programa Minha Casa Minha Vida no Estado do Pará: análise sobre a inserção urbana de empreendimentos em duas regiões do Estado*, José Julio Ferreira Lima, Roberta Menezes Rodrigues, Juliano Pamplona Ximenes Ponte elaboram uma análise do desempenho do programa PMCMV na região metropolitana de Belém, mostrando as diferenças observadas entre as duas fases do programa e identificando a concentração deste mesmo programa nas capitais e polos regionais ou em cidades que de alguma maneira já contavam com maior volume de recursos – técnicos, admi-

nistrativos e financeiros. E ainda, tal como no caso de Fortaleza, os autores destacam a localização dos empreendimentos em lugares com problemas de acessibilidade e de infraestrutura.

A quarta e última seção, intitulada O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA: DESENHO, CONSTRUÇÃO E TRABALHO SOCIAL, reúne um conjunto de textos que buscaram enfatizar e construir um olhar crítico sobre aspectos particulares do programa, enfatizando temas que merecem ser desdobrados em estudos e pesquisas posteriores. Em *A forma de produção da habitação social de mercado no Brasil*, Lucia Zanin Shimbo levanta a questão do impacto do programa sobre o processo de organização do trabalho e das tecnologias utilizadas, tomando como estudo de caso a empresa que concentrou o maior número de empreendimentos no âmbito do PMCMV. Articulando sua pesquisa a partir do conceito de “formas de produção da moradia” originalmente formulado por Samuel Jaramillo, a autora elabora uma acurada análise das mudanças no processo de organização técnica do trabalho da construção no canteiro de obras e na gestão empresarial. Conclui que as mudanças identificadas, embora envolvam, em alguma medida, aspectos de tecnologia da construção, concentram-se efetivamente em mecanismos de gestão que geraram forte redução de custos ancorados em um processo de extrema e rigorosa padronização das soluções de arquitetura, implantação e de construção. Com isso, as soluções identificadas tendem a ser homogeneizadas, não levando em conta as necessidades habitacionais específicas, as diferenças regionais e, ainda, as condições do sítio onde são implantados os empreendimentos.

Em *As dimensões corporativas do Programa Minha Casa Minha Vida, o dilema do limite entre uma a política social e a política econômica*, Júlio Oliveira desenvolve uma análise da produção habitacional no âmbito do PMCMV na região metropolitana do Rio de Janeiro, buscando identificar e qualificar os agentes econômicos responsáveis pela produção. Incorporando-se ao debate recente que discute a financeirização e a reestruturação do setor da construção civil, o autor constrói uma metodologia que busca identificar o papel específico das Sociedades de Propósito como estratégia institucional para a realização de empreendimentos e, com isso, mostra a enorme concentração da produção habitacional em um pequeno número de grandes empresas. Conclui identificando como a lógica econômica específica da produção empresarial no contexto do capital concentrado e financeirizado acaba por

definir soluções mais distantes das necessidades da população a ser atendida.

Em *Repensando a prática arquitetônica no contexto da Moradia Social*, Luciana Andrade e Juliana Demartini partem da análise dos problemas identificados em um conjunto habitacional do PMCMV para a elaboração e a defesa de uma proposta de assistência técnica de autonomização dos sujeitos populares como alternativa mais eficaz para o desenvolvimento de projetos de arquitetura mais adequados às reais necessidades das populações de baixa renda.

Em *Uma avaliação do trabalho social do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana do Rio de Janeiro*, Irene Mello e Grazia de Grazia fazem uma discussão sobre o papel – e os limites – do trabalho social no âmbito do PMCMV, tendo como referência dados da pesquisa desenvolvida pelo Grupo Habitação e Cidade na região metropolitana do Rio de Janeiro. Partindo de dados coletados em questionários e de entrevistas com síndicos dos conjuntos – e também com agentes sociais responsáveis por implementar as ações nos conjuntos –, as autoras concluem que a experiência concreta analisada enfrenta enormes obstáculos institucionais para poder viabilizar um trabalho social efetivamente pautado em valores de participação, democracia e igualdade.

Em síntese, busca-se, com este volume, ampliar o campo de debates sobre a problemática da habitação de interesse social, incluindo novos campos temáticos – a exemplo das problemáticas das necessidades e da análise comparada de experiências internacionais –, contribuindo, em alguma medida para a consolidação de um campo acadêmico, técnico e político de pesquisas e estudos sobre a habitação social.



## INTRODUÇÃO

# Vinte e dois anos de política habitacional no Brasil: da euforia à crise

*Adauto Lucio Cardoso*  
*Thêmis Amorim Aragão*  
*Samuel Thomas Jaenisch*

**E**ste texto tem como objetivo apresentar uma revisão da política habitacional recente no Brasil, compreendendo seis ciclos eleitorais em nível federal: os dois governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), os dois governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e os dois períodos de governo de Dilma Rousseff (2011-2016). Embora as análises presentes nesta coletânea se refiram, na sua grande maioria, ao período governado pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e hegemônico em termos de política habitacional pelo Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), acreditamos ser importante recuperar elementos dos períodos de governo anteriores de forma a compreender as rupturas operadas e os impactos da reorientação da política habitacional efetivados após a crise econômica de 2008. Além disso, a crise política em curso neste ano de 2016, e o impasse que se configura, até o momento, sobre a continuidade do Programa Minha Casa Minha Vida no governo Michel Temer, trazem de volta possibilidades e alternativas semelhantes às políticas de orientação neoliberal adotadas no período governado por Fernando Henrique Cardoso (FHC).

O texto se desenvolve seguindo a cronologia dos eventos e tomando como referência e recorte temporal os ciclos governamentais e os momentos de inflexão na política habitacional. No primeiro item, apresentamos os principais elementos que caracterizaram as políticas urbanas e habitacionais no período FHC, ressaltando os impactos das crises econômicas na reconfiguração dos programas e das linhas de ação do governo, e ainda, a instituição, naquele período, de modelos de intervenção que irão permanecer e influenciar fortemente as políticas das eras Lula e Dilma. No item seguinte, buscou-se caracterizar os primeiros delineamentos da política habitacional do governo de Luiz

Inácio Lula da Silva, com a criação do Ministério das Cidades e do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e, posteriormente, do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e do PMCMV. No último item apresentamos as ações efetivadas durante o governo de Dilma Rousseff para dar continuidade ao PMCMV até a emergência da crise política e econômica que resultou na sua destituição da Presidência da República no ano de 2016.

As reflexões aqui apresentadas se baseiam em análises desenvolvidas em pesquisas anteriores<sup>1</sup> em dados disponibilizados por órgãos oficiais, e, ainda, pela oportunidade de participação dos autores na rede nacional de pesquisa Cidade e Moradia, quando foi desenvolvida entre os anos de 2012 e 2014 a pesquisa “Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana do Rio de Janeiro: Impactos urbanos e sociais”, financiada pelo Ministério das Cidades em parceria com o Conselho Nacional de Pesquisa e Qualificação (CARDOSO; LAGO, 2015).

## 1. De Fernando Henrique Cardoso a Luiz Inácio Lula da Silva: possibilidades para a política habitacional em meio ao ajuste neoliberal

Com chegada de Fernando Henrique Cardoso (FHC) ao poder em 1995, ocorre uma retomada dos financiamentos habitacionais e uma relativa reorganização da política urbana após um período marcado por grande fragmentação institucional e poucos recursos investidos, iniciado com o fim do Banco Nacional de Habitação (BNH), em 1986, e que perdurou durante os governos seguintes de José Sarney, Fernando Collor e Itamar Franco. As novas ações ficaram a cargo da Secretaria de Política Urbana (SEPURB) – ainda subordinada ao Ministério do Planejamento e Gestão – e sinalizavam para a incorporação de alguns princípios como a descentralização da produção e a diversidade de soluções e formas de financiamento, que, em certa medida, se alinhavam com o debate internacional e marcavam uma rejeição aos programas convencionais baseados no financiamento direto à produção de grandes conjuntos habitacionais (BONDUKI, 2008). Em linhas gerais a política habitacional desenhada estava estruturada a partir dos seguintes eixos:

---

<sup>1</sup> Ver Cardoso e Aragão (2011; 2013); Cardoso, Araújo e Jaenisch (2013); Cardoso, Jaenisch e Araújo (2013); e Cardoso e Jaenisch (2014).

1. Saneamento e reestruturação do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), que passa a ser utilizado para o financiamento da política urbana dentro de princípios de contenção do risco, preservação das reservas, rentabilidade dos ativos e sob um controle mais estrito do Conselho Curador<sup>2</sup>. O Fundo continuou a prover os recursos para financiamento das ações governamentais na área da habitação e do saneamento, que, por sua vez, seriam de responsabilidade dos governos locais (estaduais, no caso do saneamento, e municipais, no caso da habitação). Ressalta-se que o acesso aos recursos do FGTS passa a apresentar maiores restrições, dependendo do grau de endividamento dos estados e municípios (ROYER, 2009).
2. Continuidade à tendência de municipalização da política habitacional que se desenvolve a partir da extinção do BNH<sup>3</sup>, utilizando recursos do FGTS (Programa Pró-Moradia) e do Orçamento Geral da União (inicialmente com o Programa Habitar-Brasil e posteriormente com a criação do Programa de Subsídio Habitacional).
3. Criação dos Programas Carta de Crédito FGTS (voltado para setores de menor renda) e Carta de Crédito do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo – SBPE (voltado para os setores de maior renda), visando basicamente a concessão direta de crédito ao mutuário final (pessoa física), permitindo-o adquirir unidades habitacionais novas ou usadas, terreno, material de construção, além de reforma e ampliação de moradia. O programa, além de alavancar o mercado de usados, teve como grande virtude dar maior poder de mercado aos adquirentes que passam a não mais ter acesso ao crédito “filtrado” pelas construtoras, como acontecia na época do BNH com o Plano Empresário.

Mas, a crise econômica que atingiu o Brasil em 1998 e 1999 (em seguimento às crises asiáticas de 1997 e russa de 1998) veio a tornar ainda mais agressivo o “ajuste neoliberal” que vinha sendo elaborado desde o primeiro período de governo de FHC. O diagnóstico realizado pela equipe econômica apontava, já desde 1997, dois desequilí-

---

<sup>2</sup> Essas medidas foram adotadas após a crise que atingiu o Fundo durante o período Collor de Mello, conforme mostraram Cardoso e Ribeiro (2000) e Bonduki (1998).

<sup>3</sup> Ver Cardoso e Ribeiro (2000) e Bonduki (1998).

brios acumulados no período 1995-1997: o das contas públicas e o do setor externo (AVERBUG; GIAMBIAGI, 2000). As soluções preconizadas para o enfrentamento da crise requereriam, dentro do enfoque neoliberal, “uma combinação de corte de gastos e aumento de receitas (...) e aumento da competitividade dos produtos brasileiros – fundamentalmente associado a uma melhora da taxa de câmbio real” (pp. 10-13). Com a deflagração da crise russa, a solução gradualista que vinha sendo adotada pelo governo passa a ser considerada ineficaz, sendo anunciado acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI) envolvendo forte ajuste fiscal, aumento expressivo da taxa de juros, pacote de ajuda externa e compromisso com a manutenção da taxa de câmbio. Esse último ponto veio a ser revisto com o aprofundamento da crise em 1999, algo que levou à adoção do câmbio flutuante e gerou um impacto ainda mais significativo sobre a dívida pública:

Na fase de *overshooting* da taxa de câmbio, porém, instalou-se uma situação próxima do pânico, em relação ao que poderia acontecer com a dívida pública. Esta havia fechado 1998 em 38% do PIB. Contudo, a dívida afetada pela desvalorização – dívida externa e dívida interna em títulos indexados à taxa de câmbio –, antes desta, era de aproximadamente 15% do PIB. Com os elevados juros nominais de janeiro e a desvalorização nominal de 64% ocorrida entre o final dos meses de janeiro e dezembro e antes da queda nominal do câmbio e do aumento de preços que se seguiu à mudança cambial – e que, na prática, inflacionou o PIB –, a dívida pública em janeiro atingiu 48% do PIB: um salto de 10 pontos do PIB em apenas 30 dias (AVERBUG; GIAMBIAGI, 2000, p. 18).

Os problemas do câmbio e da queda do Real vieram a impactar fortemente as restrições vigentes sobre o gasto público devido ao compromisso assumido pelo governo de construir um *superávit* primário que deveria passar de 0% em 1998 para 3,1% em 1999, tendo como meta atingir 3,35% em 2001. Isso repercutiu na política habitacional que vinha sendo desenvolvida em dois níveis distintos. Em primeiro lugar, a elevação dos juros teve um impacto forte na retração geral do crédito, que já vinha apresentando sinais de queda após os primeiros impactos positivos gerados pela estabilização da economia. Os juros altos elevaram significativamente o custo dos empréstimos habitacionais, o que acaba reduzindo a importância e o impacto do Programa Carta de Crédito. Em segundo lugar, as restrições ao gasto

e ao endividamento público vão implicar em um estancamento do financiamento ao setor público, praticamente paralisando o Programa Pró-Moradia e reduzindo expressivamente os (já escassos) recursos do Orçamento Geral da União (OGU) alocados em habitação.

A alternativa proposta e implementada a partir de 1999 será o Programa de Arrendamento Residencial (PAR)<sup>4</sup>. Esse programa se baseia em um *mix* de recursos do FGTS e OGU agregados no Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), o que permitia, pela primeira vez, um subsídio direto ao financiamento habitacional<sup>5</sup>. O programa era destinado aos segmentos de renda situados entre três e seis salários-mínimos, que, com o subsídio, poderiam ser enquadrados como demanda solvável sem comprometer os recursos do FGTS. Além disso, o programa adotava um formato de distribuição dos recursos que partia de projetos apresentados por empresas do setor imobiliário e aprovados pela Caixa Econômica Federal, responsável pela operacionalização do programa. Cabia aos municípios o papel de serem “facilitadores” do processo, flexibilizando a legislação urbanística, concedendo incentivos fiscais às empresas, eventualmente doando terrenos e/ou realizando obras de infraestrutura para reduzir o custo final dos empreendimentos e, principalmente, organizando o cadastro dos possíveis futuros beneficiários<sup>6</sup>. Para as administrações locais, esse programa era visto com muito entusiasmo, já que envolvia um baixo custo operacional e favorecia um enorme ganho político junto à população. Outro elemento importante desse programa foi a utilização do modelo de arrendamento ao invés da transferência de propriedade, o que ampliaria a capacidade de retomada dos imóveis e o controle da inadimplência. O PAR manteve-se ativo ao longo de toda a década de 2000 e serviu como base para as iniciativas que foram implementadas nos anos seguintes pelos governos dos presidentes Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff. Sua importância deve ser ressaltada por duas razões. Em primeiro lugar, foi um claro incentivo para que uma parte do setor imobiliário começasse a se dedicar à produção para camadas de renda inferiores, fora do formato tradicional do SBPE ou das empreitadas para o setor público. Em segundo lugar, porque foi

<sup>4</sup> Uma análise mais detalhada desse programa pode ser encontrada em Bonates (2007).

<sup>5</sup> Lembrando que a política habitacional desenvolvida pelo BNH trabalhava com subsídios cruzados, sem alocação de recursos do OGU, apenas com recursos FGTS ou SBPE.

<sup>6</sup> Como se trata de um financiamento, a seleção final passava por uma análise de risco junto à Caixa Econômica, o que significava que uma parcela importante da população cadastrada pelas administrações locais não conseguia acessar a moradia.

a base para o modelo organizacional e financeiro adotado na formação do MCMV, que privilegiou o papel do setor privado como agente promotor na política habitacional de interesse social.

De forma complementar houve ainda a criação do Programa de Subsídio Habitacional em 2001 e do Programa Habitar-Brasil BID, em 1999. O primeiro foi destinado a subsidiar de forma direta a aquisição de moradia para os setores de baixa renda, tendo sido direcionado para os setores de renda de até três salários-mínimos que estavam fora da abrangência do PAR. Contando com volume de recursos limitados, e trabalhando com tetos de subsídio relativamente baixos, o programa foi pouco utilizado nas grandes cidades, sendo mais importante no atendimento às demandas dos municípios menores. O segundo tratou-se de um convênio com o Banco Interamericano de Desenvolvimento, visando aportar recursos para o apoio a ações de urbanização de favelas em municípios selecionados<sup>7</sup>. O programa apresentou como novidade o fato de que, para acessar os recursos, as administrações deveriam elaborar um componente de desenvolvimento institucional que implicasse em montagem de bases de dados, elaboração de diagnósticos e planos de intervenção no campo dos assentamentos precários.

Com a limitação ao endividamento público e com a elevação das taxas de juros, reduziu-se significativamente o volume de recursos do FGTS aplicados em habitação e saneamento. Com isso, cresceram as pressões para que os recursos fossem utilizados em outras aplicações, já que se tratava de um recurso de baixo custo e, portanto, atrativo para o setor financeiro (ROYER, 2009). Um resumo do total de recursos do FGTS investidos pelos principais programas criados pelo Governo Federal durante esse período pode ser visualizado na Tabela 1, apresentada em seguida, onde pode-se observar que o maior percentual foi utilizado em financiamentos para camadas de mais alta renda, no âmbito da Carta de Crédito.

Outra medida significativa que marcou o governo de FHC, no âmbito das políticas de habitação, foi a criação do Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI) em 1997, dando continuidade às primeiras iniciativas de financeirizar o mercado imobiliário, realizadas em 1993 com a introdução dos Fundos de Investimento Imobiliário (FII's) no

---

<sup>7</sup> O programa surge como uma tentativa do BID em desdobrar o que era considerada uma ação bem-sucedida anterior, a saber a experiência de apoio ao município do Rio de Janeiro em seu programa de urbanização de favelas, o Favela-Bairro, estendendo a experiência a outros municípios brasileiros.

ordenamento jurídico do país. A nova legislação reforçou a segurança jurídica oferecida para os credores com a instituição de uma série de mecanismos para reforçar suas garantias frente aos tomadores de crédito. Exemplo disso foi a criação da alienação fiduciária de bens imóveis, que garantiu com maior facilidade e celeridade para a retomada dos bens em caso de inadimplência (PEREIRA, 2015). Foram criados também vários mecanismos para desenvolver o mercado secundário de títulos hipotecários inspirados no modelo norte-americano (LEAL, 1999), além de uma profusão de novos títulos financeiros de base imobiliária que instituíram novas formas contratuais para diversificar os canais de articulação entre a esfera financeira e o setor imobiliário. Processo, este, consolidado no início do primeiro período de governo de Luiz Inácio Lula da Silva, com a promulgação da Lei nº 10.931 de 2004, que aumentou o rol de instrumentos financeiros de base imobiliária que já integravam o SFI naquele momento (PEREIRA, 2015).

**Tabela 1.** Contratações por programas habitacionais entre 1995 e 2003.

Programa / Modalidade		Valor Contratado (em milhões de R\$)	%	Número de U.H. (em mil)	%
PAR		2.344	10,5	106	6,3
Pró-Moradia		884	3,9		
Apoio à produção		55	0,01	4	0,01
Carta de Crédito Associativa		4.109	18,4	180	10,7
Carta de Crédito individual	Aquisição de usado	9.284		523	
	Material de Construção	2.095		567	
	Aquisição	1.418		74	
	Outros	2.086		222	
	Total	14.883	66,8	1.386	82,7
Total		22.275	100	1.676	100

Fonte: Extraído integralmente de Bonduki (2008).

Mas, essas iniciativas não chegaram a gerar grandes impactos sobre a produção imobiliária e, muito menos, sobre o setor de moradia, permanecendo restrito quase que exclusivamente ao mercado cooperativo de alto padrão da região sudeste do país (FIX, 2011; BOTELHO, 2007). Em seu momento inicial, os Fundos de Investimento Imobiliário foram usados por algumas empresas para se beneficiar da isenção

fiscal existente sobre empreendimentos securitizados. Isso indica que esse instrumento começou a ser adotado enquanto uma estratégia para escapar da carga tributária, e não propriamente como um recurso destinado a captar investimentos para dinamizar a produção imobiliária. Com as mudanças na legislação implementadas em 1997, essa isenção acabou e muitas dessas empresas resolveram encerrar seus fundos. A partir desse momento, eles começaram a ser dominados por grandes investidores institucionais – principalmente os fundos de pensão – que usavam os FII’s para subverter restrições legais que limitavam o volume de imóveis presentes em seus ativos. Essa prática sofreu restrições quando o Banco Central passou a considerar a aquisição de cotas dos FII’s pelos fundos de pensão enquanto operações que correspondiam à aquisição de bens imóveis. Foi somente a partir dos anos 2000 quando esse tipo de investimento começou a atrair um número maior de pequenos e médios investidores, a partir do lançamento de fundos com cotas de valor unitário mais baixo. Foram os casos do pioneiro Europar (constituído por seis imóveis para uso corporativo localizados em Rio de Janeiro e São Paulo) e de outros como o Shopping Pátio Higienópolis (SP), Hospital da Criança Nossa Senhora de Lourdes (SP), Projeto Água Branca (SP) e o JK Financial Center (SP) (BOTELHO, 2007).

Todas essas iniciativas apresentaram avanços e expressaram uma renovação em relação à forma como a habitação passou a ser tratada pelo governo federal, rompendo com as concepções rígidas e tecnocráticas que estavam presentes nos tempos do BNH. Mas eles avançaram pouco no sentido de alavancar uma política sólida e consistente, não tendo conseguido enfrentar de forma satisfatória o *deficit* habitacional acumulado, principalmente dentre as famílias de baixa renda concentradas nas grandes cidades (BONDUKI, 2008). Ao longo dos dois períodos de governo de FHC, cerca de “78% do total dos recursos foram destinados a famílias com renda superior a cinco Salários-Mínimos, sendo que apenas 8,47% foram destinados para a baixíssima renda (até três Salários-Mínimos) onde se concentram 83,2% do *deficit* quantitativo” (BONDUKI, 2008, p. 77), ressaltando que as restrições impostas no âmbito das políticas macroeconômicas também não favoreceram a efetividade dos programas habitacionais criados. Ao final do primeiro período de governo, a SEPURB é transformada em Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (SEDU), ligada diretamente à Presidência da República, e não mais subordinada ao Ministério do

Planejamento. Essa medida tinha como principal finalidade atender à necessidade de criação de espaços de negociação com o Congresso em torno das emendas parlamentares<sup>8</sup>, que, em sua maior parte, referem-se a investimentos em habitação, saneamento e transportes, sendo, portanto, áreas ligadas à política urbana. Embora, em termos formais, a Secretaria passasse a ter maior status político, em termos organizacionais o que se verificou foi um progressivo esvaziamento do corpo técnico especializado, que, ao final do governo, estava restrito ao grupo ligado à implementação do Programa Habitar-Brasil BID.

## 2. De Luiz Inácio Lula da Silva a Dilma Rousseff: a consolidação da política habitacional e a produção em grande escala.

A eleição de Luiz Inácio Lula da Silva para Presidência da República em 2002 abriu novas possibilidades e expectativas para a institucionalização de uma política habitacional que estivesse em diálogo com as concepções que vinham sendo debatidas por técnicos, acadêmicos e militantes dos movimentos sociais no âmbito do Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU)<sup>9</sup>. As propostas defendidas por Lula para a habitação estavam contidas no Projeto Moradia, documento elaborado sob a coordenação da arquiteta e militante do Partido dos Trabalhadores Clara Ant e com a colaboração de uma série de intelectuais ligados à questão urbana – como Ermínia Maricato, Evaniza Rodrigues, Lúcio Kowarick, Nabil Bonduki e Pedro Paulo Martoni Branco – que propunham, dentre outras medidas<sup>10</sup>:

1. Criação do Sistema Nacional de Habitação, formado pelos três entes da Federação (União, Estados e Municípios), que atuariam de forma estruturada sob a coordenação de um novo ministério.

---

<sup>8</sup> Essa medida tinha como objetivo viabilizar a formação de maiorias parlamentares para aprovação de projetos estratégicos de governo, que tendem ser instáveis no âmbito do chamado “presidencialismo de coalizão”. Ver a respeito: Rolnik (2009).

<sup>9</sup> O Fórum Nacional da Reforma Urbana é uma coalizão de movimentos sociais, ONGs e organizações profissionais e acadêmicas que desde 1986 vinham debatendo e propondo novas diretrizes para a política urbana visando a redução do quadro histórico de desigualdades sociais e urbanas. Esse movimento se organizou por ocasião da elaboração da Constituição de 1988 e permanece atuante, com atividades fortes de *lobby* frente ao Congresso Nacional e também frente aos órgãos do Executivo ligados à política urbana.

<sup>10</sup> Conforme Bonduki (2009).

2. Gestão democrática da política habitacional e urbana a partir da criação dos conselhos nacional, estadual e municipal de habitação, que deveriam definir as diretrizes e realizar a alocação de recursos da política habitacional nos três níveis de governo.
3. Aprovação do projeto de lei de iniciativa popular de instituição do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, bandeira do movimento de moradia que tramitava desde 1991 no Congresso Nacional.
4. Retomada do financiamento habitacional para as camadas médias via SBPE, visando concentrar ao máximo os recursos do FGTS no financiamento para a baixa renda.
5. Articulação da política habitacional com a política de controle e recuperação da valorização fundiária e imobiliária.

A criação do Ministério das Cidades em 2003 veio dar continuidade a essas propostas. Para o cargo de ministro foi convocado Olívio Dutra, amigo pessoal do Presidente e ex-prefeito da cidade de Porto Alegre, onde se notabilizou pela realização de uma série de políticas urbanas bem-sucedidas e de medidas inovadoras como o Orçamento Participativo. O Ministério se organizou inicialmente em quatro Secretarias: Habitação, Transportes e Mobilidade, Saneamento e Programas Urbanos, esta última responsável pelas ações na área de planejamento do território e regularização fundiária. A equipe técnica convocada para compor os quadros tinha fortes vínculos com o Fórum Nacional da Reforma Urbana, já tendo participado de algumas experiências de administração local em governos do Partido dos Trabalhadores (PT). Ao longo do ano de 2003, a Secretaria Nacional de Habitação desenvolveu as bases normativas e institucionais da nova política de habitação, propondo a estruturação do Sistema Nacional de Habitação, cuja primeira versão foi discutida e aprovada ainda no mesmo ano, durante a Primeira Conferência das Cidades. No entanto, a sua implementação (e da política urbana em geral) esbarrou em forte resistência da equipe econômica do governo, que mantém inalteradas as mesmas regras de restrição de gastos vigentes nos governos de Fernando Henrique Cardoso<sup>11</sup>. Com isso, todas as diretrizes propostas no âmbito do

---

<sup>11</sup> Ver a respeito Maricato (2012).

Projeto Moradia e da proposta do Sistema Nacional de Habitação permanecem no papel até 2005.

Naquele ano de 2005 – com grande mobilização do movimento de moradia pressionando o Presidente da República –, foi aprovado o projeto de lei de criação de um fundo específico para financiar a produção de moradias, denominado então de Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). A lei que instituiu o FNHIS também estabeleceu os elementos institucionais básicos para a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), baseado em uma distribuição de competências e atribuições entre os três níveis de governo, nos quais se estabelecia um papel fundamental para os municípios na implementação da política de habitação. Para aderir ao sistema, os estados e municípios deveriam se comprometer com a criação de um fundo de habitação a ser gerido por um conselho com participação popular, e também com a elaboração de um plano de habitação de interesse social que deveria estabelecer as diretrizes e prioridades da política em nível local. O FNHIS foi instalado em 2006 – contando com um compromisso do Presidente junto aos movimentos de moradia em alocar recursos ao fundo na magnitude de R\$ 1 bilhão por ano – e começou a operar partir das modalidades de construção de unidades, urbanização de assentamentos precários, assistência técnica e apoio para a elaboração de plano habitacional. Uma inovação importante introduzida nesse momento disse respeito à possibilidade de que a política habitacional passasse a contar com subsídios diretos, viabilizando, assim, o atendimento à população de baixa renda.

A partir de 2006, houve uma mudança significativa na política econômica do governo, marcada pela adoção de estratégias econômicas mais intervencionistas e por um progressivo aumento dos gastos públicos junto aos programas sociais e de transferência de renda<sup>12</sup>. É nesse contexto quando o governo Lula lança, em 2007, o Programa de Aceleração do Crescimento, um grande e ambicioso plano destinado a promover o crescimento econômico através de um amplo programa de investimentos em infraestrutura. Foi incluído no PAC, posteriormente ao lançamento, um programa de urbanização de assentamentos precários, que realizou, na primeira etapa (PAC-1), um investimento de R\$ 20,8 bilhões para a urbanização de 3.113 assentamentos precários em

---

<sup>12</sup> Uma descrição mais detalhada desse contexto e de seus impactos sobre a política habitacional do governo Lula pode ser encontrada em Cardoso (2013).

todo o país, destacando-se aí intervenções de grande visibilidade como as efetuadas no Complexo de Favelas de Manguinhos e no Complexo de Favelas do Alemão, ambas na cidade do Rio de Janeiro. Relançado em 2012, já no primeiro período de governo de Dilma Rousseff, o programa irá contratar em sua segunda etapa (PAC-2) novas ações que totalizaram investimentos de R\$ 12,7 bilhões em 337 municípios de 26 estados. Também se desenvolveram, ainda nas gestões de Lula, investimentos no âmbito do PAR e do Crédito Solidário, este último destinado ao financiamento da produção habitacional através de cooperativas autogestionária (NAIME, 2009). Entre 2006 e 2009, o Crédito Solidário alocou cerca de 350 milhões de reais em um total de 20.000 unidades habitacionais. Já o PAR teve resultados um pouco mais significativos, tendo alocado, entre os anos de 1999 e 2007, um investimento médio de 600 milhões de reais anuais e com uma produção média de 23.000 unidades habitacionais.

Cabe destacar que, no momento do lançamento do PAC, o Banco Central dá início também a uma redução da taxa básica de juros (ainda extremamente cautelosa, mas relativamente permanente) que procurou viabilizar um melhor desempenho da economia e um maior crescimento do PIB, trazendo impactos sobre o crédito imobiliário. Outro elemento importante no cenário macroeconômico diz respeito à progressiva redução dos níveis de pobreza e de desigualdade, resultado, por um lado, dos programas de transferência de renda implementados, como o Bolsa Família, e, por outro lado, da elevação real do valor do salário-mínimo. Todos esses elementos são importantes para caracterizar um quadro político mais favorável ao desenvolvimento da política habitacional e à ampliação do financiamento habitacional<sup>13</sup>. No que diz respeito ao FGTS, em 2004 a Resolução 460 do Conselho Curador estabeleceu que os recursos auferidos pelas aplicações financeiras que excedessem as necessidades de remuneração básica do fundo deveriam ser computadas como subsídios a serem incluídos nas operações de crédito, viabilizando as aplicações em habitação de interesse social para as camadas de renda até três salários-mínimos. Além de alterar as regras de aplicação do FGTS, viabilizando o atendimento da população de mais baixa renda, verifica-se no período também uma maior

---

<sup>13</sup> Cabe destacar que um revés importante no decurso desse processo foi a substituição do Ministro das Cidades em julho de 2005, inaugurando um movimento que foi progressivamente colocando o Ministério das Cidades mais a serviço da política de clientela, favorecendo os aliados políticos do governo no Congresso, e reduzindo a sua capacidade de desenvolver uma política urbana com autonomia dentro de um enfoque mais universalista.

expansão das operações de financiamento habitacional no âmbito do SBPE, com aumento da captação e das aplicações das cadernetas de poupança. Essa expansão foi viabilizada pela mudança das formas de operacionalização do controle do Banco Central sobre os agentes financeiros, com redução das possibilidades de não utilização dos recursos das cadernetas em financiamentos habitacionais<sup>14</sup>. Cabe ressaltar aqui a importância da expansão do crédito habitacional no período, que se expressa numa ampliação significativa da sua participação no PIB.

Um último elemento deste cenário a ser destacado diz respeito ao processo de concentração e reestruturação do setor imobiliário, iniciado em 2005 com a abertura de capital de suas empresas. Naquele ano, quatro empresas fazem oferta pública de ações na Bolsa de Valores de São Paulo e conseguem captar recursos expressivos, ampliando seu tamanho em curto espaço de tempo. Um bom exemplo disso foi a construtora MRV, que multiplicou o seu faturamento trimestral em quase 10 vezes entre 2007 e 2010 (FIX, 2011). O número de unidades lançadas por outras construtoras chegou a aumentar em 10 vezes em um intervalo de apenas cinco anos, como foi o caso da Cyrela, que passou de 2.733 unidades lançadas em 2005 para 27.589 em 2010; da PDG, que passou de 2.089 unidades em 2005 para 42.616, em 2010; além da própria MRV, que saltou de 2.987 unidades lançadas em 2005 para 50.136 em 2010 (SANFELICE, 2013). Em 2009, já eram 22 empresas com ações ofertadas, e com esses recursos, elas – que tinham sua atuação inicialmente concentrada nos mercados dos estados do Sudeste – iniciam um processo de expansão que passa a incorporar empresas de outras regiões, estendendo sua atuação para várias cidades e, portanto, passando a controlar fatias maiores do mercado. Foi o caso da construtora Cyrela (a maior do setor), que tinha, em 2007, aproximadamente 58% de seus lançamentos concentrados na Região Metropolitana de São Paulo e que viu esse número diminuir para apenas 16% em 2010 (SANFELICE, 2013). Nesse mesmo ano, a Cyrela já atuava em 11 estados e as cinco maiores empresas do setor controlavam 58% do mercado do Rio de Janeiro e 27% do mercado de São Paulo<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Ver a respeito Royer (2009).

<sup>15</sup> Embora tenha havido algumas iniciativas anteriores de empresas com estratégias de expansão regional mais ampla, estas em geral foram frustradas (a exemplo da ENCOL que faliu nos anos 1990) e as empresas do setor imobiliário tinham por tradição a sua especialização em mercados geograficamente delimitados. A expansão atual foi viabilizada pela absorção, pelas empresas líderes, de empresas regionais, com amplo conhecimento dos mercados locais, mas que passam a atuar segundo a lógica da empresa líder.

Além da concentração e da expansão geográfica, essas empresas começaram também a diversificar a sua atuação buscando atuar em mercados voltados para um público de renda mais baixa. Originalmente esse processo foi iniciado por algumas empresas que buscaram se especializar nessa faixa de renda, como as construtoras MRV Engenharia e Tenda, ambas de Minas Gerais. Num segundo momento, as empresas líderes que já tinham uma atuação consolidada nos mercados de alta renda buscaram desenvolver estratégias como a incorporação de empresas que dominavam o “setor econômico” ou a abertura de subsidiárias especializadas. Foi o caso da Gafisa ao criar a subsidiária Fit Residencial para produção habitações de baixo custo em 2007 e ao assumir o controle acionário da Tenda em 2008. Há indícios fortes também de que essas empresas tenham utilizado parte dos recursos alavancados na Bolsa de Valores para investir em terras, de forma a viabilizar empreendimentos futuros. Nesse sentido, é possível que a entrada em setores de mais baixa renda tenha sido viabilizada por ganhos fundiários potencializados pela aquisição de terra em grande quantidade em áreas periféricas. É importante, também, ressaltar que essas empresas passam a contar com possibilidades de autofinanciamento, não mais dependendo exclusivamente do SBPE ou do FGTS para operacionalizar seus investimentos.

Os recursos do SFI também apresentaram uma expansão significativa nesse período, com o patrimônio dos FII’s passando de 2,4 bilhões de Reais em 2005 para 60 bilhões de Reais em 2009. No entanto, eles seguem a tendência já apontada de operar basicamente com empreendimentos de alto padrão e em áreas já valorizadas. O caso da cidade de São Paulo deixa isso explícito: 36 dos 46 FII’s existentes e 24 dos 40 CRI’s negociados estão localizados no chamado vetor sudoeste, uma das principais frentes de expansão do mercado imobiliário da cidade (BOTELHO, 2007).

No segundo semestre de 2008, novas mudanças ocorrem em virtude dos efeitos da crise mundial sobre a economia brasileira. Como forma de resposta, o governo e sua equipe econômica – que contava com Guido Mantega na Fazenda e Dilma Rousseff na Casa Civil – buscou mitigar os efeitos internos da crise através da adoção de políticas *keynesianas* que incluíram a manutenção do crédito, o atendimento aos setores mais atingidos pela recessão, além da sustentação dos investimentos públicos, particularmente na área de infraestrutura através do PAC e das esferas de atuação da Petrobras (CARDOSO, 2013). No âmbito destas medidas,

teve destaque o “pacote” de investimentos lançado para a área de habitação através do Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV). Ele foi anunciado em março de 2009 com o objetivo de criar condições de ampliação do mercado habitacional para atendimento das famílias com renda de até 10 salários-mínimos. Estabelecendo um patamar de subsídio direto proporcional à renda das famílias, o Programa buscava claramente aquecer o mercado imobiliário de unidades novas e, assim, impactar a economia através dos efeitos multiplicadores gerados pela indústria da construção civil. Além dos subsídios, buscou-se também aumentar o volume de crédito para aquisição e produção de moradias e, ao mesmo tempo, reduzir os juros com a criação do Fundo Garantidor da Habitação, que aportava recursos para pagamento das prestações em caso de inadimplência por desemprego e outras eventualidades. Desta forma, intentava-se manter o desenvolvimento do setor imobiliário e reaquecer as atividades do ramo da construção civil, que experimentava uma fase de intenso crescimento desde 2006, mas que vinha sofrendo com os impactos da crise econômica. Curiosamente, retoma-se, nesse momento, argumentos semelhantes aos que originaram a experiência do BNH, também criado com o objetivo de impulsionar a economia através de efeitos multiplicadores e de ampliar o emprego para a população com baixa qualificação profissional.

O PMCMV foi fortemente inspirado nas experiências chilena e mexicana, que já vinham sendo consideradas pelo empresariado da construção civil como os modelos mais adequados para dinamizar a produção habitacional. Considerando o desenho institucional adotado para o programa – fortemente ancorado no protagonismo do setor privado –, o PMCMV entrou em choque com os princípios do SNHIS pautados no papel estratégico do setor público, ignorando em larga medida as premissas e os debates acumulados em torno do Plano Nacional de Habitação de Interesse Social (PlanHab) que vinha sendo amplamente discutido desde 2007. Um dos impactos mais imediatos sobre os programas desenvolvidos no âmbito do FNHIS diz respeito à eliminação dos repasses de recursos para as ações de provisão habitacional. Com o lançamento do PMCMV, o FNHIS passou a concentrar os seus recursos nas ações de urbanização de assentamentos precários e de desenvolvimento institucional, seguindo orientação do Ministério das Cidades acatada pelo Conselho Gestor. Com a consolidação do PMCMV, o Fundo viria a ser completamente esvaziado na administração Dilma Rousseff.

O Programa rapidamente mostrou bons resultados. Ele atingiu os objetivos econômicos a que se propunha e ajudou a superar as instabilidades geradas pela crise internacional. De forma complementar, teve também uma boa repercussão entre a população em geral, chegando a atingir níveis de reconhecimento e avaliação positiva semelhantes aos apresentados pelo Programa Bolsa Família, tido até então como o carro-chefe das políticas sociais do governo. Além disso, o Programa atendeu, também, a demandas históricas do setor da construção civil e, com isso, ajudou a ampliar a coalisão empresarial que dava suporte ao governo. E através da sua modalidade Entidades, conseguiu se articular aos interesses dos movimentos sociais de moradia (CARDOSO, 2015).

O segundo governo Lula se encerra com uma boa avaliação pública e consegue projetar com sucesso a imagem da sua sucessora Dilma Rousseff – tida como um quadro técnico do Partido dos Trabalhadores (PT) e muito identificada com as realizações do governo Lula, onde havia ocupado a chefia da Casa Civil –, fato que resultou em sua vitória nas eleições presidenciais de 2010.

### 3. Euforia e Crise: a política habitacional nos governos Dilma Rousseff

Mas a avaliação positiva dos dois mandatos de Lula, todavia, não significou unanimidade no âmbito do campo progressista, nem mesmo entre intelectuais e militantes ligados ao Partido dos Trabalhadores. Se as medidas redistributivas eram incentivadas e apoiadas sem restrição, a política econômica encontrava críticas fortes. Leda Paulani – economista ligada à Universidade de Campinas – assim se expressava:

A descomunal influência que hoje detém os interesses rentistas está relacionada à atual fase do capitalismo – a de um movimento de acumulação que se processa sob a dominância da valorização financeira e que torna atraentes as periferias do sistema não mais como alternativas para a expansão industrial, mas como plataforma de ganhos rentistas. O modelo macroeconômico seguido pelo Brasil de Lula espelha essa dominância. É isso que está na raiz da servidão financeira do estado, traduzida na hiperortodoxia da política monetária. (...) O PAC não traz nenhuma medida que seja capaz de minorar a força desse empecilho estrutural ao desenvolvimento econômico. Esse entrave está engastado na atual configuração de

poder, a qual encontra num governo tímido perante o vigor da dominância financeira um aliado de extrema importância. A manutenção de um modelo econômico em que o país, mesmo nos períodos de calma, como o atual, cresce menos que os demais, enquanto a reversão está sempre à espreita se os ventos mudam, é a expressão clara dessa timidez e dessa subserviência a interesses alheios aos da imensa maioria da população (PAULANI, 2008, pp. 143-145)

Numa interpretação que enfatiza mais os ganhos redistributivos, que teriam permitido incluir o subproletariado como base eleitoral de apoio do *lulismo*, mas reconhecendo os limites da política econômica adotada, André Singer (2009) caracteriza as mudanças empreendidas nos dois primeiros mandatos do Partido dos Trabalhadores (PT) como um “reformismo fraco”. Ele teria tido, como virtude, uma redistribuição que sustentou a expansão do mercado interno e, com isso, o crescimento da economia, mas teria tido, como limites, a manutenção dos princípios da política econômica e monetária empreendida por Fernando Henrique Cardoso. Para o autor, essa teria sido a estratégia adotada para atrair (ou para evitar o enfrentamento com) a burguesia.

No início do primeiro mandato de Dilma Rousseff à frente do governo, em 2011, ainda surfando em águas relativamente calmas, ocorre a primeira crise como consequência de uma nova etapa da crise financeira internacional, que irá atingir fortemente os países europeus, em particular a Grécia, Portugal, Espanha e Irlanda. É nesse momento em que, segundo André Singer (2015), o governo busca aproveitar a oportunidade para dar alguns passos no sentido da construção de um novo programa econômico, intitulado como Nova Matriz Econômica. Colocando em prática, mais uma vez, princípios *neokeynesianos* e anticíclicos para enfrentar a crise, o governo deflagra uma guerra explícita contra a política de juros altos e de valorização do real, buscando ao longo do tempo construir uma nova agenda que permitisse o aumento sustentado do investimento industrial<sup>16</sup>. André Singer (2015) ressalta, ainda, que as medidas adotadas por Dilma Rousseff estavam em perfeita sintonia com um documento encami-

---

<sup>16</sup> Conforme Singer (2015), as medidas incluiriam: (1) a redução dos juros, viabilizada pela substituição de Henrique Meirelles na direção do Banco Central; (2) uso intensivo do BNDES para financiamento do investimento industrial; (3) aposta na reindustrialização, com o lançamento, em agosto de 2011, do Plano Brasil Maior, com propostas para aquecer o investimento industrial; (4) Desonerações de folhas de pagamentos de setores intensivos em mão de obra; (5) investimento em infraestrutura, através do Programa de Investimentos em Logística; (6) reforma do setor elétrico; (7) desvalorização do real; (8) controle de capitais; e(9) medidas de proteção ao produto nacional.

nhado ao governo e assinado pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), pela Central Única de Trabalhadores (CUT), pela Força Sindical, pelo Sindicato dos Metalúrgicos do ABC e pelo Sindicato dos Metalúrgicos de São Paulo. Algo que sinalizava, ainda segundo a interpretação do autor, para a possibilidade da formação de uma coalisão unindo trabalhadores e empresários industriais em torno de uma pauta desenvolvimentista e de enfrentamento do setor financeiro e dos interesses rentistas.

No entanto, as medidas adotadas não produziram o resultado esperado. Com o aumento da inflação e o retorno de posições mais conservadoras do Banco Central – que retoma a estratégia de aumento dos juros –, dá-se início a uma fase de queda do crescimento econômico influenciada por desdobramentos da crise internacional. O governo precisou enfrentar, também, uma forte crítica à política econômica que começou a ser realizada por parte da grande mídia, inclusive internacional. Com a queda dos índices econômicos e a forte campanha que se desenrola nos meios de comunicação, a burguesia industrial começa a “abandonar o barco”, com manifestações que se aproximam cada vez mais das adotadas pelos setores rentistas. O governo então tenta reverter a situação adotando medidas mais ortodoxas, substituindo os principais responsáveis pela área econômica por nomes mais próximos ao mercado financeiro. No entanto, a crise já estava instalada, e irá pouco a pouco corroer as bases de sustentação do governo. Em 2014, ano de novas eleições presidenciais, o Produto Interno Bruto (PIB) cresceu apenas 0,1% (registrando o pior resultado desde 2009 quando apresentou uma retração de 0,2%) e ao longo da campanha eleitoral começam a ser feitas as primeiras denúncias de corrupção no âmbito das contratações da Petrobras, que foram desembocar na deflagração da denominada “Operação Lava-Jato” pela Polícia Federal.

Como já colocado anteriormente, o Programa Minha Casa Minha Vida tinha excelente avaliação junto ao núcleo central do governo, combinando uma recepção igualmente boa junto ao público dada a possibilidade que o programa trazia de atrair para a coalisão de sustentação do governo o setor imobiliário, particularmente as grandes construtoras do setor de edificações<sup>17</sup>, em parceria com os movimentos de moradia beneficiados com a modalidade PMCMV-Entidades. As

---

<sup>17</sup> Cabe ressaltar que os “pesos pesados” do setor da construção, as grandes empreiteiras, já haviam sido contempladas com as obras de infraestrutura do PAC.

críticas manifestadas contra o programa vieram principalmente de intelectuais e acadêmicos, mais ou menos próximos ao Partido dos Trabalhadores (PT) e mais ligados às diretrizes de política urbana que haviam sido originalmente adotadas pelo Ministério das Cidades no âmbito do SNHIS<sup>18</sup> (FIX; ARANTES, 2009; ROLNIK; NAKANO, 2009; BONDUKI, 2009; MARICATO, 2009). Essas críticas, que se manifestaram logo nos momentos iniciais em que o programa foi lançado, quando se baseavam ainda em hipóteses sobre o que poderia acontecer, considerando-se as experiências anteriores de política habitacional, particularmente a do BNH. As primeiras pesquisas que iriam verificar a veracidade dessas hipóteses só começaram a ser divulgadas entre 2012 e 2013. Assim, frente ao “sucesso institucional e político” do PMCMV, a recém-eleita Presidenta Dilma Rousseff decidiu lançar uma segunda edição do Programa ainda no ano de 2011, contando com ele para ampliar o seu capital político e reforçar os bons índices de aprovação que tinham sido herdados do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, em contexto econômico pós-crise e com a economia em franca recuperação.

Embora, na segunda fase, as contratações e a execução das obras tenham seguido um ritmo mais lento do que na fase anterior e os meios de comunicação tenham começado a veicular críticas relacionadas aos problemas enfrentados pelos novos empreendimentos, o PMCMV manteve sua centralidade na agenda governamental até a campanha eleitoral de 2014 em que estava colocada a possibilidade da reeleição de Dilma Rousseff. Em meio a esse processo, chegou a ser anunciado pelo governo o lançamento de uma terceira fase do programa para o ano de 2015. O último levantamento divulgado pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão indica que até junho de 2016 já tinham sido contratadas a construção de 4,36 milhões de unidades habitacionais em 96% dos municípios do país (com 2,9 milhões já entregues). Cerca de 35,5% delas estão concentradas na região sudeste, 28,4% na região nordeste, 18% na região sul, 11,3% na região centro-oeste e 6,8% na região norte; algo que correspondeu a um investimento na ordem de R\$ 309,6 bilhões<sup>19</sup>.

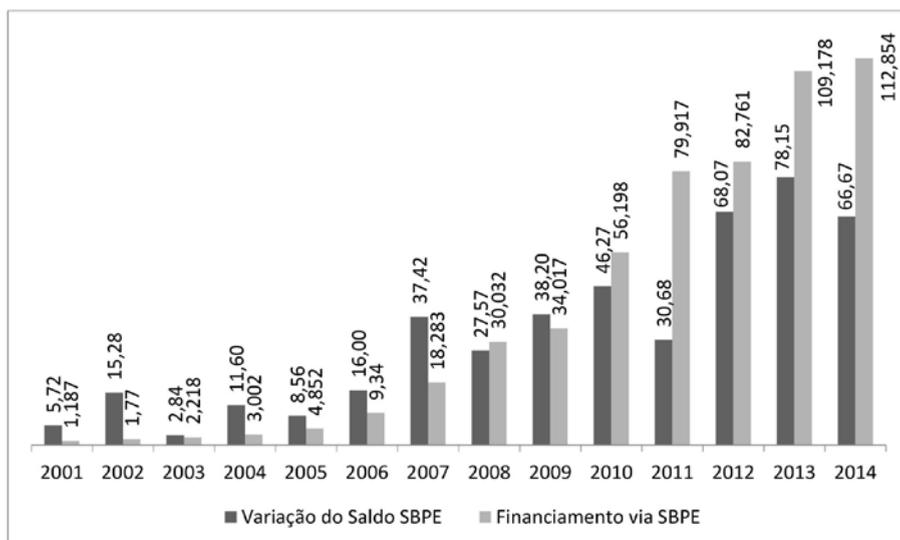
<sup>18</sup> Para um balanço dessas críticas, Cardoso e Aragão (2013).

<sup>19</sup> Cabe ressaltar que esse volume de produção, até então inédito na história das políticas habitacionais do país, envolveu uma série de pontos críticos que vêm sendo discutidos pela bibliografia especializada desde o lançamento dos primeiros empreendimentos construídos no âmbito do PMCMV. Sobre isso ver Cardoso (2013), Cardoso e Jaenisch (2014), Santo Amore, Shimbo e Rufino (2015).

Mas, apesar dos primeiros indícios de recessão que começaram a se tornar visíveis no ano de 2014, a atividade imobiliária manteve-se em níveis relativamente estáveis, principalmente por conta da expansão do crédito que atingiu o recorde histórico de 9,8% do PIB. Essa expansão se deve ao crescimento dos empréstimos com base no FGTS (em parte decorrentes ainda da implementação da segunda fase do PMCMV) e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). Esse último manteve relativa estabilidade (com baixa taxa de crescimento) em relação aos valores atingidos em 2013, mas o saldo de depósitos na caderneta de poupança caiu em 2014, anunciando um desequilíbrio entre o saldo disponível, segundo os padrões de exigibilidade previstos na legislação, e a demanda de crédito que continuava a ser estimulada, algo que indicava que o limite de financiamento do setor estava começando a ser alcançado. Esses dados podem ser visualizados no Gráfico 1 (abaixo):

**Gráfico 1.**

Varição do saldo de poupança x financiamentos via SBPE (em milhões de Reais)



Fonte: UQBAR (2015).

No ano de 2015, os efeitos da crise econômica levaram a uma retração significativa do crédito, que passa a ser sustentado unicamente a partir da expansão do crédito direcionado provido pelos bancos públicos, que atingiu quase 50% do total do crédito ofertado (R\$ 1,58 trilhões contra R\$ 1,64 trilhões), enquanto o crédito livre reduziu seu

crescimento em uma tendência já prevalecente desde 2008<sup>20</sup>. No final de 2008, o saldo total de crédito representava 39,7% do PIB, sendo apenas 12,9% referentes ao crédito público direcionado. Já no final de 2015, o crédito total passa a representar 54,3% do PIB, sendo 26,7% referentes ao crédito público direcionado. Mas, nesse mesmo ano, o crédito direcionado também começa a ser reduzido e o financiamento imobiliário via SBPE perde participação relativa, devido à queda no saldo dos depósitos da poupança. A Caixa Econômica Federal – agente público responsável por cerca de 70 % do crédito imobiliário total – estabelece em maio de 2015 um conjunto de mudanças visando conter a demanda por créditos novos: por duas vezes (primeiro, em janeiro, e depois, em abril desse mesmo ano) os juros são aumentados e o limite de valor financiável reduzido para 90% no caso de imóveis novos, de 80% para 50% no caso de imóveis usados, e de 70% para 40% no caso de imóveis financiados via SFI<sup>21</sup>. Esses parâmetros voltaram a ser alterados em março de 2016 (já num ambiente de aguda crise política e próximo ao lançamento do PMCMV3) em uma perspectiva de voltar a aquecer o mercado imobiliário. Nesse momento, o valor financiável para imóveis usados voltou a ser aumentado para 70% para os demandantes em geral e para 90% para servidores públicos, conforme expresso na Tabela 2 (abaixo):

Tabela 2. Mudanças no limite de financiamento da Caixa Econômica Federal

Limite	SFH	SFI
Até maio de 2015	80%	70%
De 2015 até 2016	50%	40%
Limite novo (março 2016)	70%	60%

Fonte: G1 Portal de Notícias (CURY, 2016).

Mas, se o SBPE foi diretamente afetado pela crise, havendo a necessidade de forte restrição ao crédito, o mesmo parece não ter acontecido com o FGTS. Apesar deste fundo ter um perfil fortemente pró-cíclico, com aumento das retiradas e redução dos depósitos em momentos de crise, os dados mostram que houve um esforço em manter os inves-

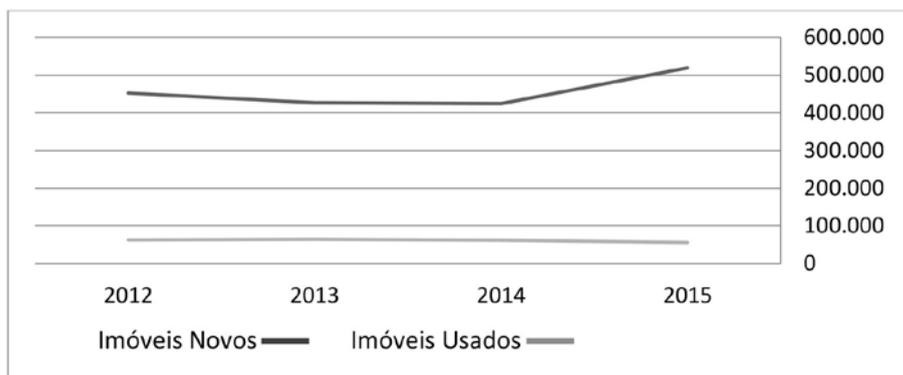
<sup>20</sup> Os dados indicam que o Governo vinha tentando manter a expansão da economia com base em uma manutenção do crédito, o que não foi seguido pelo setor privado que, desde a crise de 2008, mantém o mesmo patamar de volume global de crédito em relação ao PIB, com pequenas variações anuais (entre 27 e 29%). Ver UQBAR (2016, p. 19).

<sup>21</sup> Referentes a imóveis com valor acima de R\$ 750.000,00.

timentos em habitação com a utilização deste recurso. Enquanto em 2014 o número de unidades financiadas era de 486.219 (ligeiramente inferior aos números de 2013), em 2015 o total atingiu 574.493 em um portfólio de financiamentos que privilegiou amplamente os imóveis novos, conforme pode ser visto no Gráfico 2. E, se considerarmos os valores totais financiados, vemos que essa tendência fica ainda mais significativa, com taxas de crescimento bem mais elevadas em decorrência de uma ampliação do valor financiado por unidade. Esses dados podem ser visualizados no Gráfico 3 e no Gráfico 4. Essa pressão sobre os recursos do FGTS reflete certamente ainda o perfil expansionista dos preços imobiliários, impulsionados pela expansão do crédito.

**Gráfico 2.**

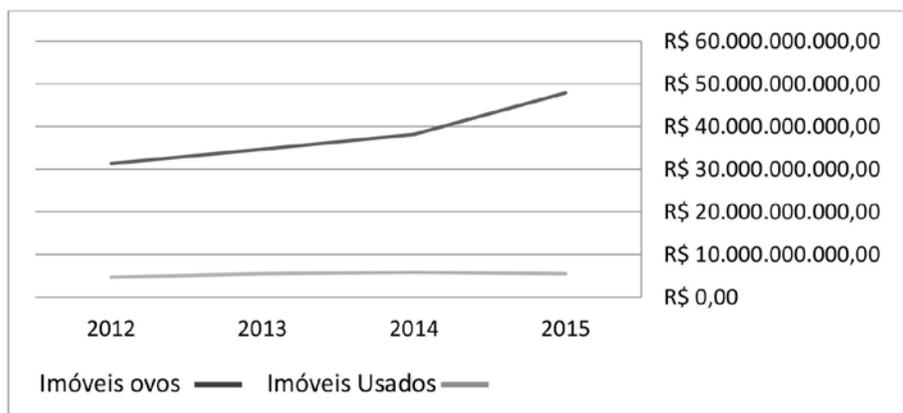
Variação no número de unidades (novas e usadas) financiadas pelo FGTS entre 2012 e 2015



Fonte: CBIC.

**Gráfico 3.**

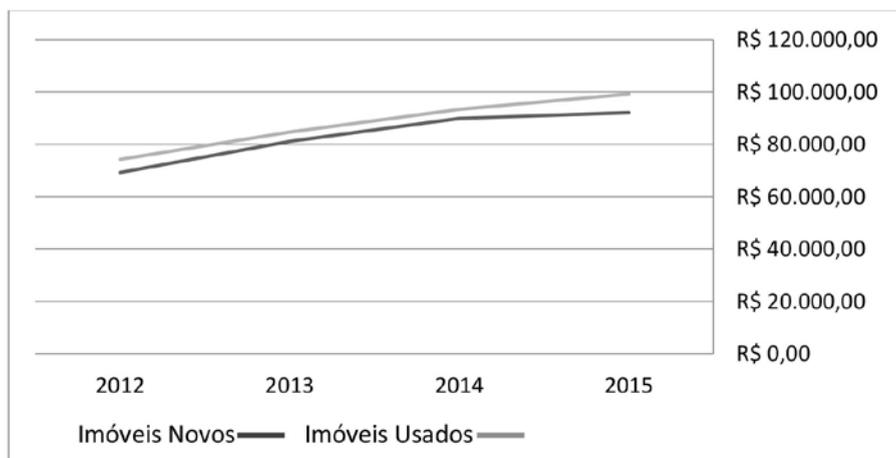
Valores financiados em habitação (imóveis novos e usados) pelo FGTS entre 2012 e 2015



Fonte: CBIC.

Gráfico 4.

Valores médios por unidades (novas e usadas) financiadas pelo FGTS entre 2012 e 2015

Fonte: CBIC<sup>22</sup>.

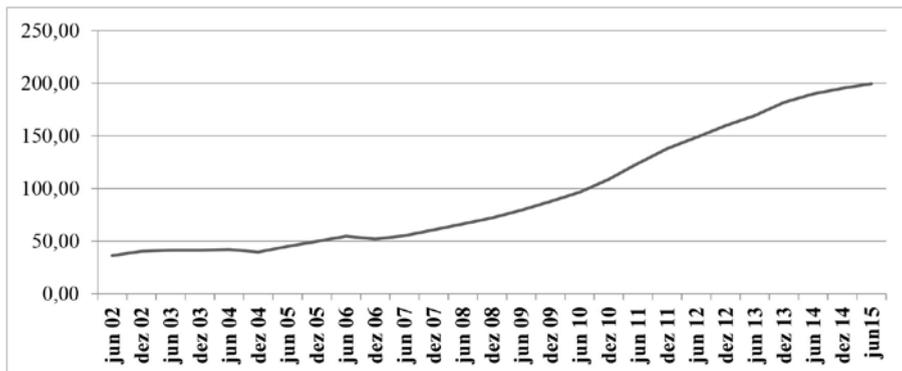
No âmbito dos instrumentos previstos no SFI também houve uma desaceleração no ano de 2015. O mercado de CRI's, que havia mostrado um crescimento significativo no ano de 2014 e atingido seu recorde histórico, passa a reverter essa tendência em 2015 e a reduzir a taxa de crescimento do montante emitido por essa modalidade. As emissões consolidadas em 2015 alcançaram R\$ 10,51 bilhões, marcando recuo de 37,9% em relação a 2014 (UQBAR, 2016). O relatório efetuado pela UQBAR (consultoria especializada em investimentos financeiros) – que anunciava para o ano de 2014 perspectivas favoráveis para o mercado de securitização, registrando o bom desempenho de outros papéis como as Letras de Crédito Imobiliário – passa em 2015 a reduzir a importância do setor imobiliário e a dar destaque para instrumentos de securitização ligados a outros setores, como o do agronegócio, que vinha apresentando um desempenho extremamente favorável naquele ano.

O recuo nos financiamentos, aliado aos impactos da crise econômica na demanda (principalmente a redução do emprego formal, diminuição da renda e aumento da taxa de juros), levou ao estancamento da alta de preços imobiliários, que vinha se sustentando pelo menos desde 2005. A partir do final de 2014, começam a se verificar os primeiros sinais da queda nos preços de venda e do mercado de

<sup>22</sup> Conforme disponível em: <<http://www.cbicdados.com.br/menu/financiamento-habitacional>>. Acesso em 20 out. 2016.

aluguéis, tendência que irá ganhar mais força ao longo do ano de 2015, conforme expresso no Gráfico 5.

**Gráfico 5.** Evolução da variação do preço dos imóveis entre junho de 2012 e abril de 2015



Fonte: FipeZap<sup>23</sup>.

Todo esse quadro atingiu fortemente as empresas do setor da construção civil. O setor de construção pesada foi o mais atingido, já que as empreiteiras eram mais dependentes das grandes obras públicas que vinham sendo efetuadas pelo Governo Federal desde as mudanças na política econômica de 2006, tendo sido diretamente envolvidas nos escândalos de corrupção que começaram a ser investigados a partir de 2014 no âmbito da “Operação Lava-Jato”. Os dados no quadro abaixo mostram que o macrossetor da construção civil, que vinha apresentando um crescimento expressivo até 2011, começa a apresentar perdas significativas em 2014 e, principalmente, em 2015, quando apresenta uma taxa negativa de 7,6%, superior à queda apresentada pelos outros setores da economia. Em 2014 o setor já havia registrado redução de suas atividades e no biênio 2014-2015 o segmento registrou queda de 8,43%. Esse mesmo movimento pode ser verificado nas grandes construtoras que optaram por abrir o seu capital a partir de 2004 e que apostaram nos instrumentos oferecidos pelo SFI, passando a registrar prejuízos nesse mesmo período. Esses dados estão expressos na Tabela 4, que indica as taxas de lucro e prejuízo das 10 maiores empresas do setor em 2014 e 2015.

<sup>23</sup> Conforme dados disponíveis em <<http://www.zap.com.br>>

**Tabela 3.** Variação do percentual do PIB por setores da economia (2010-2015)

Ano	Indústria	Construção Civil	Agropecuária	Serviços	VAB pb	PIB pm
2010	10,2	13,1	6,7	5,8	7	7,5
2011	4,1	8,2	5,6	3,4	3,7	3,9
2012	-0,7	3,2	-3,1	2,9	1,6	1,9
2013	2,2	4,5	8,4	2,8	2,9	3
2014	-0,9	-0,9	2,1	0,4	0,1	0,1
2015	-6,2	-7,6	1,8	-2,7	-3,3	-3,8

Fonte: Banco de Dados CBIC<sup>24</sup>.

**Tabela 4.** Lucros e prejuízos das 10 maiores construtoras do país no primeiro semestre de 2015.

Empresas	2014	2015	Varição percentual
MRV	482,18	265,48	-44%
EZTEC	217,85	235,18	8%
Cyrela	332,35	218,55	-34,20%
Even	102,48	79,09	-22,80%
Direcional	92,89	64,02	-31,10%
Tecnisa	115,79	61,37	-47%
Gafisa	-40,46	60,14	-248%
Helbor	101,43	35,55	-65%
JHSF	25,21	17,31	-31,3%
Adolpho Lindemberg	3,07	6,68	117,6%
Trisul	12,38	5,97	-51,80%
Rodobens	33,65	2,39	-92,9%
Azevedo Imob.	4,08	0,98	-75,80%
Lix da Cunha	-3,81	-4,92	29,10%
CR2	-17,63	-5,04	-71,40%
Viver	-141,2	-111,49	-21%
João Fortes	-62,5	-143,04	128,90%
Rossi	7,12	-206,48	-3000%
PDG	-132,57	-392,72	196,20%

Fonte: Revista Exame<sup>25</sup>.

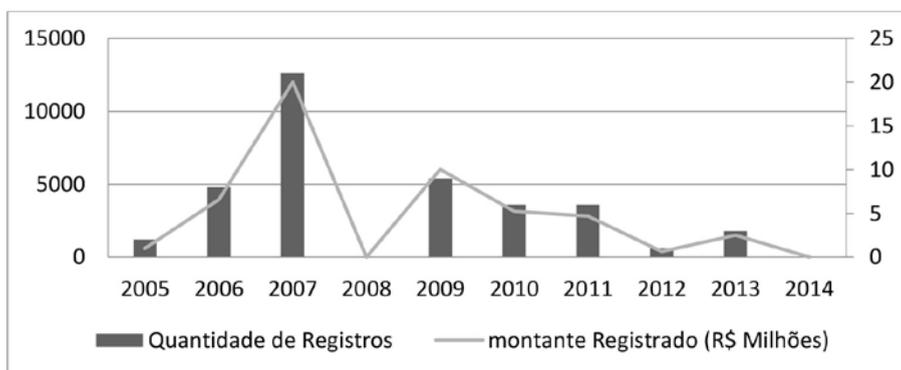
Esses reflexos haviam se mostrado evidentes em 2014 com a redução da oferta pública de ações do setor e com a queda acentuada da valorização das ações destas empresas, tendência que se acentuou em 2015

<sup>24</sup>Conforme dados disponíveis no site <<http://www.cbicdados.com.br/menu/pib-e-investimento/pib-brasil-e-construcao-civil>>. Consultado em 28 de março de 2016.

<sup>25</sup> Conforme disponível em <<http://exame.abril.com.br//negocios/noticias/lucros-e-prejuizos-das-maiores-construtoras-no-1o-semester/lista>> Consultado em 29 de março de 2016.

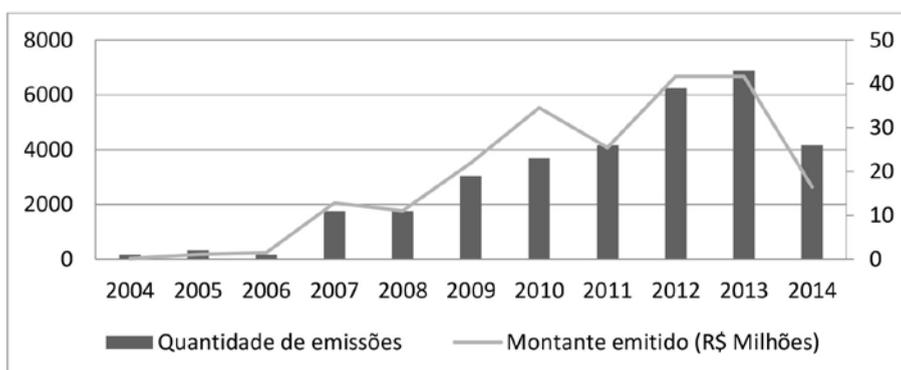
como mostram o Gráfico 6 e o Gráfico 7, apresentados em seguida. O quadro de altas taxas de juros em 2014 favoreceu, uma vez mais, captações através de títulos de dívida (como as debêntures) em contraponto à opção de captações via emissão de ações. Mesmo assim, o impacto do baixo crescimento econômico na demanda do setor imobiliário e do estado atual de saúde financeira da maioria das empresas do setor diminuiu a capacidade destas de colocação de títulos de dívida junto ao mercado investidor. Assim, os números referentes às ofertas e emissões de debêntures realizadas em 2014 refletiram este contexto<sup>26</sup>. Também no mercado primário de cotas de Fundos de Investimento Imobiliário (FII), um segmento de fortíssima expansão até meados de 2013, registrou-se um volume anual muito abaixo daqueles referentes aos três anos anteriores.

**Gráfico 6.** Oferta Pública Primária de Ações de Empresas do Setor Imobiliário.



Fonte: UQBAR (2016).

**Gráfico 7.** Emissões Primárias de Debêntures de Empresas do Setor Imobiliário.



Fonte: UQBAR (2016).

<sup>26</sup> Em 2015 os entes públicos passaram a recorrer também ao lançamento de debêntures no

Desde o ano de 2014, a conjuntura econômica e política já anunciava nuvens e tempestades à frente. Nesse contexto, com a crise econômica já claramente anunciada, a crise política ganhando contornos críticos, e o governo tendo adotado uma estratégia conservadora na economia (com reflexos na contenção dos gastos públicos), o lançamento do PMCMV3 foi sendo sucessivamente adiado. Uma das razões para esse adiamento dizia respeito ao fato de que o programa exigia vultosos recursos orçamentários na forma de subsídios à demanda, voltados para os beneficiários enquadrados na Faixa 01 (com renda familiar mensal de até três salários-mínimos)<sup>27</sup>. Após a sua reeleição em 2014, Dilma Rousseff convoca Joaquim Levy para o Ministério da Fazenda com o compromisso de efetuar um rigoroso ajuste fiscal, articulando cortes de despesas públicas, aumento de impostos, além de um aumento da taxa básica de juros. Tais medidas começaram a ser adotadas em 2015 e tiveram um forte impacto na economia. As tendências recessivas já anunciadas iam aumentando e levando a um desempenho extremamente negativo em termos de crescimento, com o PIB chegando a registrar em 2015 uma taxa negativa de -3,8%. Além disso, o Brasil perdeu mais de 1,5 milhão de postos formais de emprego, a inflação encerrou o ano em 10,67% – a maior desde 2002 (12,53%) – e os juros atingiram 14,25% ao ano, seu maior patamar em quase uma década.

Nesse mesmo ano, a crise política evoluiu significativamente, com o aumento das denúncias de corrupção se estendendo a uma série de órgãos e empresas públicas ligadas ao Governo Federal, atingindo políticos ligados a diversos partidos de dentro e fora da base aliada. Tal processo foi acompanhado por uma série de operações cinematográficas e desproporcionais efetuadas pela Polícia Federal e por uma atuação dura dos setores do Poder Judiciário envolvidos. Com o apoio da grande mídia, foi sendo construída uma narrativa centrada essencialmente na criminalização do Partido dos Trabalhadores (semelhante ao ocorrido anteriormente no processo do “Mensalão”) e na culpabilização de Dilma Rousseff (e, em certa medida, do ex-Presidente Lula) pela situação econômica do país. Aos poucos, os partidos da base aliada foram abandonando o governo e tornando a relação do

---

mercado, visando mitigar o estresse fiscal, captando recursos através de venda da dívida ativa (dívida tributária de contribuintes após a implementação de programas de refinanciamento da dívida ativa).

<sup>27</sup> Lembrando que os subsídios da Faixa 2 vêm de recursos do FGTS, não exigíveis.

Poder Executivo com o Congresso Nacional cada vez mais intempestiva, impedindo, assim, a governabilidade e a aprovação de qualquer iniciativa proposta. Nas ruas, as grandes manifestações públicas se revezavam em atos contra e a favor do governo, alimentando uma animosidade que seguiu até a conclusão do processo de *impeachment* sofrido pela Presidenta em agosto de 2016.

#### 4. Considerações finais: O que esperar do Programa Minha Casa Minha Vida 3?

De que forma se pode avaliar, então, a ação governamental dos últimos anos em relação ao direito à moradia? Por um lado, a política habitacional ganhou centralidade na agenda governamental em níveis não vistos desde a época do BNH, e com a diferença de ampliar de forma significativa o volume de subsídios – fosse a partir do FGTS, fosse a partir de recursos do Tesouro alocados no FAR –, permitindo que fossem efetivamente beneficiados setores de baixíssima renda que até então estavam excluídos da ação governamental. Foram também significativos os recursos alocados no PAC-Favelas, beneficiando, através da urbanização, uma melhoria significativa das condições de vida da população residente em assentamentos precários. Por outro lado, após a edição de duas versões do PMCMV<sup>28</sup> e o consequente esvaziamento do SNHIS, cabe refletir sobre a sustentabilidade desse modelo de política, assim como pelos seus impactos sobre a estruturação das cidades brasileiras.

O PMCMV se estrutura sobre um modelo de mercantilização do bem que se propõe a ofertar a moradia a partir da transferência (ou aquisição) da propriedade do bem. Um primeiro impacto sobre a sustentabilidade do programa diz respeito ao fato de que, uma vez transferido, o bem tem um valor de mercado, o que permitiria ao beneficiário capitalizar o valor monetariamente, transferindo-o para outra pessoa. Isso pode significar – e ocorre frequentemente – que essa transferência implique em um desvio em relação aos objetivos sociais do programa, já que acabariam sendo beneficiadas pessoas de faixas de renda mais elevadas, que se aproveitariam dos subsídios promovidos. Por conta desse problema, o programa estabelece um

---

<sup>28</sup> Considerando que o PMCMV3, lançado já no final do governo Dilma, encontra-se suspenso, sendo pouco provável a sua retomada, pelo menos no curto e médio prazo.

conjunto de limitações visando evitar transferências prematuras, mas há sempre o risco de transações realizadas informalmente. Um outro problema, mais sério, diz respeito ao fato de que uma política habitacional dotada de amplos recursos de subsídios e financiamentos direcionados tem como consequência imediata um aquecimento do mercado e uma tendência à elevação dos preços da terra, cuja oferta tem pouca elasticidade em relação à demanda. A elevação dos preços da terra, aliada, ainda, ao aumento da demanda por insumos para a produção, gera um crescimento dos custos de produção significativamente superior à valorização média de outros bens e à inflação. Para enfrentar esse problema, a proposta original de política habitacional presente no Projeto Moradia colocava em plano relevante a adoção de medidas de controle da valorização e da especulação com a terra. Isso, todavia, não aconteceu, o que levou a que a cada edição do PMCMV se fizessem reajustes significativos dos valores teto de produção, implicando em um crescimento dos gastos públicos com subsídios superior ao crescimento do volume de produção. Este foi um dos fatores que pode ter levado ao sucessivo adiamento do lançamento da terceira edição do programa, já que o governo, em 2015, havia adotado medidas importantes de contenção dos gastos e de ampliação dos juros.

Além desses problemas, os trabalhos de avaliação desenvolvidos no âmbito da rede Cidade e Moradia (CARDOSO; LAGO, 2015; SANTO AMORE; SHIMBO; RUFINO, 2015) mostram que os empreendimentos, particularmente na Faixa 01 do Programa, apresentam graves problemas de inserção urbana. A busca por terrenos mais baratos, visando viabilizar a produção e garantir as margens de lucro previstas, levaram as empresas a elaborar projetos em áreas periféricas, muitas vezes completamente fora do perímetro urbano, em condições de infraestrutura e acessibilidade aos transportes e serviços precária. A longo prazo, esse fato leva a que os governos locais sejam premidos a investir em infraestrutura para viabilizar esses empreendimentos. Caso isso não ocorra, poderemos experimentar situações de progressiva decadência física e social dos novos conjuntos.

A experiência internacional, assim como o caso chileno em particular, tem mostrado de forma bastante expressiva que a criação de conjuntos habitacionais voltados exclusivamente para famílias de baixíssima renda e isolados do ambiente urbano mais central gera problemas de segregação e isolamento social, com consequências

previsíveis de aprofundamento das situações de vulnerabilidade e precariedade social dessas famílias. Nesse contexto, e favorecidos ainda pelo isolamento dos novos conjuntos, a dominação desses espaços por quadrilhas de traficantes ou por grupos de milícia é uma consequência inevitável, e que já vem sendo amplamente observada na maioria das grandes cidades beneficiadas pelo programa.

Ao interromper a ação de municipalização da política habitacional que vinha sendo desenvolvida desde a extinção do BNH, o PMCMV também gera novos problemas de sustentabilidade a longo prazo. Se, por um lado, sem dúvida, os municípios brasileiros apresentam enormes dificuldades financeiras e administrativas para gerenciarem os programas sociais, e particularmente a política habitacional, por outro lado, o que vinha sendo construído progressivamente pelo SNHIS era um modelo que sinalizava às administrações locais a necessidade de investir em capacidade institucional e em abrir espaços participativos na gestão local. Isso poderia significar, a médio e longo prazo, a criação de um sistema que fosse mais eficaz e eficiente no atendimento às demandas locais e que pudesse, de forma mais efetiva, criar modelos de intervenção capazes de evitar ou reduzir o impacto dos problemas acima apontados. A brusca interrupção do funcionamento do SNHIS sinalizou aos municípios que não seria absolutamente necessário investir em capacidade institucional, já que a única coisa que lhes era solicitada no novo programa era cadastrar a população e comparecer às inaugurações. Com isso, perdeu-se a oportunidade de consolidar práticas mais universalistas e eficientes de ação local que permitissem a construção de uma política habitacional mais sustentável.

A centralidade do Programa Minha Casa Minha Vida na política do governo acabou tendo outras consequências. Os programas de urbanização de favelas, que vinham sendo a principal ação de política habitacional desenvolvida pelos governos locais, fortalecidos pelo PAC-Favelas, foram progressivamente sendo esvaziados já que o novo programa aparecia como muito mais eficiente e ágil nas contratações e entregas de produtos. Paralelamente, verificaram-se sucessivas campanhas nos meios de comunicação que colocavam a necessidade das retomadas das remoções num processo claro de deslegitimação do direito à moradia enquanto direito às populações residentes em assentamentos precários em permanecer morando em seus domicílios e, ao mesmo tempo, de se beneficiarem de melhorias em acessibilidade e acesso a equipamentos públicos. Esse processo foi particularmente

mais grave nas cidades que foram objeto dos grandes eventos esportivos realizados no país – mais fortemente ainda no Rio de Janeiro.

O quadro que se apresenta atualmente torna difícil ou impossível exercícios de futurologia. O que se desenha neste momento de crise pós-*impeachment* é uma reversão das políticas sociais e de garantia de renda e emprego adotadas pelo *lulismo* com ascensão muito forte das visões conservadoras e neoliberais. Por outro lado, anunciam-se, também, movimentos de resistência por parte dos sindicatos e movimentos sociais. Cabe sempre lembrar que o *lulismo*, embora contemplando pouco o reformismo fortemente sugerido pelos movimentos sociais, conseguiu manter uma relativa paz social, uma vez que esses setores se viam de alguma forma representados pelo partido no poder, ou tinham canais de interlocução que permitiam de alguma forma canalizar demandas. Na ausência dessa interlocução e com ascensão das visões e propostas liberais, é grande a probabilidade do enfrentamento.

Do ponto de vista da política habitacional, não é claro o que vai acontecer, mas o que é mais evidente é que o setor da construção, mais fortemente beneficiado pelo PAC e PMCMV, se encontra financeiramente quebrado e sem legitimidade para reivindicar políticas de governo. Considerando-se, ainda, que possíveis alocações de verbas, ainda que em pequenos montantes e fragmentadas, são elementos importantes da reprodução do padrão clientelista que orienta em larga medida nosso cenário político, é possível que a política habitacional e as políticas urbanas passem, mais uma vez, a estarem sob o controle dos caciques partidários, reproduzindo o modelo do segundo governo FHC. Quanto aos recursos do FGTS, é também possível que ocorra um afrouxamento das medidas destinadas a ampliar o gasto em habitação e saneamento, e que esse recurso venha, novamente, a ser disputado pelo setor rentista.

Tudo isso são hipóteses. Mas, o que parece mais claro é que a oportunidade de construção de uma política de desenvolvimento urbano de longo prazo, pautada em princípios de universalidade, de democracia e de redução das desigualdades, que se desenhava no âmbito do SNHIS, parece agora bastante distante.

## Referências

AVERBUG, A.; GIAMBIAGI, F. A crise brasileira de 1998/1999. Origens e consequências. **Textos para Discussão**, n. 77, BNDES, mai. 2000. Disponível em: <<http://www.>

[bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/Publicacoes/Consulta\\_Expressa/Tipo/Textos\\_para\\_Discussao/200005\\_3.html](http://bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Publicacoes/Consulta_Expressa/Tipo/Textos_para_Discussao/200005_3.html)>. Acesso em 22 jan. 2014.

BONATES, M. F. **Ideologia da casa própria... Sem casa própria**: O Programa de Arrendamento Residencial na cidade de João Pessoa-PB. 2007. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal, 2007.

BONDUKI, N. Do projeto Moradia ao Programa Minha Casa Minha Vida. **Teoria e Debate**, vol. 82, 2009.

BONDUKI, N. **Origens da habitação Social no Brasil**: arquitetura moderna. Lei do Inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Estação Liberdade, 1998, 344 p.

BONDUKI, N. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Revista eletrônica de Arquitetura e Urbanismo**, n. 1, p. 70-104, 2008.

BOTELHO, A. **O urbano em fragmentos**. A produção do espaço e da moradia pelas práticas do setor imobiliário. São Paulo: Annabume, 2007.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. "A reestruturação do setor imobiliário e o Programa Minha Casa Minha Vida". In: MENDONÇA, J.; COSTA, H.S. (org.). **Estado e capital imobiliário**. Convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro. Belo Horizonte: Editora c/Arte, 2011.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. "Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos de política habitacional no Brasil". IN: CARDOSO, A. (org.) **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CARDOSO, A. L.; JAENISCH, S. T. Nova política, velhos desafios: problematizações sobre a implementação do programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. **E-metropolis: Revista eletrônica de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 5, pp. 6-19, 2014.

CARDOSO, A. L.; LAGO, L. **Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana do Rio De Janeiro**: Impactos urbanos e sociais. Relatório final da pesquisa referente à chamada pública MCTI/CNPq/MCIDADES nº11/2012. Linha Temática 1 - Aspectos de desenho, implementação e avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida. Rio de Janeiro/Brasília, 2015.

CARDOSO, A. L. (org.) **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CARDOSO, A. L. "Lulismo, política habitacional e a reestruturação do setor imobiliário: reflexões sobre o programa Minha Casa Minha Vida". In: FERNANDES, A. C.; LACERDA, N.; PONTUAL, V. (Org.). **Desenvolvimento, planejamento e governança**: expressões do debate contemporâneo. 1ed. Rio de Janeiro: Letra capital, 2015, v. 1, pp. 297-324.

CARDOSO, A. L.; ARAUJO, F.; JAENISCH, S. T. Morando no Limite: Sobre Padrões de Localização e Acessibilidade do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. IN: XV Encontro da Associação Nacional de Planejamento Urbano e Regional. **Anais...** ANPUR, Recife, 2013.

CARDOSO, A. L.; JAENISCH, S. T.; ARAUJO, F. The social imaginary of home

ownership and its effects: reflections about real state in Brazil. In: ISA RC43 Conference 2013 Book of Proceedings. **Anais...** Amsterdam, University of Amsterdam, 2013.

CARDOSO, A. L.; RIBEIRO, L. C. Q. (Orgs.). **A Municipalização das Políticas Habitacionais** - Uma Avaliação da Experiência Recente (1993-1996). Rio de Janeiro: Observatório - IPPUR/UFRJ-FASE, 2000.

CURY, A. (2016). Caixa anuncia lucro de R\$ 7,2 bilhões e medidas para crédito imobiliário. **G1 Portal de Notícias**, 8 mar. 2016. Disponível em: < <http://g1.globo.com/economia/negocios/noticia/2016/03/lucro-da-caixa-economica-sobe-para-r-72-bilhoes-em-2015.html>>. Acesso em 20 out. 2016.

FIX, M. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**. 2011. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico). Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico, Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2011.

FIX, M.; ARANTES, P. **Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação**. Jundiaí: Human Rights in Brazil, 2009.

LEAL, J. A. A. **Financiamento do investimento em habitação**: requisitos para uma estrutura funcional. 1999. Tese (Doutorado em Economia). Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1999.

MARICATO, E. Por um novo enfoque teórico na pesquisa sobre habitação. **Cadernos Metrópole (PUC-SP)**, v. 21, 2009.

MARICATO, E. **O impasse da Política urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2012, cap. 1, pp. 15-89.

NAIME, J. Política de Habitação Social no Brasil pós 2003: incentivos e barreiras estatais à produção associativa. In: LAGO, L., (org.). **Autogestão habitacional no Brasil**: utopias e contradições. Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrópoles, 2012.

PAULANI, L. M. **Brasil Delivery**: servidão financeira e estado de emergência econômico. São Paulo: Boitempo, 2008.

PEREIRA, A. **Intervenções em centros urbanos e conflitos distributivos**: modelos regulatórios, circuitos de valorização e estratégias discursivas. 2015. Tese (Doutorado em Direito). Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

ROLNIK, R. Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de Reforma Urbana no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 11, n. 2, nov. 2009.

ROLNIK, R.; NAKANO, K. (2009). Direito à moradia ou salvação do setor? **Jornal Folha de São Paulo**, 14 mar. 2009. Disponível em: < <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaio/fz1403200909.htm>>. Acesso em 20 out. 2016.

ROYER, L. O. Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

SANFELICE, D. Financeirização e a produção do espaço urbano no Brasil: uma contribuição ao debate. **Revista EURE**, v. 39, n. 118, pp. 27-46, set. 2013.

SANTO AMORE, C.; SHIMBO, L.; RUFINO, B. (orgs.). **Minha Casa... E a cidade?** Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015

SINGER, A. Raízes sociais e ideológicas do lulismo. **Novos Estudos CEBRAP** n° 85, pp. 83-102, 2009.

SINGER, A. Cutucando onças com varas curtas: O ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014). **Novos Estudos**, n. 102, jul. 2015.

UQBAR Educação e Informação Financeira Avançada Ltda. (2015). **Guia do Investidor – Fundo de Investimento Imobiliário**. São Paulo, 2015.

UQBAR Educação e Informação Financeira Avançada Ltda. (2016). **Anuário Finanças Estruturadas 2016**. São Paulo, 2016.

PARTE I

**QUESTIONANDO OS INDICADORES:  
NECESSIDADES, DEMANDAS E RISCO**



## CAPÍTULO 1

# O que o indicador indica? O *deficit* habitacional no Brasil e as disputas em torno de sua elaboração, em meados dos anos 1990

*Endyra de Oliveira Russo*

### Introdução

As estatísticas públicas podem ser tomadas como meio de conhecimento, discutindo-se sua exatidão ou pertinência quanto ao fenômeno social a ser apreendido. Podem, no entanto, ser vistas como objeto do conhecimento quando passam a ser observadas, de maneira principal, as condições sociais de existência dos conceitos e medidas que embasam a forma de mensuração do problema social identificado, adotando-se, dessa maneira, uma abordagem sintomática ao invés de crítica, conforme sistematiza Besson (1995).

Este trabalho buscou abordar o indicador *deficit* habitacional, a partir dessa segunda ótica. Elaborado pela Fundação João Pinheiro para o governo federal em meados da década de 1990, e utilizado ainda hoje com algumas alterações, tal indicador tinha como finalidade orientar as definições da política nacional de habitação em contexto de reestruturação institucional do setor. Ao descrever uma trajetória de construção deste mensurador, pôde-se observar as disputas travadas tanto no campo das pesquisas estatísticas quanto naquele da política habitacional. Verificou-se, por um lado, o quanto esta construção conceitual está condicionada às características (e limitações) dos dados estatísticos, de abrangência nacional, disponíveis à ocasião, cuja produção, por sua vez, reflete o resultado de lutas históricas pelo desenvolvimento do conhecimento. Reconheceu-se, por outro lado, o quanto essa metodologia oficial internaliza, nas opções operatórias efetuadas pelos responsáveis pela sua elaboração (estatísticos ou cientistas sociais), parte das disputas políticas e sociais presentes no campo político da habitação, pela definição das prioridades de alocação de investimentos.

Foi possível com isso, ainda de que de forma preliminar, configurar a relação – proposta no arcabouço teórico-metodológico de Bourdieu (1998; 2004) acionado neste trabalho – entre as disputas presentes na produção do conhecimento e aquelas referentes à distribuição dos recursos (sobretudo econômicos) da sociedade. A identificação de metodologias alternativas à oficial apresentadas à época por setores interessados nos fundos públicos permitiu aproximar-se do entendimento de que a discussão metodológica de indicadores pode delinear uma forma de luta simbólica - ou seja, transfigurada, nas próprias palavras de Bourdieu (1998; 2004) – das disputas materiais.

O texto está dividido em três partes. Na primeira, busca-se construir a trajetória histórica do campo da estatística habitacional e da identificação do problema habitacional como *deficit*. Na segunda, a intenção é verificar de que maneira o indicador informa a política habitacional, e no caminho oposto, de que forma é informado por esta. Na terceira, ao apresentar a metodologia oficial e as alternativas a ela identificadas no período, pretende-se apontar como a mensuração do problema habitacional pode revelar interesses econômicos por trás do propósito científico de exatidão estatística. Além da consulta bibliográfica e documental, as entrevistas realizadas foram fonte importante de informação e reflexão para o entendimento aqui proposto, pelas quais agradeço aos vários entrevistados<sup>1</sup>.

## 1. A formação do campo<sup>2</sup> da estatística habitacional

As estatísticas públicas, como censos demográficos, pesquisas amostrais, registros administrativos etc. são importantes matérias-primas para o diagnóstico, análise e monitoramento das condições sociais e de vida da população, servindo também para a formulação de políticas e definição de investimentos, nas várias escalas de governo e setores da sociedade.

Para a transformação das estatísticas – o dado bruto –, em interpretações empíricas sobre a realidade é necessária alguma contextualização a partir de uma teoria social ou finalidade programática.

---

<sup>1</sup> Os nomes dos entrevistados foram suprimidos, optando-se pelo uso de siglas como pseudônimos.

<sup>2</sup> A noção de campo desenvolvida por Bourdieu (1998; 2004) pode ser definida como um campo de forças e de lutas no qual os agentes investidos de capitais lutam para transformar ou conservar as posições e relações estabelecidas no campo em estudo. Ela é utilizada aqui, conforme proposto por ele, como um instrumento analítico que faz com que se pense racionalmente.

Das quatro etapas propostas por Jannuzzi (2006) para essa tradução – quais sejam: definição do conceito abstrato a que refere o indicador, especificação das suas dimensões, obtenção das estatísticas pertinentes, e combinação das estatísticas para a criação do indicador –, a primeira e a segunda admitem que o estatístico ou aquele com a função de construir o indicador leve em consideração sua formação teórica ou julgamento sobre o que deve ser priorizado. Os indicadores sociais espelham, dessa forma, o que a visão de mundo dos técnicos permitiu ver.

Besson (1995), na mesma direção, já afirmara que as categorias estatísticas expressam os *a priori* baseados em certos consensos a respeito da realidade econômica, social, cultural etc. Conforme destacou, a técnica estatística pressupõe uma definição operatória. Nas palavras do autor, “o quanto requer um como: (...) o estatístico não se limita a contar; ele define (ou retoma definições impostas), ele classifica segundo essas definições e, *in fine*, conta o que classificou” (p. 51). Por trás de todo o método estatístico haveria, portanto, um processo classificatório, ou seja, “por detrás de toda informação estatística produzida se encontra um modelo conceitual, por meio do qual a realidade é filtrada” (p. 47). De fato, como demonstrara este autor, as estatísticas não teriam a capacidade de apreender propriedades dos objetos, mas somente as qualidades percebidas por aqueles (instituições ou organizações) que as formularam.

No Brasil, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a partir de 1937, é o órgão oficial para elaboração das pesquisas estatísticas e coleta de dados em nível nacional, sendo responsável pela definição do método e do arcabouço conceitual de seus vários levantamentos. É quem estabelece, portanto, uma visão (governamental) sobre a sociedade, a partir da definição das variáveis de investigação. Seus produtos – números relativos à população, renda, produto nacional, urbanização, emprego, natalidade e outros – são utilizados para apoiar políticas setoriais e avaliar seus resultados, o que pode vir a criar ou a limitar direitos e benefícios legais e financeiros para grupos, instituições e pessoas específicas.

Na opinião de Schwartzman (1997a), a agenda de órgãos públicos de estatística, como o IBGE, é, desse modo, estabelecida a partir da combinação de requisições do governo e de demandas sociais, além dos conceitos adotados por economistas, demógrafos e cientistas sociais e das metodologias desenvolvidas e testadas pelos estatísticos.

As agências internacionais, como o Gabinete de Estatísticas da União Europeia, o Banco Mundial, e instituições semelhantes, também procuraram contribuir na definição de padrões de comparação e no estabelecimento de uma agenda comum em estatística (SCHWARTZMAN, 1997b). Por estas razões, Schwartzman (1997a) acredita que a pluralidade de papéis e de interesses esteja na própria origem do campo das estatísticas públicas.

Exemplo disso, os questionários das pesquisas nacionais são objeto de disputas entre diversos setores. Por disporem de espaço limitado (se grandes demais, acabam por perder a precisão e o interesse dos entrevistados) e estarem sujeitos à manutenção das sequências históricas, o conteúdo das variáveis que são (ou deixam de ser) levantadas revelam disputas pela priorização do que é definido como interesse público.

### **1.1. Da moradia salubre ao habitat – as disposições internacionais sobre habitação**

Na concepção de Bourdieu (1998), é necessário um longo processo coletivo de dar a conhecer e de fazer reconhecer certos problemas como públicos, ou seja, como objeto de tomadas de posição oficiais. Por consequência, os objetos reconhecidos pela ciência oficial “variam ao sabor das flutuações da consciência social do momento” (1998: 36). De acordo com a bibliografia sobre o tema, a questão habitacional constituiu-se gradualmente a partir da concepção da saúde e da transmissão de doenças que começava a se desenvolver, tornando a insalubridade das habitações um problema público. Esse momento histórico coincide com os primeiros surtos de urbanização acompanhados de epidemias sanitárias em decorrência do grande afluxo de trabalhadores do campo para a cidade, em meados do século XVIII. O problema habitacional concebido como falta de habitação salubre origina-se no âmbito do higienismo, que buscou instituir critérios básicos de normalidade e adequação – a moradia higiênica – a partir dos quais se poderiam classificar as construções existentes. A quantificação estatística do *deficit* habitacional passou a se referir a todas as moradias classificadas como subnormais ou inadequadas (CARDOSO, 1998).

As primeiras regulamentações concernentes à Saúde Pública (Health Acts), que pretendiam regular o comportamento das famílias

na cidade e em suas moradias, datam da década de 1840. De acordo com Birchall (2002), no entanto, seria de 1880, por exemplo, a primeira Lei Habitacional inglesa (*Housing of the Working Classes Act*), que autorizava os governos locais a adquirirem e demolirem habitações pobres, realojando seus moradores em novas e salubres habitações<sup>3</sup>.

A associação entre qualidade da habitação e saúde passou a ser disseminada pelas agências internacionais. Em 1936, já se formava uma Comissão de Habitação dentro do Comitê de Especialistas em Meio Ambiente Saudável (que viria a ser, à época em 1948, a Organização Mundial de Saúde – OMS, que publicou estudos demonstrando preocupação com aspectos de isolamento térmico e acústico das habitações, iluminação natural e artificial, planejamento urbano, abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto (OMS, 1961).

A primeira Assembleia Mundial da Saúde, em 1961, enunciara a necessidade do controle na produção da habitação para garantir que ela (I) fornecesse o menor número possível de oportunidades para a transmissão direta de doença, especialmente infecções respiratórias e (II) incentivasse hábitos saudáveis nos ocupantes. O documento desse evento conferiu entendimento bastante amplo à saúde e à habitação. À primeira vista, como um estado de completo desenvolvimento físico, mental e bem-estar social e não meramente a ausência de doença ou enfermidade. A habitação, como estrutura física que fornece abrigo, mas também como ambiente residencial ou habitat, literalmente: a estrutura física que o homem utiliza para o abrigo e o entorno dessa estrutura, incluindo todos os serviços, instalações, equipamentos e dispositivos necessários ou desejados para o bem-estar físico, mental e social da família e do indivíduo” (OMS, 1961, p. 17). Entre as recomendações, encontravam-se itens claramente definidos com relação à altura do teto, tamanho dos quartos, meios de ventilação, etc. Em termos menos exatos eram apresentados, contudo, os requisitos de ordem fisiológica, psicológica e social, uma vez que o bem-estar estaria relacionado não com aspectos físicos, mas a “padrões de distribuição social das riquezas socialmente produzidas em cada sociedade” (*Idem*, p. 13).

A criação da ONU, em 1945, possibilitara a constituição de or-

---

<sup>3</sup>Essas medidas teriam sido largamente incorporadas no Brasil, levando a iniciativas de desinfecção dos bairros populares nas grandes cidades e à demolição de habitações populares, sem que, na maior parte das vezes, a construção de casas se desse em número suficiente (BONDUKI, 1998).

ganismos e agências especializadas e a adoção de Convenções e Tratados Internacionais específicos. Em 1976, teve lugar em Vancouver a primeira Conferência da ONU para o habitat que deu origem ao Programa e à Agência Habitat (UN-Habitat), criados para monitorar a questão da moradia nos diversos países, sobretudo naqueles em desenvolvimento. Importante enfatizar que a abordagem do problema da habitação era tratada sob enfoques diferentes entre os países desenvolvidos e aqueles em desenvolvimento. Enquanto nos primeiros o tema era muitas vezes a inadequação, em termos construtivos e locacionais, das habitações produzidas (desde 1930) em massa pelo Estado para alojar as famílias de baixa, nos demais a questão era a precariedade das habitações localizadas em assentamentos sem infraestrutura, resultado da rápida urbanização e da pobreza urbana, a despeito do avanço, em termos econômicos, que se pronunciava nesses locais. Conforme observa Jannuzzi (2006), na década de 1960, começaram

a se avolumar evidências do descompasso entre crescimento econômico e melhoria das condições sociais da população, e acentuavam-se as desigualdades sociais, coincidindo com a situação de crise do Estado de bem-estar social nos países desenvolvidos (p. 13).

A Declaração de Vancouver estabeleceu um conjunto de princípios voltados para a melhoria da qualidade de vida, que poderia ser alcançada por meio da distribuição mais equitativa dos benefícios do desenvolvimento econômico, dando ênfase, por exemplo, na urgência da regulação do uso da terra, já levantado na ocasião (ANTONUCCI *et al.*, 2009).

Essa 1976, como a realizada em 1996, teve grande influência na incorporação das demandas sociais na definição do problema habitacional, mostrando uma evolução no tratamento da questão. Para Antonucci e outros autores (2009), o caráter distintivo do enfoque de 1976 em relação à Conferência subsequente repousava justamente no destaque dado antes ao controle do poder público sobre os processos econômicos e sociais, fundamentado em um “discurso ideológico desenvolvimentista que acenava para as possibilidades de um crescimento econômico mais equilibrado através do planejamento” (s. p.). Maricato (2006) relata que, diferentemente, a tônica de 1996 passara a ser a

das parcerias e da participação social, além da controversa questão da redução do Estado como regulador do meio urbano.

Nessa nova ocasião, em Istambul, seriam adotados temas globais emergentes, visando o estabelecimento de programas e planos de ação (uma agenda<sup>4</sup>) para direcionar a atuação dos organismos e agências especializadas. Rolnik e Saule Jr. (1996) ressaltam que a própria dimensão dos problemas urbanos, fruto da urbanização acelerada em todo o planeta, teria trazido, ao longo daqueles 20 anos, novas questões para a II Conferência Habitat.

Conforme relatou SMA<sup>5</sup> à autora, a UN-Habitat pode ser considerada pioneira na sistematização de indicadores urbanos em nível mundial. Iniciado em 1991, o Programa de Indicadores de Habitação se tornou, em 1993, um Programa de Indicadores Urbanos de forma mais ampla, por meio do qual se produziram dois grandes bancos de dados - Base de Dados Global URBAN I e II -, um para a Conferência de 1996 e outro para a Habitat II + 5<sup>6</sup>.

Desde o evento em Istambul, os membros das Nações Unidas e demais parceiros se comprometeriam a dar continuidade ao monitoramento das condições urbanas globais e também em seus próprios países, bem como a apresentar relatórios periódicos, com foco nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, particularmente na Meta 11, qual seja: Melhorar substancialmente até 2020 as condições de vida de pelo menos 100 milhões de pessoas que vivem em favelas.

A estrutura de indicadores proposta pelo órgão revela o vasto espectro dado ao diagnóstico: um conjunto de indicadores-chave, dados qualitativos e indicadores extensos, que poderiam ser agrupados entre aqueles obtidos a partir dos Censos e de Pesquisas Domiciliares Nacionais (incluindo censos de saúde e sondagens de indicadores múltiplos) e aqueles a serem alcançados a partir de outras fontes (registros e estudos de instituições governamentais, comitês de habitação e agências, empresas estatais, instituições financeiras, polícia, ONGs, ou o uso de estimativas de pequenos grupos de especialistas), que deveriam versar sobre: (i) a

---

<sup>4</sup> A Agenda Habitat foi uma plataforma de princípios que deviam ser traduzidos em práticas que contribuíssem para o objetivo global das Nações Unidas de reduzir a pobreza e promover o desenvolvimento sustentável. Os países, entre eles o Brasil, comprometeram-se a implementar, monitorar e avaliar os resultados do seu Plano Global de Ação.

<sup>5</sup> SMA era consultora legislativa da Comissão de Desenvolvimento Urbano do Congresso Nacional (CDU), e teria participado, nos debates promovidos pelo Comitê Preparatório do evento.

<sup>6</sup> A Habitat II+5 foi realizada em 2001, em Nova York, com o objetivo de acompanhar o que tinha ocorrido no intervalo de cinco anos após a Conferência de 1996.

promoção da segurança jurídica da posse, (ii) promoção do direito à moradia adequada, (iii) a promoção do acesso equitativo à terra, (iv) a promoção da igualdade de acesso ao crédito e (v) a promoção do acesso a serviços básicos (UN-HABITAT, 2004).

Essa discussão internacional aparece refletida, mesmo que parcialmente, no desenvolvimento das estatísticas locais dadas as disposições próprias ao tema da habitação em âmbito nacional, como se verá a seguir.

## **1.2. O desenvolvimento da estatística habitacional no Brasil**

A produção e a oferta de dados estatísticos dependem de um conjunto de disputas quanto aos resultados das pesquisas e sua importância na resolução dos problemas públicos (JANNUZZI, 2006). Para o estatístico LAO<sup>7</sup>, como no passado a questão habitacional era resolvida localmente, o “mandonismo” não requisitava políticas mais objetivamente informadas, não havendo, dessa forma, demanda de informações ao IBGE. Segundo ele, a pressão demográfica e social nas cidades é que teria obrigado o Estado, a partir dos anos 1960, a reagir:

As Regiões Metropolitanas de São Paulo e do Rio de Janeiro estavam se expandindo e outras, como as de Belo Horizonte, Salvador, e Recife estavam se formando e isso, juntamente com o rebaixamento salarial dos anos do milagre econômico, criava um foco de tensão social (informação verbal).

Assim, para o entrevistado, a questão da habitação teria “aparecido” para o IBGE como vinculada à rápida expansão urbana e metropolitana e à necessidade de informação para subsidiar as políticas públicas, e conter a insatisfação da população.

O primeiro Censo moderno no Brasil seria realizado em 1940 e, de acordo com Jannuzzi (2006), procurando seguir as recomendações dos organismos internacionais no sentido de garantir melhor captação dos dados e comparabilidade dos resultados. Bonduki (1998) ressalta que, embora continuasse presente, a questão sanitária teria passado para o segundo plano nos debates sobre habitação social no contexto nacional-desenvolvimentista da era Vargas (1930-1945). A habitação passara a ser vista como condi-

<sup>7</sup> LAO trabalhava no Departamento de População e Indicadores Sociais do IBGE.

ção básica de reprodução da força de trabalho e, portanto, como fator econômico na estratégia de industrialização do país, além de elemento de formação ideológica, política e moral do trabalhador, decisiva na criação do novo homem e do trabalhador-padrão que o regime queria forjar. Para este autor, a moradia havia se tornado multidisciplinar, ampliando-se o diagnóstico sobre as condições habitacionais como também a elaboração de propostas que levavam em conta aspectos físicos, institucionais, urbanísticos, econômicos, jurídicos, sociais e ideológicos da questão. Nos Censos nacionais até 1960, contudo, as variáveis referentes à habitação limitavam-se ao acesso a serviços públicos de água, esgoto e iluminação elétrica, e com relação ao domicílio, sua espécie, estrutura, condição de ocupação, número de cômodos e de dormitórios.

Com os militares, a partir de 1964, as políticas urbanas (habitação e saneamento) passaram a ser centralizadas no Banco Nacional de Habitação (BNH), criado em 1966 para coordenar o então instituído Sistema Financeiro de Habitação (SFH)<sup>8</sup>. O regime ditatorial implantado teria permitido maior influência do governo nas prioridades do IBGE. Na década de 1970<sup>9</sup>, quando a população urbana brasileira excedeu a rural, houve a institucionalização da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD), por exemplo, nas quais as famílias responderiam questionários mais detalhados, possibilitando a obtenção de maiores informações sobre seu modo de vida e condições de habitação. Em 1970, o IBGE realizou o primeiro Censo Predial (nunca mais editado), que permitiu o conhecimento de todo o patrimônio edificado no território nacional. Com o apoio e suporte financeiro do BNH, na PNAD de 1977, o Instituto editou suplemento sobre habitação, levantando informações adicionais, tendo sido utilizadas na elaboração do Diagnóstico Habitacional pelo BNH.

Com este documento, lançado em 1978, o Banco objetivava construir e testar índices para o cálculo do *déficit* atual e da projeção do *déficit* habitacional bruto. Para o BNH, o *déficit* habitacional era uma medida de domicílios deficientes quanto às características físi-

---

<sup>8</sup> O SFH, sob a gestão BNH, foi estruturado com os recursos gerados pela criação, em 1967, do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, somados às poupanças voluntárias do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE).

<sup>9</sup> O BNH editou, em 1970, o Plano Nacional de Habitação e, no ano seguinte, o Plano de Habitação Popular.

cas, de infraestrutura e equipamento, bem como de domicílios com alta densidade de ocupação. As deficiências seriam avaliadas com base em um padrão mínimo, cujas condições de salubridade e higiene respeitariam os critérios estabelecidos pela OMS. Os domicílios que não atendessem a esses requisitos seriam considerados subnormais (BNH, 1978).

Entre as variáveis levantadas estavam o número de habitações, classificadas segundo a sua natureza; tipo de construção; materiais predominantes utilizados para piso, parede e cobertura; infraestrutura sanitária de abastecimento de água e energia elétrica; coleta de lixo domiciliar; situação do lote quanto aos aspetos de inundação e drenagem; utilização unifamiliar ou multifamiliar das moradias, e utilização do espaço residencial. As análises do Banco versavam sobre o dimensionamento do *deficit*, sua caracterização e projeção a curto prazo; aspectos demográficos (distribuição espacial, composição por sexo e idade e migrações); aspectos socioeconômicos (níveis de renda familiar e *per capita*, distribuição da renda, composição setorial do emprego e nível educacional); indicadores do mercado habitacional de compra, aluguel e construção de imóvel a curto prazo; e grau de familiaridade com o SFH<sup>10</sup> (BNH, 1978).

Propunha, ainda, identificar as pretensões das famílias em realizar transações imobiliárias<sup>11</sup>, além do *deficit* habitacional, reconhecia a parte das deficiências que poderiam ser sanadas ou recuperadas por meio da melhoria nas habitações ou nos serviços urbanos, considerada parcialmente inadequada. Nessa época, o próprio Banco passou a desenvolver políticas alternativas, como o Programa de Lotes Urbanizados, embora não recebessem o mesmo volume de investimentos que as políticas tradicionais de produção massiva por construtoras.

Taduzindo preocupações internacionais, entretanto, não teve continuidade, nem sequer chegou a ser calculado em 1978. Lançou, no entanto, as bases das variáveis a serem levantadas pelo IBGE e utilizadas pelos estatísticos nas análises habitacionais. Estabelecendo, em

<sup>10</sup> A intenção era saber o grau de conhecimento sobre os programas de aquisição da casa própria e de lotes urbanizados. O BNH possuía uma série de publicações didáticas destinadas a informar a população, por exemplo, sobre as alterações referentes à atualização monetária e correção das parcelas.

<sup>11</sup> Se referem às famílias que nos próximos 12 meses pretendiam efetuar alguma transação imobiliária, classificadas de acordo com a condição de acesso aos domicílios em que residem e os quais gostariam de adquirir, construir ou alugar, especificando-se o local, a finalidade, o tipo, o número de dependências e a área da habitação pretendida, assim como o comprometimento financeiro que os pretendentes declaram poder ter com habitação (BNH, 1978: 8).

certa medida, os agrupamentos ou categorias de análise, posteriormente adotados pela Fundação João Pinheiro e demais.

É no Censo realizado imediatamente após esse documento que se verifica uma ampliação de variáveis sobre domicílios, incorporando parte daquelas utilizadas na PNAD 1977<sup>12</sup>. No decorrer da década de 1980, porém, a crise fiscal fez com que o IBGE e outras tantas estruturas burocráticas do governo federal fosse atingido. Com a desestruturação do setor habitacional após a extinção do BNH, em 1986, a demanda por informações habitacionais direcionadas ao IBGE teria se tornado menor e mais esparsa, causando, conforme observou LAO (informação verbal) “um vácuo de demanda, que ajudou a produzir uma lacuna no levantamento das informações (...) [que] simplesmente não avançaram”<sup>13</sup>.

A despeito disso, segundo Jannuzzi (2006), os Censos e as PNADs teriam sido realizados regularmente com escopo temático cada vez mais abrangente, sendo o Censo brasileiro “um dos mais detalhados do mundo” (p. 41). Com relação às PNADs, Massena (2002) argumenta que a década de 1990 teria sido profícua no levantamento de novas informações sobre as características da estrutura dos domicílios (durabilidade, ocupação, titulação, tamanho, funções) e sobre serviços urbanos e bens duráveis<sup>14</sup>. Para essa pesquisadora, uma crescente utilização dos dados da PNAD se deveu ao surgimento de novos modelos e à criação de novos indicadores habitacionais, como aqueles utilizados para alimentar o sistema internacional de indicadores urbanos da UN-Habitat.

Além do tamanho dos questionários, as pesquisas dos Censos e PNADs têm limitações intrínsecas, pois seu preenchimento é auto-declarado pelos entrevistados, e suas variáveis têm formato operacional (nominal), diferentemente do conteúdo real (ou teórico) que pretendem os demandantes de informação. Mesmo assim, e embora

---

<sup>12</sup> Passam a ser também identificados os domicílios sem acesso a banheiro, além dos materiais de piso, teto e cobertura, conforme sistematização de Cavenaghi (2010).

<sup>13</sup> Esse mesmo entrevistado descreve o processo de desmonte, identificado ainda no início dos anos 1990: “[esse período] teria sido especialmente complicado para o IBGE, pois ocorreram várias demissões, com quase duas mil pessoas postas em disponibilidade às vésperas do Censo de 1990 que, por conta disso, só pôde ser realizado em 1991”.

<sup>14</sup> Em 1992, por exemplo, haveria um acréscimo significativo no número de quesitos sobre domicílios. Se até 1990 existiam 18 quesitos, em 1992 eram 12 e no final da década, 32 quesitos, contudo, pouco mais de 1/3 dos 32 quesitos da PNAD 2001 diziam respeito aos bens duráveis (telefone, fogão, geladeira, TV, freezer, rádio, filtro, máquina de lavar, microcomputador) (MASSENA, 2002).

em contexto de descentralização administrativa após a Constituição de 1988, essas pesquisas eram a principal fonte de informação para as políticas, inclusive em âmbito local, uma vez que os demais cadastros e registros administrativos públicos geralmente não possuem plena confiabilidade ou cobertura abrangente (JANNUZZI, 2006). Por essa razão, foram utilizadas de forma exclusiva para o cálculo do *deficit* habitacional nacional, limitação que o sistema de indicadores UN-Habitat propusera evitar.

### 1.3. Nacional x Internacional

Segundo Schwartzman (1997b), apesar da constante pressão internacional na direção da padronização, um exame mais detalhado mostra uma ampla gama de variações no modo como os órgãos de estatística locais respondem às demandas de seus diferentes clientes e comunidades profissionais. No Brasil, um dos aspectos principais, com impacto importante o cálculo do *deficit* habitacional, se refere ao conceito de família utilizado pelo IBGE.

A recomendação da ONU é que fosse utilizado como unidade primária de recenseamento o conceito de *hogar* ou *household* (unidade doméstica), que identifica pessoas, ou indivíduo, que se agrupam para satisfazer necessidades de alimentos e outros bens essenciais para a vida (ONU, 1998; 2007; 2010). Nos Censos brasileiros (até 2010) foi adotado o domicílio como unidade censitária. Embora a definição de domicílio utilizada por ambas instâncias seja similar<sup>15</sup>, esse fato gera discrepância numérica relevante em relação à contagem das famílias. Segundo Cavenaghi (2010), o agrupamento proposto pela ONU adota a noção fundamentada nos rendimentos, posses e consumo. No caso brasileiro, a família parental, com vínculos de reprodução baseados em consanguinidade, adoção ou conjugalidade, seria dominante, justificando a priorização do vínculo não econômico. Em decorrência dessa concepção, desde 1960, a contagem das famílias brasileiras tem sido cada vez mais fragmentada<sup>16</sup>, nuclear, gerando aumento do número do *deficit*

<sup>15</sup> Domicílio é o local estruturalmente separado e independente que se destina a servir de habitação a uma ou mais pessoas, ou que esteja sendo utilizado como tal.

<sup>16</sup> Em 1960, foram diferenciadas as famílias conviventes parentais das não parentais, essas últimas passando a responder um formulário diferente. No Censo de 1970, a família convivente passaria a ser tratada com questionário diferente mesmo quando aparentada. Com isso, teria havido um aumento significativo do número de famílias recenseadas em relação ao número

habitacional em função da inclusão das famílias que coabitam com a família principal (conviventes)<sup>17</sup>.

Se para a coleta de informações o conceito de família adotado pelo IBGE é aquele que torna a operação censitária mais correta possível, este não deveria ser utilizado para estudos específicos sobre comportamentos familiares, explica Rodriguez (1999 *apud* CAVENAGHI, 2010). Isso tem sido uma das principais críticas da demografia à metodologia adotada no Brasil, que não leva(va)<sup>18</sup> em conta as diferentes pretensões, arranjos familiares, etapas de vida etc., acarretando um *deficit* nacional razoavelmente mais elevado do que o de outros países, além de revelar a inexatidão de certas comparações internacionais (CAVENAGHI, 2010).

Para Schwartzman (1997b), são diversas as razões que levam à resistência à padronização, sendo a mais imediata aquela oriunda da necessidade de se obter os recursos para a realização do trabalho. Segundo ele, “se os números produzidos por uma instituição são adotados por todos, essa instituição irá conseguir os recursos e o apoio para continuar seu trabalho, enquanto outras irão se eclipsar” (p. 14). Esse apoio depende da legitimidade desta instituição e dos interesses nos números por ela apresentados, uma vez, por exemplo, que diferentes estimativas de distribuição de renda podem levar a diferentes políticas de investimento e de alocação de recursos por parte dos governos. Portanto, “a tendência para a unificação não acontece sem tensões, uma vez que está sempre em jogo quem irá estabelecer os padrões e controlar o processo de produção e avaliação de dados” (p. 23).

De acordo com o demógrafo JEA<sup>19</sup>, a mensuração do problema da habitação na forma de *deficit* seria de fato uma construção política, que teria ocorrido, sobretudo na América Latina, visto que em países

---

de domicílios recenseados. Mas, este aumento seria na verdade “somente devido a mudanças na forma de enumerar as unidades primárias no Censo e não um aumento real no número de famílias em comparação com o número de domicílios” (CAVENAGHI, 2010, p. 13). No Censo seguinte, de 1980, as famílias conviventes foram recenseadas no mesmo questionário da família principal, mas não impediu que continuassem a ser computadas como conviventes, por meio de verificações ex-post.

<sup>17</sup> Família única é o núcleo familiar da pessoa responsável pelo domicílio com apenas uma família. Já famílias conviventes são os demais núcleos familiares em um mesmo domicílio.

<sup>18</sup> Em 2007, após intenso processo de convencimento pelo Ministério das Cidades (criado em 2003), o IBGE teria inserido na PNAD pergunta sobre os motivos da coabitação, o que teria podido reduzir em até 40% esse componente do *deficit*, excluindo-se dele a coabitação voluntária. Esse recurso permitiu uma estimativa preliminar, uma vez que a pergunta não foi efetuada nas edições posteriores.

<sup>19</sup> JEA era professor e pesquisador da Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE) do IBGE.

da Europa e dos Estados Unidos não é adotada essa metodologia. Tal construção, diz ele em entrevista para a autora, “remete à noção de que o Estado vai interferir para resolver o problema construindo casa”. A questão, segundo ele, poderia ser encarada de forma diferente, sugerindo considerar, por exemplo, “que tem sempre gente saindo de casa, mudando de casa, então o que existe é um mercado imobiliário”. A trajetória da construção do problema estaria, portanto, bastante identificada com a prática (muitas vezes paternalista) das políticas públicas de habitação no Brasil. Embora indicadores (e programas) mais próximos à lógica do mercado tivessem sido elaborados no Brasil, eles não se tornaram predominantes, mesmo em contexto político (neo)liberal.

## 2. A função política do indicador *deficit* habitacional

O indicador oficial para medir as necessidades habitacionais em nível nacional foi divulgado no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), assumiu a Presidência da República após o término do mandato de Itamar Franco (1992-1994), vice de Fernando Collor de Mello (1990-1991), cujo mandato foi interrompido por um processo de *impeachment* devido a irresponsabilidades na gestão econômica de forma geral. Collor se elegera com uma plataforma radical, prometendo a construção de quatro milhões de unidades habitacionais (MAS/SNH, 1991 *apud* VALENÇA; BONATES, 2009). O trato dado tradicionalmente à habitação no Brasil ajuda a delinear a motivação pelo estabelecimento de uma metodologia estatística clara para o cálculo do déficit habitacional.

### 2.1. Habitação e populismo<sup>20</sup>

Conforme sugere Bonduki (1998), durante a Era Vargas, todas as questões econômicas se tornariam preocupação pública. Neste período, autoritário e populista da história do país, o problema da moradia emergiria como aspecto crucial das condições de vida do operariado. Não só porque absorvia porcentagem significativa dos salários e influía no modo de vida e na formação ideológica dos trabalhadores,

<sup>20</sup> A ideia de populismo utilizada aqui não se refere a uma doutrina precisa, mas a uma síndrome conforme proposição de Bobbio (2007). Ou a um “estado de compromisso”, na definição de Weffort (1980); a uma relação direta entre povo e liderança (SHILS *apud* BOBBIO, 2007). Uma fórmula política “cuja fonte principal de inspiração e termo constante de referência é o povo, considerado como agregado social homogêneo” (BOBBIO, 2007, p. 1980).

mas porque a crise habitacional de 1940 afetara importante parcela da classe média, “grande formadora da opinião pública” (p. 76). Vargas viabilizou os primeiros conjuntos de habitação social produzidos, de alguma forma, pelo estado. E incentivou a casa própria.

O recurso à habitação teria ocorrido também no governo de Gaspar Dutra (1946-1951), mas para compensar o seu conservadorismo e comprometimento com setores da Igreja (BONDUKI, 1998). De acordo com Melo (1991), Dutra teria proposto a construção de 100 mil casas populares, buscando articular um consenso entre as demandas populares (habitação e emprego) e empresariais, especialmente da indústria de construção civil.

Contudo, seria ao longo do regime militar (1964-1985) quando se teria produzido, por ação direta do estado, o maior número de unidades habitacionais. Para Draibe (1994), o SFH em conjunto com o BNH foram a primeira iniciativa efetiva de uma política habitacional de âmbito nacional. Em meio à forte crise de moradia, e buscando angariar o apoio da base de sustentação do populismo afastado do poder, procurava-se estruturar a construção habitacional em moldes capitalistas. O papel econômico desta política – que dinamizou a economia, gerando empregos e fortalecendo o setor da construção civil – se transformara num dos elementos centrais daquela gestão. Esse potente instrumento social, no entanto, não sobreviveria em meio à descontrolada ascendência inflacionária e à abertura democrática, nem mesmo às tentativas (um tanto populistas também, de reajustes das parcelas de financiamento) para restabelecer o Sistema tomadas pelo governo José Sarney (1985-1990) (KOURY, 2013).

Fernando Collor vinculou a pasta habitacional ao Ministério da Ação Social por ele criado. O Programa de Ação Imediata para Habitação (PAIH), com vistas a dar rápida visibilidade ao governo, previa a construção de habitação social por empresas privadas e a descentralização de sua implementação, “integrando a sociedade civil, além de outros agentes promotores anteriores” (VALENÇA, 2007, p. 393). Na verdade, uma forma de flexibilizar o controle dos critérios – antes fixados pelo BNH de forma objetiva –, para alocação dos recursos e atendimento a estados e municípios, passando a vigor um acordo tácito de troca de favor, conhecido como “sistema MAS/CEF” (*Idem*, p. 393). Já nos primeiros dias de governo, Collor havia protocolado no Congresso Nacional uma centena de projetos de lei. A depender do poder ou da disposição do pretendente

(deputados, prefeitos ou empreiteiros) em desembaraçá-los, recebia uma sinalização – verde, amarelo ou vermelho, com o qual poderia ter sua proposta aceita ou não pela Caixa Econômica Federal (CEF). Além disso, cada uma das etapas de aprovação dos projetos estava sujeita ao tráficos de influência.

Para a execução da meta do PAIH e dos outros programas habitacionais instituídos, o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS)<sup>21</sup>, criado pelos militares como base do SFH, passou a ser a fonte quase exclusiva de recursos. O uso indiscriminado de suas aplicações, que permitiam taxas de juros abaixo das praticadas pelo mercado, acabou sobrecarregando a capacidade de financiamento do fundo, cujos investimentos sociais deveriam se concentrar nas famílias trabalhadoras de renda média ou baixa. A Ministra da Ação Social, Margarida Procópio (daí o nome “Margaridaço” dado ao episódio), ex-secretária da ação social de Collor no governo de Alagoas, justificava tal medida com base em números inflacionados. Segundo ela, em entrevista citada por Valença (2007), o *deficit* habitacional brasileiro era de 10 milhões de moradias.

Como lembra IJF<sup>22</sup>, os debates à época giravam em torno da questão do *deficit* qualitativo e quantitativo, sendo que “muitos opinavam com base em sua percepção pessoal”. Fato é que cada setor ou segmento apresentava um número diferente como sendo a carência habitacional: “o Brasil te[ria] quinze milhões, dez milhões de unidades deficitárias (...) algo fora de propósito, [que] fazia com que ninguém levasse a sério [tal indicador]” (FJP, 1995, p. 9), impedindo a utilização do dado de forma operacional nas ações governamentais.

O resultado da atuação de Collor no setor, acrescida do fracasso dos seus planos econômicos, gerara restrição no uso do FGTS, além de inúmeras unidades não concluídas, várias outras concluídas sem compradores, e problemas nas condições de retorno dos financiamentos. Tanto o FGTS quanto a CEF, suspeita de corrupção, ficaram sob investigação (VALENÇA, 2007).

Seu sucessor, Itamar Franco, procurou estabelecer medidas importantes de ruptura com o governo anterior. Criou, por exemplo, programa de urbanização que utilizava fonte de recurso não onero-

<sup>21</sup> Criado no mesmo ano do Sistema Financeiro da Habitação, era um fundo de contribuição compulsória de trabalhadores e empregadores, espécie de compensação pela perda da estabilidade trabalhista.

<sup>22</sup> IJF trabalhou no BNH, e após a extinção desse órgão, no Ministério do Trabalho (setor de habitação), pelo qual atuou no CCFGTS. Trabalhou também na SEPURB e na SEDU

so<sup>23</sup>, e deu início à contratação da Fundação João Pinheiro<sup>24</sup> (FJP) para realizar estudos estatísticos sobre habitação..

Na opinião de Valença e Bonates (2009), a eleição de Fernando Henrique para a Presidência da República (1995-1998) teria sido recebida com otimismo, pois se tratava de alguém com sensibilidade social, um intelectual internacionalmente reconhecido. Com a posse de FHC esperava-se uma condução política diferente, pautada pelo universalismo de procedimentos, conforme proposta analítica de Nunes (2003). Para Goertzel (2002), essa gramática era compatível com a personalidade e formação do novo presidente que, em suas mensagens anuais ao Congresso, passou a imprimir um “tom de um relatório de pesquisa social, cheias de dados estatísticos e explicações acadêmicas” (p. 263). Pode-se dizer que “estava na moda” o uso de indicadores, como relatou a entrevistada SMA, para quem “a palavra indicador no governo FHC era usada para tudo, na onda (sic) da reforma gerencial”.

## 2.2. *Deficit* e política habitacional em meados de 1990

Como Ministro da Economia de Itamar, FHC se capitalizara com o sucesso do Plano Real no combate à inflação. O cenário político e econômico encontrado era, no entanto, desfavorável. Com a intenção de dar tratamento mais técnico à política habitacional inclusive, criou a Secretaria de Política Urbana (SEPURB), vinculando-a ao Ministério do Planejamento, deu continuidade à contratação do estudo para o cálculo oficial do *deficit* habitacional. Para Maricato (1998), o fato da gestão habitacional estar ligada ao Planejamento, e não a um órgão de assistência social, demonstrava o reconhecimento da correta dimensão e importância econômica da questão. A SEPURB passou a pautar sua atuação no saneamento e reestruturação do FGTS, sob o controle mais estrito do seu Conselho Curador (CARDOSO; LAGO, 2015).

A realização, por uma entidade de pesquisa reconhecida no campo das estatísticas públicas, do estudo para a metodologia do *deficit* habitacional teria propiciado espaço interno ao governo para algum debate sobre o tema. A necessidade de lançar uma nova política ha-

<sup>23</sup> O Programa Habitar – Brasil, realizado com recursos do Orçamento Geral da União.

<sup>24</sup> Itamar fez sua política em Minas, enquanto a FJP ficou conhecida por ser responsável por calcular os índices de inflação e custo de vida do Estado de Minas Gerais.

bitacional (divulgada em 1996), de criar novos programas para uso dos recursos do FGTS, como também a proximidade da realização do evento Habitat II, teriam motivado a realização do diagnóstico.

VR<sup>25</sup> relatou que teriam sido realizadas poucas reuniões com pesquisadores ou consultores externos ao governo para discutir conceitos que embasaram a definição do indicador. Nas palavras da entrevistada,

em uma primeira [reunião] após a apresentação do primeiro relatório da FJP, que contou apenas com uma comissão interna ao governo, se definiu o conceito do déficit habitacional; em uma segunda, após o lançamento do Censo Demográfico de 2000, já com um grupo ampliado de especialistas, se realizou a primeira revisão do conceito”.

Talvez pelo reduzido quadro de funcionários<sup>26</sup>, ou pela ausência de canais oficiais de interlocução com a sociedade, havia uma queixa geral quanto à postura de FHC de certo insulamento burocrático<sup>27</sup>. Prova disso teria sido o fato do Brasil ser o único país a apresentar à Conferência da ONU de 1996 dois relatórios oficiais, um de autoria do Comitê Preparatório – coordenado pelo Ministério das Relações Exteriores –, e outro dos movimentos sociais, que inicialmente faziam parte do Comitê, mas que, “com o aquecimento das discussões sobre o Plano de Ação, passaram a ser cada vez mais distanciados da decisão, fazendo com que, por iniciativa própria, passassem a se reunir em torno de outra proposta”, esclarece GRZ<sup>28</sup> à autora. A divergência principal teria sido o fato do segundo ter caráter reivindicatório enquanto o primeiro ser “meramente formal, um programa de governo que não contemplava as reivindicações sociais”, segundo a entrevistada.

Não obstante essas divergências, o indicador habitacional teria incorporado parte do que seriam as diretrizes principais divulgadas pelos organismos internacionais e também reivindicadas pelos mo-

<sup>25</sup> VLR foi pesquisadora da FJP e trabalhou na SEPURB.

<sup>26</sup> De acordo com ETT, que trabalhara desde o BNH nos órgão de habitação do governo federal, em entrevista para a autora: “eram três ou quatro pessoas na SEPURB, nunca foi muito mais do que isso”.

<sup>27</sup> Na definição de Nunes (2003), é um processo de proteção do núcleo técnico do Estado contra interferências oriundas do poder público ou de outras organizações, ou seja, uma redução das arenas em que interesses e demandas populares podem desempenhar papel relevante.

<sup>28</sup> GRZ representou o Fórum Nacional da Reforma (FNRU) Urbana no Comitê Preparatório da Conferência Habitat II e na delegação oficial do evento em Istambul.

vimentos de moradia<sup>29</sup>. O principal desafio metodológico imposto à Fundação era a construção de um indicador capaz de medir as favelas e assentamentos precários. O acesso à terra urbanizada e à segurança na posse, como se viu, eram temas centrais no debate sobre as políticas habitacionais e um dos aspectos mais relevantes do Sistema de Indicadores Urbanos propostos pela UN-Habitat. No Brasil, essa bandeira já vinha se desenvolvendo desde a década de 1960, mas ganharia força a partir de 1980, sobretudo após as importantes iniciativas de urbanização de áreas ocupadas por famílias de baixa renda que haviam sido implantadas, mesmo em governos conservadores. A situação habitacional nos países menos desenvolvidos, do ponto de vista econômico-capitalista, era de tal forma grave que os recursos para as políticas de promoção de casas prontas seriam sempre insuficientes. Além disso, as políticas tradicionais não tinham conseguido atingir a população de mais baixa renda, em geral, aquela que recorre a esse tipo de solução informal de moradia (CARDOSO, 2007).

Com o relatório da FJP, divulgado em 1995, chegara-se à conclusão de que o *deficit* habitacional brasileiro era da ordem de cinco milhões. Mas a dimensão da inadequação dos domicílios era mais alarmante, da ordem de 10 milhões, considerando-se apenas os critérios de carência de infraestrutura. Verificava-se que o *deficit* se concentrava no meio urbano (67%) e, neste, o maior componente era a coabitação (77%), sendo a precariedade concentrada no meio rural (68%). Ao mesmo tempo, 25% do *deficit* se encontrava nas Regiões Metropolitanas (RM) e mais da metade dele atingia famílias com renda de até dois salários-mínimos (SM). A inadequação urbana, incluindo aspectos de precariedade construtiva, estava fortemente localizado nas RM (mais de 40%, com exceção da inadequação de infraestrutura, de caráter disperso), estando, por sua vez, distribuída majoritariamente entre aqueles com até cinco salários-mínimos (FJP, 1995).

O *deficit* habitacional e a inadequação de domicílios, além da projeção demográfica da demanda habitacional que constituíam as necessidades habitacionais, na proposta metodológica da Fundação, deveriam pautar as políticas habitacionais do governo federal no tocante à alocação de recursos para diferentes modalidades de programas (produção de novas unidades ou urbanização de assentamentos) e também

---

<sup>29</sup> Muito provavelmente em função da participação do cientista político Sergio de Azevedo – próximo ao FNURU como consultor da FJP –, quem teria dado o tom do relatório, conforme revelou Vera Ribeiro à autora.

na distribuição entre as Unidades da Federação (UF), desagregação também presente.

### **2.3. O CCFGTS e os programas habitacionais de FHC**

O FGTS, por ter ficado anos sem poder efetuar novas contratações, teria se capitalizado novamente. Seu Conselho Curador (CCFGTS) era o responsável pela aprovação das resoluções que orientavam a gestão e a alocação dos recursos para programas de habitação popular e infraestrutura urbana. Para Schvasberg (1993), observar as disputas travadas no âmbito do CCFGTS permitiria apreender “uma verdadeira expressão didática dos conflitos de interesse na sociedade” (p. 89), configurando um espaço de interação, como identificado por Bourdieu (1998), “o lugar da atualização da intercessão entre os diferentes campos, funcionando como um verdadeiro mercado de trocas simbólicas, (...) um “mercado linguístico” (p. 55). De fato, nas reuniões desse Conselho é que se passou a utilizar efetivamente a proposta da FJP, e outras, explicitando as divergências quanto às metodologias e às prioridades de investimento.

O CCFGTS teria funcionado até a extinção do BNH como um “apêndice” do Banco, já que as presidências de ambos coincidiam. Composto por apenas quatro membros, era uma instância a qual recorriam interesses sociais fragmentados. Extinto o Banco, o Conselho fora desativado. Seria do final do governo Sarney a proposta de lei instituindo um conselho tripartite, formado por representantes das organizações de trabalhadores, dos empregadores e do governo. Desde essa retomada do Conselho Curador, a alocação territorial – e programática – dos recursos do Fundo passariam a ser as questões-chave dos conflitos entre os conselheiros, dividindo, por consequência, burocracia estatal, parlamentares e políticos locais, ao mesmo tempo que produzia alianças de interesses nessas distribuições (SCHVASBERG, 1993). A Resolução n. 9 do CCFGTS, de 1989, já fixava critérios a partir de indicadores relativamente rigorosos juntamente com dados sobre arrecadação, população, extensão territorial e demanda por habitação popular e infraestrutura dos Estados, buscando “conter (...) os contrabandos e tráficos de influência característicos do período” nas palavras de Schvasberg (1993, p. 286). Isso não impedira, no entanto, os desmandos de Collor.

Destinado a prover infraestrutura por meio de financiamento

a estados e municípios, o Pró-Moradia teria sido um dos primeiros programas desenhados na gestão FHC, tendo como alvo áreas ocupadas irregularmente por famílias de baixa renda. ETT ilustra a reação de alguns setores a esse programa:

a definição da política de urbanização como prioritária gerou um berreiro (sic) em todo o país. Primeiro dos prefeitos, que não se sentiam contemplados por não terem favelas em seus territórios. Depois, de um setor muito específico da construção civil, que é o da construção habitacional, que difere do setor das grandes obras públicas (informação verbal).

A SEPURB havia proposto ainda a instituição de programas cujo formato visava viabilizar a solvência da demanda habitacional e, assim, resolver a produção de habitação pela lógica do mercado e da concorrência, prevendo que as empresas reagiriam ampliando a oferta e a qualidade das habitações. Com as Cartas de Crédito – Individual e Associativa (CCI, CCA) –, pretendia-se, ademais, inibir a produção sem consumidor ocorrida no período anterior. Ao não privilegiar (no início) o financiamento à produção, se distanciava das orientações anteriores dos governos, sobretudo aquela consolidada pelo BNH. Logo se verificou que o mercado de imóveis usados é que estava sendo movimentado. Para os membros do Conselho (e, nesse caso, alinhavam-se trabalhadores e empresários), interessava, contudo, o mercado de unidades novas, pois ampliavam o emprego e o consumo, criando novas contribuições ao Fundo. Com isso, e em decorrência da pressão, sobretudo da Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC), que congrega as pequenas e médias empresas do setor da construção civil<sup>30</sup>, criou-se o Programa Apoio à Construção, voltado a financiar construtoras.

De acordo com LEM<sup>31</sup>, representante da CBIC, mesmo após a divulgação da metodologia oficial continuavam ocorrendo no CC-FGTS disputas sobre qual seria o maior *deficit* e sua localização. No momento da alocação de recursos, diz ele, “uma localidade entendia que seu *deficit* deveria ser um, mas esse não era refletido no dado oficial, e daí discutia-se se o dado esta[va] correto, se era

<sup>30</sup> Segundo o entrevistado IJF, para quem a Carta de Crédito Associativa já havia sido tentada no sentido de promover sindicatos e associações, no entanto, a participação mais intensa das incorporadoras traria o “benefício requerido do direcionamento da oferta”.

<sup>31</sup> LFM trabalhava na CBIC. Concedeu entrevista para a autora

atual, qual a metodologia etc. (...) então, a disputa metodológica acaba[va] ficando na seara política”.

Após a reeleição de Fernando Henrique (1999-2002), a Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (SEDU), ligada diretamente à Presidência da República, substituiu a SEPURB. Embora significasse, em termos formais, maior importância política para a pasta, em termos organizacionais o que se verificou foi um progressivo esvaziamento do corpo técnico<sup>32</sup>. Para Cardoso e Lago (2015), a mudança teria como principal finalidade atender à necessidade de criação de espaços de negociação com o Congresso em torno das emendas parlamentares, que em sua maior parte referiam-se a investimentos em políticas urbanas. Na prática, informou MBC<sup>33</sup>, a SEDU teria sediado “um grande balcão de atendimento relacionado às emendas”. FHC perdera muito de seu capital político nas barganhas pela reeleição<sup>34</sup>, o que teria comprometido sua capacidade de gerenciar as maiorias no Congresso (GOERTZEL, 2002). Embora as ações iniciais demonstrassem a tentativa de romper com a cultura do clientelismo como um padrão de troca – conceito também utilizado por Nunes (2003) – estabelecendo-se critérios objetivos para a atuação estatal, como este autor nota, no Brasil, podem conviver formas sociais atrasadas e modernas, em maior ou menor grau, dependendo do período.

A decisão macroeconômica do governo de restrição de investimentos em programas sociais acirrava ainda mais as disputas pelo uso dos seus recursos do FGTS, que continuava a ser praticamente a única fonte considerável de investimento em habitação. Embora as discussões técnicas sobre a política habitacional fossem baseadas em critérios científicos, o CCFGTS (e a prioridade a determinados programas habitacionais) continuava pautado por interesses políticos e financeiros, fazendo com que se questionassem os dados oficiais e a realidade social por eles apresentada. O setor empresarial da construção civil, que se mostrava descontente, investiu em metodologias alternativas para o cálculo do *deficit* habitacional que podem ser vistas, pelo menos em parte, como uma forma transmutada de disputa política pelo indicador mais condizente aos seus interesses materiais.

<sup>32</sup> ETT, em entrevista para a autora.

<sup>33</sup> MBC trabalhou na SEDU.

<sup>34</sup> O movimento de barganha política teria ocorrido também nos espaços de negociação sobre a aprovação de leis da política urbana. Nos anos 1990, além da reforma institucional do setor habitacional, estava em discussão a questão fundiária, fundamental para a viabilização de programas habitacionais (MARICATO, 1998).

### 3. Alternativas metodológicas e seus agentes - disputas transfiguradas no campo da política habitacional

Para Bourdieu (1998), as lutas simbólicas são o cerne mesmo da luta política: “pelo poder de conservar ou de transformar o mundo social, conservando ou transformando as categorias de percepção desse mundo” (p. 142). Como observa ele, a formação dessas categorias está sujeita à disputa pela legitimidade, envolvendo o reconhecimento do pesquisador (ou da instituição ao qual ele está vinculado) tanto no campo acadêmico ou científico, quanto nos campos<sup>35</sup> político, econômico e burocrático uma vez que os índices formulados nos primeiros influenciam as decisões tomadas nos demais, afetando, pois, a distribuição dos recursos na sociedade. As decisões metodológicas não estão, portanto, isentas da historicidade do diagnóstico e da interpretação dos fenômenos da realidade, além das pressões sociais existentes nos momentos de elaboração e decisão sobre os indicadores. Se é verdade que no caso das políticas públicas as soluções visualizadas e as especificações dos programas decorrentes delas estão determinadas, *a priori*, pelas limitações do diagnóstico e, em última instância, pelas limitações dos conhecimentos científicos aportados pelas diferentes disciplinas acerca dos fenômenos sociais (JANNUZZI, 2006), é verdade, também, que as classificações práticas estão sempre subordinadas a funções práticas, orientadas para a produção de efeitos sociais (BOURDIEU, 1998).

A metodologia apresentada pela Fundação João Pinheiro estabeleceu duas dimensões para o conjunto das necessidades habitacionais do país: déficit e inadequação. O conceito do *deficit* habitacional representava a necessidade de construção de novas unidades habitacionais para resolução de problemas sociais acumulados no tempo, dividida em dois componentes: a precariedade (formada pelos domicílios rústicos e improvisados) e a coabitação (constituída pelos cômodos alugados e cedidos e pelas famílias conviventes). O primeiro componente significava a necessidade de reposição de estoque e a segunda de incremento deste.

A inadequação de domicílios refletia problemas de qualidade de vida relacionados a especificidades internas do estoque, sem efeito so-

<sup>35</sup> Bourdieu (1998) mostra que os campos operam por homologia, ou seja, reproduz-se certa equivalência entre as estruturas de um e de outro; por isso, as posições que determinados agentes ocupam em um campo tendem a legitimá-lo em outro.

bre o seu tamanho. Referiam-se às características físicas e de ocupação dos domicílios que poderiam ser resolvidas com políticas alternativas ou complementares, envolvendo, principalmente, a instalação de infraestrutura e o melhoramento construtivo. Nessa dimensão estavam incluídos os domicílios (próprios) com densidade excessiva de moradores (mais de três por cômodo); a carência de serviços de infraestrutura (energia elétrica, abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo), e o ônus excessivo com aluguel (mais de 30% da renda mensal das famílias com até dois ou três salários-mínimos).

Um pressuposto fundamental dessa metodologia era “quem casa quer casa” (FJP, 1995, p. 8). A casa própria para a população de baixa renda mantinha-se ainda como paradigma da política habitacional. Os critérios para a definição da inadequação consideravam um “padrão mínimo”, a partir do qual foram estipulados critérios de qualidade construtiva, dimensionamento da moradia e das peças que a compunham, critérios de renda e, ainda, critérios relacionados ao ambiente em que esta moradia se inseria (CARDOSO, 2004).

Embora tenha tentado incorporar as dimensões reivindicadas pelas agências internacionais, e nacionalmente pelos movimentos sociais, muitas críticas podem ser dirigidas às opções metodológicas adotadas pelo governo federal: o *deficit* é um indicador de estoque, portanto, não é capaz de captar alterações na dinâmica populacional ou impactos das políticas implementadas; é normativo (embora isso seja uma propriedade de quase todo indicador), ou seja, estabelece afirmações que podem não ser verdadeiras para todos os contextos familiares, quanto a padrões de moradia ou ao desejo de constituir domicílio – próprio – e separado do restante da família; é composto, agregando variáveis e conseqüentemente, reduzindo o entendimento complexo do problema habitacional e das soluções possíveis. Além disso, pode-se criticar o fato de não agregar outras variáveis censitárias – ou de outras fontes – na definição do problema (para além da renda e daquelas relacionados estritamente aos domicílios, como a escolaridade, sexo, raça, emprego), que poderiam apontar para a relação da habitação com outras políticas setoriais; deixando de fora, por outro lado, importantes variáveis que confeririam, pelo menos parcialmente, outra dimensão ao *deficit* – como os domicílios vagos, por exemplo, que se computados, poderiam revelar um *superavit* de domicílios, conforme sugere Cavenaghi (2010).

Não obstante considerações dessa ordem, para Cardoso (2004), o

estudo de 1995 da FJP foi um trabalho extremamente relevante, pois além de ter dado abrangência nacional ao indicador e possibilitado seu acompanhamento anual (pelas PNADs), “estabeleceu um conjunto de indicações metodológicas que, com algumas modificações, tem sido adotado como referência para a construção das políticas habitacionais no Brasil” (p. 94). Seu mérito teria sido, portanto, o de enfrentar “claramente o debate metodológico, discutindo, os termos da metodologia a ser utilizada e buscando construir categorias de análise que refletissem, de forma mais aproximada, as carências da população e, ainda, o estado atual dos debates acadêmico e político. A existência (ou possibilidade) de uma metodologia oficial para definição dos investimentos públicos parece realmente ter movimentando o campo de produção cultural relacionado ao tema.

### **3.1. Metodologias alternativas?**

Para Bourdieu (2004), campo de produção cultural – do qual as instituições de pesquisa voltadas a um saber científico fazem parte – é o espaço de produção que detém o poder específico, propriamente simbólico “de fazer com que se veja e se acredite, de trazer à luz (...) experiências mais ou menos confusas (...) do mundo natural e do mundo social” (p. 176). Para este autor, como o mundo social é também representação e vontade, as representações são também “enunciados performativos que pretendem que aconteça aquilo que enunciam” (BOURDIEU, 1998, p. 118).

Pelo menos três diferentes propostas foram identificadas como alternativas ao que estava sendo delineado pelo governo federal: um da Companhia Brasileira de Metalurgia e Mineração (CBMM), realizado em 1993; um conduzido por pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), entre 1997 e 1998, e um último, do Sindicato da Construção Civil de São Paulo – SINDUSCON (SP), iniciado em 1996 e com algumas edições subsequentes. Se os dois primeiros tiveram motivações diversas e particulares - como estratégia empresarial ou de disputa interburocrática, embora podendo ser considerados como parte de um movimento de convencimento do governo para um certo tipo de investimento no setor habitacional, o terceiro apresenta-se abertamente como parte de uma disputa propriamente simbólica para influenciar as decisões pela alocação dos recursos públicos.

Em todos os estudos, o indicador foi desenvolvido a partir das

mesmas variáveis do IBGE, sendo o *deficit* habitacional correspondente à necessidade de construção de novas unidades e a inadequação à problemas relacionados, em geral, ao acesso à infraestrutura. No senso comum, o primeiro corresponderia ao *deficit* quantitativo e o segundo, ao *deficit* qualitativo.

A CBMM contratou a Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE), para a realização do estudo “Moradia no Brasil: Reflexões sobre o problema habitacional brasileiro”, cujo objetivo era divulgar a experiência do Projeto Mutirão organizado pela Companhia, que havia conseguido promover, com menor custo, a construção habitacional para seus funcionários, a partir da colaboração entre empresa e trabalhador<sup>36</sup>. O documento conclui que o exemplo da CBMM era “algo a ser seguido por outras empresas, permitindo gerar impactos no *déficit* habitacional” (PRADO; PELIN, 1993, p. 57). Reconhece, contudo, que no mercado empresarial do país poucas empresas poderiam efetivar tal experiência, recomendando, portanto, “agregar ao tripé um quarto elemento: o poder público” (*idem*, p. 57), que deveria prover parte dos recursos.

Pela metodologia da FIPE, o *deficit* habitacional seria a somatória de três componentes: precariedade (domicílios rústicos, improvisados e cômodos), coabitação (mais de uma família por domicílio) e inadequação dos domicílios (deficientes de infraestrutura de água e esgoto). Propunha, no entanto, que apenas um *deficit* alvo deveria ser objeto de um plano de oferta de habitações, pois parte do *deficit* total concentrava-se em área rural, problema que seria atingido apenas por uma política agrária, ao passo que a outra parte decorria da falta de investimento em saneamento básico e, portanto, também não resolvido pela oferta de novas moradias. O *deficit* alvo, discriminado por renda e por custo das habitações, permitiria determinar a parcela da população que tinha capacidade de poupança (podia ser atendida exclusivamente pelos mecanismos de mercado, desde que resolvido previamente o problema de financiamento de longo prazo ao mutuário) e, conseqüentemente, aquela que precisaria de subsídio. Mais do que chegar a um número de unidades a serem produzidas, o estudo calculava o montante de subsídio necessário para a resolução do problema pelo mercado. Ou seja, o investimento em habitação popular por meio de

---

<sup>36</sup> Experiência de construção de casas que abarcava parte de poupança dos empregados (50% do terreno urbanizado), outra de mutirão (90 horas mensais) e uma terceira de financiamento pela empresa (50% restante do terreno urbanizado)

subsídio público promoveria o acesso da população de baixa renda ao mercado imobiliário. Propondo, dessa forma, lógica diferente da tradicional para a atuação do Estado, o cerne da metodologia não foi absorvido pelo indicador oficial, mesmo considerando a proximidade desta lógica com as políticas habitacionais inicialmente implementadas por FHC.

A proposta de Gonçalves (1997; 1998), pesquisador do IPEA, caminhou na mesma direção de se estabelecer um público alvo estreito, intitulado de *core deficit* aquele composto apenas pela precariedade (domicílios rústicos, improvisados e cômodos) e pela coabitação (diferença entre número de famílias e de domicílios). A inadequação (carência de infraestrutura) seria tratada por políticas de saneamento. Outros componentes utilizados pela FJP no *deficit* (adensamento no domicílio e ônus excessivo com aluguel) não foram considerados por motivos de ordem metodológica e conceitual, visto que representavam a arbitrariedade do pesquisador, e seriam resolvidos apenas como consequência da elevação da oferta de unidades habitacionais.

Gonçalves (1997) publicou sua primeira análise em revista setorial, em iniciativa mais individual do que do Instituto, que divulgaria estudo semelhante do pesquisador apenas um ano depois. A reestruturação pela qual passou o instituto, em 1995, após um profundo desmonte iniciado em finais dos anos 1980, não intetou reincorporá-lo na definição do planejamento estatal, retomando a importância política que tivera nos anos 1970 (BARBOSA, s/d). A partir dos anos 1990, o IPEA teria adotado a econometria dos problemas sociais e a focalização, em detrimento de uma visão mais estrutural, respondendo ao crescente interesse da sociedade por temáticas sociais, como fome, pobreza e desemprego, o que teria pressionado seus técnicos (CUNHA, 2012). Talvez a publicação de pesquisadores do IPEA em periódicos não institucionais tenha sido parte de uma estratégia de valorização do Instituto na planificação econômica, pois, ao apresentar sua metodologia, Gonçalves procurara demonstrar a relevância (de caráter microeconômico) para os agentes privados que atuavam na oferta de habitações e a importância (macroeconômica) do investimento em construção civil, em especial, no segmento habitacional.

O Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado de São Paulo (SINDUSCON-SP<sup>37</sup>) começou a fazer estudos sobre o *deficit* ha-

<sup>37</sup> Fundado em 1934, o SINDUSCON-SP é a maior associação de empresas do setor na América Latina, como legitimidade para representar as demais regionais desse sindicato.

bitacional no Brasil, contratando para isso a Fundação Getúlio Vargas (FGV), também no momento em que o Sindicato passava por uma redefinição institucional. A eleição de um presidente próximo às construtoras de médio porte proporcionara o deslocamento da dominação que as grandes construtoras detinham na entidade, ganhando importância a área de habitação. Intencionando a recuperação da Política de Habitação, que, em parceria com a CBIC, apresentou, em 1998, proposta ao presidente e candidato à reeleição FHC<sup>38</sup>. Embora lançado em 1996, o *deficit* do Sindicato procurava se antecipar à publicação oficial e angariar atenção na mídia, como pontuou o entrevistado FEG<sup>39</sup>.

Na metodologia da FGV o *deficit* habitacional incluía a inadequação (domicílios rústicos, improvisados, cômodos, e em favelas) e a coabitação (mais de uma família por domicílio). Além da mudança conceitual da inadequação em relação ao utilizado pelas demais metodologias, o conceito adotado pelo SINDUSCON-SP diferia ao considerar os aglomerados subnormais como *deficit*. Esses, conforme definição do IBGE, são setores censitários com características especiais cuja denominação – cuja origem remonta ao BNH – fora criada para auxiliar a pesquisa em áreas de mais difícil acesso<sup>40</sup>. Nenhuma outra metodologia incluía essas áreas, pois tanto o *deficit* como a inadequação poderiam ser obtidos para qualquer setor censitário. Esse teria sido um artifício metodológico adotado para fazer oposição às políticas de urbanização, pressionando o poder público pela promoção de políticas de produção habitacional. Ao somarem-se ao *core deficit* (do IPEA), os aglomerados subnormais compunham um *deficit* sensivelmente superior.

De acordo com FEG (informação verbal), alguns argumentos respaldavam a posição do Sindicato. O primeiro seria de “ordem moral”, pois a propriedade irregular era vista como a principal inadequação. Assim, favelas representariam uma violação “insuperável” do direito de propriedade. O segundo (implícito e decorrente do primeiro), de “ordem econômica”, pois além do aumento da produção de unidades,

<sup>38</sup> Ver documento disponível em <http://www.sindusconsp.com.br/msg2.asp?id=4506>. Acesso em 25 jan. 2014.

<sup>39</sup> FEG é economista. Foi consultor do SINDUSCON-SP na elaboração dos relatórios e cálculo do déficit habitacional desta instituição, entre 1996 e 2002.

<sup>40</sup> Aglomerados subnormais é o conjunto constituído por 51 ou mais unidades habitacionais caracterizadas por ausência de título de propriedade e pelo menos uma das seguintes características: irregularidade nas vias de circulação e no tamanho e forma dos lotes, assim como carência de serviços públicos essenciais, como coleta de lixo, rede de esgoto, rede de água, energia elétrica e iluminação pública.

havia interesse no uso mais rentável das áreas ocupadas por essas, geralmente situadas em zonas bem localizadas das cidades. É importante notar que a FGV, se comparada a outras instituições ou escolas de economia, possui um perfil conservador (ou mais liberal) do ponto de vista das teorias econômicas que observa. Esse aspecto também teria sugerido a não incorporação no seu indicador do ônus com aluguel (como faz o método oficial) pelo receio de “incentivar o poder público a regular o mercado de locação”, diz FEG.

Conquanto as diferentes metodologias não levassem a números muito distintos, se considerados os componentes de forma individual (visto partirem da mesma base de dados), os agrupamentos ou categorias de análise propostos apontam concepções bastante divergentes sobre como deve ser a atuação estatal no setor, revelando a importância de se analisar os interesses por trás dos métodos estatísticos.

#### 4. Considerações finais

O indicador *deficit* habitacional é constantemente questionado quanto a sua capacidade de mensurar a carência de habitação, mesmo quando olhado o conjunto das dimensões que compõem as necessidades habitacionais definidas pela Fundação João Pinheiro em meados de 1990 e utilizadas até hoje. Como se procurou descrever, é preciso considerar parte dessa restrição como decorrente das características dos dados disponíveis, revelando o estágio das disputas pelo conhecimento e pela configuração dos problemas públicos. Na avaliação de Cardoso (1998), o *deficit* teria permanecido ausente da discussão técnica e da grande imprensa no momento em que as políticas de urbanização eram adotadas pelos entes subnacionais (décadas de 1980 e 1990) em função de certa descrença nas estatísticas e nas abordagens quantitativas, e da controversa possibilidade de se estabelecer parâmetros mínimos. Os movimentos sociais, por sua vez, também teriam minorado a importância política da construção do indicador. Segundo ACN<sup>41</sup>, o Fórum Nacional da Reforma Urbana travara enfrentamentos nos campos jurídico, institucional, e de financiamento, “mas não disputou o campo da gestão, nem o das pesquisas quantitativas”. Dessa forma, “os urbanistas nunca conseguiram emplacar uma visão do direito à cidade” ao indicador, mesmo com as sucessivas revisões

---

<sup>41</sup> ACN é arquiteto-urbanista e pós-graduado em demografia, em entrevista para a autora.

metodológicas efetuadas neste, remanescendo a ausência da dimensão fundiária<sup>42</sup>, e de parâmetros voltados a captar a dinâmica imobiliária ou o acesso a esse mercado. Para SPT<sup>43</sup>, muitas limitações das pesquisas habitacionais decorrem do baixo poder de barganha do setor técnico deste campo de política frente às outras políticas e aos órgãos de pesquisa governamentais.

As limitações respondem, por outro lado, ao uso que se faz delas, o que merece destaque. O trabalho procurou descrever o processo de conformação da metodologia oficial para o cálculo do *deficit* habitacional como uma necessidade de se estabelecer uma visão governamental e científica para o trato da questão. Embora não tenha incorporado inteiramente a visão empresarial sobre o problema habitacional, o expressivo número que o indicador apresenta, e a interpretação dada a esse, qual seja, a necessidade de produção de unidades habitacionais, faz com que esse seja bastante útil para os setores interessados. Mesmo a tentativa de destacar a legitimidade dos investimentos em urbanização, acaba sendo negligenciada pelo uso que se faz do indicador, reforçando a dimensão da necessidade de produção. O lançamento do Programa Minha, Casa Minha Vida é exemplo dessa utilização, com respaldo no amplo e quase místico *deficit* habitacional no Brasil que permanece na casa de 5 milhões de unidades.

Besson (1995) identifica o fenômeno como a “tentação do modo de usar” (p. 37), que revela que as manipulações que levam a se utilizar um indicador de forma a favorecer uma determinada visão nem sempre são condizentes com aquilo para o qual o indicador foi formulado. Em dada perspectiva, esta seria a verdadeira vitória simbólica do setor empresarial, contribuindo para limitar de forma recorrente na história as possibilidades de construção das categorias de entendimento e de ação diferentes sobre a questão habitacional pelo não reconhecimento, ou desincentivo ao investimento em metodologias dissonantes. Conforme anunciado pelo mesmo autor, a noção de conveniência daria conta “dos limites do conhecimento estatístico” (p. 48).

---

<sup>42</sup> Variável para identificação da situação da posse ou propriedade figurou uma única vez em Censo Nacional (de 2000), havendo grande dificuldade de operacionalização deste item nas PNADs que se propuseram a esse levantamento.

<sup>43</sup> SPT é professora da Universidade de São Paulo.

## Referências

- ANTONUCCI, C. et al. (2009). **UN-Habitat: 3 décadas de atuação**. Disponível em <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/09.107/56>>. Acesso em 21 mar. 2014.
- ARAÚJO, S.; RIBEIRO, V. Registro histórico do processo legislativo do Estatuto da Cidade, 1990-2001. In: I CONGRESSO DE DIREITO URBANÍSTICO. **Anais...** I Congresso de Direito Urbanístico, Belo Horizonte, 2001.
- BANCO NACIONAL DE HABITAÇÃO (BNH) (1978). **Diagnóstico habitacional**. Brasília, BNH, 1978.
- BARBOSA, W. (s/ data). **Planejamento e IPEA no Brasil: de 1964 aos anos 2000**, reconstrução de um itinerário por meio de entrevistas. Disponível em <http://ifg.edu.br/goiania/cienciashumanas/images/downloads/artigos/planejamento%20e%20ipea%20no%20brasil.pdf>. Acesso em 12 mai. 2014.
- BESSON, J-L. (org.). **A ilusão das estatísticas**. São Paulo: UNESP, 1995.
- BIRCHALL, D. (2002). **Housing, a political and social history in moving images**. Disponível em: <<http://www.screenonline.org.uk/history/id/1092543/>>. Acesso em 12 mai. 2014.
- BOBBIO, N. **Dicionário de Política**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2007, v. 2.
- BONDUKI, N. **Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna**. Lei do Inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Estação Liberdade, 1998.
- BOURDIEU, P. O poder simbólico. Rio de Janeiro: Bertrand, 1998.
- BOURDIEU, P. *Coisas ditas*. São Paulo: Brasiliense, 2004.
- CARDOSO, A. L. Meio ambiente e moradia: discutindo o déficit habitacional a partir da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. In: XI ENCONTRO NACIONAL DA ABEP. **Anais...** XI Encontro Nacional da ABEP, Belo Horizonte, 1998.
- CARDOSO, A. L. O déficit habitacional nas metrópoles brasileiras. **Indicadores Econômicos**, Porto Alegre, v.32, n. 1, pp. 91-116, 2004.
- CARDOSO, A. L. (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**. Porto Alegre: ANTAC, 2007.
- CARDOSO, A. L.; LAGO, L. C. “Dinâmica Imobiliária: Estado e Capital Imobiliário”. In: RIBEIRO, L. C. Q. (Org.). **Rio de Janeiro: Transformações na ordem urbana**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015, v. 1, p. 320-353.
- CAVENAGHI, S. **A experiência do Brasil nos módulos de domicílio e família nos censos demográficos**. In: SEMINARIO-TALLER LOS CENSOS DE 2010 Y LAS CONDICIONES DE VIDA. **Anais...** Santiago, CELADE-CEPAL, 2010.
- CUNHA, M. P. **Do planejamento à ação focalizada**. IPEA e a construção de uma abordagem de tipo econômico da pobreza. 2012. Tese (Doutorado em Sociologia). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Sociais, Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2012.
- DRAIBE, S. M. Neoliberalismo y políticas sociales: reflexiones a partir de las experiencias latinoamericanas. **Desarrollo Económico**, Buenos Aires, n. 34, 1994, pp. 181-196.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (FGV). **Déficit habitacional no Brasil**. São Paulo: FGV; SINDUSCON-SP, 2008.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). **Déficit habitacional no Brasil**. Belo Horizonte, FJP; CEPS, 1995.

GOERTZEL, T. G. (2002). **Fernando Henrique Cardoso, e a reconstrução da democracia**. São Paulo: Saraiva, 2002.

GONÇALVES, R. R. O déficit habitacional no Brasil: uma estimativa a partir dos dados da PNAD 1995. **Nova Economia**, Belo Horizonte, vol. 7, n. 1, 1997.

GONÇALVES, R. R. O déficit habitacional brasileiro: um mapeamento por Unidades da Federação e por níveis de renda domiciliar. **Texto para Discussão IPEA**, Rio de Janeiro, n. 559, 1998.

JANNUZZI, P. **Indicadores sociais no Brasil**. Conceitos, fontes de dados e aplicações. Campinas: Editora Alínea, 2006.

MARICATO, E. Política urbana e de habitação social: um assunto pouco importante para o governo FHC. **Praga**, São Paulo, vol. 1, n. 6, 1998.

MARICATO, E. (1999). **Habitação e desenvolvimento urbano: o desafio da próxima década**. Disponível em <http://www.usp.br/fau/depprojeto/labhab/index.html#texto>. Acesso em 14 mai. 2013.

MARICATO, E. (2006). **Boletim da Anpur**, n. 3. Disponível em: <[www.anpur.org.br/boletim](http://www.anpur.org.br/boletim)>. Acesso em 14 mai. 2013.

MASSENA, R. M. R. O tema da habitação na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. **Texto para Discussão IPEA**, Rio de Janeiro, n. 895, 2002.

MELO, M. A. B. C. Política habitacional e populismo: o caso da Fundação da Casa Popular. **Revista de Urbanismo e Arquitetura**, Salvador, v. 3, n. 1, pp. 39-61, 1991.

MICELI, S. "A força do sentido". In: BOURDIEU, P. A economia das trocas simbólicas. São Paulo: Perspectiva, 2011.

NUNES, E. A gramática política no Brasil: clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro/Brasília: Zahar/ENAP, 2003.

OMS - WORLD HEALTH ORGANIZATION (1961). First report - Expert Committee on the Public Health Aspects of Housing. **Technical Report**, Genebra, n. 225, 1961.

PRADO, E. S.; PELIN, E. R. **Moradia no Brasil**. Reflexões sobre o problema habitacional brasileiro. São Paulo: CBMM; FIPE, 1993.

ROLNIK, R.; SAULE, Jr. N. "Habitat II, Assentamentos humanos como tema global". In: BONDUKI, N. **Habitat**. As práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras. São Paulo: Studio Nobel, 1996.

SINDUSCON-SP; FGV. **Déficit Habitacional 2006**. São Paulo: FGV-Projetos, 2007.

SCHVASBERG, B. Atores em movimento na disputa territorial do FGTS: Estado, espaço social e planejamento em transformação. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR. Anais. **Anais...** Belo Horizonte, 1993.

SCHWARTZMAN, S. Estatísticas da Pobreza. **Revista Brasileira de Estatística**, Rio de Janeiro, vol. 58, n. 209, pp. 7-18, 1997a.

SCHWARTZMAN, S. Legitimidade, controvérsias e traduções em estatísticas públicas. **Teoria & Sociedade**, Belo Horizonte, vol. 2., pp. 9-30, 1997b.

UN-HABITAT (2001). **Indicadores Urbanos Indicadores Urbanos ISTAMBUL +5**. Local. Disponível em [http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=](http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=)

142&Itemid=71. Acesso em 03 ago. 2016.

\_\_\_\_\_ (2004). **Indicadores Urbanos da Agenda Habitat**. Disponível em [http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=148&Itemid=71](http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=148&Itemid=71). Acesso em 03 ago. 2016.

VALENÇA, M. M. Poor politics – poor housing. Policy under the Collor government in Brazil (1990–92). **Environment & Urbanization**, Londres; Nova Iorque, v. 1, n. 2, pp. 391-408, 2007.

VALENÇA, M.M., BONATES, M.F. The trajectory of social housing policy in Brazil: From the National Housing Bank to the Ministry of the Cities. **Habitat International**, v. 34, n. 2, pp. 165-173, 2009.

WEFFORT, F. **O populismo na política brasileira**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

## CAPÍTULO 2

# Família e habitação: desigualdades nos domicílios brasileiros de 1989 a 2010, a partir dos dados dos censos

*Carolina Portugal G. da Motta*  
*Adauto Lúcio Cardoso*

### Introdução

O direito à moradia é um direito humano e também está assegurado na Constituição Federal de 1988 como um direito social, juntamente à saúde e à educação, entre outros. A proposta de incluir a moradia no rol dos direitos sociais já era parte de um movimento que aparece na década de 1960, a partir do I Seminário de Habitação e Reforma Urbana, realizado em 1963. Entretanto, ela só se efetivou a partir da modificação do artigo 6 da Constituição Federal (CF), o que foi feito pela Emenda Constitucional n. 64 de 2010 (BRASIL, 1988). A aprovação do Estatuto das Cidades (EC), em 2001, mais de 10 anos após a promulgação da Constituição Federal, avança na consolidação desse direito ao definir o que seria considerado uma moradia digna para a população: deve estar localizada em terreno urbanizado e com acesso a todos os serviços públicos que sejam importantes para a população, devendo propiciar também o acesso da população ao emprego e ao sustento (PROJETO MORADIA, 2000 *apud* MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2010).

Várias têm sido as iniciativas dos três níveis do governo – federal, estadual e municipal – no âmbito da política habitacional. Estas ganharam ainda mais destaque com a instituição em 2009, pelo governo federal, do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), que tem como eixo norteador a construção de novas residências com fins de diminuir, ou eliminar, o *deficit* habitacional quantitativo brasileiro – ou seja, a demanda por novas habitações. Portanto, o Brasil encontra-se em um período em que grande destaque está sendo dado às políticas habitacionais, sobretudo às direcionadas à população de baixa renda.

No Brasil, o acesso à moradia é historicamente associado ao

acesso à propriedade. Considerando-se os intervalos censitários, desde 1940 vem se reduzindo o peso das habitações alugadas e crescido a proporção das próprias. Assim, em 2000, a taxa de propriedade atinge o seu valor máximo com 74% dos domicílios próprios (IBGE, 2000). Este percentual se reduz um pouco na década seguinte, quando se registra uma reversão da tendência histórica de decréscimo dos domicílios alugados. Na última década (2000-2010), o *deficit* habitacional brasileiro, apesar de ter apresentado oscilações, registrou queda entre 2009 e 2012 (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2005; 2006; 2007; 2010; 2014)<sup>1</sup>.

Deve ser ressaltado, no entanto, que, diferentemente do que aconteceu nos países centrais, o percentual de domicílios próprios, como mostrado pelos Censos, é constituído de forma importante por moradias autoconstruídas, em favelas ou loteamentos, em terrenos de ocupação irregular, com carência de infraestrutura e acessibilidade. Nesse sentido, a propriedade da moradia se estabelece no Brasil, mas guardando uma informalidade e uma insegurança de posse que marcam a situação habitacional das camadas populares, principalmente.

Além disso, o acesso à moradia no Brasil, historicamente, é desigualmente distribuído, favorecendo alguns grupos de tal modo que aqueles de menor poder aquisitivo ficam sujeitos a habitações precárias, em áreas urbanas com problemática infraestrutura de saúde, educação, saneamento, transporte coletivo etc. (NAKANO, 2007).

Fatores demográficos como os fluxos populacionais para determinadas áreas ou regiões – e a composição destes –; o envelhecimento populacional; o tamanho e a composição das famílias, entre outros, ao impactar a demanda por moradias, também contribuem para o crescimento desordenado de determinadas áreas e do número de moradias inadequadas.

Como mostrado por Carvalho (2000) e por Goldani (2002), as famílias brasileiras, assim como as redes sociais e de parentesco, são instituições importantes no Brasil, tendo em vista a fragilidade do Estado de Bem-Estar em nosso país. A partir disto, Carvalho (200) afirma sempre ter havido partilhas de responsabilidades entre o Estado e a família e com outras instituições sociais.

Deste modo, o objetivo deste trabalho é verificar, para o Brasil, as características das unidades domésticas – aqui utilizadas como *proxy*

---

<sup>1</sup> Em grande parte devido ao crescimento do valor dos aluguéis nas cidades, o que fez crescer a componente do déficit “ônus com aluguel”, que foi responsável por 45,9 % do déficit total de 2012.

de família<sup>2</sup> – e de seus domicílios – incluindo as diferentes condições de ocupação destes, segundo o tipo de família –, bem como a evolução destas variáveis no período de 1980 a 2010. Além disso, foram realizadas comparações para verificar diferenças em um mesmo período e em diferentes cortes ao longo do tempo observando-se a idade dos responsáveis pelos domicílios.

## 1. A evolução dos arranjos familiares e a sua relação com a habitação, com foco para o Brasil

Bonvalet e Merlin (1988) e Cordón (2006) apontam sinteticamente que o crescimento do número de habitações é resultado da conjugação de três fatores: (i) um fator puramente demográfico, produto do movimento natural da população, da transformação da pirâmide etária a partir do efeito da mortalidade e da natalidade e, por outro lado, da migração; (ii) o segundo efeito é sobretudo sociodemográfico, induzido pelas mudanças de comportamento matrimonial ao longo do tempo; e, (iii) o terceiro é socioeconômico, resultando de uma modificação do comportamento de coabitação, ligados a evolução dos modos de vida e da economia.

Assim, em relação ao primeiro fator tem-se que as mudanças nos fatores demográficos, em ocorrência no Brasil e no mundo, tais como a redução das taxas de fecundidade e de mortalidade, vêm mudando a configuração dos arranjos familiares de tal modo que se tem ampliado o número de domicílios unipessoais e de famílias com um menor número de filhos. Já as mudanças de comportamento matrimonial ao longo do tempo (segundo fator) têm ampliado o número de rearranjos familiares, de divórcios – com o aumento das famílias monoparentais –, de arranjos homoafetivos (que podem ser nucleares e ter presença de parentes e não parentes), entre outros, o que também acaba por ter impacto nas preferências em termos habitacionais. Desta forma, os arranjos familiares no Brasil têm reduzido de tamanho e se diversificado em termos de formato.

---

<sup>2</sup> As famílias, segundo o direito de família tradicional, são indivíduos ligados por laços matrimoniais ou sanguíneos (FIGUEIREDO; MASCARENHAS, 2012). Já o conceito de unidade doméstica seria “o conjunto de pessoas que, tendo ou não vínculos de casamento ou consanguinidade”, vivem em um mesmo domicílio (RIBEIRO, 2010). Assim, como o foco da análise é a unidade doméstica e esta será classificada a partir do arranjo familiar principal do domicílio (conforme será mencionado na descrição da metodologia), a definição de família, para fins deste trabalho, se equivalerá a de unidade doméstica.

O terceiro efeito, que é socioeconômico, está ligado ao orçamento familiar e a mudanças no modo de vida. Assim, por exemplo, o individualismo pode fazer com que os indivíduos optem por deixar a casa paterna e por viver sozinhos. Por outro lado, uma supervalorização imobiliária pode fazer com que os indivíduos optem por dividir um apartamento alugado com amigos ou casais de amigos. Ainda, na sociedade moderna, o indivíduo escolhe como agir: ao perceber que está reagindo como seus antecessores, as pessoas podem escolher romper com as tradições por intermédio de um processo de “destraditionalização” (GIDDENS, 1995).

Esses fatores não só modificaram as preferências habitacionais, como também influenciaram os arranjos familiares e, de outra forma, as preferências habitacionais, que variam de acordo com os arranjos familiares. A diversificação dos arranjos familiares ao longo das últimas décadas pode, portanto, ser consequência também das mudanças nas escolhas das pessoas (de forma comportamental), o que leva a uma percepção da existência de uma multiplicidade de tipos de famílias.

Sobre as famílias, Giddens (1995) afirma que há uma tendência, nos indivíduos, de repetirem o modo de pensar e agir, bem como de se relacionarem, conforme o modo dos pais, parentes e demais pessoas com as quais se convive. No entanto, essa é uma característica das interações sociais, sobretudo, das sociedades pré-modernas, nas quais a transmissão dos símbolos e práticas tradicionais eram assim passadas entre as gerações.

Na sociedade moderna, o indivíduo escolhe como agir a partir dos processos de individualização e de internalização de um projeto de vida pessoal, envolvendo a realização profissional, por exemplo, mas também as relações afetivas (GIDDENS, 1995). A diversificação dos arranjos familiares ao longo das últimas décadas pode ser consequência, também, das mudanças nas escolhas das pessoas. Estas, além de serem influenciadas pela legislação, pelos tabus sociais e religiosos, pelas necessidades econômicas, são igualmente afetadas por mudanças demográficas que podem ocorrer na sociedade.

Assim, a partir da conceituação de Giddens (1995), tem-se que a família dita como “natural”, de acordo com Bourdieu (2008) – também podendo ser denominada “tradicional” – é uma criação recente do mundo moderno; ou seja, é um conceito criado, idealizado, que as pessoas tentam reproduzir e atingir como objetivo. Dito de outra forma, isto é dado como um ideal a ser atingido, num perfil

de sociedade onde as pessoas nascem e crescem com a meta de constituir as denominadas famílias tradicionais, conjugais ou nucleares. Este esquema se autoalimenta com os pais, parentes e com a sociedade, transferindo seus ideais para as gerações posteriores.

Então, para Bourdieu (2008), a ideia de família tradicional enquanto modelo de instituição, é socialmente formada a partir de idealizações dos indivíduos, inclusive, no que diz respeito ao “sentimento familiar”. Porém, segundo ele, do modo como hoje é pensado, esse conceito está fadado a acabar, já que as famílias têm passado por diversas modificações e, atualmente, o modelo tradicional não é mais tão dominante quanto foi em outras épocas.

Essas transformações nas famílias, conforme apontadas por Bourdieu (2006), Giddens (1995), bem como por Cordón (2006) e Bonvalet e Merlin (1988), também têm sido observadas, em maior ou menor medida, nas brasileiras. De tal modo que diferentes autores como Borges (2006), Martinez e Alves (2011) e Alves e Cavenaghi (2012) mostram um aumento da população urbana acompanhado pela redução no número dos filhos, pelo aumento da proporção de famílias monoparentais, pela diversificação dos arranjos (mas com redução no tamanho médio destes), entre outras mudanças. Essas mudanças têm impacto direto nas necessidades das famílias em relação à moradia.

### **1.1. Fonte de dados e metodologia**

A partir das considerações teóricas apresentadas no item anterior para desenvolvimento deste trabalho, foi utilizada a proposta de Arriagada (1997), como descrito por Oliveira, Miranda-Ribeiro e Longo (2012) para classificar as unidades domiciliares, na qual estas se dividem em nuclear (com ou sem filhos, biparental ou monoparental), estendida, composta, sem núcleo ou domicílios unipessoais. Para fins de análise, então, as unidades domésticas foram classificadas a partir da proposição de Arriagada (2004), conforme cinco tipos a seguir:

1. nuclear: composto pela pessoa de referência da família com ou sem filhos;
2. extensa: pessoa de referência da família, com ou sem cônjuge, com ou sem filhos e com outros parentes;
3. composta: na qual está presente a pessoa de referência, com ou sem cônjuge e filhos e com a presença de pessoas não parentes;

4. sem núcleo: composta pela pessoa de referência, sem filhos e sem cônjuge, com outros parentes e/ou não parentes;
5. unipessoal: pessoa que vive sozinha.

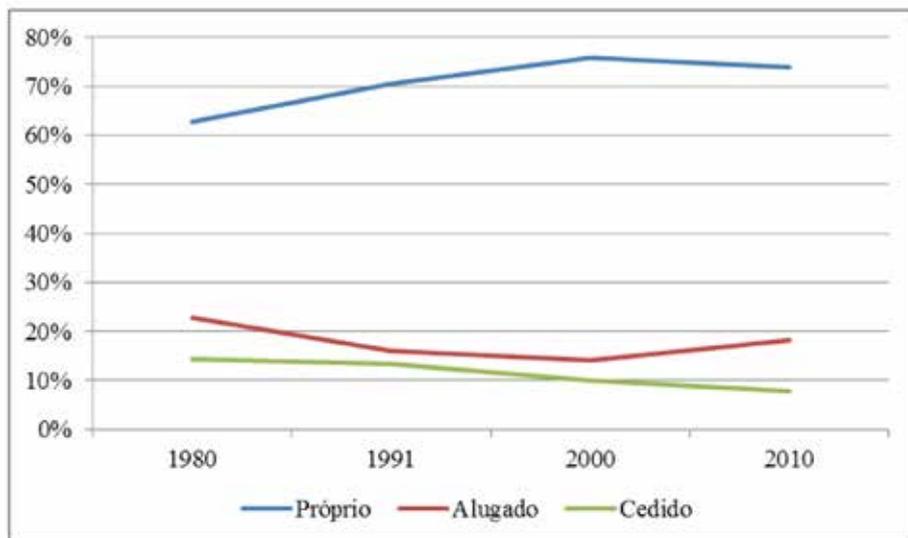
Para fazer a análise comparativa, utilizou-se as bases de dados dos Censos Demográficos de 1980 a 2010, considerando-se a ausência de imigração internacional (país fechado à migração).

## 1.2. As unidades domésticas e seus domicílios a partir dos dados dos Censos Demográficos de 1980 a 2010

Primeiramente, antes de se verificar a evolução dos arranjos domiciliares, é importante ser apurada a condição de ocupação dos domicílios de um modo mais geral. Desta forma, apresenta-se a evolução das taxas de ocupação dos domicílios a partir do Gráfico 2.1.

**Gráfico 2.1.**

Proporção de domicílios segundo condição de ocupação do domicílio. Brasil, 1980 a 2010.



Fonte: IBGE (1980; 1991; 2000; e 2010) – dados trabalhados.

Nota: A forma de ocupação classificada como “outras” pelos dados dos Censos foi excluída da análise.

A partir da análise do Gráfico 2.1 percebe-se a proporção de domicílios que são próprios, alugados ou cedidos ao longo do tempo. Segundo os dados, verifica-se que no Brasil há uma grande proporção de domicílios que são próprios. A tendência de aumento dos domi-

cílios próprios sofreu uma reversão entre 2000 e 2010, enquanto o percentual de domicílios alugados cresceu no período (de 14% para 18%). Foi neste período (mais especificamente em 2009) quando se deu o início do Programa Minha Casa Minha Vida de produção habitacional. No entanto, o resultado de 2010 não mostra o impacto do programa, ou seja, o que nos faz presumir que este quadro possa ser revertido nos próximos anos com o aumento da oferta de moradias.

A partir da Tabela 2.1 percebe-se que para todas as três faixas de renda a proporção de domicílios próprios eleva-se com a idade e com o passar do tempo. Nota-se também que, nas maiores idades, a proporção de domicílios próprios é sensível à renda – ou seja, em um mesmo ano, e dentre os domicílios com responsáveis mais idosos, aqueles com maiores rendas são, em maior proporção, próprios que os de menor renda. Ressalta-se que, em 2000 e em 2010, estas diferenças foram menores.

**Tabela 2.1.** Distribuição de domicílios próprios, segundo faixa etária do responsável e faixa de renda doméstica total. Brasil, 1980 a 2010.

Grupo etário	1980 (%)			1990 (%)			2000 (%)			2010 (%)		
	0 até 3 SM	3 até 10 SM	Mais de 10 SM	0 até 3 SM	3 até 10 SM	Mais de 10 SM	0 até 3 SM	3 até 10 SM	Mais de 10 SM	0 até 3 SM	3 até 10 SM	Mais de 10 SM
Até 29 anos	45,2	38,1	44,1	54,1	51,1	53,8	59,8	56,8	55,4	53,9	52,7	56,1
30 a 39 anos	58,9	56,9	61,8	66,8	67,0	69,3	71,0	70,9	71,5	64,5	63,8	65,2
40 a 49 anos	65,9	68,0	73,0	74,1	76,3	79,7	77,0	78,3	80,9	71,6	72,7	75,6
50 a 59 anos	70,2	72,7	77,3	77,7	81,0	84,5	81,4	83,8	86,6	77,4	79,6	83,3
60 a 69 anos	73,2	75,7	80,6	79,1	83,1	86,4	83,8	87,5	89,4	82,2	84,9	87,6
70 a 79 anos	74,8	77,4	82,3	79,0	83,8	86,9	84,5	88,1	90,1	85,5	88,3	89,6
80 anos ou mais	74,7	77,7	82,1	77,8	82,5	86,4	83,6	87,7	89,4	86,0	88,8	90,1

Fonte: IBGE (1980; 1991; 2000; e 2010) – dados trabalhados.

Na Tabela 2.2, é interessante observar que, comparando o primeiro grupo etário das diferentes faixas de renda, a proporção de domicílios<sup>3</sup> próprios é maior naqueles com renda de até três salários-

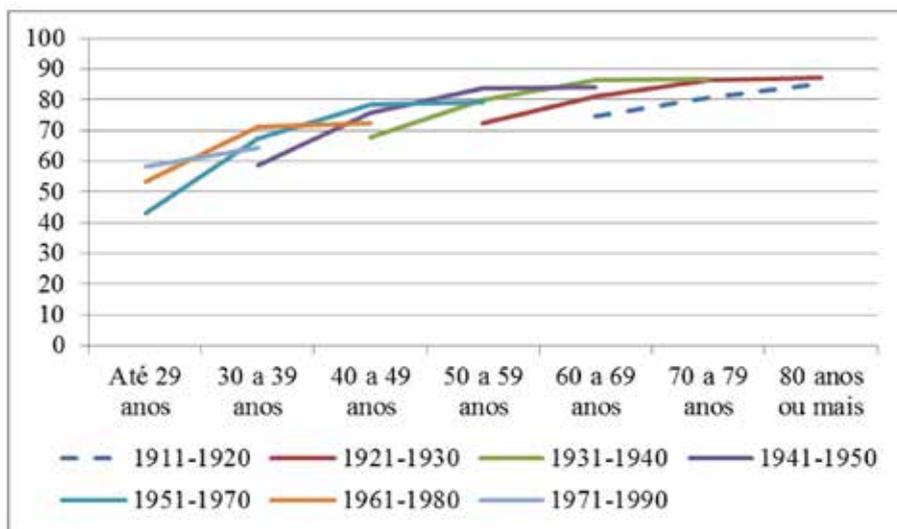
<sup>3</sup> Domicílios, segundo o IBGE (2011) são locais separado por paredes ou muros, estruturalmente separados ou independentes – de outros domicílios –, que permita aos seus moradores se alimentar e dormir.

mínimos (exceto em 2010, no qual a proporção é maior dentre os de renda mais alta). Estes domicílios, dada a renda, podem estar localizados em assentamentos precários nos quais a própria população constrói suas habitações – como apontado por Turner (1974) – e em terrenos cuja situação jurídica seja irregular.

De outro modo, essa maior proporção de domicílios próprios no primeiro grupo de idade e de menor renda pode também estar corroborando para a menção que Turner (1974) faz a respeito da necessidade que as pessoas de níveis de renda mais baixos tenham de ter domicílios próprios. Como aponta Woortmann (1980), a saída da casa paterna é associada à aquisição de uma nova habitação, ainda que ela tenha sido construída no terreno da família.

Já o Gráfico 2.3 mostra a proporção de domicílios próprios por coorte. Verifica-se, assim, que as curvas das diferentes coortes têm um formato próximo. Deve-se destacar os pontos das curvas em 2010, que mostram mudança na tendência observada nos períodos anteriores, apresentando, inclusive, para a coorte de 1971-1990, uma queda da taxa de propriedade.

**Gráfico 2.3.** Evolução da taxa de propriedade por coorte. Brasil, 1980 a 2010.



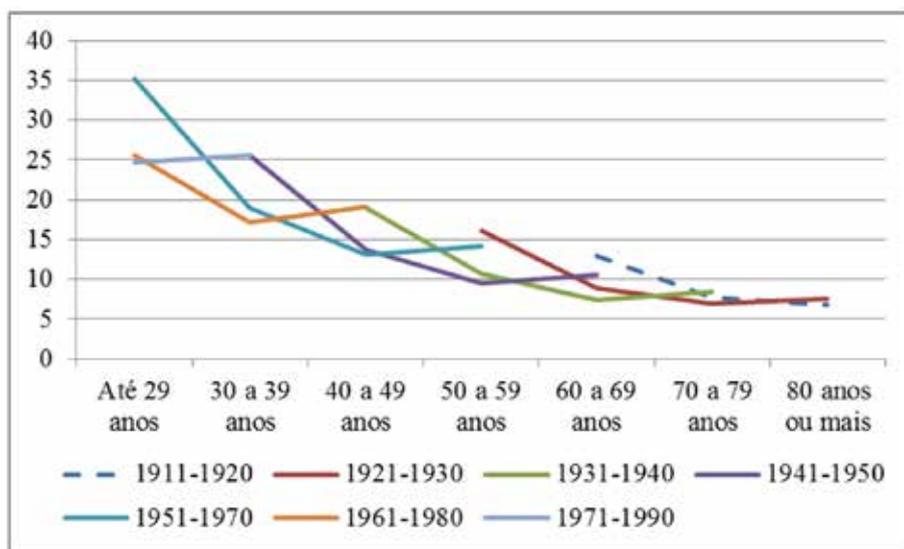
Fonte: IBGE (1980; 1991; 2000; e 2010) – dados trabalhados.

Nota: A forma de ocupação classificada como “outras” pelos dados dos Censos foi excluída da análise.

Nota-se, também, no Gráfico 2.3, que as taxas de propriedade são maiores para as coortes mais novas (1961 a 1980). Isso pode significar

que as políticas de produção habitacional estão favorecendo as populações mais jovens e que as políticas habitacionais mais antigas podem não ter tido o mesmo impacto nas populações correspondentes, hoje mais envelhecidas. Uma análise semelhante pode ser observada no Gráfico 2.4, que exibe a proporção de domicílios alugados por coorte.

**Gráfico 2.4.** Evolução da proporção de domicílios alugados por coorte. Brasil, 1980 a 2010.



Fonte: IBGE (1980; 1991; 2000; e 2010) – dados trabalhados.

Nota: A forma de ocupação classificada como “outras” pelos dados dos Censos foi excluída da análise.

Inversamente à proporção de domicílios próprios, a análise da proporção de domicílios alugados por coorte mostra que a taxa de domicílios alugados é decrescente com o aumento da idade do responsável pelo domicílio, o que aponta para uma tendência da população brasileira de migrar para domicílios próprios com o aumento da idade. Entretanto, verifica-se um aumento na proporção de domicílios alugados em 2010 em praticamente todas as coortes, o que reverte a tendência de redução da proporção de domicílios alugados com o aumento da idade, o que só não será observado na coorte mais antiga, na qual foi observada uma queda na taxa de domicílios alugados em 2010 também.

Outro fator importante de ser examinado é o adensamento dos domicílios e a presença e número de banheiros (Tabela 2.2). Em relação ao adensamento, o número de pessoas por dormitório é um

fator que impacta na qualidade de vida, uma vez que domicílios muito adensados não permitem privacidade a seus moradores; do mesmo modo, isso pode atrapalhar o rendimento das crianças na escola, conforme apontado por Kaztman (2011). A quantidade de banheiros pode refletir mudanças na preferência dos moradores, como as apontadas por Taschner (1997), podendo estar associada à geração e à idade. Complementarmente, um número de banheiros maior pode garantir, também, uma maior privacidade e conforto aos moradores. Logo, essas informações indicam necessidades habitacionais que são priorizadas de formas diferentes pelas famílias.

**Tabela 2.2.** Número médio de pessoas por dormitório e número médio de banheiros, segundo local de moradia e condição da ocupação<sup>(1)</sup> do domicílio. Brasil, 1980 a 2010.

	N. médio de pessoas por dormitório				N. médio de banheiros <sup>(2)</sup>		
	1980	1991	2000	2010	1991 <sup>(3)</sup>	2000	2010
<b>Próprio</b>							
Regiões Metropolitanas	-	2,54	2,31	1,81	1,34	1,4	1,51
Urbano	2,67	2,43	2,18	1,64	1,11	1,20	1,39
Rural	2,96	2,76	2,50	1,98	0,37	0,48	0,75
<b>Alugado</b>							
Regiões Metropolitanas	-	2,79	2,49	2,10	1,16	1,22	1,25
Urbano	2,94	2,57	2,26	1,82	1,02	1,14	1,22
Rural	3,14	2,77	2,50	2,05	0,73	0,87	0,98
<b>Cedido</b>							
Regiões Metropolitanas	-	2,95	2,79	2,23	1,04	1,07	1,18
Urbano	2,99	2,71	2,55	2,02	0,88	0,93	1,09
Rural	2,94	2,75	2,53	1,94	0,50	0,59	0,83

Fonte: IBGE (1980; 1991; 2000; e 2010) – dados trabalhados.

Nota: (1) A forma de ocupação classificada como “outras” pelos dados dos Censos foi excluída da análise; (2) no Censo de 1980 não há a questão “número de banheiros”; (3) no Censo 1991 os banheiros eram classificados em até nove por domicílio.

A partir da Tabela 2.2, verifica-se que de 1980 para 2010 houve uma redução do número médio de pessoas por dormitórios para todos os locais de moradias e condições de ocupação e, por outro lado, um aumento no número médio de banheiros. Nota-se que, em geral, as moradias alugadas são mais adensadas que as moradias próprias. Contudo, vê-se que os domicílios cedidos são mais adensados que os alugados e têm um número médio de banheiros inferior aos demais, de modo que isto pode ser tido como um problema para os

moradores; associando-se ao fato de que estes são mais frequentes na primeira faixa de renda, conclui-se que, mais comumente, são estes os que residem em locais com problemas de inadequação (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2009), tornando ainda mais precária a situação habitacional na qual estes domicílios podem estar submetidos.

Comparando-se as regiões metropolitanas com as urbanas não metropolitanas e áreas rurais, verifica-se que, em geral, os domicílios próprios são mais adensados na área rural. Os alugados em regiões metropolitanas e áreas rurais têm níveis de adensamento muito próximos, enquanto os cedidos são mais adensados nas regiões metropolitanas. Em relação ao número médio de banheiros, observa-se que os domicílios da área rural têm um número médio menor de banheiros, em todos os anos e condições de ocupação. Já a Tabela 2.3 mostra a evolução da proporção de arranjos domiciliares.

**Tabela 2.3.**

Evolução da proporção de domicílios segundo arranjo domiciliar. Brasil, 1980 a 2010.

<b>Arranjo domiciliar</b>	<b>1980 (%)</b>	<b>1991 (%)</b>	<b>2000 (%)</b>	<b>2010 (%)</b>
Unipessoal	6,1	6,7	8,9	12,0
nuclear sem filhos	9,3	9,6	10,6	13,9
nuclear com filhos	52,6	51,2	47,7	40,5
Monoparental	6,8	8,1	10,1	10,5
<b>Extenso (com parentes)</b>				
nuclear com filhos	10,7	10,5	9,7	8,2
nuclear sem filhos	1,8	1,6	1,6	2,1
monoparental	2,6	3,4	4,1	4,0
<b>Compostas</b>				
nuclear com filhos e não parentes	3,0	2,0	0,8	0,5
nuclear sem filhos e com não parentes	0,5	0,3	0,2	0,2
monoparental e com não parentes	1,0	1,3	1,5	1,8
nuclear com filhos, parentes e não parentes	1,1	0,6	0,3	0,2
nuclear sem filhos, com parentes e não parentes	0,1	0,1	0,0	0,1
monoparental, com parentes e não parentes	0,3	0,2	0,2	0,2
sem núcleo (responsável com parentes e/ou não parentes)	4,1	4,4	4,2	6,0

Fonte: IBGE (1980; 1991; 2000; e 2010) – dados trabalhados.

Percebe-se pela análise da Tabela 3 a redução do percentual de arranjos nucleares com filhos, bem como dos arranjos nucleares com filhos e com não parentes e dos nucleares com filhos, não

parentes e parentes. Assim, apesar dos arranjos nucleares (biparentais), com ou sem filhos ser o arranjo doméstico mais comum nos 30 anos estudados, houve uma queda da representatividade deste (de 52,6% para 40,5%) com aumento de arranjos com presença de outros parentes, como o Extenso 3 (monoparentais, com filhos e outros parentes).

Constata-se que também ocorreu aumento dos domicílios unipessoais, dos nucleares sem filhos (Nucleares 1), de monoparentais – inclusive daquelas extensas e compostas com não parentes, conforme foi igualmente apontado por diferentes autores como Sabóia, Cobo e Matos (2012). O crescimento da proporção de famílias sem filhos também pode ter sido por consequência da queda na mortalidade nas maiores idades<sup>4</sup>, com aumento de casais com filhos que já saíram de casa ou sem filhos, em idades mais avançadas. A próxima tabela (Tabela 4) exhibe a evolução do número médio de pessoas por dormitório e de banheiros por domicílios segundo o tipo de arranjo domiciliar.

Pode-se verificar pela Tabela 2.4 que, ao longo do tempo, houve uma redução do adensamento dos dormitórios e aumento do número médio de banheiros – este último indicador foi ampliado em quase todos os tipos de arranjos. Enquanto em 1980 os arranjos com dormitórios mais adensados eram os extensos – nuclear com filhos e monoparental –, em 2010 o maior adensamento foi encontrado para os compostos (nucleares com filhos, parentes e não parentes). Os arranjos extensos (monoparentais e biparentais com filhos), que tinham o maior adensamento médio em 1980, tinham também o menor número médio de banheiros, o que aponta uma maior precariedade de vida dos componentes destas famílias em seus domicílios. Esta dificuldade pode refletir no desempenho das crianças na escola (KAZTMAN, 2011) e dos adultos no mercado de trabalho. Até 2010, o número de banheiros destes arranjos domiciliares cresceu, respectivamente, 55,5% e 44,4%, mas continuam com um número médio de banheiros comparativamente mais baixo. A partir da Tabela 2.5 se verificará o número médio de filhos por tipo de arranjo domiciliar.

---

<sup>4</sup> O que pode fazer parte do processo de envelhecimento da população, já que pode ter ocorrido a redução da mortalidade por doenças crônicas nas idades mais avançadas – o que faz parte do processo de envelhecimento populacional –, pois, os avanços da medicina podem ter sido mais rápidos que as demais etapas do processo de envelhecimento.

**Tabela 2.4.** Distribuição das unidades domésticas segundo adensamento de dormitórios e número médio de banheiros. Brasil, 1980 a 2010.

Arranjo Domiciliar	Número médio de pessoas por dormitório				Número médio de banheiros		
	1980	1991	2000	2010	1991	2000	2010
unipessoal	1,0	1,0	1,0	1,0	0,9	1,0	1,2
nuclear sem filhos	1,8	1,9	1,7	1,4	1,0	1,2	1,3
nuclear com filhos	2,8	2,5	2,3	1,7	0,9	1,1	1,3
monoparental	2,2	2,0	1,8	1,5	1,0	1,1	1,2
<b>Extenso (com parentes)</b>							
nuclear com filhos	2,9	2,7	2,5	2,0	0,9	1,1	1,4
nuclear sem filhos	1,9	1,9	1,9	1,4	1,0	1,1	1,3
monoparental	2,9	2,7	2,7	2,0	0,9	1,1	1,3
<b>Compostos</b>							
nuclear com filhos e não parentes	2,2	2,1	2,1	1,8	1,9	2,0	2,0
nuclear sem filhos e com não parentes	1,7	1,7	1,7	1,4	1,7	1,8	1,7
monoparental e com não parentes	1,9	1,8	1,8	1,3	1,2	1,2	1,3
nuclear com filhos, parentes e não parentes	2,6	2,7	2,7	2,4	1,6	1,7	1,7
nuclear sem filhos, com parentes e não parentes	1,9	2,0	2,0	1,8	1,5	1,7	1,6
monoparental, com parentes e não parentes	2,6	2,5	2,5	2,1	1,4	1,5	1,6
sem núcleo (responsável com parentes e/ou não parentes)	1,8	1,7	1,7	1,4	1,0	1,2	1,3

Fonte: IBGE (1980; 1991; 2000; e 2010) – dados trabalhados.

Percebe-se, pela análise da Tabela 2.5, a ocorrência de uma redução no número médio de filhos tidos em todos os arranjos domésticos entre 1980 e 2010. Examina-se, também, que a unidade doméstica que apresentou a maior queda no número médio de filhos tidos pela família principal foi a família nuclear 2, que é, justamente, o arranjo denominado tradicional (pais com filhos, sem presença de parentes ou não parentes) e, portanto, dominante no Brasil como mostra a Tabela 2.2 (CAVENAGHI; ALVES, 2012). Neste, em 1980, as famílias tinham em média 3,2 filhos. Já em 2010, este número decaiu para 1,9 filhos.

**Tabela 2.5.** Número médio de filhos por tipo de arranjo domiciliar. Brasil, 1980 a 2010.

Arranjo Domiciliar	Número médio de filhos			
	1980	1991	2000	2010
nuclear com filhos	3,2	2,6	2,2	1,9
monoparental	2,7	2,3	2,0	1,8
<b>Extenso (com parentes)</b>				
nuclear com filhos	3,1	2,7	2,4	2,0
monoparental	2,8	2,6	2,4	2,0
<b>Composto</b>				
nuclear com filhos e não parentes	2,6	2,3	2,1	1,9
monoparental com não parentes	1,5	1,3	1,2	1,1
nuclear com filhos, parentes e não parentes	3,2	2,8	2,6	2,3
monoparental, com parentes e não parentes	2,5	2,2	2,0	1,4

Fonte: IBGE (1980; 1991; 2000; e 2010) – dados trabalhados.

Nota: Somente foram inseridos na tabela os arranjos domésticos com filhos.

Ainda, cabe destacar que a queda no número médio de filhos aponta para a redução no tamanho das famílias e para a queda na fecundidade<sup>5</sup> das mulheres – o que, conforme mencionado por Cavenaghi e Alves (2012), dentre outros autores, está ocorrendo no Brasil. Esta queda é um dos aspectos do processo de envelhecimento da população. O reflexo das famílias menores é que, por um lado, domicílios menores tornam-se adequados para estas, mas, por outro lado, há também uma queda no número de parentes que sejam possíveis cuidadores de seus familiares idosos (CARVALHO, 2000; GOLDANI, 2012), aspecto relevante, sobretudo nas famílias de baixa renda que não tem condições financeiras de custear cuidadores e que, como mencionado anteriormente, os idosos não gostam de ser institucionalizados.

Já na Tabela 2.6, percebe-se ter havido um aumento na proporção de residências com responsável mulher entre 1980 e 2010, passando de 14,2% para aproximadamente 38,7% dos domicílios. Além disso, é importante destacar que o tipo de arranjo no qual predomina a chefia feminina é o monoparental (com ou sem outros parentes e não parentes). Já as famílias nucleares, até 2000, tinham uma proporção muito pequena de residências cuja responsável era do sexo feminino.

<sup>5</sup> Cabe destacar que o cálculo do número médio de filhos é distinto de taxa de fecundidade. A redução no número médio de filhos indica que pode ter havido uma redução da fecundidade das mulheres.

**Tabela 2.6.** Evolução da proporção de mulheres responsáveis pelo domicílio, segundo tipo de família, por ano. Brasil, 1980 a 2010.

Arranjo domiciliar	Ano (%)			
	1980	1991	2000	2010
unipessoal	46,9	51,7	49,5	48,9
nuclear sem filhos	0,5	1,6	6,6	23,2
nuclear com filhos	0,2	1,0	4,7	21,9
monoparental	85,2	87,8	88,4	87,3
<b>Extenso (com parentes)</b>				
nuclear com filhos	0,4	1,7	7,5	26,8
nuclear sem filhos	0,7	2,3	8,3	27,5
monoparental	83,9	87,5	89,1	88,3
<b>Composto</b>				
nuclear com filhos e não parentes	0,3	1,5	6,9	21,0
nuclear sem filhos e não parentes	0,8	2,2	7,5	21,6
monoparental com não parentes	83,9	87,6	88,3	86,2
nuclear com filhos, parentes e não parentes	0,5	2,0	8,9	26,2
nuclear sem filhos, com parentes e não parentes	1,0	3,5	9,6	27,3
monoparental, com parentes e não parentes	84,3	87,8	88,8	84,2
sem núcleo (resp. com parentes e/ou não parentes)	49,5	53,5	58,8	56,6
<b>% Total</b>	<b>14,2</b>	<b>18,1</b>	<b>24,8</b>	<b>38,7</b>

Fonte: IBGE (1980; 1991; 2000; e 2010) – dados trabalhados.

Entre 2000 e 2010, houve, também, um aumento generalizado da proporção de famílias com responsável mulher, nucleares e monoparentais, de modo que elevou-se o percentual de famílias chefiadas por mulheres, de um modo geral (como mencionado no parágrafo anterior), podendo ser reflexo do aumento da participação destas no mercado de trabalho, da divisão de responsabilidades sobre o orçamento financeiro com os homens e, no caso das famílias monoparentais e sem filhos, do divórcio. Na Tabela 2.7, apresenta-se a evolução do percentual de arranjos com a presença de idosos no Brasil com fins de se averiguar se o envelhecimento populacional já está impactando nos arranjos familiares.

**Tabela 2.7.** Evolução da proporção de domicílios com a presença de idosos, por tipo de arranjo domiciliar. Brasil, 1980 – 2010.

Arranjo domiciliar	% de domicílios com idosos				Incremento 2010-1980
	1980	1991	2000	2010	
unipessoal	39,1	41,1	39,5	39,1	0,09
nuclear sem filhos	29,3	33,7	34,7	34,0	16,26
nuclear com filhos	8,4	8,8	9,0	10,2	20,53
monoparental	23,3	22,7	22,2	23,3	-0,01
<b>Extenso (com parentes)</b>					
nuclear com filhos	43,4	43,7	43,0	44,0	1,38
nuclear sem filhos	56,3	59,5	60,3	58,3	3,57
monoparental	47,7	46,0	47,1	48,9	2,57
<b>Compostos</b>					
nuclear com filhos e não parentes	11,9	12,5	15,6	18,9	59,10
nuclear sem filhos e com não parentes	43,1	50,2	52,6	47,1	9,12
monoparental e com não parentes	46,0	45,6	49,8	51,4	11,66
nuclear com filhos, parentes e não parentes	41,7	42,9	45,9	45,2	8,52
nuclear sem filhos, com parentes e não parentes	62,1	64,0	62,1	55,7	-10,29
monoparental, com parentes e não parentes	52,1	50,8	51,9	50,0	-4,02
sem núcleo (responsável com parentes e/ou não parentes)	46,0	47,3	49,3	45,1	-1,89
<b>Total</b>	<b>21,6</b>	<b>22,9</b>	<b>24,1</b>	<b>26,4</b>	<b>22,0</b>

Fonte: IBGE (1980; 1991; 2000; e 2010) – dados trabalhados.

Conforme pode se examinar pela Tabela 2.7, houve aumento na proporção total de domicílios com idosos de 21,6 para 26,4%. Além disso, em alguns arranjos domiciliares, como aqueles com filhos e monoparentais (de arranjos extensos e compostos com não parentes), houve, ao longo do tempo estudado, um aumento de famílias com idosos, sobretudo entre 2000 e 2010. Isso pode ser reflexo do aumento de idosos na população – ou devido à não formação de novos domicílios (que deixariam de ser monoparentais ou nucleares com filhos para serem unipessoais ou nucleares sem filhos). Destaca-se que a proporção de domicílios com idosos cresceu 5,2 pontos percentuais entre 1980 e 2010. Por outro lado, nota-se que não houve alteração no percentual de domicílios com idosos com arranjos monoparentais e domicílios unipessoais.

## 2. Considerações finais

Os resultados mostram que cada tipo de arranjo tem uma distribuição diferenciada de idade na aquisição de imóveis, que variam também com outros fatores, como a renda. Isso confirma o que foi apontado por Smith (1970) e Turner (1968a): os indivíduos têm diferentes necessidades, que mudam conforme diversos fatores, como a renda, o tipo de trabalho e o tipo de arranjo. Assim, enquanto as famílias nucleares com filhos têm acesso à casa própria em idades mais jovens, as monoparentais têm acesso às mesmas em faixas etárias mais avançadas – o que também pode ocorrer pela idade do responsável ser, em média, maior que o dos domicílios biparentais. Ao mesmo tempo, isto também pode ser consequência de uma disposição dos indivíduos para residirem em domicílios alugados ou próprios – o que pode variar conforme a renda e outros fatores.

Na análise da diversificação dos arranjos, os dados sinalizam para a redução deles com consequente redução do adensamento dos dormitórios. Por outro lado, houve aumento da proporção de arranjos com responsável mulher e daquelas que possuem idosos em sua composição, o que indica a diversificação dos arranjos, conforme foi apontado por Alves e Cavenaghi (2012). O aumento da proporção de domicílios com idosos e o aumento da sobrevivência destes – fenômeno que já está sendo observado e que deve continuar a crescer a ritmos cada vez maiores – traz desafios às políticas públicas, inclusive a habitacional, uma vez que os idosos possuem demandas específicas, a exemplo de moradias adaptadas às restrições de atividades que porventura eles tenham. Isto é importante para permitir que os idosos vivam por um maior período de vida de forma independente, saudável e plena, o que atende à demanda de que eles não dependam da ajuda de terceiros.

A análise da composição etária, por idade do responsável, dos domicílios por condição de ocupação (próprio e alugado), também mostra que as estruturas dos domicílios alugados são mais jovens do que dos domicílios próprios, o que pode ser consequência (conjunta ou não) das mudanças nos arranjos familiares e das mudanças das famílias de domicílios alugados para próprios.

Ainda, o estudo aponta que os arranjos domiciliares no Brasil apresentam diferentes inserções etárias como proprietárias de moradias, o que varia conforme o tipo de arranjo e a idade do responsável pelo domicílio, favorecendo as famílias nucleares. No entanto,

os dados do Censo não mostram a qualidade das moradias, já que grande parte da população está inserida em moradias com infraestrutura precária, isto é, em assentamentos informais. Além disso, ao longo do tempo estudado, esse tipo de moradia vem mudando a sua composição – conforme apontado por outros estudos, como o de Oliveira, Miranda-Ribeiro e Longo (2012) e Alves e Cavenaghi (2012) –, o que pode ser percebido como uma estratégia das pessoas para fazer frente às demandas habitacionais não resolvidas pelas políticas públicas; porém, isto não tem se efetivado com o aumento do número de filhos tidos ou através da própria diversificação dos casamentos e recasamentos. Isso traz a necessidade de um parque habitacional flexível, que apresente soluções para atender a demandas diversas, que mudam consonantemente à maneira como esses arranjos familiares também vão mudando.

## Referências

- ALVES, J. E. D.; CAVENAGHI, S. (2012). **Tendências demográficas, dos domicílios e das famílias no Brasil**. Aparte Inclusão Social em Debate, 2012. Disponível em: <<http://www.ie.uftj.br/aparte/>>. Acesso em 26 jun. 2014.
- ARRIAGADA, I. **Estructuras familiares, trabajo y bienestar en América Latina**. CEPAL, División de Desarrollo Social. Octubre, 2004.
- BONVALET C.; MERLIN, P. Transformation de la famille et habitat. Présentation d'un Cahier de l'INED. **Population**, 43e année, n° 4-5, pp. 881-892, 1988. Disponível : <[http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/pop\\_0032-4663\\_1988\\_num\\_43\\_4\\_17067](http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/pop_0032-4663_1988_num_43_4_17067)>. Acesso em 18 nov. 2013.
- BOURDIEU, P. “O espírito de família”. In: BOUDIEU, P. **Razões práticas**. Sobre a teoria da ação. Campinas: Papirus, 2008.
- BRASIL (1998). **Constituição Federal da República Federativa do Brasil**, 1988.
- BRASIL. **Projeto Moradia**. Ministério das Cidades, 2010.
- CARVALHO, M. C. B. “O lugar da família na política social”. In: CARVALHO, M. C. B. (org.) **A família contemporânea em debate**. 3ª edição. São Paulo: Cortez Editora, Educ/PUC-SP, 2000.
- CORDÓN, J. A. F. “La situation démographique en France et dans les pays d'Europe du Sud”. In: BONVALET, C.; ARBONVILLE, D. (org.) **Quelles familles? Quelles Logements?** Paris: Cahiers d'INED n. 147, INED, 2006.
- GIDDENS, A. “A vida em uma sociedade pós-tradicional”. In: GIDDENS, A.; LASH, S. BECK, U. **Modernização Reflexiva: Política, tradição e estética na ordem social moderna**. São Paulo: Editora UNESP, 1995.
- GOLDANI, A. M. Família, gênero e políticas públicas: famílias brasileiras nos anos 90

e seus desafios como fator de proteção. **Revista Brasileira de Estudos Populacionais**, v. 19, n.1, jan./jun., 2002.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP) (2012). **Déficit Habitacional**. 2000 a 2012. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/>>. Acesso em 22 out. 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Microdados do Censo Demográfico de 1980, 1991, 2000 e 2010**. Disponível em: <<http://ibge.gov.br>>. Acesso em 22 out. 2016.

MAIA, R. S. Casa que te quero casa... Reflexões sobre as formas e funções das moradias populares. In: XV Encontro Nacional da Associação de Planejamento Urbano e Regional. **Anais...** ANPUR, Recife, 20 a 24 de maio, 2013.

MARTINES, G.; ALVES, J. E. D. **Dinâmica Demográfica e sua Relevância Econômica e Social no Brasil**: Implicações para o Programa UNFPA 2011-2015. 18 fevereiro 2011. Disponível em:<[http://www.unfpa.org.br/cairo20/dinamica\\_demografica.pdf](http://www.unfpa.org.br/cairo20/dinamica_demografica.pdf)> Acesso em 01 jul. 2014.

NAKANO, A. K. Planejamento e Necessidade Habitacional. In: Encontro Nacional de Estudos Populacionais – ABEP. **Anais...** Caxambu, 2010. Disponível em: <[http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2010/docs\\_pdf/eixo\\_9/abep2010\\_2588.pdf](http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2010/docs_pdf/eixo_9/abep2010_2588.pdf)>. Acesso em 22 out. 2016.

OLIVEIRA, Z.; MIRANDA-RIBEIRO, P.; LONGO, L. Uma exploração inicial das informações sobre família no Censo Demográfico de 2010. In: XVIII Encontro Nacional de Estudos Populacionais, ABEP. **Anais...** Águas de Lindóia/SP, 19 a 23 de novembro de 2012.

RIBEIRO, R. “A dimensão familiar no estudo da desigualdade intra-metropolitana no Rio de Janeiro”. In: LAGO, L. (org.). **Olhares sobre a metrópole do Rio de Janeiro**: economia, sociedade e território. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles, Letra Capital, 2010.

RONALD, R. **The ideology of homeownership**. Homeowner Societies and the Role of Housing. New York: Palgrave Mac Milan, 2008.

SANTOS, A.; SANTOS, L. K. S.; RIBAS, V. G. Acessibilidade de Habitações de Interesse Social ao Cadeirante: Um estudo de caso. **Ambiente Construído**, Porto Alegre, v. 5, n. 1, jan./mar. 2005. Disponível em: <[seer.ufrgs.br/ambienteconstruido/article/download/3612/1993](http://seer.ufrgs.br/ambienteconstruido/article/download/3612/1993)>. Acesso em 20 de ago. de 2011.

SASSEN, S. **The Global City**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1991.

SMITH, W. F. **Housing**. The social and Economic Elements. Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1970.

TURNER, J. C. Barreiros e Canais para o Desenvolvimento Habitacional nos países em vias de desenvolvimento. **Revista do Instituto de Arquitetos do Brasil**, fev. 1968a.

TURNER, J. C. Habitação de Baixa Renda no Brasil: políticas atuais e oportunidades futuras. **Revista do Instituto de Arquitetos do Brasil**, fev. 1968b.

TURNER, J. F. C. The fits and misfits of people housing. Freedom to Build. **RIBA Journal**, No. 2, Feb. 1974.

WOORTMANN, K. **Casa e Família Operária**. Anuário Antropológico. Fortaleza: Edições Universidade Federal do Ceará, 1982.

## CAPÍTULO 3

# Moradia e pertencimento: a defesa do Lugar<sup>1</sup> e viver e morar por grupos sociais em processo de vulnerabilização

*Dora Vargas*

Quando a seca chega e leva embora as águas do rio Uruguai, as pessoas de Pueblo Federación regressam à sua perda querência. As águas, ao ir embora, deixam nua uma paisagem de lua; e as pessoas voltam. Elas vivem agora numa aldeia que também se chama Pueblo Federación, como se chamava a sua velha aldeia antes que a represa de Salto Grande a inundasse e a deixasse debaixo das águas. Da velha aldeia já não se vê nem mesmo a cruz no alto da torre da igreja; e a aldeia nova é muito mais cômoda e muito mais linda. Mas eles voltam à velha aldeia que a seca lhes devolve enquanto dura. Eles voltam e ocupam as casas que foram suas casas e que agora são ruínas de guerra. Ali, onde a avó morreu e onde aconteceram o primeiro gol e o primeiro beijo, eles fazem fogo para o chimarrão e para o churrasco, enquanto os cães cavam a terra em busca dos ossos que tinham escondido.

*Eduardo Galeano (2005)*

## Introdução: Desastre, vulnerabilização social, desterritorialização

Os cenários de desastres socioambientais têm como uma de suas principais e mais dramáticas expressões o comprometimento da experiência de moradia e vinculação com o Lugar de parcelas sociais significativas, sinalizando para a sua possível associação com processos de vulnerabilização social. Tal afirmativa revela, já de início, uma adesão à abordagem sociológica acerca dos desastres, sendo esta interpretação apenas uma das que, no debate contemporâneo, integram a disputa

---

<sup>1</sup> A categoria “Lugar” aparecerá no corpo do artigo com a inicial maiúscula: um destaque que objetiva enfatizar e resguardar sua associação com a ideia de identidade e pertencimento.

pela classificação de tal fenômeno (BOURDIEU, 2005). Introdutoriamente, objetiva-se esboçar o conceito de desastres para a Sociologia, o ambiente de disputa por sua classificação e, por fim, sua relação com processos de vulnerabilização e de ruptura de rotinas, práticas e lugares, revelando a realidade de desterritorialização experimentada pelos que são severamente afetados. Tal ensejo quer instigar, sobretudo, a reflexão sobre como tais processos agregam, também, expressões de luta pela permanência e defesa do seu território, ainda que sob contestação dos diagnósticos técnicos oficiais.

Reportando-nos às reflexões de Quarantelli (2005) e Valencio (2010), temos que desastres, para a Sociologia, designam acontecimentos trágicos e podem ser descritos como fenômenos adversos que geram processos de ruptura da rotina, de lugares, fazeres e práticas envolvendo uma configuração espaço-temporal e sociohistórica para manifestar-se, nos levando a perguntar *o quê? aonde? quando? com quem?*, considerando a adoção dos conceitos de tempo e espaço sociais – em detrimento dos de tempo e espaço geográficos –, assim como observando a relação entre o referido fenômeno e processos de desenvolvimento. Apesar da não existência de consenso acerca do conceito, Quarantelli (2005) constatará a presença de um paradigma básico implícito na área dos desastres, envolvendo uma série de noções inter-relacionadas, cujo destaque recai sobre duas delas, a saber: 1) os desastres são fenômenos inerentemente sociais e 2) a origem dos desastres se encontra na estrutura social ou no sistema social. Para o autor, antes de serem “naturais”, os desastres são essencialmente políticos, permitindo a problematização do subdesenvolvimento, da insustentabilidade ambiental e da pobreza como as principais e mais imediatas causas dos mesmos.

As afirmativas até aqui expostas se revelam como um contraponto à construção hegemonicamente feita acerca desse conceito quando originado de outras clivagens e racionalidades. Porém, as chamadas “ciências da natureza” não respondem à totalidade das formas científicas de argumentação a respeito do fenômeno desastre. Há uma diversidade de agentes que configuram a luta pela sua classificação. Cabe-nos indagar: *quem são e de que lugar esses agentes anunciam suas verdades?* Há também uma diversidade de compromissos de atuação e de fazeres que não se dão da mesma forma. Associada a tais agentes e posicionamentos, está a luta social situada entre dois domínios distintos: o do espaço social propriamente dito e o da esfera simbólica,

no sentido do confronto de discursos e projetos que disputam legitimidade e reconhecimento em processos intimamente conectados.

Ao admitir e trabalhar sob essa perspectiva, a pesquisa sociológica apresenta mudanças e ampliações importantes, permitindo a constatação de que os desastres se originam da própria natureza dos sistemas sociais, sendo, pois, manifestações ostensivas de latentes vulnerabilidades da sociedade, das deficiências nas estruturas ou sistemas sociais. Por isso, não devem ser vistos como resultantes de uma forma externa. Desloca-se o foco das vítimas e perdas para processos sociais contínuos, pois, não havendo consequências sociais negativas, não há desastre. Busco fazer a associação entre o desastre e os processos experimentados por grupos sociais específicos, através das noções de vulnerabilização, como processo e vulnerabilidade, como relação – conforme contribuição oferecida por Acselrad (2006). Nessa formulação, o foco é retirado do indivíduo e deslocado para a desigual proteção ou, para os mecanismos que tornam os sujeitos vulneráveis. Destaca-se o que lhes é devido em termos de proteção social e de direitos, revelando, pois, como tais elementos integram o desastre<sup>2</sup>.

Não só no âmbito de sua definição, mas também das práticas daí decorrentes, se explicitam conflitos, confrontos, tensões que tendem a impor o discurso oficial do risco sobre territórios específicos e, por consequência, sobre seus agentes, aqueles que neles vivem e moram, determinando sua desterritorialização. Há tendencialmente, um esforço de desqualificação do território e de seus moradores, sendo que esta prática tende a “coisificá-lo”, destituindo-o da diversidade da experiência social que o constitui. O “território condenado” resume-se, pois, às suas benfeitorias, edificações e equipamentos de infraestrutura coletiva, passíveis de cálculos de indenização, em grande parte, referenciados em baixos valores, porque se associam à indenização de “áreas pobres” e, até então, desvalorizadas no que se refere às disputas do mercado imobiliário; pelo lado da significação identitária que os territórios adquirem, tais indenizações, somadas à forma de se traduzir esses Lugares são incompatíveis com o sentido de pertencimento que enraíza seus moradores a partir de uma trajetória de vida e vinculações.

Sendo assim, é necessário permitir que os sentidos do Lugar e

---

<sup>2</sup> Reafirma-se a importância de se considerar as vulnerabilidades estruturais somadas àquelas que as mudanças climáticas possivelmente farão emergir e a necessária observação de outras variáveis implicadas no referido contexto.

de pertencimento possam ser também revelados a partir das narrativas dos afetados em desastres, resgatando as estratégias que contribuirão para o esclarecimento de uma das perspectivas que essa disputa assume. Nela, o Lugar como espaço do pertencimento se apresenta, ora como estratégia, ora como tática resistente à imposição do ordenamento exógeno proposto ao território. Tendo, pois, como eixo central o âmbito socioespacial, a concepção de Lugar pode ser utilizada como relação entre sujeito afetado e o espaço onde vive, como expressão de práticas cotidianas na relação com esse espaço (CERTEAU, 2009) e da luta pelo direito de acesso à cidade (LEFEBVRE, 1991). O Lugar ganha não só significação, como se revela resultante de uma absoluta determinação, ou seja, da necessidade da adoção de formas de viver, morar e se relacionar com o ambiente nem sempre escolhido, ou de escolhas que se dão a partir de uma gama reduzida de possibilidades. Trata-se de um conjunto de determinações que desenha a desigualdade para além da possibilidade de escolha consciente desses sujeitos.

Assim, é facilitado o entendimento da construção que os agentes fazem do desastre. Então, a categoria “Lugar” deve ser explorada e perpassada no sentido de clarear as vinculações estabelecidas entre agente e território, agentes entre si, interpretação do desastre e o sofrimento social por ele aguçado.

Nesse debate, é importante que o Lugar possa ser pensado como forma de enraizamento que precede o “trágico” e o desastre como a ameaça de dissolução desse Lugar e, ainda, a existência de uma luta pela manutenção de seus sentidos, independentemente do grau da destruição física e também simbólica registrado. O território periférico deteriorado e impactado pelo desastre não é revisto por aqueles que o têm como referência de moradia e de cotidiano, no sentido de sua desqualificação, o que se confronta com a categoria “área de risco” cunhada para esses mesmos locais pela versão perita. Em analogia à perspectiva trabalhada por Zhouri (2010)<sup>3</sup>, identificamos a existência de estratégias argumentativas de aniquilação do Lugar (predominantemente via discurso oficial) *versus* a estratégia argumentativa de reafirmação do Lugar (via resistência dos moradores locais). Enquanto os afetados buscam situar o ocorrido dentro de certa generalização dos fatores de ameaça e da afetação – não particularizando o problema no seu espaço e com a expectativa de recuperação e permanência no mesmo –, a análise técnica incluirá no rol de sua cartografização e

<sup>3</sup> Reflexões sobre os atingidos por barragens no Vale do Jequitinhonha (MG).

diagnósticos essas novas áreas, até então “livres” dessa forma específica de controle<sup>4</sup>.

## 1. Morar: a perspectiva de reafirmação do Lugar – densidade e ambivalência

O contexto dos desastres – nominado comumente “tragédia” na retórica dos afetados, permite a evidenciação de sentidos que são atribuídos ao Lugar por aqueles que nele vivem, apontando para outras dimensões relacionais com o espaço. Inicialmente, é possível mencionar elementos, quase não explorados na literatura recorrente acerca do tema, constituintes da perspectiva traçada pelos moradores vinculados a essas áreas – as denominadas “de risco” -, uma vez que são contrapontos à versão perita para tais territórios: o desvelamento de uma esfera coletiva das representações do território como passível de produção de um Lugar; a revelação de um mundo significativo na rotina da periferia que é também “seguro” e “rico” – dentro da precariedade socioambiental das áreas sujeitas a deslizamentos, enchentes e afins – ou, a processos de disrupção do cotidiano –, aspectos que apontam para a existência de um imaginário social capaz de construir endogenamente sentidos para um Lugar fora do escopo da deterioração.

(...) Eu sinto falta da roça, eu me sinto presa agora [morando em apartamento de aluguel]. Tô num lugar que não tem espaço, meus netos não têm espaço. Eu me sinto muito presa, sempre gostei de ter as minhas coisas, graças a Deus. O Senhor me deu! Ganhei muita coisa depois da tragédia. Mas tá faltando sair pra um cantinho que tenha mais espaço que a gente possa se alegrar mais. Eu gosto da roça, dos bichos, de cuidar da terra com foice, facão, tudo na mão (ENTREVISTADO 13 – Bairro Caleme).

A insistência na permanência ou retorno ao local de moradia e na reconstrução em territórios tecnicamente condenados aponta para a importância de “um Lugar seu”, evidenciando a luta por pertencimento e vinculação, frente à despossessão vivenciada - inclusive a

---

<sup>4</sup> Vale ressaltar que os diferentes entrevistados mencionam que os territórios considerados nesta pesquisa não recebiam a classificação de “áreas de risco” até a ocorrência deflagrada em janeiro de 2011. Esse dado está respaldado pelo Mapeamento de Risco do município e incrementa o debate no que diz respeito à confiabilidade desses diagnósticos para a população e mesmo para alguns técnicos.

espacial. Estamos tratando de cenas urbanas e rurais que trazem tanto a dimensão da dominação quanto da desigualdade para o primeiro plano. Esses locais se configuram em Lugar na medida em que é necessário tornar o mundo plausível, vivenciável: uma escolha dentro de uma gama reduzida de possibilidades.

Colabora com essa reflexão a categoria “tática” em Certeau (2009), ou a ação calculada que é determinada pela ausência de um próprio, ou seja, do lugar do poder ou do querer próprios, como supomos se constituir predominantemente o universo dos grupos afetados severamente pelos desastres no caso brasileiro. O autor tratará das formas utilizadas pelo “homem ordinário” para escapar à conformação esboçada pela razão técnica que acredita organizar da melhor maneira as coisas e pessoas. Esse escape silencioso se traduz na reinvenção do cotidiano graças a táticas de resistências que permitem a reapropriação do espaço e do uso a seu jeito.

Nenhuma delimitação de fora lhe fornece a condição de autonomia. A tática não tem por lugar senão o do outro. E por isso deve jogar com o terreno que lhe é imposto tal como organiza a lei de uma força estranha. Não tem meios para se manter em si mesma, à distância, numa posição recuada, de previsão e de convocação própria: a tática é um movimento ‘dentro do campo de visão do inimigo’ (...) e no espaço por ele controlado. Ela não tem, portanto, a possibilidade de dar a si mesma um projeto global nem de totalizar o adversário num espaço distinto, visível e objetivável. Ela opera golpe por golpe, lance por lance. Aproveita as ‘ocasiões’ e delas depende, sem base para estocar benefícios, aumentar a propriedade e prever saídas. O que ela ganha não se conserva. Este não lugar lhe permite sem dúvida mobilidade, mas numa docilidade aos azares do tempo, para captar no voo as possibilidades oferecidas por um instante. Tem que utilizar, vigilante, as falhas que as conjunturas particulares vão abrindo na vigilância do poder proprietário. Aí vai caçar. Cria ali surpresas. Consegue estar onde ninguém espera. É astúcia. Em suma, a tática é a arte do fraco (p. 95).

Há, pois, um conjunto de determinações que desenha a desigualdade para além da possibilidade de escolha consciente desses sujeitos. Retomaremos o recurso sociológico de associação do desastre ao paradigma da vulnerabilidade social. Quando Acselrad (2006) anuncia que a vulnerabilidade é uma relação e não uma “carência”, objetiva, acima de tudo reafirmar que não poderá ser atacada através

da oferta compulsória de bens, mas que deverá considerar as relações e contextos, as diferentes situações e condições que se articulam nos distintos momentos e localizações (p. 5). Decorre daí que, o consentimento para com os riscos e danos impostos será tanto maior quanto maior for a destituição (idem, p.3). Entram, no âmbito dessa análise, as possibilidades concretas que estão colocadas para certos segmentos populacionais frequentemente vivendo nos limites das condições físicas de reprodução, ou seja, como resultado de uma situação sociohistórica marcada pela ausência absoluta de opções, de moradia inclusive. Este é um fator que evidentemente impulsiona e cria o pano de fundo da dinâmica de ocupações tidas como “ilegais” e/ou “predatórias” e tão fortemente condenadas pelos discursos técnicos e oficiais, principalmente quando da ocorrência dos desastres. As consequências se colocam no restrito quadro de oportunidades de localização para os mais pobres, fruto de padrões de produção do ambiente construído e de formas de produção e distribuição desigual da riqueza.

Situando a proteção social no âmbito mais objetivo desse processo, pode-se afirmar que nele, uns apresentam maior capacidade para se proteger, enquanto outros nem tanto. No primeiro caso, essa proteção é possível via mobilidade ou pela influência que certos grupos têm no controle do mercado das localizações. No segundo caso, tal proteção afugenta-se para aqueles que não a possuem, ou a possuem em baixa ou descendente escala numa dada condição de existência.

Segundo Haesbaert (2004), a natureza dessa mobilidade se faz representar pelas possibilidades relacionais estabelecidas no território. Alguns são protegidos pela experiência da “multiterritorialização”; outros sofrem os limites impostos pela lógica capitalista hegemônica que os atrela ao “território unifuncional”. Para o autor,

Desde a origem, o território nasce com uma dupla conotação, material e simbólica, pois etimologicamente aparece tão próximo de terra-territorium quanto de terreo-terror (terror, aterrorizar), ou seja, tem a ver com dominação (jurídico-política) da terra e com a inspiração do terror, do medo – especialmente para aqueles que, com esta dominação, ficam alijados da terra, ou no “territorium” são impedidos de entrar. Ao mesmo tempo, por extensão, podemos dizer que, para aqueles que têm o privilégio de usufruí-lo, o território inspira a identificação (positiva) e a efetiva ‘apropriação’. Território, assim, em qualquer acepção, tem a ver com poder, mas não apenas ao tradicional ‘poder político’. Ele diz respeito tanto ao

poder no sentido mais concreto, de dominação, quanto ao poder no sentido mais simbólico, de apropriação (p. 1).

Utilizando-se de Lefebvre (2000), destaca o sentido simbólico das “marcas do vivido” que o território assume e que nos permite falar de apropriação em contraposição à dominação: no sentido de apropriação, estaria embutido o valor de uso e, como tal, a multiplicidade, diversidade e complexidade que o território assume; na segunda, qual seja, na dominação, estaria embutida a sua funcionalidade ou o seu valor de troca. Para Lefebvre (2000), a acumulação capitalista sufoca as possibilidades de “reapropriação” dos espaços que são transformados em mercadoria, impedindo a prevalência da apropriação sobre a dominação. Essas considerações, ainda que preliminares, se mostram fundamentais no entendimento do que aqui chamamos de “Lugar” – e dos saberes nessas condições gerados –, no reconhecimento de práticas cotidianas na sua dimensão espacial, tudo isso atrelado à experiência de enfrentamento do desastre que traz em seu bojo a constante ameaça de desterritorialização.

No âmbito dos fatores subjetivos, podemos considerar as diferentes construções socialmente feitas acerca do que é “tolerável” ou “intolerável”, do que é “arriscado” ou “seguro”, frente a condições determinadas de existência. Registra-se certa convivência com eventos pretéritos tidos como ameaçadores que geram sua relativização. As narrativas se mostram esclarecedoras evidenciando certa recorrência de fenômenos que marcam a experiência no sentido de sua apreensão e enfrentamento pela necessidade da permanência no Lugar:

(...) a gente pensava que era o rio que estava subindo, que era só água! É onde que, pra baixo, todo mundo morreu, por causa disso. Caso entrasse água, ia acabar com os móveis, mas no outro dia estava tudo bem! Mas aí, não foi só isso. Foi as pedras que veio matando todo mundo! É onde que acabou tudo!! (...) A gente pensava que era enchente, só enchente! (Entrevistado 28 – Campo Grande).

(...) meu pai sempre fala com a gente: ‘choveu, de vez em quando, dá uma olhada no rio, apesar dele tá longe’, porque isso aqui é um *valão*, é morro de um lado e de outro e aqui é uma descida, e aqui é um bairro que tem muita água. Se você andar por essas trilhas, eu te levo em lugares que tem muita água, tem cachoeira. Então, quer dizer, eu não sei na cabeça dos outros, mas meu pai sempre

foi uma pessoa assim, apesar que a gente sempre morou perto de rio, ele sempre falou: ‘se ver que a chuva não tá normal, sempre dar uma olhadinha, sempre ter uma atenção!’ (ENTREVISTADO 21 – Bairro Campo Grande).

Conviver com tais fatores de ameaça faria parte daquilo que Vargas (2006) menciona como sendo lidar apenas com mais um elemento componente do cenário de privações e demandas que estão no plano mais imediato – ameaças, pois, que se tornariam contornáveis e passíveis de convivência. Então, não se trata da negação desses fatores, como se pode num primeiro momento inferir, mas de sua secundarização<sup>5</sup>. A leitura dos “sinais da natureza” e a apreensão de elementos que caracterizam a paisagem, sua constituição biofísica, na tentativa de seu “controle” se mostram como um misto entre a convivência e observação do Lugar e as noções apreendidas, ainda que parcialmente, do próprio discurso perito (geológico, meteorológico, originadas da geotecnia, entre outros). Nas narrativas seguintes, moradores e um técnico interpretam os territórios e suas características geológicas revelando uma convergência para a leitura produzida pela geologia:

Teresópolis é um lugar que está sobre a pedra. É uma cidade alta. Essas pedras já estão aqui há milhões de anos (...) durante esse tempo foram sendo depositadas sobre essa laje de pedra materiais... essa área todinha tem pedra embaixo. Mas você vê vegetação em cima da pedra, vê que tá na terra acumulada sobre a pedra ao longo dos anos. É pedra com camada de terra e vegetação. Se chove muito, ela vai lavar isso. Olha aquela montanha: pedra pura! Essa outra aqui do lado, também... Essa base nossa aqui é de pedra e é continuação daquela montanha, etc. O que está aqui foi depósito feito ao longo dos anos: depósito de poeira que veio ao longo dos anos, a gente não sabe quantos e que se acumulou (ENTREVISTADO 6 – Bairro Caleme).

---

<sup>5</sup> Rosa (2006, p. 8) apresenta dados de pesquisa desenvolvida num assentamento precário de Teresópolis enfatizando que a secundarização de fatores de ameaça se revela recorrente: “É interessante destacar dados de pesquisa realizada na Coréia, um dos assentamentos informais de Teresópolis, que ocupa parte da área do Parque Estadual dos Três Picos, unidade de conservação cujos mananciais abastecem as Regiões Serrana e do Grande Rio. Quando os moradores foram perguntados sobre os principais problemas que enfrentam, na ordem de prioridade, o primeiro lugar ficou com a pavimentação. Somente em último lugar aparece a preocupação com os riscos físicos que os ocupantes sofrem devido à construção de suas casas em encostas íngremes e, muitas vezes, acima ou abaixo no nível das vias e servidões (...)”.

(...) e as pessoas se perguntam: ‘de onde veio tanta pedra?’ Foi por isso que até se fez pesquisas com os geólogos e tudo, pra mostrar qual era o tipo de relevo mesmo de Teresópolis. E aí, se descobriu que Teresópolis é uma grande pedra. Debaixo de toda a cidade você tem uma camada de terra relativamente pequena. Aí, os engenheiros, arquitetos é que devem explicar. Parece que realmente não é nada muito profundo e você tem muita pedra indo diretamente a essa camada, então, qualquer chuva, qualquer coisa maior faz com que aquela terra que é muito pequena, desça e apareçam as pedras. (ENTREVISTADO 16 – Secretaria de Desenvolvimento Social/PMT).

Os elementos mencionados até aqui compõem a noção de Lugar pelos agentes e a retórica perita/técnica envolverá, direta ou indiretamente, tais construções. Qual seja, tratamos de perspectivas que, num dado momento das narrativas, fazem certo movimento de convergência para o conteúdo das referências técnicas, ainda que isso não seja claro para os agentes, e que essa forma específica de entendimento não use dos jargões da ciência, necessariamente. Haveria, pois, uma apropriação do ambiente influenciada pelas estratégias discursivas oficiais, fortemente divulgadas, principalmente por ocasião da deflagração do desastre. A força que a gestão e a tecnociência (VALENCIO, 2012) ganham contribuem para a projeção de ideias, noções, ferramentas específicas que impregnam o imaginário social e interferem na forma dos agentes mais diretamente afetados pelo processo o traduzirem, ainda que sua ótica e experiências não sejam consideradas frente às decisões que afetam o seu cotidiano e o da comunidade à qual pertencem.

Mas olha, a pesquisa tá tão evoluída. Um exemplo: a sombra da minha mão é o Caleme e aqui tem uma nuvem. Eles sabem qual é o tamanho e a grossura dessa nuvem. Sabem a distância entre a nuvem e o chão se é de 12 km, 15 km. Eles sabem onde ela tá estacionada e ela estava da Várzea [bairro central] pra cá... Sabe por que eles sabem? Nós estamos aqui conversando. Eu te garanto que eles nos lugares de pesquisa mais evoluídos sabem que eu tô sentado aqui e ele está em pé. Eles dizem até o que você está comendo. É satélite! Então, o cara não sabe que vai chover? Diz pra ele, quantos minutos o satélite leva pra dar uma volta na terra? Se você reparar no jornal quando eles mostram aquela foto de satélite, ele dá a cada 11 minutos uma volta na terra, ele anda na mesma

velocidade de uma espaçonave quando está em órbita e leva 11 minutos pra dar a volta ao redor da terra. Já pensou? Em cada 11 minutos você está aqui de novo. Então, a cada 11 minutos o cara tem a previsão daquela área onde passou. Ele passa investigando a área todinha, então, como a altura dele é muita, ele vê aonde tá acontecendo (ENTREVISTADO 6 – Bairro Caleme).

Nessa reflexão, as narrativas contam aos poucos a história de vinculação com o Lugar, de apropriação do território que está diretamente associada aos processos de desenvolvimento e ao ordenamento territorial mais geral. Os dois territórios urbanos envolvidos na pesquisa – Caleme e Campo Grande –, se situam em finais de vales que foram ocupados há aproximadamente 50 (cinquenta), 60 (sessenta) anos e adensados nos últimos 30 (trinta) anos, conforme relato de seus moradores mais antigos. Originada de um integrante da gestão municipal, a narrativa seguinte facilita o entendimento acerca das características que marcam o adensamento que a cidade como um todo viveu nas últimas décadas:

Eu vim do Rio de Janeiro por conta de violência! Tudo bem que 20 anos atrás nem era esse tanto de violência que é hoje, mas a gente já veio com essa visão de sair do Rio por conta da violência. E hoje em dia é muito maior a proximidade de Teresópolis com Rio de Janeiro. A gente leva uma hora e meia, duas horas de ônibus: é o tempo que você leva da Barra da Tijuca até o centro da cidade morando dentro do Rio. Então, você tem uma qualidade de vida melhor em Teresópolis por causa do clima, um ambiente mais seguro para os filhos adolescentes, ainda se pode andar de noite na rua. Você não tem arma na cabeça quando para no trânsito, não tem caixa eletrônico explodindo, enfim, você tem uma certa segurança aqui ainda. Existem aqui os traficantes, enfim, mas é em menor escala e aí, você faz com que Teresópolis lote de gente. Qual é o grande problema de Teresópolis? As pessoas procuram os centros urbanos que é onde tá centralizada ali toda parte de comércio, banco, as unidades, órgãos públicos. Teresópolis tem uma área rural muito boa, muito grande, até eu tinha uma grande vontade de morar pra Vargem Grande. Depois do negócio que aconteceu em janeiro, eu mudei de ideia, mas você não tem essa área rural muito habitada. Tem uns condomínios maiores de uns 5 anos pra cá. Você tem uma leva de condomínios de classe média, classe alta pra esses locais. Se você andar aqui você vai ver bastante

de Albuquerque pra lá em direção a Friburgo bastante condomínio de casas grandes, você vê que já é gente que tá morando mesmo, nem usa só pra veraneio, não! Gente que mora e desce pro Rio, vem pro centro e tal! Mas assim, é isso! Eu acho que Teresópolis tem uma população pobre muito grande por conta: primeiro pela topografia da cidade, não tem jeito, você vai morar naquilo mesmo e até gente aqui que mora na Várzea que é a parte baixa do centro da cidade, que é o reto, você vê que não é tão reto assim. Aqui, por exemplo, na nossa Secretaria tem uns morrinhos aqui do lado e nós estamos, teoricamente, na parte baixa, né? Há pouco tempo, por conta da tragédia, eu até fui em algumas reuniões do Ministério Público e tal, e ela tava mostrando uns mapas, mostrando como que é o terreno de Teresópolis: a camada de terra que tem aqui é muito pequena em profundidade. Em Teresópolis, como é região serrana, parece que é a característica dos três municípios: Teresópolis, Petrópolis e Friburgo. (ENTREVISTADO 16 – Secretaria de Desenvolvimento Social/PMT).

No entanto, quando nos atentamos às narrativas dos moradores, encontramos certa disposição em interpretar “seus Lugares” não a partir da ênfase em possíveis carências ou irregularidades existentes – ainda que possam ser objetivadas e componham seu quadro de vulnerabilização –, mas nas vinculações materiais e também simbólicas já criadas. Ao contarem as histórias de ocupação/formação dos seus bairros, realçam, antes de tudo, a perspectiva relacional, cotidiana, as conquistas (pessoais e coletivas) e, mesmo, o sentido de “oportunidade” (VARGAS, 2006) que tal inserção simbolizou na sua trajetória de vida – e que se mantém na luta travada pela permanência no Lugar.

Tem de 32 a 33 anos que eu moro aqui. Quando eu vim pra cá não tinha muitas casas, a rua não era calçada, não tinha ônibus até aqui. Eu só saio daqui direto pro lugar pra onde nós vamos todo mundo (...). Foi meu pai que me deu essa terra aqui. Ele morreu aqui e minha mãe também, aqui é de família, entendeu? E tenho meus amigos, a molecada toda gosta de mim. É só você perguntar: ‘onde mora o velho’ que todo mundo me conhece. Aqui eu crio minhas galinhas e outros bichos e tenho meus pés de fruta. (ENTREVISTADO 2 – Bairro Caleme)

O bairro cresceu tem uma faixa de uns 50 anos, né? Tô aqui há uns 50 e poucos anos (...). Quando eu vim pra cá pro Caleme eles

estavam ainda querendo construir a barragem. Então, que cresceu mesmo esse bairro aqui tem uns 30 anos que começou a evoluir. Aqui era quase só parente antes. Depois começou a evoluir, o tio dela arrumou um carrinho, o primo lá embaixo comprou um carrinho. Já tinha um carrinho pra sair aí pra fora, viajar. Eu acho que cresceu devido ao fato do lugar ser muito tranquilo. Muita gente veio, começaram a vender os terrenos. Esse terreno aqui, a gente não tinha escritura de nada. Alguém aí tem um papel e diz que tem escritura do terreno, mas não tem nada! Era de uma Cia que tinha aqui em Teresópolis. Depois, a casa da Cia pegou fogo e os documentos sumiram tudo. Então, ficou esse lugar aqui assim. O pessoal começou a tomar conta do pedaço. Meu sogro mesmo, pegou daquela ponte que tem abaixo da padaria até lá em cima. Isso aqui era dele, ninguém mexia. Cada um pegava um pedaço, cercava e dizia: 'é meu!' E foram fazendo casa e começaram a vender. Meu sogro mesmo vendeu isso tudo aqui, ali pra baixo. Trocava por qualquer coisa. Trocou por material que nem tinha valor nenhum. (ENTREVISTADO 17 – Bairro Caleme).

Moro aqui há 44 anos. Vim do Rio pra cá com 01 ano de idade. Aqui, eu já morei no haras que tem perto do campo, lá em cima. Daí, me casei e fui morar lá embaixo em Santa Rita e depois vim pra cá [*Fazenda Alpina*]. Nessa casa tem 04 anos que eu vivo. Aqui a gente fala Fazenda Alpina. Santa Rita fica mais pra baixo, lá embaixo. Mas Fazenda Alpina faz parte de Santa Rita. Antigamente, chamavam 'Engano', depois Fazenda Alpina. Aí fala: Fazenda Alpina/Santa Rita (ENTREVISTADO 31 – Bairro Santa Rita).

Evidencia-se, nesse conjunto, o movimento de crescente ocupação física com ênfase na constituição da moradia e dos serviços que são destacados como os mais essenciais no cotidiano dos moradores: o transporte, a educação, o pequeno comércio, os mesmos mencionados como as principais carências para os que permaneceram nos locais impactados, gerando, entre outros, um sentido de “vazio” e “solidão”. Esse sentido se traduz enquanto simbologia de rompimento também dos fluxos do Lugar, qual seja, da mobilidade, liberdade de ir e vir, possibilidade de manutenção de hábitos cotidianos como comprar o pão no comércio mais próximo e do lazer e diversão (futebol, sinuca, etc.), assim como da manutenção da dinâmica alegre da reunião de crianças e adolescentes nas manhãs e tardes de entrada e saída da escola local.

(...) Eu tive que passar setenta dias fora, depois eu voltei pra cá,

mas estou sentindo falta do movimento, daquela bagunça, daquela gente que descia pra jogar futebol, porque tinha um campo que a gente, às vezes, vinha bater uma bola. Olha, muita gente diz que Campo Grande tinha três mil pessoas, mas eu calculo que devia ser duas mil pessoas. Quando veio o dia da tragédia, eles não foram embora de noite, porque não tinha como eles ir, tava chovendo, aí a chuva acabou já tava quase amanhecendo, aí eles não iam descer sem caminho, no escuro. Eu cheguei ali e vi pouca gente, morreu muita gente, eu calculo umas mil pessoas, ou umas mil e duzentas pessoas. Mas a água aqui passou por cima de casa de dois andares. Inclusive tinha um casal que tava na praia, eles vieram pra cá naquela noite, e viram eles em cima da casa. Então, o pessoal pensava que eles não estavam em casa, viram eles em cima da casa, o casal com duas crianças, e quando dava um relâmpago eles gritavam pedindo socorro, e ouviu uma vez. Mas quando deu o relâmpago de novo, eles não tava mais, a água passou por cima da casa, eles chegaram em casa de noite e não amanheceram em casa. É triste, não é? Eu acho que aquele povo, muita gente não vai ter nunca mais, eu acho que esse ônibus nunca mais vai até lá em cima [antigo ponto final]. Eles tão indo lá pra cima pra derrubar as casas, eles não fazem nada pra ajudar a consertar a rua. Bom, eu gosto daqui, a água aqui é muito boa porque é de uma nascente ali em cima. Aqui é um lugar muito sossegado, aqui a gente pode dormir com o portão aberto entendeu? Não tem perigo nenhum, aí quando o meu filho sai e deixa a porta aberta, a pessoa pode chegar e entrar. Eu fiquei muito tempo sem sair de casa, pra ir ao médico o meu filho arrumava um carro. Aí o ônibus tá vindo até aqui em cima agora, agora ficou bom de novo. Mas agora a gente tá esperando que eles asfalem a rua aqui e que afundem o rio porque quando enche o rio, desce pela rua e estraga a rua tudo de novo. Olha, eu tô achando que é muito ruim pra gente sair de noite, fazer compra: se voltasse aquele mercadinho aqui embaixo seria bom, melhorar a rua, aí eu preferia ficar aqui. Tava muito bom! Aqui tinha uma padaria que vendia todo tipo de fruta, uma birosca lá em cima e lá tinha uma mesa de sinuca. E o pessoal se divertia muito. Aqui tinha até o grupo das mulheres que a gente jogava bola no sábado (ENTREVISTADO 26 – Bairro Campo Grande).

As considerações compreendem a perda de fixos e fluxos, assim como a perda “dos outros”. Então, o desastre é “*a falta de todo mundo*”, a dificuldade de manutenção da vinculação com o Lugar e com as

peçoas que o integram, porque morreram ou porque, aos que permaneceram vivos, não foi permitido o retorno.

Na conformação do Lugar que se faz identitário, é interessante observar certa convergência entre as três localidades pesquisadas esboçada nas narrativas – Bairros Caleme e Campo Grande e Distrito de Santa Rita –, principalmente considerando a mobilidade já experimentada por alguns entrevistados entre as três áreas, assim como por vínculos de parentesco existentes nas outras localidades ou mesmo apenas pelo conhecimento que se tem das histórias locais, com as quais é possível verificar forte identificação. Na verdade, são territórios que apresentam características semelhantes no que se refere ao histórico e tempo de ocupação, padrões construtivos, infraestrutura e formas de vida, de maneira geral, facilitando certa aproximação identitária com seu próprio Lugar. Quando dos relatos acerca do ocorrido em 12 de janeiro de 2011, foi comum o deslocamento de suas interpretações para o outro território, no sentido do reconhecimento de um também sofrimento experimentado por “semelhantes”.

Lá no Campo Grande acabou. Eu não tive coragem de ir lá. Muita, muita gente conhecida da gente! Uma família toda conhecida da gente! Foram membros da Igreja junto com a gente. Filho, neto da irmã da Igreja. Lá foi muita gente conhecida, não tenho vontade de ir lá. Tem um mês, encontraram o corpo de uma senhora lá, perfeitinho (ENTREVISTADO 17 – Bairro Caleme).

O meu filho trabalha lá pro lado de Fazenda Alpina/Santa Rita. Ele disse que lá choveu mais do que aqui. Lá no Caleme, os primeiros moradores de lá do Caleme foi meu avô, o José Francisco de Melo. Papai foi criado lá. Todos lá, a maior parte é meus primos que eu nem conheço. Lá foi aumentando e tá quase uma cidade, né? (ENTREVISTADO 26 – Bairro Campo Grande)

Lá em Campo Grande era meu mesmo, foi a primeira casa que eu comprei (...). Nossa, lá eu conhecia as casas a dedo! Eu conhecia tudo. Depois lá foi crescendo. Agora, nessa época, fiquei um bom tempo fora e ali já tinha bastante gente que eu não conhecia. Não consegui voltar lá depois do que aconteceu. Eu tenho uma conhecida lá que tá sumida. Eu fui até o ponto final [do ônibus] mas não consegui: só em ver a primeira casa ali do ponto da igreja... (ENTREVISTADO 13 – Bairro Caleme)

Pensar essas localidades nos permite avançar em traços particulares de sua constituição. Elemento fundamental na caracterização dos

vínculos formados diz respeito à conservação de fortes traços suburbanos e relações sociais ainda bastante tradicionais e familísticas, nos termos de Martins (2010). “Aqui a gente conhecia os mais velhos, os mais novos, quem casava, quem tava namorando, quem tava esperando neném (...). Aqui, quando uma fazia uma arte, todo mundo ficava sabendo: ‘ih, tá namorando escondido’. Era assim” (ENTREVISTADO 27 – Bairro Campo Grande)<sup>6</sup>.

Nesse conjunto de importâncias e reflexões, destacamos o papel da casa como “espaço vital” e a forma própria como é feita e habitada, contribuindo para o entendimento do enraizamento dos sujeitos tanto nesse espaço mais restrito, como na sua extensão mais coletiva, ou na experiência comunitária, se reproduzindo de acordo com todas as dialéticas da vida, segundo Bachelard (1998). Talvez não haja, no âmbito dos fixos presentes na análise dos desastres, componente mais enfatizado do que a casa. Na perspectiva do autor, a moradia está relacionada à proteção e é concebida simbolicamente como “concha”, ou seja, o “primeiro universo”, um “cosmos”, nosso “canto no mundo”. Considerada para além de ser um objeto, expande-se de sua positividade para o mundo dos sonhos, onde “as diversas moradas de nossa vida se interpenetram e guardam tesouros dos dias mais antigos” (p. 25). Bachelard (1998) quer mostrar que

a casa é uma das maiores (forças) de integração para os pensamentos, as lembranças e os sonhos do homem. Nessa integração, o princípio de ligação é o devaneio. O passado, o presente e o futuro dão à casa dinamismos diferentes que não raro interferem, às vezes se opondo, às vezes excitando-se mutuamente. Na vida do homem, a casa afasta contingências, multiplica seus conselhos de continuidade. Sem ela, o homem seria um ser disperso. Ela mantém o homem através das tempestades do céu e das tempestades da vida. É corpo e é alma. É

---

<sup>6</sup> Foi recorrente a confirmação da informalidade como traço marcante, o acolhimento à pesquisa (em alguns casos sem agendamento prévio), o agrupamento espontâneo de pessoas num ímpeto de colaboração na produção das narrativas, sendo em suas próprias moradias ou em locais públicos, como a rua. O espaço público, coletivo e o âmbito privado se mesclaram como possibilidade de abertura quase incondicional ao diálogo e ao relato tão “necessário” das versões diversas acerca do ocorrido, possibilitando a expressão da dor, do sofrimento, da solidariedade, assim como das diferentes interpretações da chamada “tragédia da Região Serrana”. Cabe destacar que a demanda pela escuta foi algo marcante, ainda que passados seis meses entre o nominado “impacto” e o início da pesquisa. Por essa razão, ou seja, pautadas na identificação de um grau de sofrimento e abandono explícitos, as narrativas se deram com bastante fluidez, confirmando uma boa convergência entre as demandas dos grupos moradores e a proposta da *entrevista em profundidade*, inclusive para a apreensão de elementos da subjetividade de tais grupos.

o primeiro mundo do ser humano (...). A vida começa bem, começa fechada, protegida, agasalhada no regaço da casa (p. 26).

Apropriando-se do autor, Valencio (2012) ilumina essa reflexão considerando que:

a construção inicial de identidade e as relações fundamentais com o outro, em termos de cuidados mútuos, solidariedade e afetividade, são protegidas pela moradia (...), concebida como um lócus onde a intimidade é resguardada para o repouso, o devaneio, a satisfação das necessidades básicas, dentre outros. Trata-se de uma referência espacial essencial dos residentes para dar materialidade aos seus valores, desejos, aspirações, fantasias, sentimentos, assim como para exercitar as tensões e conflitos que, porta afora, estarão igualmente presentes na esfera pública. É ainda, a referência espacial relevante na sociabilidade praticada com os demais membros de sua rede primária, desde os oriundos da família nuclear como da extensa, como os amigos e vizinhos. A referência alargada da moradia, que faz a ponte entre a esfera privada e a pública, as práticas pessoalizadas e as impessoais, é a comunidade, cujo sistema de objetos com significados compartilhados viabiliza a coesão e rotinas de convivência entre conhecidos e desconhecidos (p. 68).

Campo Grande foi um bairro que revelou a característica da sociabilidade levantada pela autora, apontando para conjuntos de moradias que agregavam toda a família:

E lá era assim: tudo perto, em família. Era um terreno que tinha cinco casas: a minha sogra, a minha cunhada, minha outra cunhada, eu e meu marido e tinha um sobrinho dele que tinha uma casinha lá também (...). (Entrevistado 4 – Bairro Campo Grande).

Eram 4 casas: da minha cunhada e meu cunhado... eram, na realidade, 5 casas porque o outro cunhado solteiro ele tava construindo por cima da casa do irmão dele, já tava com meia parede de tijolo levantada; como a casa do irmão dele foi levada por inteiro, a dele foi junto. Só a que ficou inteira e não caiu nada foi a minha casa e a do meu sogro. Já a da minha cunhada que era no segundo andar, a sala foi destruída e a garagem, a cozinha, banheiro e quarto. A varanda da cozinha, onde ela até tinha uma lojinha de doce ficou intacta, só atingiu mesmo a sala e a garagem (ENTREVISTADO 20 – Bairro Campo Grande).

O terreno era assim: a gente fala que é meu, mas como dizem, a gente não tem nada, aqui é de Jesus. Jesus emprestou pra gente viver até agora, né! Então, tinha a casa dele, que é da minha filha, e tinha a casa do outro filho que eu deixei ele fazer em cima da minha, e eu morava na de baixo. E foi tudo embora numa pedrada só! Tinha outra mais pra baixo que meu genro tinha acabado de construir. Já tinha gastado um dinheirão, estava quase pronta, só faltava botar porta e a cerâmica. Aí levou tudo! Já tinha gastado 15.000,00 (ENTREVISTADO 27 – Bairro Campo Grande).

A perda da moradia, ou do sentido de proteção da “concha”, torna-se, pois, um forte componente do sofrimento experimentado no contexto de desastres, passando a representar a maior expressão da luta dos grupos sociais afetados na reconstituição das referências perdidas.

A perda da casa – por danificação, destruição ou interdição desse espaço pelas autoridades públicas – é a perda de uma possibilidade de recolhimento do eu no espaço de sua intimidade, isto é, naquele que lhe permite o repouso, o devaneio, o ato amoroso, o exercício experimental dos papéis na vida pública – enfim, o que Levinas denomina como a interioridade do ser; e o que Bachelard já havia refletido ao destacar que a casa e o corpo se confundem e qualquer desventura que abale os alicerces da casa abala o sujeito que nela vive, ali delineia sua identidade e em cujos porões são guardados os seus medos indizíveis. (...) tirar a casa de alguém é uma expressão de poder, para lembrar que quem dali é expulso não tem mais raiz e está solapado no direito de reivindicar refúgio e proteção. A perda da casa por um ato de força (...) significa também atacar o mundo interno do morador, colocá-lo a nu e lançá-lo ao exílio, impedi-lo de defender-se do ataque das tempestades da natureza e das tempestades da vida (VALENCIO, 2014, p. 304).

Três grandes enfrentamentos parecem nascer daí: a passagem pelos abrigos públicos temporários (na condição denominada de “desabrigados”) ou o alojamento na residência de conhecidos ou familiares (na condição de “desalojados”); a inserção nos programas de *aluguel social*, geradores de profundas inseguranças e desconfianças na relação com o Estado<sup>7</sup>; e, ainda, o total descompasso entre as expecta-

<sup>7</sup> Agravado, naquele município, pela falta de oferta de imóveis para aluguel, pela alta dos preços dos existentes, ou ainda, pela resistência do município em firmar esse contrato com parcelas dos grupos afetados, conforme denunciado pela Associação das Vítimas das Chuvas do dia 12 de

tivas dos afetados e as propostas de reassentamento via programas de moradia planejados unilateralmente pelo Estado.

A defesa do Lugar passará pela luta na busca pelo seu refazimento: este é fato recorrente nesses cenários e se torna o mote dos movimentos desencadeados a partir dos desastres, de maneira geral. Os moradores contestam as experiências de demolição das edificações atingidas no desastre e/ou daquelas condenadas pela avaliação técnica de risco por diferentes razões, principalmente: por não verem, em grande parte dos casos, a necessidade, em se tratando daquelas edificações que permaneceram intactas e que têm “indicação preventiva de demolição” – e daí, é revisto todo o sacrifício que a conquista da moradia representa historicamente para esse segmento social; e porque as demolições agregam mais componentes ao aspecto de destruição e desertificação do Lugar, tudo isso se somando à ausência de ações de recomposição local por parte do Estado, traço marcante do caso da Região Serrana do Rio de Janeiro - o que só reforça o aspecto de ruptura social característico dos desastres – num plano mais imediato materializado pelo meio físico. O Lugar é tratado como impossibilidade.

No referido contexto, a expressão “lá fora” foi sempre utilizada nas narrativas para o tratamento de qualquer outro ponto da cidade que não fosse o seu próprio Lugar, criando certa distinção acerca do espaço “conquistado” e “seguro”, no sentido de lhe ser pertencente, acima de tudo, pela identidade e proximidade com seus hábitos, relações, afinidades e mesmo, com as táticas que envolvem sua sobrevivência. O aspecto *outsider*<sup>8</sup> presente tanto na perspectiva da “área carente” como da “área de risco” – agregado a tais territórios a partir da retórica oficial - é ressignificado quando a vida e o cotidiano se revelam atrelados a aspectos que lhes asseguram o sentido de pertencimento. Não se quer aqui afirmar o sentido de Lugar isento de restri-

---

Janeiro de 2011 em Teresópolis – AVIT.

<sup>8</sup> Referenciado na obra de Elias e Scotson (2000), que usa o termo para se reportar àqueles estigmatizados por um grupo estabelecido, como pessoas de menor valor humano, carente da virtude humana superior – o carisma grupal distintivo – que o grupo dominante atribui a si mesmo. “Os grupos mais poderosos (...) veem-se como pessoas ‘melhores’, dotadas de uma espécie de carisma grupal, de uma virtude específica que é compartilhada por todos os seus membros e que falta aos outros. Mais ainda (...), os indivíduos ‘superiores’ podem fazer com que os próprios indivíduos inferiores se sintam, eles mesmos, carentes de virtudes – julgando-se humanamente inferiores” (p. 20).

ções, uma vez que não é traduzido nas narrativas como “idealização romantizada” e inclui o reconhecimento das limitações que lhes são impostas (e os próprios aspectos classistas inerentes a essa condição). Contudo, cabe enfatizar: os sentimentos de pertencimento e segurança permanecem diretamente associados a esse “Lugar identitário”, ainda que em muitos aspectos explicitamente restrito e segregado.

É um bairro de pessoas pobres, muitos aqui não estudaram. Então, eram pessoas que realmente viviam aqui dentro do bairro: a gente tinha um mercado; bem ou mal, vinha um pediatra, vinha um ônibus de dentista, então, assim, muita coisa a gente tinha aqui dentro do bairro. O que você realmente tinha que fazer lá fora, você ia fazer. Só porque aconteceu aqui [o desastre], não quer dizer que seja só aqui. Isso acontece em vários lugares. Então, um dos objetivos de voltar pra Campo Grande, além de amar realmente muito esse bairro, não só eu, mas os meus filhos também, o meu maior princípio, eu conversei muito com Deus e falei: ‘Deus, se for da Tua vontade que a minha casa seja liberada, se for da Tua vontade que eu venha pra ajudar o povo, porque eu não perdi nada, mas eu quero ajudar quem perdeu. As únicas coisas que eu perdi foram os meus vizinhos, os meus amigos, isso sim, porque se eles tivessem aí, já tava bom. O pobre já tá acostumado a sofrer, a lutar, isso a gente reconstrói com o passar do tempo. A gente sente a falta de todo mundo. Porque sexta, sábado e domingo as crianças estavam na pracinha brincando, soltando pipa, né? Todo mundo era conhecido. Aqui é tranqüilo. As pessoas lutam, mas se o Governo não ajudar a gente, o que é que adianta? Se tirar daqui vai colocar aonde? Vai enfiar aonde? As pessoas que receberam dinheiro aqui, não tão conseguindo nem comprar uma casa. Você vai comprar num bairro que não é como aqui, que tem tiroteio direto, tem drogas. Aqui era um bairro mais família, mais roça, mais tranquilo. Mesmo antes da tragédia, o silêncio que você tá vendo aqui, era assim. O agitação maior era depois das cinco porque as crianças começavam a sair do colégio e nos finais de semana, porque aí as crianças saíam correndo. Aqui sempre tem a época de pipa, de pião, de gude, então, as crianças corriam pra lá e pra cá. (...). É um bairro que tem reconstrução, se não dá aonde tinha as casas, tem outros lugares que dá pra fazer. Qual é a do Governo? Não tá se importando de te tirar daqui, se você vai ter casa pra morar, aonde você vai enfiar seus filhos. Tem gente aqui que tá sem o aluguel social, e tá lá fora pagando do bolso, passando

uma dificuldade danada, né? Então, fica complicado. (ENTREVISTADO 21 – Bairro Campo Grande).

“Lá fora” compõe, então, o discurso de reafirmação do Lugar em contraponto a outras e diferentes ameaças: ao que está distante e desassociado e, até mesmo, ao estranhamento que as tramas da cidade podem gerar às suas práticas sociais específicas. A precariedade objetivada é amenizada pelo sentimento de pertença, sendo que, o contrário, também se revela: a precariedade ganha, de fato, maior relevância quando se pensa a experiência “fora do seu Lugar identitário”<sup>9</sup>.

Quando a gente morou ‘lá fora’, eu não me adaptei de jeito nenhum! Tem gente que não quer voltar [*para o bairro de origem*], mas eu, depois que voltei, eu durmo melhor. A gente vive mais tranquilo. Aqui tem muitas pessoas conhecidas (...), eu me sinto bem, em paz, tranquila. Fora daqui é difícil! (ENTREVISTADO 20 – Bairro Campo Grande).

O sentido de Lugar se traduz, pois, de diferentes formas. Como tais territórios possuem fortes características interioranas e suburbanas, é registrada a ênfase na tranquilidade que o cotidiano permite (silêncio, liberdade, simplicidade, informalidade no trato) e na pessoalidade das relações, sendo que isso se opõe às características tidas como próprias do ambiente urbano, ou seja, o “tumulto da cidade”, os desafios colocados por uma dinâmica não absorvida, a invisibilidade das pessoas. “Aqui é bom, é tranquilo, sossegado. Não tem violência e a gente se sente à vontade” (ENTREVISTADO 5 – Bairro Caleme). O “interior” – outra expressão localmente usada para se referir à zona rural, mas que também converge claramente para os fragmentos territoriais urbanos que não estão na área central do município –, é traduzido pelo que proporciona em termos das redes de sociabilidade que facilitam a sobrevivência e suprem, até certo ponto, a ausência ou precariedade do trabalho/renda e das políticas voltadas à reprodução social, de maneira geral.

Eu te digo na honestidade, eu quase não saio do bairro. Às vezes eu chego lá na cidade e penso: ‘fizeram essa obra, e fizeram isso aqui’ e as pessoas falam ‘R., mas tu mora em Teresópolis’. Aí eu: ‘é,

---

<sup>9</sup> Foi recorrente ouvir relatos informais de indivíduos residentes nos locais da pesquisa que nunca saíram de seus bairros para a região central da cidade.

eu moro lá em Teresópolis, mas eu adoro ficar lá no meu bairro, e minha vida é lá, eu gosto de estar com os amigos, gosto da tranquilidade, eu não me vejo no meio de muita agitação, eu gosto da paz de saber que eu vou sentar num lugar pra conversar, vou rir, não tenho que me preocupar com nada, porque infelizmente, o mundo de hoje te obriga a trabalhar. Te obriga a viver aquela vida estressante e, de repente, você sabe que você tem o seu bairro e é tranquilo e calmo, tu sabe que você vai ficar ali na tranquilidade. Eu pelo menos gosto. Nada muito cheio, muito movimentado (ENTREVISTADO 21 – Bairro Campo Grande).

Eu gosto muito dali [*local onde morava*]. Meu caso é ficar ali. Se caso não tiver outra solução, tenho que aceitar para onde me mandarem ir. Mas o meu marido não, ele chega a passar mal quando fala que ele tem que sair dali. Passa mal mesmo, ele desce fica lá pensativo no que fazer. Nos primeiros dias depois da tragédia eu fiquei no hospital com o menino dois dias (...). Quando eu vim os vizinhos me contou que ele ficava sentado chorando. Já tem 33 anos que ele mora aqui. Construímos do começo até o fim (ENTREVISTADO 3 – Bairro Caleme).

Movimento, muito bom! Aqui tinha movimento, festa... Esse meu cunhado que morreu, ele tinha uma birosquinha. Ele fazia forró, festa junina. Era normal. Vinham uns caras de fora cantar! Agora... Quem tem televisão fica dentro de casa vendo TV, quem não tem, vai dormir. De vez em quando ainda tem uma festinha na casa de amigo, um churrasquinho... Mas mudou muito, muito, muito! Encontrei esses dias uma amiga minha. Quando ela me viu, ela me deu aquele abraço: 'pensei que você tivesse morrido!'. Porque falaram que Santa Rita acabou, que todo mundo morreu. Morreu muita gente, mas não foi todo mundo. É difícil! Porque é interior, a gente é unido, se gosta, todo mundo se comunica um com o outro. Todo mundo se dá, graças a Deus! Às vezes tem até uma maldade, mas é gente de fora quando vem. Pessoal daqui, que foi criado aqui, todo mundo se dá bem. Vamos supor: se alguém tá com um carro, uma moto quebrada no caminho, para pra ajudar. Se alguém passa mal e não tiver carro, pode ir no vizinho que ele leva, entendeu? (ENTREVISTADO 31 – Bairro Santa Rita).

É possível reconhecer nessa interpretação, ou na crítica dos afetados, um descolamento entre a ideia técnica de risco fortemente propagada e a defesa de reconstituição do Lugar. Toda a discussão acerca da moradia é repassada pela constatação da existência daquilo que consideram

equívocos ou morosidade/ineficiência na atuação do Estado, levando a manifestações de total desconfiança com relação à efetividade das ações prometidas. Subitamente, passam a interagir com frações desse Estado que, até então, não integravam suas experiências no Lugar, revelando, inclusive, a dificuldade de assimilar suas identidades e papéis:

(...) Agora é a tal do INEA. Agora é esses, só que esses demoliram a casa aqui de baixo e eles limparam. Eles falou que o negócio deles é demolir limpo; os primeiros, não: você pode ver aqui em cima que as casas que eles demoliram e só juntaram o lixo mais ou menos e tá assim horrível. Porque, às vezes, as pessoas chegam e não sabe se foi pela chuva, porque muitos que vem aí perguntam se foi a chuva. Aí, eu falo: não, foram as máquinas! (ENTREVISTADO 20 – Bairro Campo Grande).

A Defesa Civil interditou algumas casas. Depois, voltou ao local e liberou a casa. O dono da casa não quer mais a casa, pediu pra marcar e destruir. E por que não distribuir essas casas pra quem perdeu as suas? Derrubaram casas boas, que estavam liberadas e têm pessoas esperando casas pra morar. Eu moro no Loteamento do Feu, minha casa não aconteceu nada e tá lá marcada pra derrubar. Já estiveram lá, já mediram, tô esperando me chamar. Se me der um dinheirinho de acordo, eu vendo a casa, se não der, não tem condições. Lá perto de casa têm casas que foram liberadas, o dono não quer mais, falou com a Defesa Civil pra marcar e derrubar. Ele tá recebendo aluguel e certamente vai receber um apartamento desses que tão prometendo aí, que é difícil. Poderiam aproveitar essa casa, inclusive eu tenho vizinhos lá que aceitam a casa. Se vai derrubar a casa, que não derrube, mas dê pra outros (Participante da Audiência Pública 2, informação verbal).

Quero fazer uma pergunta para as autoridades competentes: quando vai acabar de ser feita a infraestrutura dos bairros, do Poço dos Peixes onde a obra começou e parou, a limpeza de rio, barranco? E quero repetir a pergunta que já foi feita sobre as casas que pediram pra serem marcadas: se tem como fazer uma reavaliação e dar as casas pra quem tá precisando (Participante da Audiência Pública 2, informação verbal).

São interpretações que se opõem à forma utilitária como o Lugar é tratado pelas instituições do Estado na sua lógica de “refazimento do cenário destruído pelo desastre”. A significação que a conquista

da moradia tem e a necessidade de garanti-la se mostra contundente nas estratégias discursivas utilizadas pelos agentes desse Lugar. O tratamento dado, pois, pelas instituições do Estado é contestado, uma vez que sua ação se rebate no cotidiano de diferentes formas: através do seu esvaziamento, na ainda maior redução da mobilidade e no isolamento, sentimento de solidão e abandono para os que ficam e de desvinculação para os que são obrigados a sair definitivamente através das remoções compulsórias. São serviços públicos essenciais e práticas de trabalho interrompidos e não reativados com base em argumentos não assimilados por quem se vê em situação de abandono e negligência pelo ente público. As ações públicas direcionadas aos segmentos afetados revelam a sua perspectiva classista, ou seja, a que setores da cidade e frações sociais a atenção e proteção são efetivamente dispensadas - uma recorrência no caso brasileiro.

Eu reclamo hoje das estradas, né? Porque agora, com qualquer chuva, enche. Domingo agora encheu! Eu fiquei apavorada! Muita gente que veio pra igreja não pode voltar! Os que vieram visitar a família não puderam ir embora. Tem um monte de máquinas, mas tão paradas. Ponte que não tem. (...) já tem um ano e eles não fizeram nada! (Entrevistado 31 - Bairro Santa Rita).

As perguntas são rápidas: quando vamos ter o projeto do Rio Vieira? Nós precisamos dessa informação pra que nós possamos plantar em volta do rio, recriar nossa mata no rio. E outra: as casas de Vieira, as pessoas de Vieira não querem sair de lá, querem continuar plantando, e nós precisamos saber como vai ficar a situação do 3º distrito, dos agricultores do 3º distrito (Integrante da AVIT - Audiência Pública 2, informação verbal).

O meu assunto é a creche Carinha de Anjo. Essa creche foi dada por uma ONG e, de 2 em 2 anos, troca o responsável. Agora eu estou lá. E o que aconteceu? Em janeiro aconteceu a tragédia também em Granjas Florestal e não sei porque a Defesa Civil, EMOP, prefeitura não se interessaram em abrir a creche. São 44 crianças, a maioria vai lá mais pra se alimentar, vocês sabem que são crianças pobres. A EMOP diz que tem uma casa caindo lá no alto do morro. Nós já estamos há 10 meses com essa casa caindo. Eu gostaria que alguém pudesse responder. Sr. deputado, eu gostaria que o Sr. me desse uma resposta. Criança sem estudo, como é que vai ficar? Aí, não tem resposta, claro, né? (Participante da Audiência Pública 2, informação verbal).

É muito bonito ouvir o discurso das nossas autoridades, porque eles chegam e fazem uma síntese da nossa dificuldade, mas a gente tem olho. Olha só, falaram em 10 pontes, nós temos 54 pontes no nosso município. O trabalhador, o agricultor, pra ele transportar uma caixa de tomate ele tem que andar debaixo do rio, entrar no rio pra encontrar uma estrada ali. Voltam novos discursos: não queremos discurso, queremos objetividade, uma resposta (Sindicato da Indústria Têxtil – Audiência Pública 1, informação verbal).

Esse conjunto de enunciações destaca de maneira direta, os elementos que constituem a experiência de abandono vivenciada: máquinas paradas, baixa mobilidade e o reconhecimento do tratamento que lhes é dispensado. Nas palavras de Zhouri (2010, p. 453), se configura uma resistência legitimada pelo discurso dos moradores através do testemunho pautado na observação e vivência, em contraponto ao posicionamento das autoridades e suas retóricas denunciadas como “a síntese da nossa (sua) dificuldade”. “(...) a gente tem olho!”. “Não queremos discursos, queremos objetividade, uma resposta!”.

## 2. Considerações finais

A moradia se revela elemento de fundamental importância para a reprodução social. Na experiência de muitos, esse bem só poderá ser acessado via autoconstrução e a partir de processos que envolverão a irregularidade na forma da apropriação da terra. Essa é uma realidade fortemente presente nas cidades da periferia do capitalismo, desencadeando cenários e simbologias que nos desafiam a compreensão. Uma das características que esse contexto permite identificar é a que buscamos realçar neste artigo, qual seja, a relação de certos grupos com o espaço, revelando enraizamento e pertencimento, identidade, ainda que tecnicamente condenados ou pejorativamente traduzidos pelas suas possíveis limitações e características de precariedade.

É relevante dizer que antes de um território ser a “área de risco”, tecnicamente classificada, ele representa o Lugar de viver e morar de certos sujeitos sociais – ou seja, representa a relação desse sujeito coletivo com o espaço. Isso nos remete a trajetórias de vida e a processos de vulnerabilização (ACSELRAD, 2006). Não se trata de dizer que o suposto “risco” que leva à condenação seja negado, mas sim, ressignificado (VARGAS, 2006) – isto é, são atribuídos novos

sentidos ao ambiente periférico deteriorado a partir de muitos fatores. Territórios estrutural e ambientalmente degradados passam a ter a conotação de “espaços desejáveis” a partir da ausência de alternativas, decorrendo daí a valorização de um patrimônio construído que se confronta e “supera” a noção técnica de risco, revelando-se como uma opção legítima (ou uma “oportunidade”) frente à total falta de opção. Os vínculos de sociabilidade se sobrepõem a partir de relações primárias, familiares ou comunitárias, traços culturais relevantes em tais grupos e, também, a possibilidade de se contar com recursos adicionais pra sua reprodução social em contextos de ausência de políticas sociais efetivas de apoio à sua reprodução social.

O Lugar representa, igualmente, a expressão de uma luta pela permanência frente à ameaça de desterritorialização pelo Estado. Entre outros fatores, isso se associa à necessidade da segurança da posse, da propriedade, ainda que ela se origine da “invasão dos locais disponíveis para os pobres”, na expressão dos afetados (*idem*). A isso também se associam a insistência pelo retorno e reconstrução em locais tecnicamente condenados e a busca por alternativas individualizadas de minimização dos danos através de pequenas obras de reparo e recuperação da edificação e dos equipamentos, viabilizando, ainda que precariamente, a permanência. Na verdade, a ausência sistemática de uma rede de proteção social gera formas próprias de entendimento do mundo e práticas próprias de convivência com as ameaças.

Quando do desencadeamento do desastre, esses Lugares se projetam como objeto de contestação, o que só reforça a sua já condição de segregação e estigmatização: aquilo que Valencio (2008) trata como transposição da “área carente” para a “área de risco”. É acionado o reconhecimento das fronteiras opostas em relação a grupos sociais específicos e seus projetos de inserção no Lugar na cidade, projetos antagônicos à noção da ordem social vigente. A enunciação originada no discurso oficial enseja a tentativa de anulação do Lugar calcada no discurso do risco. Porém, as estratégias discursivas, e não só elas, são mobilizadas também pelos grupos localizados e organizados em função da resistência – que também se revela nesta pesquisa como “resistência cotidiana” (SCOTT, 2002). Em Teresópolis/RJ, a experiência da AVIT em associação com outros movimentos regionais e nacionais, se constitui como um esforço pela afirmação de direitos num contraponto sensível às formas de gestão do desastre naquela região. Como afirma Zhouri (2010), a formação de mobilizações locais e a reconstrução do

território (ou “a luta por”, num esforço de revisão da agenda pública) colocam em pauta o esforço desses grupos em articular seu problema como um fato coletivo de onde emergem novas identidades políticas. Em oposição ao que se constata na atuação do Estado frente ao desastre, a força desses significados traduz uma **densidade** por parte dos afetados (como bem explicitado em suas narrativas anteriormente registradas), que se contrapõe à **ambivalência** originada do comportamento da autoridade, porque é referendada pelo testemunho e pela vivência no Lugar.

Tal autoridade é incisiva sobre a realidade ao afirmar-se frente aos recursos e sobre o meio com a finalidade de ordená-lo, enquadrá-lo e impor-se sem, no entanto, necessariamente entendê-lo. É ambivalente, portanto, porque age sem a densidade correspondente aos Lugares que sofrem a intervenção, caindo no esvaziamento, violência, inadequação – desautorizando-se e deslegitimando diante do contexto e do seu próprio papel. O Lugar na discussão do desastre – em analogia a Zhouri (*idem*), quando de suas argumentações no debate ambiental – deixa de ser categoria residual, ganhando novos contornos, tonalidades, potencialidades, representando a inserção da diversidade e heterogeneidade dos sujeitos, de suas formas de viver e morar, frente à imposição de verdades que querem se fazer únicas.

## Referências

- ACSELRAD, H. (2006). Vulnerabilidade ambiental, processos e relações. In: II Encontro Nacional de Produtores e Usuários de Informações Sociais, Econômicas e Territoriais. **Anais...** IBGE, Rio de Janeiro, agosto 2016. Disponível em: < [http://www.ettern.ippur.ufirj.br/central\\_download.php?hash=0807d59df256034ade11e3afb-f2aa036&id=16](http://www.ettern.ippur.ufirj.br/central_download.php?hash=0807d59df256034ade11e3afb-f2aa036&id=16)>. Acesso em 24 out. 2016.
- BACHELARD, G. **A poética do espaço**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.
- BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.
- CERTEAU, M. **A invenção do cotidiano**. 1 – Artes de Fazer. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.
- ELIAS, N.; SCOTSON, J. L. **Os estabelecidos e os outsiders**: sociologia das relações de poder a partir de uma pequena comunidade. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2000.
- GALEANO, E. **O livro dos abraços**. Porto Alegre: L&PM, 2005.
- HAESBAERT, R. (2004). **Dos múltiplos territórios à multiterritorialidade**. Porto Alegre, set. 2004. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/petgea/Artigo/rh.pdf>>. Acesso em 24 out. 2012.
- LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. São Paulo: Ed. Moraes, 1991.

LEFEBVRE, H. **La production de l'espace**. Paris: Anthropos, 2000.

MARTINS, J. de S. **A sociabilidade do homem simples: cotidiano e história na modernidade anômala**. São Paulo: Hucitec, 2010.

QUARANTELLI, E. L. "A social science research agenda for the disasters of the 21st century: theoretical, methodological and empirical issues and their professional implementation". In: PERRY, R. W.; QUARANTELLI, E. L. (eds). **What is a Disaster?** New answers to old questions. USA: International Research Committee on Disasters, 2005.

ROSA, W. M. (2006). **Regularização fundiária e eficácia dos novos instrumentos: a concessão de uso especial para fins de moradia no município de Teresópolis -RJ**. Disponível em: <<http://www.ibdu.org.br/imagens/Regularizacaoofundiariaeeficiadosnovosinstrumentos.pdf>>. Acesso em 15 de set 2012.

SCOTT, J. **Formas cotidianas de resistência camponesa**. Campina Grande: Raízes, 2002.

VALENCIO, N. *et al.* Após o desastre: abrigos temporários como loci de reafirmação da vulnerabilidade dos afetados pelas chuvas. In: REUNIÃO BRASILEIRA DE ANTROPOLOGIA. **Anais...** ABA, Porto Seguro, 2008.

VALENCIO, N. "O desastre como lócus da barbárie: apontamentos sobre o caso brasileiro". In: VALENCIO, N. (org). **Sociologia dos Desastres: construção, interfaces e perspectivas no Brasil**. São Carlos: RiMa Editora, vol II, 2010.

VALENCIO, N. **Para além do dia do desastre - o caso brasileiro**. Curitiba: Appris, 2012.

VALENCIO, N. "Dos desastres recorrentes aos desastres à espreita". In: ZHOURI, A.; VALENCIO, N. (orgs). **Formas de matar, de morrer e de resistir: limites da resolução negociada de conflitos ambientais**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014.

VARGAS, M. A. R. **Construção Social da Moradia de Risco: trajetórias de desposseção e resistência - a experiência de Juiz de Fora/MG**. 2006. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional). Rio de Janeiro, IPPUR/UFRJ, 2006.

ZHOURI, A.; KLEMENS, L. (orgs). **Desenvolvimento e conflitos ambientais**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

PARTE II  
EXPERIÊNCIAS LATINOAMERICANAS  
EM POLÍTICA HABITACIONAL



## CAPÍTULO 4

# A produção autogestionária do habitat popular e a requalificação da vida urbana

*Luciana Corrêa do Lago*

## Introdução

Neste artigo, pretendemos examinar as potencialidades e as barreiras econômicas, culturais e políticas à produção autogestionária do habitat popular urbano por movimentos sociais, tomando como referência experiências de autogestão habitacional que nas últimas duas décadas proliferaram em algumas cidades latino-americanas<sup>1</sup>. São práticas produtivas orientadas pelas necessidades materiais e simbólicas daqueles que usam cotidianamente a cidade e que, nesse sentido, podem ampliar a possibilidade de construção coletiva de parâmetros de bem-estar urbano não subordinados à racionalidade capitalista. Para tanto, o desenvolvimento da análise foi orientado por três questões centrais:

1. Em que medida as formas associativas de produção da habitação popular contribuem na construção das bases materiais e culturais de uma outra cidade, organizada pelos princípios da cooperação e da redistribuição?
2. Quais parâmetros de bem-estar urbano estão sendo criados e praticados coletivamente frente aos parâmetros socialmente legítimos forjados por interesses capitalistas mercantis?
3. Estariam as experiências autogestionárias circunscritas aos espaços populares marginalmente integrados à economia urbana capitalista e restritas à produção da habitação ou estariam inseridas em circuitos de produção e reprodução que extrapolam a localidade?

---

<sup>1</sup> As ideias e informações aqui reunidas resultaram de estudos sobre experiências concretas no campo da autogestão habitacional na América Latina (no Brasil e, em menor número e profundidade, no Uruguai e Argentina), abrangendo tanto as práticas discursivas expressas nas leis, programas de financiamento e pautas de ação política, quanto as próprias ações de produção, gestão e reivindicação. Esses estudos integram uma linha de pesquisa e de formação acadêmica e política iniciada em 2009 no âmbito do Observatório das Metrôpoles sob a coordenação da autora, cujos primeiros resultados estão na coletânea “Autogestão habitacional no Brasil: utopias e contradições”, organizada por Lago (2012).

Partindo da premissa de que a cidade é produto e produtora do conflito social, privilegiamos os dois embates em torno da produção do espaço construído a partir dos quais serão desenvolvidas as questões propostas. O primeiro se refere à disputa por localização na cidade entre os agentes empresariais do setor imobiliário e as associações comunitárias e sindicais responsáveis por ações coletivas de produção habitacional. Tal disputa é uma das faces do conflito capital-trabalho, estabelecido pelas estratégias territoriais expansionistas dos agentes empresariais em períodos de maior financiamento público para o setor<sup>2</sup> e concentradas em períodos de retração, podendo ocorrer dentro da legalidade do mercado fundiário ou através de ações legais ou ilegais mediadas pelo Estado, como ocupações de imóveis, concessão de terras e remoções forçadas. Esse universo de estratégias locacionais expressa a disputa mais geral pela apropriação e gestão do fundo público entre os agentes econômicos e as organizações sociais atuantes na produção do ambiente construído urbano. Nesse sentido, os avanços das experiências habitacionais autogestionárias têm como fator explicativo central a correlação de forças entre organizações populares e empresas construtoras na esfera estatal local e nacional.

O segundo embate diz respeito às disputas no interior do próprio campo popular, marcado por projetos políticos diversos e contraditórios. O olhar sobre as contradições no campo popular nos permite compreender com mais profundidade o porquê de as políticas de financiamento à autogestão impulsionarem não somente a construção coletiva de novos parâmetros de bem-estar, mas também a reprodução e difusão dos velhos parâmetros criados pela lógica mercantil, como é o caso da propriedade privada do solo. São contradições que emergem de uma realidade social marcada pela crescente descrença popular em soluções coletivas para o acesso à moradia e à cidade. A autoconstrução familiar da moradia é historicamente a principal forma de produção do habitat popular na América Latina, tendo, inclusive, se intensificado em alguns países nos últimos 30 anos frente à retração dos investimentos públicos

---

<sup>2</sup> México e Brasil destacam-se nesse quadro “expansionista” do setor imobiliário nas periferias urbanas, em função dos programas de amplo financiamento habitacional para setores médios e populares, em anos recentes.

nesse setor<sup>3</sup>. As relações de reciprocidade entre vizinhos em determinados momentos do processo produtivo não alteram as estratégias de reprodução das famílias, restritas à esfera privada.

Na realidade, o habitat popular resulta de uma complexa combinação de relações mercantis e não mercantis de produção. A autoconstrução da casa é um processo de aprendizagem para as profissões de pedreiro, eletricitista, pintor, entre outras no campo da construção civil<sup>4</sup>, e seu desdobramento tem sido a absorção percentualmente baixa desse grande contingente de operários pelas empresas capitalistas<sup>5</sup>. Os milhares de trabalhadores no setor que estão totalmente ou parcialmente fora do segmento empresarial exercem papel relevante na dinâmica da economia popular<sup>6</sup>, seja criando “empresas” familiares de construção por encomenda e de produção ou revenda de materiais de construção, seja assumindo tais atividades por conta própria. Essas “empresas” têm um forte vínculo territorial, sendo compostas não apenas por parentes consanguíneos, mas por moradores de uma mesma vizinhança. São “empresas” que funcionam com base na confiança pessoal, porém atravessada por clara hierarquia interna de comando e elevada rotatividade dos trabalhadores (MAUTNER, 1992). Trata-se de um campo produtivo diverso e complexo, que abriga relações de exploração do trabalho, de solidariedade e de cooperação. As possibilidades da transição ou ampliação da produção familiar (“empresarial” ou autônoma) para a produção associativa autogestionária do habitat é o que impulsiona as questões desenvolvidas neste texto no sentido da construção coletiva de uma outra cidade.

O artigo está estruturado em três partes. Inicialmente serão apresentadas as principais noções que instruem a análise – cooperativismo, autogestão, cogestão, habitat popular e centralidade urbana

<sup>3</sup> No Brasil, o Banco Nacional de Habitação, banco público responsável pelo financiamento e produção de extensos conjuntos habitacionais em condições precárias nas periferias das cidades, funcionou entre 1964 e 1986 e financiou cerca de 2 milhões e 500 mil moradias no país para famílias de baixa renda, construídas por empresas do setor. Com a extinção do Banco e a crise econômica a partir dos anos 80, a autoconstrução familiar se tornou basicamente a única alternativa das classes populares até 2009, quando é lançado um novo programa federal em modelo semelhante ao anterior.

<sup>4</sup> A prática de aprendizagem desses ofícios se dá tanto nos canteiros da autoconstrução quanto da empresa da construção civil, na medida em que há um trânsito recorrente de trabalhadores entre as duas formas de produção habitacional. (MAUTNER, 1992)

<sup>5</sup> Em 2008, apenas 36% do total de trabalhadores na construção civil residentes em seis metrópoles brasileiras, eram contratados com carteira de trabalho. (DIEESE, 2009).

<sup>6</sup> Para Coraggio, a economia popular engloba “las prácticas económicas orientadas por la reproducción de la propia vida de los individuos, grupos y comunidades, organizada básicamente desde las unidades domésticas” (CORAGGIO, 2009, p. 9)

–, buscando esclarecer o ponto de partida analítico. Em seguida, trataremos da disputa entre duas formas de produção da cidade – a produção capitalista e a produção associativa autogestionária –, avaliando as condições objetivas dessa disputa com ênfase no papel do Estado como financiador e como regulador da qualidade dos bens produzidos e das formas de produção. Por fim, será examinada a conflituosa diversidade de concepções e práticas autogestionárias na produção do habitat popular para nos aproximarmos dos parâmetros de bem-estar urbano que estão sendo forjados através dessas práticas e, assim, avaliarmos as possibilidades de sua generalização através de cadeias produtivas supralocais.

## 1. Pressupostos de análise

As principais noções que orientaram a análise a seguir ganharam novos sentidos nas últimas duas décadas, tornando mais diverso o campo de disputa semântica em que se inserem. Por isso, é necessário esclarecermos o sentido aqui utilizado para cada uma das noções sem, no entanto, a pretensão de mapearmos os sentidos diversos hoje em disputa. Discutiremos as seguintes noções-chave: *cooperativismo* (e as particularidades do *cooperativismo habitacional*), *habitat popular*, *cogestão e autogestão urbana*, e *centralidade urbana*.

### 1.1. Do cooperativismo ao cooperativismo habitacional

Sem a intenção de aprofundar o vasto campo de reflexão sobre a doutrina do cooperativismo, partimos da premissa de que se trata de um processo cujo fim último é o socialismo, ou a generalização, em âmbito nacional e internacional, das associações cooperativas como forma dominante de produção de bens para a reprodução social. Tal generalização implica em relações de complementariedade entre associações numa cadeia produtiva. Estamos falando de atividades produtivas de transformação, gestão e circulação de bens, organizadas pelos princípios da cooperação e da autonomia nos processos decisórios por parte dos trabalhadores, cuja condição primeira de realização é a propriedade coletiva dos meios de produção. A cooperativa, com esse sentido, pressupõe a autogestão. Encontramos em países latino-americanos uma crescente diversidade de associações produtivas que assumem o título de cooperativas. Parte significativa das cooperativas

de produção funciona segundo a racionalidade da empresa capitalista, porém com vantagens para o capital frente às leis trabalhistas. Tal diversidade é fomentada por programas governamentais implantados, na maioria das vezes, como política compensatória de geração de emprego e renda. Esse é o caso de países como Argentina, Venezuela e Brasil<sup>7</sup>.

No caso do cooperativismo habitacional, cuja atividade principal está voltada para a produção de habitação, há uma distinção entre cooperativas de usuários voltadas para o autoconsumo e cooperativas de trabalho cuja produção pode atender às demandas do mercado capitalista, do Estado ou dos próprios circuitos autogestionários. Nos países aqui examinados, apenas as cooperativas para autoconsumo vêm se expandido de forma significativa<sup>8</sup>. Mesmo no Uruguai, onde se realizaram experiências habitacionais de ajuda mútua paradigmáticas, e que acumulam 40 anos de história, as condições para a formação de cooperativas de trabalho no setor da construção civil não foram alcançadas.

O cooperativismo habitacional impulsionado nos anos 2000 pelos governos de cunho popular na América Latina<sup>9</sup> apresenta uma diversidade grande de arranjos produtivos e, em muitos casos, os princípios da solidariedade e da autogestão não orientam as ações dos agentes envolvidos. Encontramos variações nas formas de produção dos empreendimentos, desde a produção por ajuda mútua em todas as etapas do processo, até a contratação de empresas construtoras para toda a obra. É significativo o número de trabalhadores autônomos contratados formal ou informalmente por cooperativas habitacionais, evidenciando a inexistência ou a falta de conexão com cooperativas de trabalhadores da construção civil. Também os processos de elaboração dos projetos e de definição do padrão construtivo das moradias e dos próprios componentes da “moradia” (casa, infraestrutura, serviços) podem ser assumidos pelos cooperados (com ou sem assessoria técnica) ou delegados a terceiros (profissionais, organizações não governamentais, empresas ou Estado).

---

<sup>7</sup> Ver Novaes, Serafim e Dagnino (2007).

<sup>8</sup> Pelo Sistema Nacional de Informações em Economia Solidária da Secretaria Nacional de Economia Solidária, dos 21.859 empreendimentos solidários cadastrados em 2007, apenas 100 vinculavam-se ao setor construtivo como cooperativas de trabalhadores da construção ou de produção de materiais e componentes de edificação, a maior parte destes em áreas rurais.

<sup>9</sup> Veremos na segunda parte do artigo, o papel do Estado como financiador e regulador do cooperativismo habitacional, em alguns países latino-americanos.

Nesse campo diverso de práticas associativas, o denominador comum é o baixo grau de generalização das experiências com base na complementariedade e na articulação das cooperativas no processo produtivo<sup>10</sup>. Tal generalização exige a formação de um novo sistema produtivo com diversidade de setores complementares organizados em cadeias de produção.

Um último ponto a ser mencionado se refere ao principal elemento de mediação entre o cooperativismo habitacional e a produção do ambiente urbano orientada para as necessidades de seus habitantes: o solo urbano. A superação das desigualdades socioterritoriais por meio das práticas autogestionárias está condicionada à superação da propriedade privada do solo urbano. A propriedade fundiária e a renda que o proprietário tem o direito de auferir, embora imponham obstáculo à livre circulação do capital, tornaram-se “elementos constituintes da acumulação capitalista, seja através da especulação e incorporação imobiliária, seja através da circulação da renda capitalizada no mercado financeiro (hipotecas e títulos imobiliários)” (BOTELHO, 2008, p. 29) A lógica especulativa e seu pressuposto, o bem imóvel como valor de troca, foram disseminados ao longo da consolidação das cidades capitalistas e internalizados pela classe trabalhadora, garantindo a contínua reprodução da dominação de classe através dos mecanismos de acesso ao solo urbano e, portanto, à moradia (TOPALOV, 1996). Veremos mais adiante que a propriedade coletiva foi um dos princípios fundantes do cooperativismo habitacional uruguaio como forma de controle, por parte dos cooperativados, da mercantilização do imóvel. Tal princípio está na agenda de luta dos principais movimentos autogestionários atuantes hoje em países como Brasil, Argentina e Paraguai, além do próprio Uruguai. No entanto, os avanços necessários no campo normativo são poucos e, quando ocorrem, são bloqueados pela dinâmica do setor habitacional impulsionada por políticas de financiamento direcionadas para a reprodução do capital imobiliário.

---

<sup>10</sup> No Brasil, encontramos em São Paulo e Rio Grande do Sul casos de articulação entre associações para a compra conjunta de materiais de construção como estratégia de redução dos custos de produção. Na Argentina, cooperativas habitacionais de usuários na grande Buenos Aires criaram cooperativas de trabalho para a produção de alguns componentes construtivos (esquadrias, grades, etc.) tanto para autoconsumo como para outras cooperativas. Ainda, fábricas recuperadas de materiais de construção (cerâmica) são fornecedoras de algumas das cooperativas habitacionais.

## 1.2. Habitat popular

Utilizamos uma conceituação multidimensional de habitação, que contém não apenas a materialidade dos fenômenos, objeto físico produzido e consumido, mas os próprios processos de produção e consumo. A habitação, como condição básica à vida humana, é abrigo, e como condição de reprodução ampliada da vida social<sup>11</sup>, é também habitat, ou seja, é também acessibilidade aos serviços, equipamentos, amenidades e trabalho, encerrando todas as práticas cotidianas definidas socialmente como necessárias ao bem-estar urbano. Como construção social, a noção de bem-estar urbano é objeto de disputa e está na agenda dos principais movimentos sociais que atuam nesse campo<sup>12</sup>. O ponto central é a necessária associação dos elementos que dão conteúdo à noção (segurança da posse, padrão construtivo e estético, espaço público, qualidade dos serviços urbanos, natureza das relações sociais, etc.) com as práticas coletivas que os definem.

O habitat popular característico das periferias e assentamentos urbanos latino-americanos expõe, por um lado, o acúmulo de carências urbanas<sup>13</sup> das classes trabalhadoras ao longo do processo de urbanização na região. Por outro, expõe também uma diversidade de práticas cotidianas de produção de bens para a reprodução social, que combina relações mercantis e solidárias, projetos individualistas e coletivos, recursos monetários e não monetários. Experiências autogestionárias possibilitam a transformação dessas práticas forjadas na carência, em ações políticas propositivas em contraposição aos parâmetros dominantes de bem-estar urbano. No caso dos movimentos de moradia, é colocado em questão o padrão de habitação instituído e moralmente aceito para as famílias de baixa renda. Em suas pautas, a habitação contém um conjunto de práticas cotidianas que vão além dos atos elementares de reprodução da vida, não se restringindo à vida privada.

---

<sup>11</sup> Para Coraggio (2000), a reprodução ampliada da vida social é definida por parâmetros de qualidade de vida (re)construídos e ampliados coletivamente de acordo com a melhora nas condições objetivas, que não se restringe a ganhos de renda e maior acesso a serviços, mas abrangendo a qualidade dos bens e serviços consumidos e o padrão de relação social, entre outros.

<sup>12</sup> Utilizo a noção de “bem-estar”, predominante no Brasil, no mesmo sentido da noção de “bem-viver” presente nos discursos latino-americanos emancipatórios.

<sup>13</sup> As “carências urbanas” emergem das contradições da urbanização capitalista e, dialeticamente, das “escolhas e preferências por determinados modos de viver, referidas por sua vez ao sistema de valores presente na sociedade” (NUNES, 1989).

### 1.3. Cogestão e autogestão urbana

As experiências habitacionais autogestionárias que serviram de referência para o presente trabalho foram financiadas na grande maioria dos casos com recursos públicos e, conseqüentemente, submetidas às exigências normativas vinculadas aos programas de financiamento. Entendemos que a “negociação” com o Estado<sup>14</sup> não implica necessariamente na ausência do sentido emancipatório e crítico dessas experiências, podendo “ser compatíveis com metas estratégicas radicais e insurgentes, desde que as organizações dos movimentos não percam de vista o horizonte estrutural e não deixem que a tática conduza e colonize e subverta a estratégia” (SOUZA, 2010). A autogestão urbana, portanto, é a gestão de atividades produtivas e administrativas pelas organizações sociais, negociada com o Estado através do confronto de diagnósticos e projetos urbanos. A autonomia dos movimentos sociais autogestionários é continuamente afirmada ou não no confronto com o Estado.

No mesmo sentido, Schteingart (1990), ao discutir a ideia e a prática da autogestão urbana na América Latina, também aponta a importância estratégica das lutas reivindicativas por moradia, serviços urbanos, maiores espaços políticos para os setores populares e maior democracia representativa. Para a autora, abdicar dos direitos frente ao Estado com base no ideal de autossuficiência abre caminho para a “autogestão da miséria”.

Assim, partimos da premissa de que projetos autogestionários englobam lutas pela definição de novos critérios de distribuição e regulação dos recursos públicos, o que exige, além do confronto direto com o Estado, uma luta de caráter institucional nas diferentes esferas de poder<sup>15</sup>. Cabe esclarecer que essa premissa é objeto de debate entre os que atuam prática e reflexivamente no campo do

---

<sup>14</sup> Nesse caso, são as instituições da “sociedade política”, no sentido *gramsciano* do termo.

<sup>15</sup> No âmbito da luta institucional, encontramos no Brasil exemplos diversos. Na esfera federal, protagonismo dos movimentos nacionais de moradia, a partir de 2003, na elaboração e aprovação do Programa Crédito Solidário direcionado para a autogestão habitacional, da Política Nacional de Habitação e do Fundo de Habitação de Interesse Social, com assento de representantes desses movimentos no conselho gestor do Fundo. Na esfera local, experiências no Rio Grande do Sul, de gestão compartilhada de projetos habitacionais autogestionários entre associações comunitárias e governos municipais, assim como a eleição de lideranças do Movimento Nacional de Luta pela Moradia para cargos de prefeito e vereador. Na Argentina, exemplo relevante foi a luta de organizações sociais e movimentos cooperativos de moradia atuantes na cidade de Buenos Aires, pela institucionalização das normas e compromissos da municipalidade com o cooperativismo habitacional que resultou na Lei n. 341, de 2000.

cooperativismo habitacional autogestionário. Muitos levantam a questão “da possível sinonímia entre os mecanismos de gestão partilhada dos processos de produção da moradia e os expedientes de terceirização de serviços mediante concessões promovidas pelo Estado” (LOPES; RIZEK, 2006, p. 68).

Em outras palavras, em que medida as práticas autogestionárias estão inseridas nas estratégias de privatização das atribuições do Estado? Os mesmos autores rechaçam a analogia com a relação estabelecida entre capital e Estado na concessão do direito de explorar uma atividade originalmente pública. No caso da produção autogestionária, a administração dos recursos investidos tem como objetivo a provisão de um bem que satisfaça as necessidades dos cooperados, portanto, o mesmo objetivo originariamente atribuído ao Estado: “Isto é, trata-se de um partilhamento de um poder fracionado e não de uma parceria privatista de um poder centralizado” (LOPES; RIZEK, 2006, p. 69).

#### **1.4. Centralidade urbana**

Outra premissa que nos orienta é a compreensão *lefebvriana* da cidade como o lugar da sobreposição e do confronto entre modos de viver – ou seja, a cidade como centralidade. O direito à cidade é o direito de se disputar outras formas de apropriação do espaço urbano que garantam a função social do solo urbano, que subordinem a lógica mercantil às necessidades e desejos da maioria dos seus habitantes e que reafirmem a cidade como força geradora de conflito social. A cidade é produto e produtora de conflito.

O “direito ao centro”, discurso estratégico de muitos movimentos autogestionários latino-americanos, pressupõe a associação entre os lugares na cidade e o poder. A história da cidade capitalista é a história dos processos de expulsão dos trabalhadores do centro urbano e de dispersão destes pelas fronteiras das cidades. Desde a segunda metade do século XIX, tais processos se reproduzem como forma de dominação e de “educação” dos trabalhadores para a mudança de costumes e de princípios de bem-estar (TOPALOV, 1996). Logo, a casa salubre suburbana difunde-se como símbolo de bem-estar urbano. Ocupar imóveis sem uso em áreas centrais desvenda o conflito urbano e enfraquece o domínio territorial das classes dominantes e seu poder de dominação. A cidade dispersa, marcada pelas grandes distâncias e pela segregação

dos trabalhadores em espaços homogêneos, é entendida aqui como a negação da própria cidade. Portanto, é necessário examinar os efeitos políticos resultantes das experiências autogestionárias nas periferias das cidades latino-americanas no sentido da construção de uma outra cidade, solidária e justa<sup>16</sup>.

## 2. O conflito entre formas de produção da cidade

As cidades latino-americanas estão imersas num contexto político e econômico marcado por novas e velhas contradições. Assistimos, desde os anos 1990, ao crescente poder dos agentes financeiros em pautarem e controlarem as condições de vida em nossas cidades, em particular as condições de acesso à moradia e serviços públicos. Se na década de 1990 a tônica foram as políticas de privatização desses serviços alterando a distribuição do fundo público em favor das grandes corporações internacionais, na década seguinte, o grande capital imobiliário, agora “financeirizado”<sup>17</sup>, assumiu lugar privilegiado na disputa pelo fundo público. A habitação tornou-se “fator macroeconômico estratégico, motor do desenvolvimento econômico e importante ativador do capital financeiro”. (FLORES, 2004). Como consequência, grandes conjuntos habitacionais populares são produzidos nas periferias das grandes cidades contando com vultosos recursos públicos<sup>18</sup>, ao passo que as áreas centrais tornam-se objeto de requalificação e valorização imobiliária por meio de parcerias público-privadas legitimadoras das políticas de remoção dos setores populares de suas áreas de residência<sup>19</sup>.

---

<sup>16</sup> Como veremos adiante, os lugares do conflito urbano acionado por movimentos autogestionários no Brasil, Argentina e Uruguai, localizam-se tanto em áreas centrais consolidadas quanto em áreas “periféricas” com acesso precário aos serviços urbanos. Os efeitos políticos das experiências “centrais” são distintos das “periféricas” em função da visibilidade das ações e das condições urbanas específicas de cada lugar.

<sup>17</sup> Em alguns países, como México e Brasil, vem ocorrendo mudanças no sistema de acumulação urbana com a abertura de capitais nas bolsas de valores pelas empresas construtoras. A consequência é a associação da racionalidade especulativa fundiária do setor imobiliário com a racionalidade especulativa financeira dos acionistas internacionais. O grande volume de investimentos e a busca por sua rápida realização explicam o ritmo e a amplitude com que os milhares de empreendimentos imobiliários conjugados a grandes projetos urbanos transformam a espacialidade das grandes cidades. Essa reestruturação do setor imobiliário, por sua vez, está condicionada ao financiamento público de programas habitacionais e de obras públicas que garantam uma ampla demanda solvável para compra da casa própria e a oferta de serviços para as grandes empreiteiras. Sobre o novo grau de interação entre o capital financeiro e o mercado imobiliário no Brasil, ver Botelho (2007).

<sup>18</sup> Como é o caso do Brasil, México e Chile.

<sup>19</sup> Como é o caso de cidades como Rio de Janeiro, São Paulo, Porto Alegre, Buenos Aires, Santiago, Montevideu, entre outras.

Em síntese, o processo hegemônico em curso na maioria das grandes cidades latino-americanas é o de reprodução da segregação espacial das classes trabalhadoras nas periferias urbanas.

O Brasil pode ser visto como o exemplo mais acabado do quadro descrito anteriormente. Entre 2003, início do Governo Lula, e 2009, o volume de investimentos públicos para o setor habitacional foi ampliado em aproximadamente 600%, saindo do patamar de R\$ 5,7 bilhões para cerca de R\$ 69,2 bilhões em 2009, totalizando R\$ 154,3 bilhões. Naquele ano foi lançado o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) como medida anticíclica frente à crise imobiliária/financeira internacional de 2008: foram liberados cerca de R\$ 60 bilhões para construção de um milhão de moradias. A força com que, desde o lançamento desse programa, as mais influentes construtoras vêm reestruturando o espaço das grandes, médias e pequenas cidades do país, com efeitos muitas vezes dramáticos sobre os grupos despossuídos de poder de reação às ações de remoção, expressa o atual contexto. A pressa em fechar 1 (um) milhão de contratos para a compra da casa própria foi a tônica do Programa: no final de 2010, 769 mil unidades habitacionais já haviam sido contratadas e 237 mil casas entregues<sup>20</sup>. E assim, graças à flexibilização das normas municipais de uso e ocupação do solo, começaram a ser produzidos, nas precárias periferias das cidades brasileiras, grandes conjuntos habitacionais para famílias com renda de até três salários-mínimos, abrigando em média mil moradias por empreendimento.

Vale destacar, ainda, que a política habitacional implantada pelo governo Lula recolocou a “casa própria” como necessidade primeira e urgente. Em nome da urgência em zerar o chamado “*deficit* habitacional”<sup>21</sup>, milhares de domicílios são construídos nas fronteiras urbanas ou além delas, onde a cidade não chegou, mas com a promessa governamental de que chegará em breve. Não há um pensamento urbanístico orientando essas ações edilícias; o que há é a negação da cidade. Dentro da trama de carnês e boletos bancários em que as famílias brasileiras se movem, encontramos as prestações da casa própria, da televisão, do carro, dentre outras mercadorias. Essa, talvez, seja a principal novidade no quadro urbano brasileiro: a elevação da capacidade

<sup>20</sup> Das 769 mil unidades contratadas, 58% estavam alocadas para a faixa de renda de 0 a 3 salários-mínimos.

<sup>21</sup> O cálculo e recálculo permanente do “*deficit* habitacional” por instituições públicas e privadas, assim como o debate sobre a metodologia de cálculo, é um dos mecanismos de legitimação da política habitacional em curso, em particular seu caráter quantitativo.

de consumo dos setores populares, resultantes das políticas anticíclicas e das políticas sociais compensatórias.

Não podemos generalizar as estratégias econômicas e políticas de um governo de base popular, como no caso do governo brasileiro no poder desde 2003, para os demais que contam com a mesma base e que hoje têm um peso significativo no continente latino-americano. O que podemos apreender são algumas tendências convergentes, seja nos quadros normativos referentes à política urbana e habitacional, seja na amplitude dos programas redistributivos, seja nas práticas de produção e apropriação do espaço urbano em disputa na cidade. Nesse sentido, a política de produção massiva de conjuntos habitacionais periféricos pelo setor privado em curso no Brasil foi precedida e inspirada por políticas semelhantes no México e no Chile<sup>22</sup>.

No entanto, a produção de assentamentos informais por meio da autoconstrução da moradia permanece como a principal forma de acesso à habitação pelas famílias de baixa renda, nesses e nos demais países latino-americanos. As periferias urbanas, em permanente expansão, mantiveram-se como espaço privilegiado dos setores populares. A novidade foi a expansão periférica da produção empresarial voltada para os setores médios empobrecidos sem condições de aquisição de um imóvel nos bairros centrais. O espaço periférico torna-se ativo econômico para grandes empresas imobiliárias e objeto de acelerada especulação e valorização fundiária. Novas contradições emergem nessas áreas, sendo uma das sinalizações o conflito entre os que ali residem e trabalham em condições precárias e instáveis e lutam pelo direito de posse e os agentes empresariais responsáveis pela expansão das fronteiras do capital imobiliário.

Os processos urbanos convergentes entre as cidades latino-americanas não se restringem às áreas periféricas. Os efeitos da crise do emprego a partir dos anos 1980 chegaram às áreas centrais urbanizadas por meio de ações coletivas de ocupação de imóveis subutilizados por trabalhadores precarizados e, por isso, “sem teto”. As políticas de requalificação dos centros urbanos, já mencionadas, entram em confronto aberto com esses movimentos de ocupantes, dando origem a novos conflitos urbanos também nessas áreas. O próprio lugar desse confronto garante maior visibilidade e impacto político das ações praticadas se comparadas com aquelas situadas nas periferias.

---

<sup>22</sup> Para o caso chileno, ver Rodríguez y Sugranyes (2004).

É nesse contexto que devemos analisar os avanços e as barreiras às práticas urbanas autogestionárias na América Latina. Os marcos regulatórios e os programas governamentais voltados para a autogestão urbana representam a objetivação (mesmo que parcial) das reivindicações sociais num determinado momento da luta política. Uma evidência disso são as contínuas reformulações das normas pactuadas, reduzindo ou aumentando o grau de autonomia dos movimentos em definir seus projetos.

De maneira sumária podemos afirmar que a legislação sobre cooperativismo habitacional é pouco difundida e diferenciada no continente latino-americano. Enquanto na Argentina a legislação específica está restrita ao nível provincial, no caso da Província de Buenos Aires<sup>23</sup>,

en Paraguay y Uruguay sí se observa un desarrollo legislativo con importantes implicancias en términos de seguridad jurídica de la tenencia, aunque éste es de carácter reciente en Paraguay, frente a un desarrollo pionero (de la década de 1960) y emblemático en el caso uruguayo, en el que la propia definición del objetivo de las cooperativas de vivienda señala una visión del lugar fundamental que ocupa la seguridad jurídica de la tenencia en la realización del derecho a la vivienda adecuada, en estrecha relación con la accesibilidad económica de la misma y la disponibilidad de servicios. Tanto la normativa uruguaya como la paraguaya introducen la posibilidad de la tenencia colectiva de la vivienda (VACCOTTI, 2012).

A Ley Nacional de Vivienda uruguaya de 1968, principal referência legal dos movimentos de moradia autogestionários latino-americanos, teve sua origem numa pactuação entre os sindicatos de trabalhadores e a classe empresarial no momento inicial da profunda e longa crise econômica que se instalou no país. O objetivo central da Lei era reduzir os efeitos da crise sobre as condições de reprodução do capital imobiliário, criando um sistema nacional de financiamento para a habitação (COLETIVO USINA, 1012). Nesse sentido, o sistema habitacional implantado no Uruguai na década de 1960 para

---

<sup>23</sup> Como já mencionado, a luta das organizações sociais e movimentos cooperativos de moradia da cidade de Buenos Aires deu origem a Lei n. 341, de 2000, que regula a política para cooperativas habitacionais. Entre 2001 e 2007, 2.564 famílias já haviam adquirido coletivamente suas moradias em prédios localizados em áreas urbanas consolidadas (JEIFETZ; RODRÍGUEZ, 2008).

o fomento da produção privada era semelhante ao brasileiro, implantado pelos militares na mesma década, com o mesmo propósito<sup>24</sup>.

O que tem de singular na Lei uruguaia é o seu Capítulo 10, formulado por um coletivo de sindicatos de operários e intelectuais comprometidos com o cooperativismo, onde encontramos as normas legais e de crédito para a formação e funcionamento das cooperativas de habitação por ajuda mútua. O capítulo

permite, através de uma figura jurídica incomum que é uma cooperativa de produtores habitacionais desvinculados da construção civil, que famílias de baixa renda tenham uma nova opção de acesso ao crédito habitacional ao invés do consumo subsidiado. (...) a *ayuda mutua* é tratada como um investimento não monetarizado que cumpre o papel de contrapartida ao financiamento para as famílias cuja renda é suficiente apenas para amortizar uma dívida de longo prazo, mas não para formar uma poupança antes de obter uma moradia (COLETIVO USINA, 2012).

O importante a destacar é que, em primeiro lugar, o sistema cooperativo foi introduzido na Ley de Vivienda “como un capítulo marginal, integrado al proyecto más para facilitar su tránsito parlamentario que para apoyar verdaderamente en *él* un intento serio de solucionar los problemas habitacionales” (NAHOUM, 1999 *apud* COLETIVO USINA, 2012). Em segundo, é que a efetivação e expansão do sistema cooperativo de autoajuda a partir da Leise deveu principalmente a dois fatores: à criação da Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua<sup>25</sup> (FUCVAM) e à qualidade do habitat popular produzido pelas cooperativas. A FUCVAM garantiu a unificação da representação das cooperativas de habitação

numa proporção capaz de se contrapor à concentração de poder do Estado ou das entidades empresariais da construção civil. Sem esta unificação, dificilmente o cooperativismo teria sobre-

<sup>24</sup> Já vimos anteriormente que a criação de um sistema de financiamento para o setor imobiliário se mantém hoje como importante estratégia macroeconômica anticíclica no Brasil e no México.

<sup>25</sup> O cooperativismo habitacional tornou-se uma das principais formas de produção habitacional no Uruguai. A FUCVAM reúne hoje “más de 550 cooperativas de base, integradas por más de 25 mil familias cooperativistas, de ingresos bajos y médios. En un principio nuestras cooperativas estaban constituidas mayoritariamente por sectores obreros industriales, trabajadores del sector servicios y empleados públicos con un alto índice de sindicalización. Al presente están surgiendo varias cooperativas integradas mayoritariamente por trabajadores del llamado “sector informal” de la economía” (FUCVAM, 2012).

vivido às diversas derrotas que sofreu na disputa pela gestão do fundo de habitação ou se renovado através de suas poucas vitórias (COLETIVO USINA, 2012).

Os programas federais para autogestão habitacional no Brasil implantados a partir de 2004 também representam um “capítulo marginal” na política habitacional. A correlação de forças entre as grandes empresas da construção civil e os movimentos nacionais de moradia fica evidenciada pela distribuição dos recursos públicos federais entre as linhas “Empresarial” e “Entidades” do Programa MCMV. O Programa MCMV Entidades é a nova versão do Programa Crédito Solidário (PCS), criado em 2005, para financiar exclusivamente empreendimentos habitacionais autogeridos para famílias com renda até três salários-mínimos. Entre 2007 e 2010, o PCS realizou 21.223 contratos com associações e cooperativas, com investimento de R\$ 381 milhões. De 2009 a março de 2011, o Programa MCMV Entidades realizou a contratação de 9.001 unidades, no valor total de R\$ 440 milhões. Ou seja, em cerca de quatro anos de financiamento federal para a produção autogestionária, foram contratadas 30 mil unidades pelos dois programas, segundo dados do Ministério das Cidades. Para a produção empresarial, vimos anteriormente que o Programa MCMV contratou, em menos de dois anos, 769 mil unidades.

A disputa pelo fundo público não pode ser compreendida apenas pelo volume dos recursos monetários apropriados pelos agentes, mas, sobretudo, pelo poder de cada agente em (re)definir as regras de distribuição desses recursos. O que significa dizer que, no caso específico da política habitacional, a conquista pelos movimentos sociais de recursos públicos para a produção autogestionária da moradia não é necessariamente acompanhada por uma significativa alteração na correlação de forças por trás das normas e princípios que regulam o uso desses recursos. Podemos destacar como exemplo a inoperância dos governos locais<sup>26</sup> na redistribuição da terra urbanizada e sem uso, principal recurso para a produção habitacional. Não faltam instrumentos legais nos marcos regulatórios nacionais e locais, tais como desapropriação, doação ou concessão de terras, para a reversão do domínio territorial pelas classes dominantes.

<sup>26</sup> Esse é o caso da grande maioria dos municípios brasileiros e dos que compõem a metrópole de Buenos Aires. Em Montevidéu, foi implementada pela municipalidade uma política fundiária para as cooperativas habitacionais de ajuda mútua por meio da criação do Banco de Terras, composto por imóveis públicos e imóveis desapropriados e adquiridos pelo município.

No caso do Brasil, todos os programas habitacionais até hoje implantados não pressupõem o controle da valorização mercantil do solo urbano. Ao contrário, os programas ampliam o poder de atuação dos movimentos sociais no mercado fundiário por meio do financiamento para a compra do terreno, garantindo o direito de propriedade a cada cooperado por meio do fracionamento do terreno em lotes ou frações ideais individualizadas. O instituto da propriedade coletiva do solo, que, entre outras funções, impede a especulação do valor dos imóveis, compõe a pauta de reivindicações dos movimentos de moradia no Brasil, mas diferentemente da experiência uruguaia<sup>27</sup> não entrou na agenda de negociação com o Estado. Essa é uma das contradições no campo autogestionário que discutiremos a seguir.

### 3. As contradições no campo autogestionário

O quadro político-institucional traçado anteriormente nos permite dizer que, ao longo da última década, as condições ao desenvolvimento de experiências habitacionais por movimentos autogestionários estão (um pouco) mais favoráveis em alguns países latino-americanos. Os projetos autogestionários estão sendo elaborados ao mesmo tempo em que são executados, expondo grande diversidade de concepções e práticas na produção do habitat popular e, em particular, de parâmetros de bem-estar urbano. Sem a intenção de esgotar o tema, levantaremos algumas contradições dentro dessa diversidade, tentando refletir sobre os efeitos dessas contradições nas condições de generalização da autogestão urbana e do cooperativismo habitacional dentro de um sistema cooperativo mais amplo e supralocal. Para tanto, utilizaremos como principal referência empírica as experiências autogestionárias em curso no Brasil.

Um primeiro campo de contradições se refere às formas de produção presentes no que se denomina “cooperativismo habitacional autogestionário”. Vimos anteriormente que há uma distinção entre as cooperativas de usuários voltadas para o autoconsumo e as cooperativas de trabalho cuja produção pode atender às demandas do mercado capitalista, do

---

<sup>27</sup> No regime uruguaio de propriedade coletiva, o cooperado é detentor de um direito de uso sobre a residência que a cooperativa lhe designar, sendo esse direito transmitido para os herdeiros. O cooperado não poderá ceder ou arrendar o seu direito de uso, sob pena de ser expulso da cooperativa (USINA, 2012). Recentemente, a propriedade coletiva foi institucionalizada no Paraguai e na cidade de Buenos Aires. No Equador, o desenvolvimento cooperativo em curso não dispõe ainda do instituto.

Estado ou dos próprios circuitos autogestionários. No Brasil, assim como nos demais países investigados, apenas as cooperativas para autoconsumo vêm se expandido de forma significativa e é no âmbito dessas cooperativas que encontramos uma diversidade de formas de produção. Essa diversidade se deve principalmente a dois fatores: a formação, impulsionada pelos programas federais, de inúmeras associações e cooperativas desvinculadas dos movimentos nacionais de moradia e as divergências de projetos políticos entre os próprios movimentos<sup>28</sup>.

Dentre as formas de produção habitacional<sup>29</sup> financiadas por programas voltados para a “autogestão”, destacaremos três. A primeira forma é a que se aproxima do modelo paradigmático praticado no Uruguai: os cooperados são protagonistas nos processos de idealização e de gestão de todas as etapas da produção e em parte da execução das obras, que é complementada pela contratação, as vezes formal e muitas vezes informal, de mão de obra externa à cooperativa. No modelo uruguaio, a mão de obra externa é sempre contratada formalmente, com o pagamento de *leyes sociales* que representam 95% do valor dos salários<sup>30</sup>. Cabe aqui ressaltar que a contratação “informal” de trabalhadores pelas cooperativas passa, normalmente, por relações pessoais de vizinhança e pode ser lida como a introdução de um novo campo produtivo na economia popular local.

A segunda forma também conta com o protagonismo dos cooperados nos processos de idealização e gestão, porém parte ou a totalidade das obras é realizada por uma empresa construtora (normalmente de pequeno ou médio porte). Está em curso um intenso debate sobre os impactos político-ideológicos da contratação de empresas capitalistas por cooperativas habitacionais. Uma questão central a ser avaliada é o grau de subordinação das práticas no canteiro de obras à gestão da totalidade do processo produtivo. Encontramos casos em que a

---

<sup>28</sup> Muitas das divergências são provocadas pelas regras e princípios impostos pelos programas habitacionais e dizem respeito aos pactos políticos e aos limites de negociação de cada movimento com o Estado.

<sup>29</sup> Utilizamos aqui a combinação de três critérios para definição da “forma de produção”: os agentes da idealização do projeto habitacional (tipologias habitacionais, padrão construtivo, padrão estético, proporção entre áreas coletivas e privadas, equipamentos coletivos, etc.); os agentes executores das obras e os agentes da gestão do processo produtivo (finanças, controle da qualidade da obra, dinâmica de organização, etc.). Estamos considerando como agentes os cooperados, as lideranças dos movimentos, a mão de obra externa contratada pelas cooperativas e as empresas construtoras também contratadas. As assessorias técnicas, que cumprem um papel central em todas as etapas da produção dos empreendimentos, não foram consideradas para a classificação, como agente externo à cooperativa.

<sup>30</sup> Ver Coletivo Usina (2012).

cooperativa negocia como condição para a contratação da empresa a utilização por esta de parte dos cooperados, em sua maioria mulheres, como mão de obra assalariada, assumindo uma estratégia de qualificação profissional dos cooperados para atuação futura em outros empreendimentos autogestionários. Em outra direção, encontramos empresas construtoras com alto grau de autonomia na execução das obras, evidenciando um claro processo de terceirização das funções da cooperativa. Nesses casos, os empreendimentos “autogestionários” tornam-se mais um nicho de mercado para o capital imobiliário.

A terceira forma de produção por autogestão se distancia do caráter coletivo das decisões referentes à formulação e realização do projeto. Lideranças comunitárias assumem as funções de idealização e gestão da produção do empreendimento, reproduzindo a histórica prática assistencialista, restando aos cooperados a adesão meramente formal à cooperativa. A execução das obras, nesse caso, varia desde a contratação precária de trabalhadores autônomos até a terceirização por construtoras.

O segundo campo de contradições diz respeito aos parâmetros de bem-estar urbano presentes nas experiências realizadas. Esse é um tema central, que motivou o caminho analítico proposto neste trabalho. Em que medida a habitação, como necessidade básica à vida humana, ganhou sentidos mais amplos ao longo da luta política, incorporando, além da casa, outros elementos necessários à reprodução ampliada da vida social, tais como a acessibilidade aos serviços urbanos e o poder de controle sobre a qualidade desses serviços? Em que medida o princípio norteador da política habitacional de enquadramento da família à habitação ofertada vem sendo substituído pelo princípio da adequação da habitação, como um bem de uso, às necessidades da família.

Grande parte dos conjuntos habitacionais produzidos de forma autogestionária no Brasil está localizada na periferia das grandes cidades, em áreas carentes de equipamentos e serviços públicos. São bairros inacabados, localizados tanto em áreas consolidadas, porém em permanente (auto) construção, quanto nas fronteiras do tecido urbano, onde ainda há poucos sinais da cidade. Em qualquer situação, são bairros cuja materialidade é resultado de uma longa luta comunitária por acessibilidade e integração à cidade. A chegada de empreendimentos e agentes vinculados a um movimento social atuante politicamente nas escalas metropolitana e nacional altera a dinâmica econômica do bairro e o poder de disputa dessas localidades

por recursos públicos e por controle social sobre os serviços públicos. Entre as alterações, destaca-se a chegada de escolas, creches e parques em resposta às reivindicações.

A crença dos moradores nas transformações do espaço periférico é alimentada por um ideal do bairro popular construído durante a produção coletiva do empreendimento habitacional. Esse ideal é composto pela combinação de diferentes elementos, que variam em função da história e do acúmulo desse tipo de experiência por cada movimento social e em função da trajetória individual dos cooperados. Uma hipótese a ser explorada diz respeito à territorialidade dos empreendimentos: a concentração de experiências numa mesma região pode ser uma das condições para que os coletivos envolvidos ampliem o universo de suas ações, incorporando novas demandas para além da casa com infraestrutura básica e redefinindo as necessidades a serem superadas.

Como exemplo, podemos citar o conjunto de experiências autogestionárias no município de São Paulo, onde os mutirões organizados pela União de Movimentos de Moradia com assessoria técnica de profissionais já somam 30 anos (BARAVELLI, 2006). A pauta de reivindicações desses movimentos contém, hoje, uma extensa lista de necessidades entendidas como “básicas”: rede de infraestrutura, linhas de ônibus, creche, escola, posto de saúde, praças e equipamentos de esporte e lazer, agência bancária, comércio diversificado, beleza do imóvel, qualidade da construção e do projeto de arquitetura, entre outras<sup>31</sup>. Um dos desdobramentos observados é a gestão partilhada de alguns serviços públicos entre a cooperativa e a municipalidade, como nos casos da creche e da educação complementar, que atendem toda a vizinhança<sup>32</sup> (LAGO, 2011).

As ações dos movimentos de moradia autogestionários nas áreas centrais das cidades, que se dão por meio das ocupações de imóveis, contém um sentido político-territorial específico em relação às ações

<sup>31</sup> Um item valorizado pelos movimentos de São Paulo é a qualidade da moradia, no que se refere ao padrão estético e construtivo, à área útil da habitação e às áreas coletivas. Em muitas das experiências, os cooperados buscam diferenciar suas habitações do padrão típico dos conjuntos estatais. Nas palavras de uma liderança, os empreendimentos autogestionários vão ajudando os bairros periféricos “a terem cara de cidade” (LAGO, 2011).

<sup>32</sup> Nos grandes conjuntos autogestionários em Montevidéu, podemos ver o domínio territorial dos cooperados na definição e gestão partilhada de alguns serviços públicos, como creche e saúde. Na própria Ley de Vivienda uruguaia está prevista, no artigo 130, a passagem do objetivo principal da cooperativa habitacional, que é prover a moradia adequada e estável a seus associados, para seu objetivo secundário, que é prover serviços complementários à moradia. (COLETIVO USINA, 2012)

nas demais regiões, que é a afirmação do direito ao uso dos imóveis subutilizados. As lutas por moradia nos centros urbanos têm o poder de levar para o debate público a raiz do conflito urbano: o direito de propriedade e, como decorrência, o direito à especulação imobiliária. Um dos desafios a ser enfrentado pelos movimentos é a construção permanente das interações entre as experiências centrais e periféricas como forma de socializar e ampliar as formulações em torno dos parâmetros de bem-estar urbano e, em particular, da moradia digna.

#### 4. Considerações finais

A intenção deste trabalho foi traçar um panorama da produção autogestionária do habitat popular em alguns países latino-americanos, avaliando em que medida estão em construção as bases materiais e culturais de uma outra cidade, onde as relações de solidariedade e a justa redistribuição dos recursos públicos passam a regular as práticas de mercantilização dos bens de uso privado e coletivo. Como resultado, chegamos a uma agenda de questões que foram surgindo ao longo da sistematização das informações levantadas e que permanecem em aberto. A ideia é que essa agenda possa alimentar a pauta do debate conjunto entre os protagonistas da autogestão urbana e os intelectuais acadêmicos comprometidos com esse projeto.

Para finalizar, gostaria de resgatar duas ideias desenvolvidas ao longo do trabalho. A primeira é a ideia de que a produção autogestionária do habitat urbano tem como pressuposto a gestão partilhada do fundo público em esferas públicas de negociação para a definição das regras de distribuição dos recursos. Nesse sentido, a produção autogestionária é um processo contínuo alimentado pelas experiências cotidianas das cooperativas e de outras formas de associativismo urbano. As experiências acumuladas em diversas cidades latino-americanas evidenciam a elevação do patamar das necessidades para uma vida digna e, por consequência, a ampliação da pauta de reivindicações pelos movimentos sociais atuantes nesse campo. Essas reivindicações, no entanto, esbarram na tônica que caracteriza os governos populares hoje no poder: a blindagem da política macroeconômica, despolitizando as decisões governamentais de favorecimento ao capital financeiro/imobiliário, e a “democratização” da política social por meio de esferas de negociação em torno dos poucos recursos públicos alocados para a reprodução social.

A segunda ideia se refere ao baixo grau de generalização das experiências autogestionárias com base na complementariedade e na articulação entre cooperativas na produção da cidade. Tal generalização exige a formação de um novo mercado de bens e serviços com diversidade de setores produtivos complementares. Vimos que no universo do cooperativismo habitacional autogestionário apenas as cooperativas para autoconsumo vêm se expandido de forma significativa, com poucos desdobramentos em direção à formação de cooperativas de trabalho abertas a novas demandas. Tais desdobramentos estão na agenda dos movimentos autogestionários, o que aponta para a necessidade de uma compreensão mais ampla sobre as barreiras que impedem a sua realização.

## Referências

- BARAVELLI, J. **O cooperativismo uruguaio na habitação social de São Paulo: das cooperativas FUCVAM a Associação de Moradia 'Unidos de Vila Nova Cachoeirinha'**. 2006. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). FAU-USP, São Paulo, 2006.
- BOTELHO, A. A renda fundiária urbana: uma categoria de análise ainda válida. **GEOgraphia – Revista do Programa de Pós-Graduação em Geografia**, Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, v. 10, n.19, p. 25-45, 2008. Disponível em: <<http://www.uff.br/geographia/ojs/index.php/geographia/article/view/233>>. Acesso em 13 mar. 2011.
- BOTELHO, A. A cidade como negócio: produção do espaço e acumulação do capital no município de São Paulo. **Cadernos Metrópole**, n. 18, pp. 15-38, 2<sup>o</sup> sem. 2007.
- COLETIVO USINA. “Luta por moradia e autogestão na América Latina: uma breve reflexão sobre os casos do Uruguai, Brasil, Argentina e Venezuela”. In: RODRIGUES, F. C.; NOVAES, H. T.; BATISTA, E. L. (orgs.). **Movimentos Sociais, Trabalho Associado e Educa o para além do capital**. São Paulo: Expressão Popular, 2012.
- CORAGGIO, J. L. Territorio y economias alternativas. In: I Seminário Internacional Planificación Regional para el Desarrollo Nacional. Visiones, desafíos y propuestas. **Anais...** La Paz, Bolivia, 30-31 jul. 2009.
- CORAGGIO, J. L. “Da economia dos setores populares   economia do trabalho”. In: KRAYCHETE, G. et al. **Economia dos setores populares: entre a realidade e a utopia**. Petrópolis: Vozes, 2000, pp. 91-141.
- DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). **Boletim Trabalho e Constru o**. Ano 1, n. 1, set. 2009. Disponível em: <[http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080812BA5F4B7012BA6AD914E0FBE/boletim\\_trabalho\\_construcao\\_II\\_conjuntural.pdf](http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080812BA5F4B7012BA6AD914E0FBE/boletim_trabalho_construcao_II_conjuntural.pdf)>. Acesso em 24 out. 2016.
- FLORES, E. O. (2004). **La producción social del habitat:  pcci n marginal o estrategia transformadora?** Disponível em: <<http://www.mundourbano.unq.edu.ar/index>>.

php/ano-2003/51-numero-21/66-3-la-produccion-social-del-habitat-opcion-marginal-o-estrategia-transformadora>. Acesso em 24 out. 2015.

FEDERACIÓN URUGUAYA DE COOPERATIVAS DE VIVIENDA DE AYUDA MUTUA (FUCVAM). (2012). ¿Qué es FUCVAM?. Disponível em: <<http://www.fucvam.org.uy/la-federacion/ique-es-fucvam.html>>. Acesso em 15 out. 2012.

JEIFETZ, N.; RODRÍGUEZ, M. C. “La autogestión cooperativa como herramienta de transformación social y política. Reflexiones desde la práctica del MOI (Argentina)”. 2008. Disponível em: <<http://www.moi.org.ar>>. Acesso em 15 nov. 2012.

LAGO, L. C. (org.) **Autogestão habitacional no Brasil: utopias e contradições**. Rio de Janeiro, Letra Capital/Observatório das Metrópoles, 2012.

LAGO, L. C. O associativismo produtivo na periferia urbana: novos conflitos em pauta. In: 35º Encontro Anual da ANPOCS. **Anais...** Caxambu, 2011.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro Editora, 2006.

LOPES, J. M. A.; RIZEK, C. S. “O mutirão autogerido como procedimento inovador na produção da moradia para os pobres: uma abordagem crítica”. In: CARDOSO, A.; ABIKO, A. **Procedimentos de gestão habitacional para a população de baixa renda**. Porto Alegre, ANTAC, Coleção Habitare, v. 5, 2006; p. 44-75.

MAUTNER, Y. “Relações sociais na produção do espaço periférico de São Paulo: o pequeno empreiteiro”. In: XVI Encontro Nacional da ANPOCS. **Anais...** Caxambu, out. 1992.

NAHOUM, B. “De la autoconstucción individual a las cooperativas pioneras”. In: NAHOUM, B. (org.) **Las cooperativas de vivienda por ayuda mutuas uruguayas**. Sevilla/Montevidéu: Junta de Andalucía / Intendencia Municipal de Montevidéu, 1999.

NOVAES, H. T.; SERAFIM, M. P.; DAGNINO, R. “A Filosofia da política pública para a promoção do cooperativismo na Argentina (2003-2007): lições preliminares”. **Revista Eletrônica Espaço Acadêmico**, v. 75, pp. 1-18, 2007.

NUNES, E. “Carências urbanas, reivindicações sociais e valores democráticos”. **Lua Nova**, n. 17, São Paulo, jun. 1989.

RODRÍGUEZ, A.; SUGRANYES, A. “El problema de vivienda de los “con techo”. **EURE**, nº 91,, pp. 53- 65, dez. 2004.

SCHTEINGART, M. “Aspectos teóricos y prácticos de la autogestión urbana”. *Sociológica*, México, ano 5, n. 12, pp. 113-128, jan./abr. 1990.

SOUZA, M. L. Com o Estado, apesar do Estado, contra o Estado: os movimentos urbanos e suas práticas espaciais, entre a luta institucional e a ação direta. **Revista Cidades**, v. 7, n. 11, pp. 13- 47, 2010.

TOPALOV, C. “Da questão social aos problemas urbanos: os reformadores e a população das metrópoles em princípios do século XX”. In: RIBEIRO, L.C.Q.; PECHMAN, R. **Cidade, povo e nação**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

VACCOTTI, L. El derecho a laviviendaadecuadaenlas normas legales de Argentina, Paraguay y Uruguay (1990-2010). **Passagens (Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica)**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 3, pp. 421-444, set. /dez. 2012.

## CAPÍTULO 5

# Política habitacional e ditadura militar: análise comparada entre Chile e Brasil

*Marisol Brito Doerr*

### Introdução

Este artigo resume alguns tópicos da dissertação de mestrado desenvolvida pela autora, cujo tema central foi a análise do processo de transformação da política habitacional a partir das ditaduras militares do Chile e do Brasil, com o objetivo de identificar algumas questões relevantes que nos permitissem estabelecer semelhanças e diferenças nos modelos de desenvolvimento de ambos os países. O colapso das instituições democráticas, a mudança na estrutura institucional, a implementação da política habitacional, a criação de novos modelos de financiamento, o papel dos agentes privados e o impacto no território são alguns dos campos analisados. A relevância de se desenvolver pesquisas comparativas entre países de América Latina está na necessidade de contribuir com a reflexão e a discussão de problemáticas comuns entre países.

A vantagem de reler comparativamente as trajetórias nesses dois países é a possibilidade de estabelecer diferentes questões e percepções das problemáticas comuns e descrever os processos; não para conhecê-los em profundidade – coisa que supera as expectativas deste artigo –, mas sim para compreender as razões históricas que possam ter configurado a estrutura atual de funcionamento. Portanto, isto serve como apoio à compreensão dos processos decorrentes na construção de uma nova estrutura institucional que se manteve, inclusive, depois da redemocratização, e que tem estabelecido um padrão de atuação que se reflete até hoje.

Nos últimos anos, vem acontecendo na América do Sul um processo de contínuo movimento e intercâmbios que, apesar de ser diferente, nos fazem lembrar o acontecido na região nas décadas de 1960, 1970 e 1980. Diferente na forma de sua radicalização e muito apegada à democracia, o cenário político e social que marca a América

Latina neste último tempo abre um momento histórico que apresenta novos elementos e que se encontra num momento crucial, palco de disputa política, econômica e social capaz de impactar fortemente o destino da região.

## 1. América Latina: uma revisão histórica

Para Ruy Mauro Marini (2010), a crise econômica que, no início da década de 1960, atingiu a maioria dos países latino-americanos foi simultaneamente uma crise de acumulação e de realização da produção. Ela se manifestou, por um lado, no estrangulamento da capacidade de importar os elementos materiais necessários ao desenvolvimento do processo de produção e, por outro, nas restrições encontradas para se realizar essa produção. Ambos os fenômenos derivam de o fato da industrialização ter sido realizada com base na velha economia exportadora, isto é, sem que fossem realizadas as reformas estruturais capazes de criar um espaço econômico adequado ao crescimento industrial. Segundo Marini (2010), nos países capitalistas avançados, a industrialização ocorreu de maneira orgânica, fazendo com que o crescimento do setor de bens de consumo gerasse imediatamente, como contrapartida, a expansão da oferta de bens de capital, sem a qual o processo teria sido bloqueado. Nos países latino-americanos, a substituição de importações funcionou sobre a base de uma demanda preexistente de bens de consumo e fez com que a obtenção de bens de capital repousasse essencialmente na importação, conformando um modo de reprodução industrial intrinsecamente dependente do exterior. A continuidade dum processo posto nesses termos supunha o crescimento constante da capacidade de importar e, conseqüentemente, uma massa crescente de divisas.

Nesse modelo, o autor assinala que a grande contradição que se gera é que, enquanto se contava com um mercado interno em expansão, a entrada de capital externo superava a saída, mascarando o problema. Assim, o mercado interno logo chegaria a seu limite. As grandes migrações do campo para a cidade, provocadas pela manutenção das estruturas tradicionais de produção e incentivadas pela industrialização, traduziram-se no rápido crescimento da oferta urbana de mão de obra, que culminaria no desemprego aberto ou disfarçado. A causa da incapacidade da indústria de gerar empregos residia – mais do que no uso de tecnologias inadequadas, como defendido pela CEPAL, dado

que economizar em mão de obra é algo inerente ao progresso técnico – na brutal superexploração do trabalho que se praticava, por sua vez, possibilitada pela existência da força de trabalho redundante.

Nesse contexto, para Cuevas (1983), o panorama certamente não era lisonjeiro, e as próprias burguesias locais e imperiais começaram a inquietar-se, sobretudo porque a luta de classes deu um salto qualitativo com a primeira revolução socialista da América. A crise do denominado “Estado de Compromisso” manifesta-se na América Latina com uma forte ativação das forças de câmbio, em particular das massas populares que, segundo cada caso, adquirem certa capacidade “subversiva”. Para Besso (2006), o grau de radicalização ideológica, característico da época, soma um fator adicional para que esta situação seja percebida pelas classes dominantes e por uma franja importante dos setores médios como uma ameaça de dimensões significativas e como uma crise de sobrevivência.

Assim, segundo Marini (2010), não é de surpreender que a década de 1950 tenha sido caracterizada por um acentuado acirramento das lutas sociais. Estas tinham, como novos componentes, a emergência do campesinato como movimento social e uma classe operária renovada e incrementada. Ao longo do período, esses fatores convergiram de modo de promover convulsões e crise política. Começam com a radicalização da Revolução Guatemalteca, e seguem com a Revolução Boliviana, com o suicídio de Getúlio Vargas no Brasil, a derrubada de Juan Domingo Perón na Argentina, com o movimento ferroviário no México, e com a Revolução Venezuelana de 1958, culminando, em 1959, com a Revolução Cubana.

Para Besso (2006), a revolução cubana, com efeito, desde o ponto de vista de ordem bipolar, instalou a guerra fria no continente. Na perspectiva latino-americana, este fato se converteu em referência iniludível e numa alternativa a ser imitada por vários países da América Latina, que viam nesse modelo uma possível saída da dependência imperialista – até mesmo, um estímulo aos movimentos populares e às lutas sociais que vão ser recorrentes ao longo dos anos 1960 e dos primeiros anos da década de 1970.

A partir desse fato, a década de 1960 se caracteriza pela ofensiva norte-americana destinada a destruir o primeiro Estado socialista do continente, e pela utilização das ditaduras fundadas na “segurança nacional” com a finalidade de conter a luta popular no resto da região e impor um novo sistema de dominação continental. Vicario (1979)

define a teoria de “segurança nacional” como a base da ideologia do “partido militar”, isto pela nova teoria surgida na América Latina de aliança com as novas funções assumidas pelas Forças Armadas. Passa-se, então, essencialmente ao conceito de que a defesa da nação se dá em suas fronteiras para um, que compromete a totalidade da vida nacional para garantir essa defesa, isto é, tornando-se de fato numa concepção do Estado. Para Joseph Comblin (1978), o conceito básico que fornece a “Doutrina de Segurança Nacional” é sem dúvida a geopolítica. Para ele, é a geopolítica que mune essa doutrina a partir de duas importantes contribuições: dando-lhe um fundamento científico (ou pseudocientífico) aos seus conceitos de Nação, e de bipolaridade.

Com o mandato do Presidente Johnson (1963-1969), proclama-se o direito do governo estadunidense a intervir nos assuntos internos de qualquer país latino-americano quando considere ameaçado seu “interesse nacional”. Segundo Regalado (2006), durante sua aplicação ressalta a repressão de uma manifestação que reclama o estabelecimento da soberania nacional na zona do Canal do Panamá, em janeiro de 1964; a intromissão nas eleições chilenas (1964) para promover o triunfo de Eduardo Frei Montalva frente ao socialista Salvador Allende; a intervenção militar de abril de 1965 na República Dominicana; o apoio aos golpes de Estado acontecidos no Brasil contra o presidente João Goulart (1964); e na Argentina contra o presidente Arturo Illia.

Há uma concordância geral em considerar o golpe de 1964 no Brasil como o primeiro dessa nova série na América Latina. Para Vicario (1979), os golpes militares de Estado anteriores a 1964 caracterizaram-se pelo caudilho que se colocava à sua frente e sua finalidade era limitada. Buscando a conservação da ordem e da dominação exercida pelas classes tradicionais, esses golpes eram concebidos como parênteses entre um regime civil e outro. Os novos golpes são “institucionais”, renovadores, intelectualizados. Ocorrem em nome das Forças Armadas, que se apresentam como instituição, organismo unido em suas diversas partes; procurando transformações no Estado e intervindo na vida da sociedade; são portadores de projetos políticos, econômicos e culturais elaborados nas universidades militares. Esses novos golpes sucederam-se num período de tempo relativamente breve: uma década.

Segundo Regalado (2006), a repressão desatada pelas ditaduras de “segurança nacional” não apenas se limitou à aniquilação das organizações revolucionárias que desenvolveram as lutas armadas, mas

também propondo a destruição dos partidos políticos e das organizações sociais de esquerda e, em muitos casos, de centro e direita. Isso é compreensível porque não apenas tratou-se de conjurar a “ameaça do comunismo”, mas igualmente a de arrasar os remanescentes do desenvolvimentismo e de sua expressão política, o populismo. É conhecido que não todos os países de América Latina foram governados por ditaduras militares nesse período, mas resulta desnecessário fundamentar que a maioria delas colocou as pautas da reestruturação liberal aplicada a partir do final da década de 1970 em todo o subcontinente.

Como uma reação contra as ditaduras militares e governos civis autoritários, na segunda metade dos anos 1960 se produz um ressurgimento da luta armada revolucionária. Este é o momento em que opera na Bolívia, entre o abril e outubro de 1967, o Exército de Liberação Nacional encabeçado pelo comandante Che Guevara, entre outras experiências de guerrilhas urbanas e rurais. Para Regalado (2006), existiu um sentimento anti-imperialista que estremeceu o mundo no final da década dos 1960 e princípios dos 1970. Em alguns países, esse impacto se manifestou na ascensão ao governo de forças progressistas, nacionalistas e inclusive de esquerda, enquanto em outros se refletiu no incremento da luta armada revolucionária. Apesar dos esforços do presidente Nixon para evitá-lo, no dia 3 de novembro de 1970 toma posse, na presidência do Chile, o Dr. Salvador Allende, à frente de um governo “popular”. Nessa mesma senda, estão alinhados os governos do Peru, Panamá, Equador e Argentina. Frente a esse cenário, a administração Nixon opta pela desestabilização e destituição dos governos que ele considerava como uma ameaça ao “interesse nacional” norte-americano.

Além disso, conclui Roitman (2013), as “novas” ditaduras se inscrevem na modernização autoritária sob padrões keynesianos. O Brasil impulsionou a participação do Estado nas políticas industrializadoras de acordo com uma estratégia geopolítica de expansão do ideário nacionalista, tendo sido chamado de “o milagre brasileiro”. O mesmo aconteceu com a Argentina, o Paraguai e a Bolívia. Mas, foram os “*Chicago boys*”, impulsores ideológicos da política econômica do Chile, que assumiram a tarefa de alterar o modelo de desenvolvimento hegemônico conhecido como substituição de importações.

Guillermo O’Donnell define as experiências golpistas no Brasil em 1964, na Argentina em 1966, no Uruguai, e no Chile, em 1973, como as que originam a definição que caracteriza os regimes polí-

ticos vinculados à Doutrina de Segurança Nacional como criadoras do Estado autoritário burocrático. Os anos 1960 e 70 estiveram marcados por alguns fatos que mudariam a história de nosso continente. Depois de séculos de dependência, alguns países mostraram novos ventos de mudança. A revolução cubana, a revolução democrática de Allende, os movimentos populares, e outras tentativas de libertação dos povos se desenvolveram. Essas esperanças acabaram bruscamente, entretanto. Foram décadas em que os governos autoritários na América Latina se expandiram. O ator principal, as forças armadas com o respaldo dos Estados Unidos da América.

Levando isso em conta, para Vicario (1979), sobretudo nas ditaduras de Brasil e do Chile, podemos ressaltar que são regimes que não foram constituídos com base numa concepção previamente elaborada, munidos de corpo doutrinário e com regulamentações definidas. Antes, foram resultado de movimentos pragmáticos que agiram em função do estabelecimento de um controle militar do tipo corporativo sobre o aparelho do Estado. Esse controle estendeu-se a diversos aspectos da sociedade civil de forma desordenada e irregular. São regimes autocráticos que se organizaram sob a forma da burocracia militar com uma evidente mentalidade hierárquica nas resoluções dos problemas. Observa-se, além disso, um “propósito de desmobilização” oposto aos esforços de mobilização das massas evidentes nos regimes fascistas originários

Para o autor, o golpe chileno, transformado em paradigma de tudo o que aconteceu na América Latina, possui, ao contrário do Brasil, características não encontráveis em nenhuma outra situação, socialistas de esquerda e comunistas à frente do país. O Brasil chegou ao golpe através dum confronto político no seio dos militares, onde as posições nacionalistas e progressistas inicialmente prevaleceram e depois perderam terreno.

Dentro das ditaduras da América Latina, Brasil e Chile têm um papel importante, pois ambos os países se configuraram como precursores das principais mudanças que se sucederam no continente nas décadas 1960 e 70. Enquanto um deu início a uma nova configuração de ditaduras militares, o outro colocou o golpe final no projeto nacional-popular para impor um novo modelo econômico e político no Cone Sul.

É a partir daí que começam a se estabelecer algumas diferenças. Para Dos Santos (2006), contrariamente ao ocorrido no Chile, em

que o regime militar propôs uma política de privatização, com menos poder do Estado, do sistema estatal de produção e de regulação, para o Brasil, foi um período de expansão da intervenção pública sobre a economia, de criação de grandes empresas estatais e de proliferação de conselhos de regulação. O mesmo acontece no âmbito político, já que enquanto Pinochet fechou o Congresso e terminou com os partidos políticos, o Brasil, por sua vez, inventou, inovou e criou uma ditadura por rodízio<sup>1</sup>.

## 2. Análise comparada Chile-Brasil: transformações da política habitacional a partir das ditaduras militares

A ditadura do Brasil de 1964 definiu-se para os militares como uma “revolução” puramente baseada no interesse e vontade da nação para restabelecer a ordem interna que se havia desarticulado pelos intensos governos anteriores, e pela ameaça comunista, com uma ênfase especial na continuidade do discurso desenvolvimentista. Do outro lado, o golpe de estado na década de 1970 no Chile esteve vinculado a esse tipo de golpes, mas a grande diferença com o golpe do Brasil esteve na força colocada e imposta em plena crise do capitalismo para acabar com o pouco que ainda se conservava do discurso desenvolvimentista no país e, do mesmo modo, na ideia de ser o laboratório para implantar uma nova ideologia econômica.

Para Moulian (2010), o golpe militar chileno na década de 1970 teria tido uma importância limitada por não ter sido associado à transformação do capitalismo mundial, isto é, a uma mudança dada a partir de ser um capitalismo com tendências do Estado Benfeitor a um capitalismo com tendências ao predomínio do mercado e relações de trabalho flexíveis.

Possivelmente, num país como Brasil, com um mercado interno de dimensões tão diferentes ao chileno, pela sua amplitude, esta tentativa de transformação não teria tido o efeito que teve no Chile. Porém, o que aconteceu no Brasil na década de 1960 ainda estava envolvido na crise do desenvolvimentismo e na vontade duma visão nacionalista. Os anos 1960 ainda ofereciam possibilidades históricas de continuidade.

O golpe militar no Brasil orientou a conjuntura nacional para grandes transformações na forma de dirigir e planejar o Estado.

---

<sup>1</sup>Alternância no poder.

Configurou-se um aparato estatal organizado com critérios de eficiência tecnológica e administrativa, que lhe permitiu implementar planos e reformas em prol do desenvolvimentismo e a industrialização a partir da ampliação do poder da União e através de ações políticas extremamente centralizadoras com o objetivo de converter ao Brasil numa potência mundial.

Diferentemente do Chile, o Brasil optou pela maior presença de civis na cúpula do poder, o funcionamento do congresso e os partidos, com ou sem nome, e de instituições democráticas para tomada de decisões. O mesmo aconteceu na presidência do país, com uma efetiva alternância no primeiro cargo do poder, mediante o qual se propugnavia impedir o personalismo e a constituição de grupos.

As forças armadas no Brasil exerceram as funções essenciais de integração política, mantendo em funcionamento as instituições de tipo democrático como o Parlamento, as Assembleias Legislativas estaduais, as Câmaras dos Vereadores, a nível municipal, e um mecanismo eleitoral de certa autenticidade, com as limitações da propaganda política variando de acordo com o momento.

A percepção desenvolvimentista, que ainda encontrava-se presente nos técnicos brasileiros da época, marcou a ideia do progresso ligado ao planejamento. Houve uma considerável expansão dos papéis normativos e empresariais do Estado na economia, um grande incremento da capacidade arrecadadora do Estado, e a tomada de decisões cada vez mais centralizada. Estes elementos foram considerados como requerimentos funcionais para a promoção e a gestão dum projeto de desenvolvimento econômico que apontava a rápida diversificação da estrutura produtiva e buscava atingir altas taxas de crescimento.

Assim, desde o começo da ditadura brasileira, instaurou-se uma crise sobre os princípios de autonomia nos níveis estaduais e municipais, representando um retrocesso sobre a democracia brasileira ao restringir-se as competências e atribuições que antes encontravam-se nos níveis subnacionais. A autonomia dos estados e dos municípios foram mantidas, mas de forma restrita, cumprindo um papel exclusivamente administrativo e centralizando o processo de tomada de decisões políticas no poder central.

A centralização e controle das ações no tocante às políticas públicas sociais materializaram-se na criação de complexas agências burocráticas federais, centralizadoras dos recursos orçamentários, que passaram a formular, implementar e dirigir políticas setoriais de corte

nacional e a controlar fundos financeiros com capacidade de transferir para os estados e municípios de maneira discricional.

Em outra perspectiva, no Chile, o regime autoritário do General Augusto Pinochet, da mesma maneira reestruturou o aparelho administrativo do Estado. No dia 26 de outubro de 1973 decretava-se que todos os serviços da administração pública, incluindo as prefeituras, estavam em “processo de reorganização”. Esta transformação se caracterizou pela imposição dum Estado que combinasse simultaneamente duas lógicas complementares, já que, sem uma delas, teria sido impossível desenvolver os câmbios. Por um lado, havia a lógica econômica que privilegiava a eficiência, o lucro empresarial e a liberdade econômica. E, por outro lado, uma lógica que acabou com a liberdade política, convertendo os direitos humanos em bens subordinados aos interesses políticos dos militares, o que justificava o uso da repressão, isto é, acabar com tudo o que se apresentasse como um obstáculo.

Foi assim que o congresso e os partidos políticos desapareceram, assim como todos os civis em algum posto de poder. A ditadura apenas deixou nas mãos de técnicos especializados os temas econômicos e a cargo dos prefeitos designados pelo regime a execução das tarefas de controle político “*poblacional*”. A ditadura militar chilena desde seus inícios, reprimindo e desmantelando o movimento popular, estabeleceu uma estratégia de controle político das estruturas territoriais da sociedade civil.

A lógica econômica é a face mais representativa da ditadura chilena. Propunha-se uma transformação econômica que terminasse com o subdesenvolvimentismo econômico para instalar um modelo de desenvolvimentismo do tipo neoliberal, que implicava o fim de um Estado empresário e o estabelecimento do mercado como o principal mecanismo para a ratificação dos recursos econômicos. Esta lógica foi fundacional, no sentido de dar lugar a um processo de câmbio e modificação integral das estruturas políticas, sociais, econômicas e culturais muito diferente à modernização capitalista industrial que tinha sido instalada no Chile na década de 1930. Por esse motivo, alguns analistas nacionais e internacionais referem-se a esse processo como uma verdadeira “revolução capitalista” ou a qualificam como a “grande transformação”, buscando, com essas objetivações, ressaltar a profunda mudança histórica experimentada pela formação socioeconômica nacional chilena.

Ambas lógicas caminharam uma do lado da outra sinergicamente

como facilitadoras para impor uma mudança total. Contudo, tratou-se duma transformação estrutural do modelo administrativo clássico, em que se reduziu o aparelho burocrático, incorporando o mundo privado à gestão pública e, assim, relegando atribuições ao Estado central por meio duma “descentralização” municipal. Isto deu origem a instituições e a processos políticos diferentes que foram igualmente implementados por diferentes atores, mas integrados a um sistema político fortemente centralizado no general Pinochet.

Assim, o conceito de descentralização que foi parte do discurso principal do regime militar ainda estava envolvido na ideia de que essa descentralização devia responder ao controle do aparelho do Estado que se exercia a partir da capital, Santiago, de maneira centralizada. O que houve foi uma regionalização e uma municipalização que nasceu do coração do Estado orientada a um ordenamento territorial nacional – traçando os limites regionais – de maneira a se deter o controle político e social. Contudo, não se regionalizou o orçamento público tampouco a administração pública, apenas tendo sido criadas as Secretarias Regionais Ministeriais (SEREMIs) para executar as políticas públicas pensadas no centro político do país.

A falta de confiança nos quadros regionais ou estaduais e os temores de ver diminuídas as esferas de poder impediram o traspasso efetivo de responsabilidades, gestão e poder aos níveis subnacionais. Nos dois países, as decisões políticas foram fortemente centralizadas, deixando apenas a responsabilidade de execução das políticas públicas aos outros níveis de poder.

A modificação da estrutura estatal de maneira a centralizar o poder nos dois países foi fundamental para a transformação necessária que se queria levar a cabo. Enquanto no Chile houve uma coesão entre um regime autoritário fortemente centralizado com uma elite que compartilhava a ideia de uma transformação do sistema econômico agrupado num departamento de planejamento (ODEPLAN), no Brasil, essa modificação do aparelho estatal esteve na associação com o capital estrangeiro para consolidar e aprofundar o modelo de substituição de importações, que, por sua escala, podia produzir-se com certa racionalidade, estando tudo isto apoiado por uma forte tecnocracia estatal.

Apesar dos contextos estatais similares, o percurso dos países tomou caminhos diferentes de acordo com os objetivos de cada uma

das ditaduras. Enquanto que, no Chile, as medidas econômicas desenvolvidas pelos “*Chicago boys*” se caracterizaram pelo antiestatismo fortemente ideologizado, com uma nova relação entre o Estado e a economia onde as funções eram traspassadas aos setores privados, porém, desenvolvidas através da figura do General Pinochet no poder central, no Brasil, em meados dos anos 1970, houve uma extensão do papel estatal em sinergia com o capital estrangeiro, nacionalizando empresas e aumentando o gasto público exponencialmente, apesar de que a ditadura tenha sido fortemente apoiada pela direita.

A ditadura no Brasil e no Chile constituíram-se como fórmulas de ruptura de qualquer ordem precedente. A diferença esteve nas inovações aplicadas ao procurarem impor uma mudança através da modificação das condições sociais para que fosse constituída uma ideologia em que o desenvolvimento social tinha que ser decorrente do desenvolvimento econômico. Desta forma, procurou-se estabelecer políticas públicas com caráter assistencialista e clientelista sustentadas na necessidade de legitimação e controle para manter-se no poder.

Dentro dessas políticas públicas, uma que se tornou relevante, e foco principal das preocupações de ambas as ditaduras militares, foi a do âmbito das políticas habitacionais pela forte crise de moradia em que se encontravam os dois países. Junto à modernização da sociedade e à industrialização, um dos fenômenos sociais mais característicos na primeira metade do século XX na América Latina foi a urbanização devido ao deslocamento de uma grande quantidade de população dos campos para as cidades e as elevadas taxas de crescimento vegetativo. A essa rápida concentração populacional se seguiram outras mudanças de ordem econômica e social.

No caso do Chile, a taxa anual do crescimento da cidade de Santiago (capital do país) entre 1952 e 1960 chegou até 4,24%. Esse grande aumento quantitativo não foi apenas pelo crescimento vegetativo, mas também pelo incremento da taxa de imigração a partir de outras regiões para a capital. Isto foi resultante da necessidade dos migrantes pobres de ocuparem um espaço que permitissem sua sobrevivência e desenvolvimento. Assim, as estratégias usadas foram principalmente as de ocupação de terrenos irregularmente como forma de pressão sobre o Estado. A cidade e os movimentos sociais foram o reflexo dessas mudanças.

Esse cenário foi caracterizado em maio de 1972 pelo próprio Ministério de Habitação e Urbanismo (MINVU) com um Censo que

deu como resultado a existência de 275 “*campamentos*”<sup>2</sup> na cidade de Santiago. Esses assentamentos informais continham 456.000 pessoas aproximadamente, isto é, uns 16% aproximadamente da população da capital, com uma média de 5,5 pessoas por família, e que abarcavam 2.700 hectares, equivalente a uns 10% da área urbana. O processo de formação dos “*campamentos*” adotou um caráter de integração do movimento social, fazendo-os tornarem-se organismos de pressão e negociação frente às autoridades políticas, e que se fortaleceram no período do governo de Salvador Allende (1970-73).

No caso do Brasil, no período anterior ao golpe de Estado, entre 1950 e 1960, o número de habitantes de favelas praticamente dobrou-se. A população em favelas no Rio de Janeiro cresceu a taxas superiores ao resto das cidades, mesmo com as políticas de remoção de favelas nas décadas de 1920 a de 1960. Em 1948, o censo já registrava 139 mil pessoas morando em favelas (7% da população da Cidade do Rio). Esse percentual aumentou para 10,2% em 1960. Para alguns especialistas, esse número chegava a 1,5 milhões, pois o IBGE considerava apenas favelas aquelas que contassem com mais de 51 domicílios.

A realidade organizacional da política das favelas cariocas não é tão discutida, embora tenha existido uma conexão entre lideranças de favelas e partidos políticos em prol de uma política direcionada às favelas de caráter puramente assistencialista e que não tinha como referência os direitos de cidadania da população favelada. Para Azevedo e Andrade (2011), esse segmento da população passou a estar mais organizado, congregando o conjunto das associações de moradores de favelas, que demandava maior ação direta do Estado. Foi o caso de várias associações que se tornaram interligadas por uma rede estadual, criando, assim, a Federação das Associações de Favelas do Estado do Rio de Janeiro, ou FAFERJ, em 1963. Ao que tudo indica, essa federação foi completamente congelada a partir do golpe de Estado de 64, dificultando o estabelecimento de conclusões sobre se existiu ou não esse tipo de relação entre as favelas e organizações político-sociais.

Neste contexto, de modo a enfrentar a problemática do *deficit* de moradias, as ditaduras militares, na sua nova e respectiva concepção do Estado, marcaram a forma de atuação nos dois países de acordo com as ênfases descritas. Os sistemas de financiamento da política habita-

---

<sup>2</sup> Assentamento precário de caráter permanente chamado originalmente “toma de terreno” que no governo de Eduardo Frei (1964) muda de nome pela sua carga ideológica associada à luta de classe.

cional no Brasil e no Chile até as ditaduras militares eram bastante semelhantes. As mudanças nas estruturas das cidades com uma grande quantidade de população se alocando nelas, somadas às mudanças trazidas pela instalação dos regimes autoritários, conduziram estes países por caminhos diferentes. Pautado pelas amplas transformações do papel do Estado nos âmbitos econômico e social e na forma de concepção das diferentes problemáticas sociais no âmbito habitacional, o esquema definido pelas ditaduras centrou-se na criação de modelos de financiamento habitacional que em ambos os países assentou as bases existentes até hoje.

Marcado, ainda, pelas reformas econômicas e institucionais, o papel do Estado, no caso chileno, foi definido como facilitador. Este legado se evidenciou nos princípios fundamentais no marco da privatização das empresas estatais e dos serviços sociais com o objetivo de reativar a economia nacional. Por um lado, buscava-se a dinamização do setor da construção civil e o saneamento territorial das áreas cujo valor de mercado era alto, ocupado, naquele momento, pelos assentamentos informais; e, por outro lado, procurava-se acabar com o pouco – ou nada – da organização social e política através da adoção de um eficiente modelo de financiamento e de uma adequada articulação de recursos públicos e privados. Assim, o primeiro sinal correspondeu à criação de um sistema de financiamento habitacional de longo prazo com letras de crédito hipotecário e um subsídio explícito à demanda.

Nessa lógica, o Estado deveria abandonar o papel de provedor de habitações orientando-se a um caráter mais normativo que enfatizasse a participação dos mercados no acesso à moradia. Este período marcou a evolução da concepção da moradia como um direito social, função obrigatória do Estado, tornando-o um bem a ser adquirido pelas famílias, próprio de um Estado subsidiário e inserido numa economia de livre mercado. Em decorrência, houve uma mudança paradigmática que começou de forma gradual implantando-se no final da década dos 1970 – ou seja, uma política que aspirava subsidiar a demanda de moradias de baixo custo com uma clara orientação ao mercado. Nesta concepção, essa política não constituía um ato de paternalismo, senão um ato de justiça social. O Estado já não teria mais a responsabilidade social de velar pelo bem-estar da população, caso contrário seria o próprio mercado que deveria resolver as diversas dificuldades, relegando o papel do Estado a uma mera ação subsidiária. Em suma, o problema da habitação foi conduzido através de subsídios governa-

mentais sem retorno, e, portanto, conseguindo chegar às camadas de menor renda – quanto menor fosse a renda, maior era o subsídio. Adicionalmente, a necessidade de uma parcela menor de valor financiado para o imóvel reduzia o risco para a obtenção de um crédito hipotecário, promovendo o acesso ao crédito por parte das famílias com menor renda.

A promoção, o planejamento dos projetos e a construção dos conjuntos habitacionais corresponderia ao setor privado. O sistema buscava atrair recursos desse setor para contribuir com o financiamento da ação habitacional, em especial no investimento de longo prazo através da concessão de créditos financiados com a emissão de letras que se vendiam no mercado. Inicialmente, o sistema contemplou que o “*Servicio de Vivienda y Urbanización*” (SERVIU) participasse na concessão dos créditos com emissão e venda de letras, mas com administração da carteira através de uma entidade bancária.

Segundo o Minvu (2004), neste período, o modelo de contratação de obras mudou para “*Llave en mano*”. Até esse momento, o Estado contratava a quem oferecesse executar pelo menor preço uma tecnologia dada pelo próprio. Com essa mudança, o Estado passava a comprar a tecnologia mais conveniente a um preço determinado que incluísse o valor de terreno, valor dos projetos, execução das obras, etc. O que aconteceu foi que o MINVU e, portanto, o SERVIU ficava apenas com a responsabilidade de planejamento e financiamento da obra. A seleção e contratação das obras se realizava mediante um método de avaliação.

Junto com o “*Programa de Subsídio Habitacional a la Demanda*”, criaram-se o “*Programa de Vivienda Básica SERVIU*” e o “*Programa de Lotes con Servicios y Mejoramiento de Barrios*”, que conformaram a atenção do problema habitacional dos setores com menos recursos criados durante o regime militar. Este último programa foi criado para atender, a partir do nível municipal, os casos mais urgentes de marginalidade habitacional através de “*casetas sanitárias*”<sup>3</sup>. Inicialmente, pensou-se como um programa destinado a atender as pessoas que moravam em “*campamentos*” para logo se tornar um programa de melhoramento de bairros. Este programa foi pensado desde o começo como um programa de saneamento, e não de habitação. O desenvolvimento das “*casetas sanitárias*” ficava a cargo da capacidade de consolidação das famílias nesses locais.

<sup>3</sup> Construção composta por banheiro e/ou cozinha que conta com serviço de água e esgoto.

Conforme Fariña (1994), desta forma, o esquema definido determinou que a atividade do Estado ficava centrada em contribuir com o financiamento da demanda habitacional, isto é, transformando a demanda potencial ou necessidade habitacional numa demanda efetiva, que pressionasse o mercado na busca de solução. Corresponhia, assim, às empresas construtoras e imobiliárias procurar os mecanismos de financiamento que lhes permitissem desenvolver sua atividade empresarial; para isso, deviam concorrer com as condições de mercado para atrair recursos. Desta forma, a política habitacional assegurava a existência duma demanda estável – através de programas regulares de moradia de interesse social –, evitando alguns elementos de incerteza normalmente associados a essa atividade.

Para Sugryanes (2005), portanto, estavam dadas as condições objetivas necessárias para que se articulasse eficientemente a relação, por certo, pouco transparente entre o Estado mandante e os interesses de um pequeno grupo de grandes empresas construtoras, ambígua de juiz e partes, onde o Estado subsidiário deu teto aos pobres, incentivando o setor da construção. Para ela, a teoria define esta política habitacional como “baseada no subsídio à demanda e orientada ao mercado”, porém, a prática evidencia um sistema de subsídios à oferta num mercado cativo e muito protegido, já que o valor efetivo é pago à empresa que constrói a casa do beneficiário, e não ao beneficiário que demanda a casa.

A implementação desta nova política aplicou-se quase exclusivamente à erradicação de milhares de famílias de “*campamentos*”. Foi um êxodo forçoso de moradores de assentamentos irregulares do interior da cidade para a periferia. Concretamente, o que aconteceu, foi uma reestruturação socioespacial das cidades de maneira a segregar e territorializar a pobreza, afastando e desagregando, assim, os focos de conflito social e de organização política. Nenhum dos princípios impostos pela ditadura teria tido um resultado tão exitoso se a realidade política repressiva não tivesse sido dado da maneira que se deu na ditadura militar chilena.

O que fez o regime militar do Gral. Pinochet foi estabelecer as bases para um círculo virtuoso do mercado habitacional que se mantém até hoje. Passados estes anos, a demanda por moradia tem sido canalizada “exitosamente”: o fim dos assentamentos precários, a quase completa dotação de serviços básicos e a diminuição do *deficit* habitacional são os resultados de uma política de moradia que cumpriu com cada um dos objetivos propostos.

Já no Brasil, se o populismo dos últimos anos tendeu a fazer do problema habitacional uma questão ideológica para reclamar mudanças na própria estrutura da sociedade, segundo Azevedo e Andrade (1982), o novo regime o veria, antes de tudo, como uma matéria técnica, onde o importante era encontrar a combinação ótima de fatores em solução politicamente neutra. O desenrolar da política mostraria quão irrealista era tal proposta. Desta forma, os novos “donos do poder” que emergiram em 31 de março de 1964 dariam aparência diversa à política habitacional. Uma linha de solução empresarial tomaria o lugar do velho clientelismo que dominava até então com a Fundação da Casa Popular (FCP).

A motivação principal para a criação do Banco Nacional da Habitação (BNH), segundo Azevedo (1988), foi de ordem política. Segundo os mentores do BNH, o desempenho marcante na produção de casas populares deveria permitir ao regime militar emergente obter a simpatia de largos setores das massas que constituíram o principal apoio social do governo populista derrubado em 1964. Porém, para o autor, a criação do BNH, além de colaborar na legitimação da nova ordem política, previa inúmeros efeitos positivos na esfera econômica: estimulou a poupança; a absorção pelo mercado de trabalho de um maior contingente de mão de obra não qualificada; o desenvolvimento da indústria de material de construção; o fortalecimento, expansão e diversificação das empresas de construção civil e das atividades associadas (empresas de incorporações, escritórios de arquitetura, agências imobiliárias, etc.). Nesse projeto, encontrava-se igualmente implícita a ideia de que a casa própria poderia desempenhar um papel ideológico importante, transformando o trabalhador de contestador em “aliado da ordem”.

Para Bonduki (2008), o BNH foi uma resposta do governo militar à forte crise de moradia presente num país que se urbanizava aceleradamente. Mas, contudo, para Denaldi (2003), o BNH foi criado com uma contradição indissolúvel: atender prioritariamente a produção de moradias para a população de baixa renda, sendo lucrativo e autossustentável financeiramente, supondo que essa população poderia pagar pela casa própria não subsidiada

Assim, o SFH/BNH tinha dois objetivos principais: o primeiro, muito similar ao chileno, o de consolidar uma política de financiamento capaz de estruturar o setor da construção civil habitacional, isto é, consolidar um eficaz agente de dinamização da economia nacional,

que, por sua vez, pudesse ser um indutor das políticas habitacionais para a superação do *deficit* de moradia. Desta forma, se argumentava que a construção de habitações de interesse social podia resolver o problema das favelas. Porém, ninguém chegou a pensar a respeito do poder aquisitivo dos moradores – isto é, de suas condições de pagamento – e da alocação de conjuntos distantes dos mercados de trabalho das famílias removidas.

O segundo objetivo consistia na necessidade do aumento do apoio da massa popular aos militares, isto é, uma tentativa de legitimar o regime junto à população e atenuar, desta forma, a questão social que se tinha agravado nos últimos anos com a crise do modelo de substituição de importações.

A nova política materializou-se com um atendimento diferenciado por faixas, mas como o alvo nas famílias de menor renda. No caso do estado do Rio de Janeiro, prevaleceu a política de remoção realizada de forma autoritária pela Coordenação de Habitação de Interesse Social (CHISAM). Essa política de remoção justificava-se a partir da motivação de liberação dos lotes no centro da cidade, principalmente as localizadas na Zona Sul da cidade – espaço ocupado pelas classes dominantes – por razões estéticas e para ser usada com fins mais lucrativos. Um dos objetivos da CHISAM era a exterminação das favelas, consideradas como espaço de ocupação deformada e de população alienada.

Os dois órgãos responsáveis – BNH e CHISAM – pela política habitacional das favelas do Rio de Janeiro foram fatos muito reveladores com relação à política econômica e social que queria impor o novo regime, isto é, uma tecnocracia estatal e institucionalizada em prol das elites.

Segundo Maricato (1987), o SFH possibilitou a capitalização das empresas ligadas à provisão de habitações, permitindo a estruturação de uma rede de agentes financeiros privados, a realização do financiamento à produção e, também, o financiamento de consumo. A política de concentração da renda levada a efeito durante o período viabilizou a ampliação de um mercado imobiliário para a provisão de residência tipo capitalista. O mercado de terras urbanas também se modificou, principalmente porque a hipoteca para o financiamento passou a ser o futuro edifício, e não o terreno. Dessa forma, o mercado de terras fica mais atrelado ao setor produtivo imobiliário. Os setores da população beneficiados por essa política constituíram, sem dúvida, um suporte

político ao governo ditatorial. E não é apenas nas faixas dos privilegiados que a propriedade privada da casa exerce seu papel conservador. Também os deserdados por essa política habitacional foram envolvidos pelas promessas da casa própria: ao organizar a provisão de residência em moldes capitalistas, centralizada fortemente por organismos federais, de forma autoritária, o Estado excluiu desse mercado a maior parte da população submetida ao arrocho salarial. Isso representa aproximadamente 77% da população que ganhava cinco salários-mínimos para baixo.

Conforme Azevedo (1988), a nova política materializou-se através da implantação de uma completa rede de agências públicas e privadas que funcionava sob a égide do BNH. Paulatinamente, o Banco limitou seu papel ao de um órgão normativo e de supervisão, deixando a seus diferentes agentes especializados a aplicação de sua política. O mercado imobiliário foi estratificado segundo níveis de renda dos mutuários (popular, econômico e médio), cada qual sob a responsabilidade de um agente promotor e com legislação específica. O autor descreve que a reação da população favelada às remoções iniciais foi muito negativa. Assim, na necessidade de se organizar politicamente para resistir e tentar modificar o equilíbrio das forças no interior do campo de disputa, os moradores das favelas fundam a FAFEG - Federação das Associações de favelas do Estado de Guanabara - em 1964.

Ainda que esses atores, articulados, tivessem tentado exercer autonomia em meio das disputas sobre as políticas implementadas, sua fragilidade frente à repressão sofrida durante a década dos anos 1960 foi evidente. A posição ocupada pelo morador de favelas na realidade social brasileira tem sido de subordinação.

Para Burgos (2006), apesar de tudo, a capacidade de resistência dos moradores das favelas em meio da repressão sobreviveu. Assim, no ano 1972, eles se organizaram no III Congresso dos Favelados do Estado de Guanabara com a participação de 79 associações, tornando o programa de remoções bastante custoso politicamente, o que foi determinante para seu esvaziamento a partir de 1975.

Segundo o autor, a quantidade de pessoas removidas das favelas não foi modesta: perto de 100.000 pessoas foram removidas, tendo sido destruídas 60 favelas. Como foi dito anteriormente, esse impacto no crescimento das favelas foi atenuado na medida em que muitos moradores das favelas removidos retornaram às favelas após venderem suas casas nos conjuntos habitacionais.

Embora o Golpe de Estado Brasileiro tivesse uma virulência muito menor ao chileno, houve uma forte repressão e fechamento dos canais de expressão e mobilização dos segmentos subalternos, mas, no âmbito político, houve uma escassa resistência e uma transição que não questionou a seus executores. Em suma, o que aconteceu com a política financiada através do Banco Nacional de Habitação (BNH), que tinha como principal objetivo atingir as classes de baixa renda, foi ao longo dos anos sendo elitizada, de forma que levou a um agravamento da questão social.

No Brasil, e diferentemente do caso chileno, mesmo que o BNH destinasse, por hipótese, a maior parte dos seus recursos para os programas tradicionais das Cohabs<sup>4</sup>, uma enorme parcela da população (com renda de até três salários-mínimos) continuou fora do mercado. Isto, porque a concessão de recursos se baseava no crédito habitacional e apesar de que várias alterações tenham sido feitas à política habitacional, houve problemas estruturais inerentes ao sistema, como, por exemplo, a não consideração das oscilações da economia no sistema de financiamento.

O aumento da urbanização informal, como favelas, vilas, etc. foi o resultado desse agravamento social, mas também, para Bonduki (2008), um dos grandes erros do SFH foi destinar recursos apenas para produção da casa própria, sem apoio a processos alternativos. Por outra parte, os conjuntos habitacionais produzidos pelo BNH para a população de baixa renda se resumiram em grandes conjuntos na periferia, sem os serviços essenciais. Muitas famílias preferiram vender e voltar para as favelas, já que os custos de vida aumentaram consideravelmente.

A implementação desta política não melhorou a situação do *deficit* habitacional brasileiro, principalmente a situação da população de baixa renda e os problemas de assentamentos irregulares se agravou.

No Brasil quanto no Chile, apesar de que a lógica por trás dos sistemas de financiamento tenha sido diferente, ambas as políticas habitacionais foram forçadas no âmbito da reforma do sistema financeiro nacional representando um dos mais expressivos instrumentos de centralização de poder no Estado da política social dessa fase.

A grande diferença entre os modelos apresentados nos dois países, no marco de ditaduras que se propunham reformas de fundo no âmbito estatal e econômico, foi, por uma parte, a profunda relação

<sup>4</sup> Companhias Habitacionais, agentes para o mercado popular.

entre o modelo financiamento da política habitacional (a disponibilidade de um subsídio sem retorno por parte do Estado), a disponibilidade de crédito por parte das famílias com menores recursos, e a intervenção estatal com normativas, regulações, elencos tributários, garantias e transferência de responsabilidade das tarefas de organização da demanda e execução das obras para os agentes privados de modo de garantir a demanda para estes programas, e por outro, o alvo e a força repressiva na implementação dos sistemas de financiamento habitacional.

É possível observar que, em ambos os países, em diferentes graus, no período anterior às ditaduras militares, existiu uma maior politização de organizações sociais que começou a desenvolver-se e a constituir-se como um fator fundamental de pressão e demanda para uma maior ação do estado. Mas, esses processos foram interrompidos com a emergência das ditaduras militares. No caso chileno, de uma maneira violenta pela organização política existente que tinha sido fortalecida no governo de Allende, concentrada nos “*campamentos*”, e que para os militares simbolizava a força comunista no país. E, no caso brasileiro, na desmobilização de algumas lideranças existentes nas favelas.

É evidente que o Chile, à diferença do Brasil, avançou no aspecto fundamental de acabar com os assentamentos irregulares e de avançar fortemente em reduzir o *deficit* quantitativo de moradias, isto é, a possibilidade de possuir uma moradia regularizada e que significasse um patrimônio para os moradores e suas futuras gerações, elemento que, para a maioria dos países latino-americanos, é cultural. Não obstante, ao revisar os resultados dessa política, existem profundos questionamentos sobre o real cumprimento do direito à moradia. A habitação de interesse social está longe de atingir bons padrões de qualidade, tanto materiais como territoriais.

Podemos reconhecer que a política habitacional foi capaz de estabilizar o *deficit* habitacional quantitativo, dinamizando o setor da construção, canalizando a demanda, e criando instrumentos permanentes de financiamento habitacional, mas, contudo, os problemas que acarretou são matéria de reflexão e discussão profunda.

No caso brasileiro, parece-nos que a primeira questão a fazermos é se existiu realmente vontade de se fazer uma política habitacional permanente ou apenas na ideia de combater a recessão. Estima-se que o BNH tenha sido responsável até o período da sua extinção (1986) por 25% das unidades habitacionais construídas no país. O investi-

mento em saneamento, eletricidade, pavimentação e estradas fazem parte da história do órgão.

A partir da ditadura militar, o Estado brasileiro se reestruturou no sentido da promoção de política pública habitacional, mas, dessa vez, assumindo a condição de intermediador de recursos entre o poder público e a iniciativa privada no que se refere aos programas habitacionais. A política habitacional brasileira não atendeu, na íntegra, ao seu objetivo maior, isto é, o de solucionar o problema da moradia para a população carente, mas, contudo, viabilizou a expansão capitalista nas áreas urbanas, definindo um mercado urbano de terras, segregando áreas e valorizando-as, similarmente ao caso chileno.

### 3. Considerações finais

É interessante observar como a redefinição do Estado no desenvolvimento econômico e social não apenas se reflete nas políticas sociais em torno da moradia, mas igualmente na tendência no modo de produção da cidade e no papel que o Estado tem dentro de ela.

O desenvolvimento habitacional no Chile e no Brasil levanta questões importantes quanto ao papel do financiamento das políticas habitacionais, já que, apesar de as avaliações da política do Chile tenham se apresentado como uma política bem-sucedida em seu objetivo diferentemente ao caso do Brasil, os efeitos negativos depois de vários anos de implementação dessa política merecem, pelo menos, uma análise crítica que aborde mais que o aspecto quantitativo de habitações construídas por ano.

A implementação da política em ambos os países, o papel dos agentes privados, a baixa qualidade urbanística e de planejamento, a baixa qualidade construtiva e a má localização dos conjuntos, na maioria das vezes na periferia urbana, onde os terrenos são mais baratos, são o resultado da criação de modelos de financiamento baseados numa lógica onde a moradia se constitui como uma mercadoria a ser transacionada no mercado

Neste espaço de discussão, conseguimos decompor algumas questões relevantes na análise do percurso de desses dois países durante e depois da ditadura em matéria habitacional, estabelecendo algumas das muitas semelhanças e diferenças do desenvolvimento deles, sendo apenas uma parte muito delimitada da análise, mas imprescindivelmente necessária para se entender a história latino-americana.

Esta análise se faz necessária na medida em que os modelos de políticas públicas se tornam referência entre os próprios países da América Latina. Como acontece neste momento, em que o modelo chileno de subsídios foi utilizado como referência para o Brasil na articulação de uma política muito similar (o caso do Programa Minha Casa Minha Vida) para enfrentar ao *deficit* habitacional, mas sem levar em conta os impactos territoriais e de qualidade habitacional que essa política de subsídio têm provocado no Chile e que, por sua vez, já vem sendo analisada há pelo menos por 20 anos.

## Referências

AZEVEDO, S. Vinte e dois anos de política habitacional (1964-86): criação, trajetória e extinção do BNH. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, vol. 22, n° 4, pp. 107-120, out./dez., 1988.

AZEVEDO, S.; ANDRADE, L. A. G. **Habitação e poder**: Da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional da Habitação. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982

BESSO, M. E. Una “doble estrategia” en versiones diversas. La doctrina de seguridad nacional en Brasil, Chile y Perú. **Revista Electrónica de Estudios Latinoamericanos. Argentina**, vol. 4, n° 16, 2006

BONDUKI, N. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Revista eletrônica de Arquitetura e Urbanismo**, São Paulo, n.1, pp. 71-104, set. 2008.

BURGOS, M. B. “Dos parques proletários ao Favela-Bairro: as políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro”. In: ZALUAR, A.; ALVITO, M. (orgs.) **Um século de favela**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 2006.

COMBLIM, J. **A ideologia da Segurança Nacional**. O poder militar na América Latina. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira S.A., 1977.

CUEVAS, A. **O desenvolvimentismo do capitalismo na América Latina**. São Paulo: Global Editora e Distribuidora, 1983.

DENALDI, R. **Políticas de urbanização de Favelas**: evolução e impasses. 2003. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

DOS SANTOS, W. “Brasil y Chile: las grandes transformaciones inacabadas”. In: CAVE, R. **Brasil y Chile, una mirada hacia América Latina y sus perspectivas**. Santiago de Chile. Instituto de Estudios Internacionales Embajada de Brasil y Chile, 2006.

MARICATO, E. **Política Habitacional no Regime Militar**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Editora Vozes Ltda., 1987.

MARINI, R. M. “A crise do desenvolvimentismo”. In: **Encruzilhadas da América Latina no século XXI**. Rio de Janeiro: Pao de Rosas, 2010.

MINVU – Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2004). **Chile, un siglo de políticas en vivienda y barrio**. Santiago de Chile: Editora e imprenta Maval, 2004.

REGALADO, R. **América Latina entre siglos**. Dominación, crisis, lucha social y alternativas políticas de izquierda. Santiago de Chile, Ocean Sur, 2006.

ROITMAN, Marcos. **Tiempos de oscuridad**. Historia de los golpes de Estado en América Latina. Madrid: Ediciones Akal, 2013

SUGRYANES, A. “La política habitacional en Chile, 1980 – 2000: un éxito liberal para dar techo a los pobres”. In: RODRIGUEZ, A.; SUGRYANES, A. (coords.). **Los con techo, un desafío para la política de vivienda social**. Santiago de Chile: Ediciones Sur, 2005, pp. 23-58.

VICARIO, G. **Militares e política na América Latina**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira S.A, 1979.

## CAPÍTULO 6

# A política habitacional na América Latina no Século XXI: uma análise comparativa entre o caso brasileiro e venezuelano

*Beatriz Tamaso Mioto*

### Introdução

A crise da habitação frente ao processo de urbanização capitalista é um problema recorrente. Engels, no final do século XIX, já debatia com Proudhon e Sax a impossibilidade de resolução da questão habitacional para o proletariado e para a pequena burguesia alemães, colocando a falta de moradia como inerente ao sistema de exploração capitalista. No contexto das guerras mundiais, esse debate se recoloca na Europa sob os marcos da reconstrução, do avanço da social-democracia e da luta dos trabalhadores. No primeiro aspecto, a construção de casas aparece como uma importante atividade para a acumulação, seja por ampliar a circulação e realização do capital, seja pelo fato de incidir sobre a reprodução da força de trabalho. No segundo, como atendimento à parte das demandas sociais da população. Assim, emergem diversas políticas habitacionais articuladas através de forte atuação estatal.

Na América Latina, a questão desponta já no início do século XX quando o higienismo tornou-se um parâmetro para justificar ações de destruição dos cortiços e *ranchos* nos maiores centros urbanos. No entanto, é a partir da intensificação do processo de urbanização, da ascensão do planejamento econômico e da agenda do desenvolvimento do pós-guerra – traduzida, por exemplo, na criação dos organismos multilaterais e da Aliança para o Progresso – que a política habitacional ganha fôlego também nos países subdesenvolvidos. As políticas mais estruturadas, como se apresentará adiante, são formuladas nos anos 1950/1960 e seguem, em grande medida, à ideia de que através da intervenção estatal os estímulos ao setor seriam fundamentais para o crescimento econômico e, em alguns casos, para a legi-

timação de regimes ditatoriais. Os modelos de política habitacional desse momento também deram novo escopo à relação entre os fundos públicos e o circuito imobiliário, a qual será cada vez mais indispensável nos ciclos expansivos do setor. Esse modelo, no entanto, é cada vez mais descaracterizado com a crise fiscal e financeira dos Estados Nacionais nas duas últimas décadas do século XX.

As políticas habitacionais, portanto, só serão retomadas quando, em alguma medida, os Estados se recuperam economicamente e/ou governos mais progressistas vencem as eleições (anos 2000). O arcabouço das novas políticas, em sua maioria, atende aos princípios dos organismos multilaterais (BID, ONU, etc.) que entram no novo século sob influência da ideologia neoliberal. A lógica, por conseguinte, passa a ser a da facilitação dos mercados relacionados à habitação: terra, crédito, subsídio, etc. Isso significa que o papel do Estado é transformado, reduzindo a sua atuação na produção direta de unidades, na política fundiária e na determinação e coordenação dos investimentos. Ao mesmo tempo, modificam-se as instituições de financiamento/subsídio para dar celeridade aos projetos comandados pelo setor privado para fomentar o mercado financeiro (e financeirizado) ligado ao setor e ao mercado formal de terras.

Considera-se, por conseguinte, que as políticas habitacionais sejam um importante componente da disputa e produção do espaço urbano e dão coerência (ainda que de forma conflituosa e contraditória) aos interesses de frações do capital e de parte dos trabalhadores, seja por seus aspectos econômicos, seja pelo atendimento às demandas sociais. Diante da variedade de experiências em curso na América Latina, a discussão deste capítulo será centrada no Programa Minha Casa Minha Vida (Brasil) e na Gran Misión Vivienda (Venezuela) enquanto dois modelos paradigmáticos da produção da cidade: no primeiro caso, destaca-se a forte articulação dos setores econômicos privados (incorporadoras, construtoras, sindicatos patronais, etc.) nas decisões sobre os mecanismos de subsídio, financiamento, execução e localização dos empreendimentos. No segundo caso, há um maior controle estatal sobre a operação e execução das obras, produção de insumos e, principalmente, na localização das moradias, bem como uma maior participação popular nos processos decisórios.

Em busca de uma abordagem que observe a relação entre as características econômicas desses países e a capacidade do Estado de responder aos agentes envolvidos com a produção, consumo e reali-

zação da moradia, a segunda seção do capítulo trata das características gerais do padrão de reprodução do capital nas economias subdesenvolvidas, buscando apontar os entraves “macroeconômicos” estruturais da produção da moradia nesses espaços. A terceira seção mostra as características gerais da urbanização do século XX na região e os principais condicionantes históricos da superexploração do trabalho e da formação do mercado de trabalho. Na quarta seção, destaca-se o contraste entre as políticas brasileira e venezuelana. Por fim, algumas considerações são feitas sobre as políticas habitacionais na América Latina na atualidade.

## 1. Marcos gerais do padrão de reprodução do capital nas economias latino-americanas

O problema da habitação não é um fenômeno isolado da totalidade do desenvolvimento. É resultado de uma complexa combinação de fatores estruturais que, *na aparência*, estão postos fora do campo estrito da habitação e do mercado imobiliário. Dentro dessa totalidade, os setores econômicos obedecem a leis gerais da acumulação, que condicionam as decisões concretas das classes sociais e do Estado na produção do espaço.

Na sua concepção mais abstrata, o padrão de reprodução do capital (PRC) trata da forma pela qual ocorrem os processos de circulação, produção e realização do capital. Do ponto de vista da economia, a produção da habitação nos países capitalistas diz respeito a articulação dessas “fases” confrontando as seguintes questões: de quem é a decisão de investir? Quanto se investe? Como é a relação de produção (desde a compra da força de trabalho, as características da jornada de trabalho e as condições concretas de reprodução da força de trabalho)? Como as mercadorias produzidas são consumidas? Como os Estados atuam diante das contradições ligadas à produção e/ou à luta de classes (regulação do mercado de trabalho, políticas sociais, sistema de representação política, distribuição da riqueza etc.)?

As respostas a essas perguntas estão condicionadas pelo tempo/espaço e escala de análise. As economias desenvolvidas baseiam seu processo de acumulação numa estrutura de elevada composição orgânica do capital caracterizada pela crescente produção de mais-

valor relativo. Nesses países, o aumento do nível de consumo do setor de bens-salários concomitantemente à diminuição do valor da força trabalho tiveram papel crescente no ciclo de reprodução do capital. Isso permitiu, historicamente, níveis salariais em termos reais comparativamente maiores, maior homogeneidade entre os setores produtivos, e uma política social mais abrangente e/ou capacidade de consumo de bens e serviços públicos elevada.

Nos países subdesenvolvidos, no entanto, a fluidez do capital no seu processo de reprodução encontra contradições materiais próprias, cujo enfrentamento está baseado na relação entre a dependência externa e a superexploração da força de trabalho, sua contraparte interna. Esta é definida pela remuneração da força de trabalho abaixo do seu valor, seja via baixos salários, seja pelo aumento da intensidade e da própria jornada de trabalho (mais-valor absoluto), ou seja, pela transformação de parte do *fundo de consumo* do trabalhador em *fundo de acumulação* (OSORIO, 2004; MARINI, 2005).

Essa dialética entre as condições internas e externas resultou em “desequilíbrios” de diversas ordens, como a segmentação do mercado de trabalho e de consumo, as fortes disparidades setoriais e regionais, as características da estrutura de propriedade, a “debilidade” das burguesias nacionais, etc. A inserção das regiões na divisão internacional do trabalho também é condicionada por estruturas remanescentes do período colonial, onde, para a América Latina, o binômio escravidão/latifúndio ou mineração/*encomienda*/latifúndio legaram uma apropriação perversa do território e a formação de uma elite patrimonialista.

Cabe destacar também o papel ativo da política econômica no ciclo de reprodução das economias dependentes e seu processo de industrialização/urbanização. Ao Estado coube, historicamente, a realização de significativa massa de investimentos, tanto em função da incapacidade dos capitais privados em concentrar capital suficiente para sua realização, quando da falta de interesse, já que outras formas de valorização geralmente ligadas ao rentismo (petroleiro, da dívida pública, etc.) e à espoliação da terra e do trabalho imperam.

Através das contradições descritas acima, que combinaram industrialização e modernização do campo com estruturas fundiárias extremamente desiguais, os movimentos migratórios redundaram em uma urbanização concentrada no tempo e no espaço. Dentre as diversas características desse processo, as que mais interessam para a questão

habitacional são aquelas relativas, de um lado, à forma com que a terra urbana é apropriada e, de outro, como ocorre a formação do mercado de trabalho e a impossibilidade da industrialização em absorver o enorme contingente que deixa o campo.

No primeiro aspecto, a renda da terra é uma das categorias fundamentais para entender as relações entre a economia e a apropriação do território. Segundo Harvey (1982), a separação clássica apontada por Marx entre a posse da terra e sua utilização permite ao capital aproveitar o espaço como instrumento e condição de produção, transformando a terra em uma mercadoria peculiar. Peculiar, pois, através da renda, figura como juros sobre dinheiro da aquisição, ou seja, como capital fictício. O mercado de terras é, nesse contexto, determinado pela compra e venda da terra, não necessariamente como um valor de uso, mas sim como forma de apropriação da renda da terra capitalizada. Inácio Rangel (RANGEL; SILVA, 2004), já na década de 1960, tem contribuição importante no tratamento da terra como parâmetro financeiro. A partir da análise da questão agrária brasileira – rural e urbana – ele discute como, no subdesenvolvimento, a terra se tornou uma mercadoria precificada e foi convertida recorrentemente em reserva de valor e meio de entesouramento. O autor chama atenção também para o fato de que a perversa formação do preço da terra no Brasil é fundamental para entender o porquê de uma estrutura fundiária “atrasada”. Para ele o preço da terra é uma função da renda oferecida pela terra, que além de abarcar as rendas absoluta e diferencial também abrange o que ele chamou de quarta renda vinculada à demanda “especulativa”.

Essa “fuga” da acumulação para os ganhos patrimoniais revela a relação histórica das elites subdesenvolvidas com a propriedade privada da terra, dando caráter específico ao mercado fundiário. O capital mercantil, nesse contexto, tem papel basilar já que representa os interesses mais conservadores dessas sociedades e, apesar de se metamorfosear ao longo do tempo em faces mais modernas (dos capitais bancário, financeiro, industrial, etc.) persiste como motor de operações especulativas que, nas palavras de Lessa (1985), são um “desaguadouro” de excedentes, inclusive do grande capital. Esse padrão de dominação confere à classe mercantil ganhos extraordinários em um duplo sentido: pela cooptação do Estado nas esferas local, regional e nacional, cuja regulação e direcionamento dos investimentos alteram recorrentemente os patamares de apropriação das rendas fundiárias financeirizadas; e pela superexploração do trabalho.

No que diz respeito ao mercado de trabalho, sustentamos que a industrialização não configurou uma “economia industrial” propriamente dita, ou seja, não promoveu, como no centro do capitalismo, uma acumulação baseada fortemente no aumento da produtividade do trabalho e no crescimento de todos os setores da demanda interna. Isso se deve ao fato de que ao manter as condições criadas na formação do mercado de trabalho livre pelo setor primário-exportador, a superexploração comprimia o consumo popular. A outra face da estratificação do mercado interno foi a exacerbação do consumo das elites nacionais que sustentavam o setor de bens de consumo duráveis e sua dinâmica de acumulação. Destarte, foi impossível a incorporação das massas trabalhadoras ao mercado formal de trabalho, gerando a hipertrofia do setor terciário de baixíssima produtividade e uma tendência de que o crescimento econômico em diversos países fosse acompanhado por um processo de concentração pessoal e funcional da renda<sup>1</sup>.

A urbanização da América Latina, portanto, não podia ter um resultado diferente do que a impossibilidade ao acesso de grande parte da população ao mercado formal de terra e moradia, mesmo num quadro de forte crescimento como foi o período entre as décadas de 1930 e 1970. Assim, o desenvolvimento das cidades se deu via ocupação desordenada de terras, geralmente periféricas. Esses espaços “marginais”, ao serem incorporados à malha de infraestrutura urbana, tenderam a expulsar a população para as novas franjas de expansão da cidade.

## 2. Padrão de reprodução do capital, urbanização e políticas habitacionais no Século XX

Os países da América Latina iniciam um novo PRC após a crise de 1929, que impulsiona, em diversos graus, a industrialização por substituição de importações. A industrialização teve seu avanço atrelado a condições políticas e econômicas específicas que permitiram aos países assumirem uma posição ativa frente aos desequilíbrios desencadeados pela crise de 1929 (CANO, 2007). Até 1945 assistiu-se não somente a um crescimento industrial de bens de consumo, como também a diversificação da produção industrial em segmentos de bens de produção,

<sup>1</sup> Essas questões são trabalhadas nos estudos e debates clássicos da Cepal (Furtado, Luiz Pereira, Gino Germani, Fajnzylber, etc.) e da Teoria Marxista da Dependência (Marini, Theotônio dos Santos, etc.).

onde o Estado compensava as debilidades do capital nacional e a indiferença do capital internacional.

Apesar da expansão e diversificação da estrutura industrial, a industrialização ainda era restringida diante da incompletude de sua base técnica e da dependência de divisas internacionais fornecidas pelo setor primário exportador. A superação parcial desse limite para algumas nações se verificaria a partir de meados da década de 1950. Cabe ressaltar que esse esquema geral se aplica com maior precisão aos países que mais avançaram na industrialização (Brasil, México e Argentina). A Venezuela constitui um caso que merece ser analisado a partir de suas especificidades, pois se formou como uma economia baseada no rentismo petrolífero, que só avançaria na diversificação industrial na década de 1950. Em linhas gerais, a dependência do petróleo condiciona sobremaneira o orçamento público (que fica à mercê da oscilação dos preços internacionais) e dificulta o desenvolvimento da produção interna, pois tende a privilegiar as importações em detrimento da diversificação da estrutura produtiva nacional.

Assim, em contextos diversos, a política habitacional na América Latina nasce diante das contradições da industrialização periférica, onde o desenvolvimento das forças produtivas é limitado e a força de trabalho nacional, ao ser remunerada abaixo do seu valor, é em grande parte impedida de acessar o mercado formal de moradia. Como coloca Cano (2012), é principalmente a partir dos anos de 1950, com a aceleração das migrações campo-cidade e da urbanização, que a habitação se transforma em “problema nacional” e, deste modo, a resposta via atuação estatal passa a ser disputada politicamente. Embora as soluções técnicas da construção estivessem restringidas pelo nível de desenvolvimento das forças produtivas, a forma de encarar o problema dependerá das forças sócio-políticas que aí atuam. Nesse contexto, o diagnóstico dos problemas pelo desenvolvimentismo pode ser sumarizado nos seguintes pontos: a economia não tem condições de gerar uma oferta adequada de moradias e serviços relacionados; a população afetada pelo problema não tem capacidade real de adquirir uma casa; rigidez e limitações estruturais dificultam a organização e operação do mercado de habitação, da terra urbana e serviços relacionados; o desequilíbrio rural e urbano tende a agudizar sistematicamente o problema.

Dessa forma, fica claro que as propostas mais elaboradas (como as da Cepal) consideravam que o problema era mais complexo do que

a simples manifestação do *deficit* habitacional quantitativo, ou melhor, da escassez de casas no mercado (UTRIA, 1966). Esse reconhecimento articulava, portanto, a ideia de que o Estado era fundamental, de um lado, para amenizar os desequilíbrios econômicos (prover financiamento, terrenos, capacidade de pagamento – emprego, etc.) e, de outro, para estimular o setor privado da construção civil. Um terceiro grupo de agentes que será fundamental para a política habitacional do período é o dos organismos internacionais e a Aliança para o Progresso que através das condições de empréstimo definiam, a priori, a orientação e o nível de investimento dos programas.

Nesse contexto, Brasil e Venezuela, assim como outros casos da América Latina, tiveram iniciativas similares de políticas habitacionais estatais, principalmente num quadro institucional datado entre os anos 1960 e 1980<sup>2</sup>. Sob a ideia de que o ramo da construção civil é fundamento importante do crescimento econômico e do desenvolvimento urbano, nesse momento se consolidaram, em maior escala, as condições legais de disponibilidade permanente de capital financeiro para o setor privado. O financiamento vinha dos “sistemas nacionais de poupança e empréstimo para a habitação”<sup>3</sup> e dos empréstimos no exterior.

Através desses sistemas foi possível captar capital dinheiro em montante inédito e convertê-lo em capital produtivo – seja pelo financiamento de novos empreendimentos, seja pela possibilidade de realização das mercadorias. Como é bastante conhecido na literatura especializada, esse aparato de organização e financiamento conseguiu consolidar diferentes frações do capital imobiliário – produtor e construtor –, dotando por diferentes vias uma massa considerável de capital financeiro e de trabalhadores para sustentar a atividade inclusive em períodos recessivos das economias nacionais. Essa expansão, do ponto de vista do circuito imobiliário, era operada pelo capital mercantil local que, diante da internacionalização da economia tinha nesse setor uma fronteira de valorização. Como explicitam Lessa (1985) e Cano (2012), o circuito imobiliário nas metrópoles – principalmente naquelas que se formavam sem um forte respaldo industrial – era o grande responsável pela expansão do emprego e da renda urbana e seus efeitos multiplicadores.

---

<sup>2</sup> Sobre isso ver os trabalhos de Pradilla (1987), Jaramillo (2006), Maricato (2000), Cano (2007; 2012), Oliveira, Fix (2011), Miotto (2015), entre outros.

<sup>3</sup> Sistema nacional de Ahorro y Préstamo Venezuela – 1961; Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo – 1964.

Por fim, cabe destacar que as políticas tiveram resultado semelhante nos países: a produção da moradia fundamentalmente para os estratos médio/altos de renda, gerando também valorização fundiária e alta no preço dos alugueis<sup>4</sup>. Isso ocorreu porque: a) a parcela da população que podia aceder ao crédito era muito pequena; b) a valorização fundiária decorrente do aquecimento do mercado comprometia os recursos destinados a novos imóveis; c) era politicamente importante responder aos problemas habitacionais da classe média, principalmente nos países que se encontravam sob ditadura militar.

Esse modelo de política desenvolvimentista se sustenta até meados dos anos 1980, quando as estruturas de atuação do Estado vão sendo desmontadas e transformadas no sentido de responder às limitações que as profundas crises econômicas impuseram e à nova ideia neoliberal de que a atuação do Estado deveria restringir-se à estabilidade econômica e à construção de um ambiente institucional que permitisse a livre mobilidade do capital.

### 3. A crise do padrão de reprodução industrial, ascensão do neoliberalismo e as políticas habitacionais no Século XXI

As transformações por que passaram os países latino-americanos a partir da ascensão do neoliberalismo nas duas últimas décadas do século XX impactaram de maneira profunda a dinâmica dos espaços urbanos. Como ensinou Celso Furtado (1992), a partir dos anos 1980 houve uma desarticulação dos sistemas econômicos nacionais e, com a transnacionalização dos capitais, ficou cada vez mais difícil manter e/ou reforçar a autonomia do Estado sobre as políticas econômicas e sociais. Isso significou uma “atrofia” nos mecanismos de comando da economia e, dessa forma, tornou-se cada vez mais difícil reformar ou transformar as estruturas que secularizam os problemas dos países subdesenvolvidos. Esse movimento, em diversas proporções, foi sentido em toda a América Latina e, a partir dessa mudança, inscreveu-se um novo padrão de acumulação e de atuação Estatal sobre as esferas do planejamento.

As políticas habitacionais a partir da crise dos anos 1980 foram fortemente afetadas. Os recursos estatais diminuíram e as reformas

---

<sup>4</sup> Resultados apresentados por Pradilla (1987).

institucionais seguiram a lógica de reduzir a participação do Estado na provisão habitacional e tentar aumentar os recursos disponíveis via incentivos aos mercados financeiros em geral e, mais recentemente ao mercado de capitais. Essa dinâmica tem início majoritariamente no final dos anos 1980, quando a maioria dos países já havia adotado as principais pautas do Consenso de Washington, as quais seriam “complementadas”, no que tange a habitação, pelas estratégias de *facilitação dos mercados*<sup>5</sup>.

A premissa básica desse modelo é que o mercado – na verdade, o capital privado e suas frações – é, por excelência, mais eficiente para a construção e distribuição de habitações e, desta forma, o governo deveria atuar para melhorar as condições de funcionamento dos mercados e abandonar, gradativamente, o financiamento público e a oferta direta de moradia. Este discurso se encaixa perfeitamente com a política econômica de austeridade, também proposta pelos organismos multilaterais no momento em que a periferia enfrenta os ajustes no campo produtivo, financeiro, político-ideológico e social.

A partir disso, os documentos da ONU de 1988<sup>6</sup>, do BID e do BM sugeriam uma série de instrumentos que deveriam guiar a atuação dos Estados sobre a habitação. Segundo documento do Banco Mundial (MAYO, 1993) os Estados deveriam: desenvolver os direitos de propriedade; desenvolver o financiamento hipotecário; racionalizar os subsídios; proporcionar infraestrutura; regular o mercado de terras e de habitações; reorganizar a indústria da construção; desenvolver um marco de políticas públicas e institucional. Tais recomendações retiravam do poder público o protagonismo sobre a política habitacional e, liberalizando os mercados, pretendiam tornar a moradia um valor de troca generalizado, fomentando o mercado de terras, de crédito, de materiais, etc., cujas dinâmicas responderiam à rentabilidade, à recuperação de custos e, apenas quando estritamente necessário, aos subsídios focalizados nas famílias de baixa renda. Assim, ainda nos

<sup>5</sup> A atuação dos organismos multilaterais obviamente extrapola o campo da habitação e apresenta um receituário “modelo” para política urbana em geral. Como aponta Vainer (2002) a visão desses organismos tenta aproximar a gestão da cidade à gestão empresarial. O interesse dominante desse processo é a apropriação globalizada e empresarial da cidade, que deve ser eficiente (na competição dos recursos), rentável (em certos casos um bem de luxo) e ocultadora dos conflitos (o que significa a construção de um consenso sob a batuta da ideologia dominante).

<sup>6</sup> As Nações Unidas lançaram em 1988 um documento com as estratégias para a habitação intitulado: *Global Strategy for Shelter to the Year 2000*, disponível em <<http://www.un.org/documents/ga/res/43/a43r181.htm>>. Nele, entre outras coisas, a ONU coloca a estratégia de facilitação das condições de moradia e enfatiza o papel do setor privado, das organizações não governamentais e do setor “informal” nesse processo.

anos 1990, vários países (em especial Bolívia, Colômbia, Equador, El Salvador, México, Panamá, Peru e República Dominicana) passaram a adotar parte desses instrumentos em consonância ao que já estava acontecendo no Chile e na Costa Rica.

A partir dos anos 2000, apesar da manutenção do neoliberalismo enquanto regime político e econômico, os países do continente tiveram um crescimento expressivo quando contrastado com as duas últimas décadas, devido principalmente a dois fatores: o crescimento econômico chinês e o aumento dos preços dos produtos agropecuários e energéticos que conferiram um impulso às atividades primárias e extrativas para exportação; e pela ascensão de governos progressistas que implementaram políticas sociais (seguridade social, aumento do salário mínimo, política de crédito, política de emprego, etc.) e distributivas com foco no aumento do consumo popular.

Com isso, a economia nesse novo padrão de reprodução é marcada pela dominância do capital financeiro em relação às demais frações de capital, tornando a velocidade de circulação e valorização do capital muito maior. O espaço urbano, nesse processo, foi lócus privilegiado da atuação capitalista, uma vez que os negócios imobiliários foram cada vez mais associados aos ganhos especulativos sobre a terra e aos grandes empreendimentos de infraestrutura e imobiliários (grande fonte de extração de valor). No caso dos países subdesenvolvidos, onde estruturas modernas e atrasadas se articulam de forma específica no processo de valorização, os capitais nacionais, tradicionalmente vinculados à construção civil, tiveram que se adaptar à nova lógica ainda mais predatória do ponto de vista social e ambiental. Isso resultou em parcial internacionalização das empresas e na abertura de capitais de muitas delas, colocado a valorização de ativos como objetivo último. Não é por outra razão que as políticas habitacionais mais importantes do continente – exceto no caso da Venezuela – se baseiam fortemente na ideia do modelo subsídio/crédito, onde o Estado atua basicamente como facilitador, via operações financeiras. Os reflexos disso para o Brasil e a Venezuela serão tratados nas subseções seguintes.

### **3.1. A Política habitacional brasileira pós-2003**

O estímulo ao setor de edificações pós-2003 configurou-se como uma peça importante da política econômica dos governos petistas que, principalmente a partir de 2004, começam a conciliar os obje-

tivos econômicos gerais de alargamento do crédito dirigido com o aumento específico do crédito habitacional. Entre 2003 e 2008, a taxa de crescimento anual dos financiamentos habitacionais foi de 31,09%<sup>7</sup>, apontando a mudança substantiva que a dinâmica do crédito provocaria na oferta de imóveis. Isso ocorreu no momento em que as empresas se capitalizavam em função da abertura de capitais (principalmente a partir de 2007) e precisavam crescentemente valorizar parte dos recursos financeiros acumulados. Portanto, juntamente com a estratégia de crescimento do governo, as empresas embarcaram na produção para estratos inferiores de renda, bem como na expansão territorial da produção<sup>8</sup>.

Com a crise de 2008, o temor de desaceleração do crédito e da desvalorização dos ativos das empresas era grande<sup>9</sup>. A saída que coadunaria os interesses do setor imobiliário e do crescimento emergencial acenou para a habitação como estratégia econômica, ideológica (retomando a *ideologia da casa própria* e alçando as más condições de habitação como o grande mal a ser combatido) e política (em função da eleição de 2010). Assim, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV)<sup>10</sup> nasce como política anticíclica articulada ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Assentado fundamentalmente na estrita lógica subsídio/financiamento, o PMCMV visa garantir a produção de novas mercadorias e sua realização, induzindo diversos setores que se articulam na produção da casa (insumos, máquinas e equipamentos, acabamento, etc.) e no abastecimento das famílias (móveis, eletrodomésticos, etc.). O objetivo, do ponto de vista do atendimento das necessidades da população, é diminuir o *deficit* habitacional e promover a regularização fundiária – única aproximação com o problema da terra, embora muito limitada.

O programa contempla a moradia rural, urbana e a atuação de entidades e movimentos sociais na elaboração de projetos. No entanto,

---

<sup>7</sup> Dados do SFH e da CIBIC.

<sup>8</sup> Fix (2011) coloca esse movimento também como uma estratégia deliberada das empresas frente suas transformações patrimoniais.

<sup>9</sup> Como ressalta Fix (2011, p. 138), antes da crise as empresas já estavam enfrentando dificuldades de sustentar o nível prometido de Valor Geral de Vendas e um ambiente de forte concorrência (com número excessivo de empresas que haviam aberto capital), fazendo com as metas apresentadas não pudessem ser cumpridas. Isso denota que a abertura de capitais teve viés ainda mais especulativo e, como tal, que as empresas estavam sujeitas a sofrer fortes oscilações negativas.

<sup>10</sup> Medida Provisória n. 459, 25 mar. 2009. Para uma análise detalhada do programa ver Shimbo (2010) e Cardoso *et al.* (2011).

a parte mais relevante do programa em termos de alocação de recursos é o incentivo ao setor imobiliário que recebe financiamento (direto, via financiamento de apoio à construção; e indireto através do financiamento de pessoas físicas para garantia da demanda) para produção/realização. Além disso, o setor imobiliário ainda conta com a isenção fiscal, que se dá no âmbito da unificação dos tributos (Cofins, PIS/Pasep, IRPJ, CSLL) e subsídio à pessoa jurídica (apoio à produção para empresas).

O foco da política é o atendimento da população de renda baixa e mediana: Faixa 1 (F1), entre 0 e 3 (três) salários-mínimos; Faixa 2 (F2), de 3 (três) a 6 (seis) salários-mínimos; e Faixa (F3), até 10 salários-mínimos. As metas gerais para a primeira fase do programa foram de F1 - 400mil; F2 - 400 mil; F3- 200 mil unidades; e, na segunda fase, F1 - 1,2 milhão; F2 - 1 milhão; F3 - 400 mil. A terceira fase tem meta de 3,7 milhões de unidades, ainda não especificadas por faixa de renda, mas com nova faixa intermediária entre a F1 e F2. O PMCMV também apresenta metas espaciais: os recursos do FAR, a partir de 2011, concentram 9,3% das Unidades no Norte; 30,7% no Nordeste; 10,6% no Sul e 41,5% no Sudeste.

Entre as diversas modalidades de crédito, estão à disposição os recursos do FAR (abastecidos pelo OGU) e do FGTS (para imóveis na planta e alocação de recursos). No caso específico da promoção privada para famílias entre 0 e 3 (três) salários-mínimos (FAR) a “produção por oferta”<sup>11</sup> permite que a construtora defina o projeto (sob determinações técnicas) e o terreno<sup>12</sup> (que pode ser doado pelo município) e venda para CAIXA os imóveis, a qual comercializará as unidades. Portanto, sem gastos de incorporação imobiliária e sem risco de inadimplência em relação aos compradores, as empresas garantem a realização dos investimentos para esta faixa de renda.

Já a produção voltada para 3-10 salários tem nível de subsídio menor (apenas para a Faixa 2, de 3-6 salários), sendo que o maior atrativo são as baixas taxas de juros e boas condições de pagamento para o mutuário, bem como a constituição do Fundo Garantidor que é uma espécie de seguro que garante o pagamento das parcelas em caso de desemprego e também a quitação do imóvel em caso de

<sup>11</sup> Arantes e Fix (2009).

<sup>12</sup> O terreno pode ser doado pelo órgão público, mas não se encontrou dados referentes ao número de empreendimentos realizados em terrenos doados em relação ao total de empreendimentos. O que parece ser mais comum, principalmente nos municípios maiores, é a lógica da promoção privada.

invalidez ou de morte. Do ponto de vista das empresas, o PMCMV também possui mecanismos de garantia de produção e realização, bem como a possibilidade de mesclar em um mesmo conjunto produzido a venda de unidades via PMCMV e via mercado<sup>13</sup>. Nesse ponto reside um fator perverso da política, onde o setor público alavanca a produção de imóveis e garante a realização mínima de um empreendimento que pode “jogar contra” a própria política, aumentando o nível geral de preços dos imóveis e pressionando o aumento do teto do valor do financiamento posteriormente (como ocorreu em 2011 e 2013).

Os dados nacionais sobre o PMCMV revelam um aumento contundente no financiamento/subsídio e no número de unidades contratadas<sup>14</sup>. No que se refere às unidades contratadas, em novembro de 2014, o programa contratou 3,5 milhões de unidades e entregou mais de 1,8 milhão. Desse total, 43,3% correspondia à Faixa 1, predominantemente atendida pelo esquema de alienação direta do FAR (82,6%), ou seja, promoção privada. As Faixas 2 e 3 juntas, completamente dedicadas às empresas privadas (através de financiamento para pessoa física), somam 56,7% do total de unidades financiadas. Cabe ressaltar que a faixa de renda que tem a maior proporção de unidades entregues é a Faixa 2, seguida da Faixa 1 e da Faixa 3. Nesse diferencial de velocidade de entrega pode residir um componente importante de por que as empresas têm preferido realizar unidades das Faixas 2, pois a velocidade de rotação do capital para esses empreendimentos é maior. Como os dados não estão discriminados por período é difícil analisar a evolução das contratações, ainda assim, se considerarmos os subsídios auferidos, pode-se supor um aumento de contratações da faixa 1 ao longo do tempo, em que pese o fato de que apenas 36,42% (559.348) das unidades contratadas (1,53 milhão) para essa faixa de renda foram entregues<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> Conforme linha de crédito atrelada ao empreendimento a empresa define quando “entrar” no PMCMV, se pelo crédito ao imóvel na planta (modalidade imóvel na planta); se ao meio ou final do empreendimento (modalidade alocação de recursos).

<sup>14</sup> Os dados de unidades contratadas e montante de financiamento são do Ministério das Cidades e da Caixa Econômica Federal (CAIXA) e referem-se ao acumulado de novembro de 2014. As tabelas completas estão disponíveis na tese de doutorado que deu origem a esse artigo, citada como Miotto (2015).

<sup>15</sup> Destaca-se, ainda sem a confirmação dos dados disponíveis, que a partir do acirramento da crise econômica no final de 2014 e da crise política em 2015 e 2016, a contratação de unidades teve queda relevante, inclusive com possibilidade de paralização do PMCMV.

Regionalmente, Sudeste e o Nordeste concentram as unidades contratadas no país, o que condiz com a participação relativa do *deficit* nas respectivas regiões. No entanto, as regiões Norte e Sudeste apresentam percentuais de participação nas contratações (respectivamente 7,26% e 35,8%) inferiores à participação no *deficit* total do país (NO - 10% e SE - 43,8%) e, obviamente, ocorre o contrário para as demais regiões. Ainda do ponto de vista regional salienta-se que o programa é mais abrangente do que as políticas anteriores, principalmente do que o período do BNH. Isso corrobora para a avaliação de Guimarães Neto (2010), em que as políticas nacionais a partir do governo Lula tiveram um impacto regional indireto importante, em especial no Nordeste que apresenta, em termos absolutos, o segundo maior montante de contratações (aproximadamente 1 milhão de unidades) e o maior número de contratações para a F1 (613.545 unidades).

Observando as contratações por faixa de renda dois aspectos chamam a atenção: em primeiro lugar que as contratações para F1 (36,42% do total) são muito inferiores ao percentual médio de participação do *deficit* nesta faixa de renda (em torno de 64% no Brasil). O Nordeste é o que proporcionalmente mais avançou nesse sentido, pois além de ter participação relevante no FAR ainda é a primeira região na modalidade de Oferta Pública de Recursos (com participação do poder local). Isso ocorre porque a Oferta Pública tende a ser mais exequível nos municípios com disponibilidade de terrenos e mercado imobiliário menos dinâmico. Já no caso do PMCMV entidades (que reponde por 3,4% da F1), São Paulo e Rio Grande do Sul representam 47% das contratações, possivelmente porque são dois estados com histórico de movimentos sociais, mutirões e participação na política urbana.

O segundo ponto fundamental a ser levado em conta é que as contratações das F2 e F3 superaram em em 24% o total do *deficit* habitacional brasileiro nessas faixas de renda, chegando, no caso do sul do país, a mais que o dobro do *deficit*. Ainda não é possível elaborar uma explicação acabada para esse fato, mas há algumas considerações que podem ser levantadas. Em primeiro lugar - no mais improvável dos casos -, a próxima pesquisa censitária sobre o *deficit* mostrará que a política habitacional, para essas faixas de renda, terá sido mais do que eficiente (no sentido de reduzir o *deficit*, desconsiderando aqui a questão urbana). Em segundo, que além de ter atendido grande parte do *deficit*, a política ainda fez com que a população de renda média

baixa que não é captada na medição do *deficit*<sup>16</sup>, mas que julga precisar de nova moradia (principalmente de 3-6 salários), pudesse financiar um imóvel e melhorar suas condições habitacionais.

Em terceiro, também é possível que os imóveis estejam sendo comprados com a finalidade de obtenção de rendas, o que não contradiz o objetivo das empresas envolvidas no programa, mas pode ser bastante nocivo para o agravamento da questão habitacional (manutenção do *deficit* e expansão urbana). Em quarto, ainda é possível que parte dos empreendimentos contratados como F2 passem, ao longo do tempo, a ser comercializados como F3. Isso ocorre porque a forma de oferta é decidida pelas empresas e a adesão ao programa pode se realizar em etapas distintas do processo de construção<sup>17</sup> (o financiamento pode ocorrer com o imóvel na planta ou com ele praticamente acabado). Destarte, a empresa tem a possibilidade de vender empreendimentos inicialmente referentes à F2 para os mutuários da F3, onde a única diferença será a ausência de subsídio no financiamento, sendo as condições de realização garantidas.

Sobre isso, destaca-se que a provisão privada nos moldes do programa reafirma a máxima a que se referiram Lessa e Dain (1984), de que o Estado brasileiro é o gestor da “sagrada aliança” para a manutenção do “pacto básico” entre capitais associados internos e capitais internacionais. Nesse aspecto, residem dois fatores importantes: o primeiro sobre os aportes de capital que entraram em circulação no setor da construção a partir da abertura de capitais de 2005 e cujos desdobramentos exigiriam a continuação do programa após a crise (agora não como política anticíclica, mas como política de Estado<sup>18</sup>), especialmente a partir do cenário de piora do desempenho do setor, com a elevação dos estoques – problemas de realização –, queda no preço das ações das empresas na bolsa, aumento de preços dos materiais, queda na produtividade, etc.

Outro fator importante é que, ao não realizar uma política

---

<sup>16</sup> Nesse caso, pode estar a população que não está em situação de *deficit* e que mora ou paga aluguel, por exemplo, em um imóvel sem registro, título de propriedade, etc.

<sup>17</sup> Sobre isso, ver as linhas de financiamento para empresas no website da CAIXA, disponível em <<http://www.caixa.gov.br/voce/habitacao/minha-casa-minha-vida/urbana/Paginas/default.aspx#quem-pode-ter>>. – Linhas de financiamento: imóveis na planta; apoio à produção; alocação de recursos; plano empresa da construção civil.

<sup>18</sup> Segundo fala de Watanabe – presidente do Sinduscon-SP em 2013, “O objetivo [do setor] é que o governo tome a iniciativa de perenizar o Minha Casa, Minha Vida, agilizando a votação da PEC no Congresso. Só assim o *deficit* habitacional no Brasil, que hoje está na casa de 5,2 milhões de moradias, conseguirá ser zerado”.

fundiária compatível ao anúncio de oferta de mais de 3,5 milhões de unidades no mercado (com garantia de realização), o efeito perverso de aumento no preço dos terrenos é inevitável. Isso repete a trajetória de diversas políticas habitacionais na América Latina, quando os programas habitacionais contribuem para a elevação do preço da terra – expandindo a infraestrutura da cidade, ou aumentando a demanda por terrenos em curto espaço de tempo<sup>19</sup>. Como discutem Cardoso *et al* (2011), a lógica da provisão privada, regulada por parâmetros técnicos e por um teto no preço do imóvel, é a busca por aumento da taxa global de lucro em dois sentidos: diminuindo ao máximo os custos de produção e barateando a terra. O primeiro aspecto ocorre pelos ganhos de escala, intensificação tecnológica e, no limite, pelo ajuste na remuneração do trabalho<sup>20</sup>. Ademais, tende a padronizar a produção e atender as exigências técnicas mínimas, entregando, por exemplo, imóveis com a menor metragem possível.

A diminuição do “custo” da terra se dá pelos ganhos mercantis na redução do preço pago ao proprietário; através da conversão de terra rural em terra urbana; ou mesmo com a mudança de legislação para a compra de glebas antes restritas. Essas condições juntas implicam, geralmente, em um aprofundamento da periferação e da segregação socioespacial, pois os terrenos próprios para a escala – grandes e mais baratos – são raros em áreas bem localizadas. Estudo de Lima Neto *et al* / IPEA (2014), que avalia a localização dos empreendimentos da F1 em diversas metrópoles (Belém, Fortaleza, Belo Horizonte, Porto Alegre e Goiânia), indica que, na segunda fase do programa, a distância entre os empreendimentos e o centro econômico das RMS aumentou<sup>21</sup>, corroborando a hipótese que, em contexto de aumento

<sup>19</sup> A quantificação do fenômeno da especulação é ainda muito precária. Não há indicadores específicos sobre o preço dos terrenos, mas ao se considerar, ademais da ampla publicidade sobre o assunto, o aumento do preço do metro quadrado dos imóveis, é possível observar – para o período disponível – que em São Paulo entre 1995 e 2002 houve um crescimento anual de 8,7% no preço do m<sup>2</sup>, passando para 11,81% entre 2003 e 2011 e para o período do PMCMV um aumento anual de 17,78% (2009/2011). Os dados são dos relatórios da Embraesp.

<sup>20</sup> Assim como em outras reportagens, o jornal **Estado de São Paulo** de 10 de maio de 2012 notícia a utilização de trabalho análogo à escravidão em obra do PMCMV: “MP flagra trabalho análogo à escravidão em obra do ‘Minha Casa, Minha Vida’”, disponível em <<http://politica.estadao.com.br/noticias/politica,mp-flagra-trabalho-analogo-a-escravidao-em-obra-do-minha-casa-minha-vida,871221>>, acessado em 26 out. 2016.

<sup>21</sup> O estudo toma como referência a distância euclidiana entre o empreendimento e um ponto determinado no centro da região economicamente mais ativa da cidade, sem considerar, por exemplo, o diferencial de infraestrutura entre os pontos, o que poderia acarretar distorções na análise. Segundo os autores: *Pode-se cogitar, assim, que processos de estruturação urbana semelhantes aos que havia em períodos anteriores da política habitacional brasileira – por exemplo, a atuação do*

dos custos, a tendência é que os empreendimentos sejam construídos mais longe dos centros das cidades. No mesmo sentido ressalta-se que novas áreas também foram valorizadas pela necessidade de um mínimo de infraestrutura financiada pelo Estado. Essa valorização contamina – diferenciadamente – não apenas esses novos “bairros”, como toda a cidade através da produção social de nova “localização”.

Obviamente esse padrão deve ser confrontado com pesquisas empíricas primárias para observar como ocorre a ocupação e a valorização do território, o que está sendo realizado no âmbito de diversos pesquisadores e núcleos de pesquisa. A periferização parece ser uma tendência propícia a todas as faixas de renda, mas especialmente à F1. Não é uma dinâmica exclusiva das metrópoles<sup>22</sup> (como Belém, Goiânia, Fortaleza, etc.), estando presente nas cidades de estratos intermediários (Rio Preto, Petrolina, Maringá, etc.).

Em termos históricos é inegável a dimensão do PMCMV. Diferentemente do BNH a política atende com maior vigor a faixa de menor rendimentos e fornece subsídio quase integral (chegando a 95% do total do valor do imóvel) na compra do imóvel. No entanto, sem os dados abertos do FAR não é possível verificar, dentro da faixa 1, se o financiamento e subsídio está atendendo o limite superior de 2 (dois) a 3 (três) salários (tendência histórica dos programas habitacionais do continente) ou se atende majoritariamente as faixas inferiores (realidade que parece estar mais atrelada às remoções em função de grandes eventos ou desastres naturais, do que a população historicamente mais pobre).

Sobre a relação da política com o *deficit* habitacional, talvez ainda seja cedo para tecer conclusões propriamente ditas, mas é possível fazer algumas considerações. Em primeiro lugar cabe destacar que, segundo os dados da FJP, entre 2009 e 2012 (anos do PMCMV) o *deficit* diminuiu em aproximadamente 350 mil domicílios no país. Contribuiu para isso a redução do *deficit* sobre dois componentes: os domicílios precários (com queda de 204.857 domicílios) e a coabitação o (com

---

*Banco Nacional de Habitação (BNH), entre 1964 e 1986 – estariam sendo reeditados na atualidade, com a produção habitacional junto a infraestruturas que atuariam como “extensores urbanos” (termo elaborado por Manoel Lemes da Silva Neto, citado em Santos, 2007) em meio a áreas com serviços ainda precários. Ao mesmo tempo, a política habitacional, para contornar a falta de serviços essenciais nas localizações dos novos empreendimentos, viabiliza sua provisão, prevendo recursos para este fim, conforme mostramos nos artigos recentes (LIMA NETO et al, 2014, p. 86).*

<sup>22</sup> Essas considerações foram realizadas com base nos artigos do livro organizado por Cardoso (2013). O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais. Rio de Janeiro: Letra Capital. E, também, pela pesquisa sobre o PMCMV realizada no CEDE – IE/Unicamp.

a queda de 646.084 domicílios). Isso é expressivo, uma vez que estes *deficits* significam mais diretamente a necessidade de novas unidades. A diminuição absoluta no *deficit* não foi maior em função do aumento significativo da participação do componente ônus excessivo com aluguel (que teve crescimento de 6,24% ao ano, com total de 516.933 mil domicílios).

Acredita-se que parte deste resultado se deva à incapacidade da política de resolver o *deficit* enquanto manifestação típica da reprodução do espaço urbano subdesenvolvido. Nesse sentido, conjugado ao fato de que as migrações tenham diminuído seu ritmo nos anos 2000 e que o problema se concentre numericamente nas metrópoles (que tem ritmo de crescimento inferior à média nacional), a permanência do *deficit* em um momento de expansão histórica da construção de unidades, sugere que, em que pese sua diminuição, há uma reprodução do problema habitacional. Em princípio isso se deve majoritariamente ao aumento do peso do aluguel no orçamento familiar da F1 e a uma queda menos contundente dos domicílios precários em relação à coabitação (que foi o componente que mais respondeu à política habitacional).

### **3.2. A Política habitacional venezuelana<sup>23</sup>**

A Venezuela é o país com o maior grau de urbanização da América Latina (93%). A explosão urbana se deu nos anos 1950, causada pela ausência de reforma agrária e pela atração gerada pela atividade petroleira. Essa especialização produtiva, além dos problemas econômicos já mencionados, criou um espaço urbano extremamente dependente do movimento das rendas petroleiras, já que não se desenvolveram atividades mais diversificadas capazes de expandir o emprego urbano em ramos mais estáveis. Assim, os efeitos que apontamos como geradores de um urbano extremamente desigual, segregado e pautado na informalidade das relações de trabalho e ocupação da terra são mais profundos na Venezuela. O *deficit* habitacional do país chega, segundo o Ministério da Habitação da Venezuela, a mais de 3,6 milhões de domicílios no país e a mais de 350 mil na região metropolitana de Caracas.

---

<sup>23</sup> Uma das dificuldades em se analisar a política habitacional na Venezuela está na insuficiente disponibilidade de dados oficiais. Os dados e as análises contidos nessa subseção foram obtidos a partir de entrevistas e questionários feitos durante a pesquisa de campo de agosto de 2013, realizada com recursos da FAPESP.

As políticas que iniciam com a eleição de Chávez em 1999 fazem parte de um conjunto mais amplo de transformações que não serão analisadas neste trabalho, mas algumas questões merecem ser mencionadas. A primeira é a aprovação da Constituição Bolivariana (1999) que estabeleceu, entre outras coisas: a participação popular como princípio, que permitiu criar os *consejos comunales* e os *comités de tierra urbana* e traçar uma estratégia de “inclusão pela mobilização”<sup>24</sup>; a garantia de direitos sociais, regulamentados por leis que criaram um novo sistema de seguridade social no qual a habitação passa a fazer parte; definiu a educação, saúde e os serviços públicos (água, luz, esgoto, etc.) como direitos básicos; e garantiu a soberania sobre os recursos estratégicos, em especial o petróleo (na produção, industrialização e comercialização).

A *Ley del Subsistema de Vivienda y Política Habitacional* de 2000 substitui a Lei de 1990 e permite acesso progressivo ao crédito habitacional por parte dos trabalhadores formais (contribuintes do fundo) e informais (com recursos do governo central) de 1 (um) a 6 (seis) salários-mínimos, tanto para compra, melhoramento, ampliação ou autoconstrução de moradia, bem como para concessão de subsídio conforme faixa de renda nas mesmas categorias. A nova lei diminuiu as exigências para concessão de crédito e criou dois fundos, além dos já existentes: o Fundo de Garantia, que é semelhante ao Fundo Garantidor do PMCMV (com cobertura em caso de desemprego, de morte ou invalidez e desastres naturais); e o Fundo de Resgate (que se ocupa dos riscos financeiros do crédito, que no caso brasileiro está também no Fundo Garantidor).

Essas medidas permitiram iniciar um processo de mudança, mas é principalmente após a tentativa de golpe (civil/militar apoiado pelos EUA) em 2002 e do *paro sabotaje*<sup>25</sup> que o governo acelera o projeto popular, anunciando as *Misiones*. Estas são definidas como grandes projetos de bem-estar social (principalmente na área da saúde, educação, Moradia, alimentação subsidiada e reforma agrária) e de reorientação do papel do Estado neoliberal para um Estado interventor com participação popular (fato que enfrentou e continua enfrentando entraves) (HAWKINS *et al*, 2011).

Especificamente para a habitação também há, nesse período, dois

<sup>24</sup> Expressão de Antillano (2005).

<sup>25</sup> Foi uma greve geral coordenada pelos sindicatos patronais de diversos ramos de produção e por funcionários da PDVSA entre 2002 e 2003 e algumas organizações de trabalhadores.

fatos importantes. Em primeiro lugar o decreto Lei de 2002 sobre a regularização fundiária, que permitiu a inclusão dos *barríos* na “cidade formal” e a institucionalização dos *comités de tierra urbana*<sup>26</sup> - CTU. Os Comitês surgem das associações de bairro e atuam com os conselhos comunais. Sua base é definida territorialmente pela comunidade (no máximo 200 famílias) que elege diretamente seus representantes e constitui uma célula autônoma, independente de instituições do governo ou organizações não governamentais (como ocorre, geralmente, nas ações de participação recebidas pelos organismos internacionais em parcerias com ONGs).

Outra característica importante é que esses comitês não assumem apenas interesses “abstratos e universais”, mas se organizam a partir de objetivos específicos concretos. As experiências mais bem-sucedidas foram sobre o abastecimento de água, transporte público, gás, etc., bem como a participação ativa no levantamento cadastral das famílias e da “topografia” das regiões, fundamentais para o processo de regularização fundiária. Nos últimos anos os CTUs também organizaram, planejaram e executaram diversos projetos de habitação.

Antillano (2005, p. 213) sustenta que o movimento de regularização dos *barríos* (que em sua maioria atribuiu propriedades individuais, mas em alguns casos comunais), embora contenha certo nível de “fetichização” quanto à propriedade da terra<sup>27</sup>, será muito importante para a política habitacional. Em primeiro lugar, porque garante a permanência e evita os despejos em áreas de interesse do mercado imobiliário (geralmente de ocupação mais recente) e fortalece a identidade com o espaço ocupado. Em segundo, permite mais facilmente o acesso ao financiamento de programas de construção, melhoramento e autoconstrução de casas (NUÑEZ, 2006, p. 19).

Assim, desde o início do governo até 2010, a atuação do Estado

---

<sup>26</sup> *El significado y alcance de este decreto se entiende en el contexto de un conjunto mayor de medidas legislativas e institucionales que, abandonando el modelo anterior de negación, indiferencia o incluso tentativa de eliminación de los barrios, los reconoce como parte de la ciudad, y enfila los esfuerzos por su incorporación a la trama urbana. En tal sentido, el tratamiento al tema de la propiedad de la tierra que se hace en el decreto, se distancia de la propuesta liberal del peruano Hernando de Soto, para quien el acceso de los pobres a la propiedad de los lotes que ocupan sus viviendas es una manera práctica de hacer a los pobres propietarios, y por lo tanto de poder ingresarlos en el mercado inmobiliario (De Soto, 1989), sino que forma parte de un proceso de regularización integral de los asentamientos urbanos populares, en que éstos se incorporan a la ciudad sin necesariamente perder su especificidad.* (ANTILLANO, 2005, p.209).

<sup>27</sup> Nesse aspecto residem também os mecanismos legais que restringem o uso do solo para fins não residenciais, bem como estatutos das próprias comunidades onde são controladas as ações individuais sobre o espaço coletivo (entrevista com o Movimiento de Pobladores partícipes de diversos comitês de Caracas).

no campo da habitação se dará mais no âmbito da regularização fundiária, melhoramento dos bairros e serviços de infraestrutura. A política habitacional mais importante dos anos 2000, no entanto, será a *Gran Misión Vivienda Venezuela* – GMVV (2010), que foi concebida em uma conjuntura bastante distinta do PMCMV no Brasil e está direcionada às famílias de até 3 (três) salários-mínimos. Apesar de reconhecer os efeitos econômicos e de expansão da demanda efetiva via aumento da produção da moradia, a GMVV surge a partir da necessidade de atender as mais de 20 mil famílias que ficaram desabrigadas na região metropolitana de Caracas em função das devastadoras enchentes em 2010 (em julho de 2013, ainda restavam 6.000 famílias em abrigos do governo oriundas dessas enchentes)<sup>28</sup>.

Nesse momento, o Presidente Hugo Chávez estabelece a política habitacional como prioritária. No contexto das *Misiones*, o programa objetiva contrapor a ideia da cidade como mercadoria ou a produção do espaço ligada primordialmente à facilitação do processo de valorização do capital nos setores da construção civil e, dessa forma, constitui uma ruptura com os interesses relacionados a esse setor. O Estado, com recursos gerados pela atividade petroleira (via PDVSA, cujo presidente da empresa é também ministro da habitação) financia unidades com subsídios para os diferentes estratos de renda e controla a execução dos projetos através do ministério da habitação e da oficina presidencial de projetos especiais (OPPE) – vinculada diretamente à presidência. A meta do governo é produzir 3 milhões de moradias progressivamente até 2019. Em novembro de 2014 já estavam edificadas ou em processo de edificação 644 mil unidades<sup>29</sup>, aproximadamente 57% do total previsto para o período (2011/2014), porém a maior cifra da história da política habitacional venezuelana. Com orçamento da União e de instituições públicas (onde a PDVSA tem peso significativo) a construção de casas tem subsídio de até 100%.

Outros dois sistemas de provisão privada complementam a GMVV, mas não têm logrado sucesso comparável. São os financiamentos do Órgão Superior de Vivienda (Órgão Superior de Habitação) e o *800-mi hogar* (800 meu lar). A GMVV, por sua vez, estabelece três eixos de produção: produção atomizada em lotes urbanos cuja execução é das entidades públicas, do poder popular e escritórios de arquitetura

<sup>28</sup> Cifras de Cabrera (2013).

<sup>29</sup> Segundo dados do Ministério da Habitação, contestados por sindicatos patronais da construção civil – os quais, ao que se conhece, não apresentam estimativas de resultados.

privados<sup>30</sup>; “urbanismos” em grandes áreas, executados pelos convênios internacionais<sup>31</sup>; e casas autoconstruídas pelo poder popular<sup>32</sup> em terrenos doados. O poder popular é constituído de organizações civis que, com apoio técnico estatal, formulam e realizam os projetos de moradia. Segundo entrevistas realizadas com os CTUs e gestores da política, a autoconstrução ocorre de maneira parecida aos mutirões (com trabalho adicional das famílias) ou via cooperativa, onde parte relevante dos empregados são futuros moradores (e que ganham salários e garantias trabalhistas conforme a lei).

Os executores são, em ordem decrescente, o Estado Nacional (com 35% da produção), as organizações sociais (cooperativas, CTUs, etc., com 25% da produção), os convênios internacionais (com 19%), os entes estatais e municipais (13%) e o setor privado (8%)<sup>33</sup>. A política difere do PMCMV-FAR em três questões fundamentais: na política fundiária, na participação do capital estrangeiro e na relação com os setores dos principais insumos da construção. No caso da questão fundiária o governo realizou um inventário (a cargo da municipalidade) sobre a propriedade e utilização do solo urbano no país para que fosse possível a aplicação da Ley de Tierras Urbanas (2009)<sup>34</sup>. A Lei tem o objetivo de garantir que se cumpra a função social da propriedade especificamente para atender a necessidade de construção de moradia popular, ou seja, regula a expropriação de terras abandonadas; vazias; ou, nas palavras da própria lei, qualquer outra que assim determine o Executivo Nacional. A Lei também determina que o Estado tem preferência na aquisição e que o preço das terras “sem uso” será determinado em razão da comparação das características físicas do terreno em diferentes localidades da cidade, ou seja, diminui significativamente o papel da localização sobre o preço da terra, prevenindo a especulação fundiária. Essas terras serão identificadas pelo órgão estatal competente (Ministério da Habitação) ou mediante denúncia dos conselhos

<sup>30</sup> A referência aos escritórios de arquitetura em lugar de incorporadoras se dá pelo fato de que a produção nos terrenos atomizados na cidade é realizada praticamente individualmente, ou seja, contrata-se o projeto geralmente de um, dois ou três prédios de baixo gabarito.

<sup>31</sup> Nos urbanismos há um caso específico da construção de um novo urbanismo, para 23 mil famílias numa área que pertencia ao exército, chamada Ciudad Tiuna. Essas obras, como se verá mais para frente, estão sendo executadas através dos convênios internacionais.

<sup>32</sup> Em linhas gerais, o poder popular diz respeito a formas de organização e participação popular, impulsionadas pelo governo, tendo em vista o exercício das tomadas de decisões pelo povo, em crescente autonomia e com recursos próprios.

<sup>33</sup> Fonte: Ministerio do Poder Poular para Vivienda y Habitat – Venezuela.

<sup>34</sup>Disponível em: <<http://www.alcaldialibertadorcarabobo.gob.ve/sites/default/files/documentos/ley%20de%20tierras%20urbanas.pdf>>.

comunais, que é avaliada pela instituição estatal.

Segundo entrevista realizada com José Rafael Nuñez<sup>35</sup>, o inventário revelou uma série de processos que caracterizavam o mercado e a ocupação de terras no país e, especificamente em Caracas (o que possivelmente é um traço comum dos demais países latino-americanos caso fosse realizada iniciativa semelhante). A primeira constatação é o fato de que a terra foi sendo apropriada de formas extraeconômicas, ou seja, muitos dos terrenos ocupados em áreas centrais e de farta infraestrutura não tinham título de propriedade e, muitos dos que tinham, não apresentavam compatibilidade entre o tamanho da terra documentado e seu tamanho real, que durante os anos ia se alargando. Não sem conflitos, essa foi uma linha de escolha dos terrenos para empreender as novas habitações.

Outra linha foi a classificação dos terrenos passíveis de edificação em três grupos: aqueles que não estavam sendo utilizados (áreas vazias de reserva de valor – pública e privada); os subutilizados (lugares onde era possível aumentar a “eficiência” da ocupação – construção de moradias, infraestrutura, etc.); e os mal utilizados, cujo fim não era compatível à sua localização (depósitos, estacionamentos, grandes galpões, etc. geralmente no centro da cidade). Tal classificação permitiu a segunda rodada de definição de expropriação dos terrenos. Nessas operações reside a maior diferença entre a política venezuelana e as demais, pois além da regulação de terrenos, a política de expropriação de terras modifica o modelo de controle do uso do solo urbano, coibindo a apropriação indireta dos recursos do Estado pelos proprietários fundiários via aumento da renda da terra e inibindo a expansão da cidade nos moldes da periferização.

A segunda distinção é que, diferentemente do Brasil, na política habitacional venezuelana a participação do capital estrangeiro na produção é relevante. Tal participação está ligada a uma linha de produção da cidade diferente da descrita anteriormente, onde o objetivo é criar novas centralidades através de “urbanismos”. Estão sendo construídos nesse modelo grandes conjuntos habitacionais, executados por empresas estrangeiras (Chinesas, Russas, Bielorrussas, Portuguesas, Espanholas e Brasileiras)<sup>36</sup>, com a utilização de tecnologia e parte da força de trabalho também estrangeiras. Esses projetos

---

<sup>35</sup> José Rafael Nuñez é diretor de planejamento urbano da prefeitura de Caracas.

<sup>36</sup> As empresas estrangeiras são geralmente estatais como a chinesa CITIC, a Fundação Russa para Construção de Casas, etc.

são acordos bilaterais, ou seja, negociações entre dois Estados com o objetivo de realização de grandes inversões em troca não necessariamente de divisas (dólares), mas petróleo.

Esses conjuntos se encontram em regiões mais afastadas do centro da cidade, mas pretendem agrupar uma rede de serviços que evite a necessidade de grandes deslocamentos diários. Na sua maioria, os edifícios misturam apartamentos residenciais com pequenos negócios e ocupam grandes terrenos que pertenciam ao Estado (e, um deles, ao Exército, chamado Ciudad Tiuna). Dentro do discurso do político do Estado, essas são zonas especiais para fortalecer um novo modelo de autogoverno e de economia solidária. A participação do capital estrangeiro nesses casos é necessária pela grande escala dos empreendimentos e a grande infraestrutura que demandam, os quais não poderiam ser realizados pelo Estado ou empresas nacionais na conjuntura atual.

Em entrevista com o arquiteto Juan Pedro Posani<sup>37</sup> foram relatados alguns questionamentos no processo de realização dos projetos, principalmente em relação ao tamanho das unidades e gabarito dos prédios. Sobre o tamanho das unidades, a política de produção nacional determina que na RM de Caracas as moradias devem ter três cômodos mais banheiro e cozinha e, no total, entre 56,3 m<sup>2</sup> e 69 m<sup>2</sup> (dependendo da região da cidade e se serão casas ou apartamentos), enquanto, no interior, a metragem mínima é de 70m<sup>2</sup>. Nesses empreendimentos standardizados há unidades menores, com dois cômodos mais banheiro e cozinha, cuja metragem não estava divulgada. Ademais, como a construção é feita nos moldes do país de origem (muitas vezes com materiais pré-fabricados), havia preocupação sobre a adaptação dos projetos à realidade, ambiente e legislação Venezuelana.

A última especificidade do GMVV é vinculada aos problemas estruturais da economia Venezuelana. Como mencionado, a especialização produtiva no país trouxe restrições para a diversificação industrial e, nesse contexto, entram as dificuldades de abastecimento da economia interna. Os insumos e materiais de construção no país enfrentam esse problema, diferentemente do Brasil, México e Colômbia, onde a produção é predominantemente interna (embora tenha havido crescimento das importações). No início do programa,

---

<sup>37</sup> Posani é um dos arquitetos mais importantes da atualidade na Venezuela, Professor da Universidade Central, ganhador de prêmios nacionais, debatedor das questões urbanas do país. Atualmente dirige o museu nacional de arquitetura.

o aumento da demanda por materiais, juntamente às tendências inflacionárias da economia, causou um aumento significativo no preço dos insumos, principalmente materiais de cobertura de paredes e tetos; sistemas hidráulicos; artefatos sanitários e produtos de concreto em geral (RAMIREZ, 2006).

Nesse contexto, para que fosse possível abastecer a construção das casas o Estado venezuelano, por um lado, nacionalizou parte da produção de cimento, louças e pisos cerâmicos. Por outro, aumentou o nível de importações e estabeleceu para a produção estatal e privada de alguns insumos, em especial o cimento, a regulação dos preços finais através de Decreto presidencial<sup>38</sup>. No entanto, esse decreto foi revisado por mais de uma vez em função da pressão inflacionária e da escassez de materiais durante todo o período da GMVV.

Os críticos a essa política alegam que a monopolização desses setores levaria a uma diminuição da produtividade e a escassez no mercado, mas o fato é que, a partir disso, o Estado conseguiu controlar e canalizar a produção de insumos para a construção pública das casas populares. A burocracia estatal, por outro lado, sustenta que as tentativas de aliança com essas empresas no início das construções não obtiveram sucesso e que, por isso, foi necessário o movimento de nacionalização. Obviamente esse fato extrapola as necessidades objetivas da política habitacional, estando inscrita na situação política e no estágio da luta de classes do país.

Em síntese, no modelo baseado no controle da terra, dos insumos e projetos, a política habitacional parece ter mais coerência com o planejamento da cidade. A pesquisa de campo e o trabalho de Cabrera (2013) mostram que, embora não esteja explícito na formulação da política uma ação específica para o combate da segregação socioespacial, há, em sua execução, uma experiência concreta relevante em termos de América Latina, que abre novos caminhos de discussão. Esse olhar deve ser mais prudente para o caso dos grandes urbanismos (que ainda não foram acabados), já que, para seu sucesso, parece ser necessária a mobilização de elementos que extrapolem, em maior medida, apenas a construção das unidades e sua infraestrutura. Trabalhos futuros permitirão avaliar melhor essa experiência.

---

<sup>38</sup> Pelo Decreto 8.610 de 2011, disponível em: <[http://www.mp.gob.ve/c/document\\_library/get\\_file?p\\_l\\_id=10240&folderId=684932&name=DLFE-3457.pdf](http://www.mp.gob.ve/c/document_library/get_file?p_l_id=10240&folderId=684932&name=DLFE-3457.pdf)>. Revisado por diversas vezes em função dos efeitos da inflação e da escassez.

#### 4. Considerações finais

Com este artigo, buscou-se mostrar a estreita relação entre as necessidades de reprodução do capital em determinadas condições históricas e as políticas habitacionais na América Latina. Para discutir concretamente as mudanças recentes, foram descritas as características gerais de dois programas importantes na região mostrando que, mesmo com características comuns, a estrutura dos projetos dependerá da correlação de forças políticas e de como ela refletirá na disputa pela orientação das políticas estatais. Isso é importante porque, em termos quantitativos, ambos os programas são bem-sucedidos; porém, em termos de resolução dos problemas habitacionais para a população de baixa renda, os resultados parecem ser mais contraditórios. Como dito no decorrer do trabalho, a diferença fundamental está na forma pela qual se trata a questão fundiária e a participação do setor privado.

No Brasil, a política fundiária pouco acompanha a política habitacional. O reflexo disso não é apenas a segregação socioespacial (com a criação de condomínios-fechados e afastados da cidade de mais de 4.500 unidades); é, também, uma tendência de especulação imobiliária que afeta a cidade como um todo e, em alguns casos, pode fazer aumentar o *deficit* habitacional – principalmente aquele ligado à parcela da população que tem 30% ou mais da renda familiar comprometida no pagamento do aluguel. Em uma situação histórica de superexploração do trabalho, isso tende a diminuir ainda mais o fundo de consumo do trabalhador, piorando as condições da vida material. No caso da Venezuela, apesar da ausência de estatísticas, o movimento parece ser oposto. Ao “espalhar” pelas zonas de melhor infraestrutura urbana as habitações e ao misturar a população dos *ranchos* à população de estratos médios de renda, a política pulveriza os efeitos da especulação. Isso está menos evidente para o caso descrito sobre os novos bairros criados, cujo efeito só será observado mais para adiante.

A ênfase sobre a participação do setor privado no caso brasileiro é fundamental para entender a concepção e a estruturação da política. Esses setores da burguesia nacional (ou pelo menos o que resta dela) têm poder político relevante no país devido não só ao estoque de terras e o poder de monopólio que possuem, mas também por serem os maiores financiadores das campanhas eleitorais em todos os níveis de governo. Por essa razão, as grandes incorporadoras que comandam os pequenos e médios capitais (que usualmente executam

as obras) decidiram as linhas gerais do programa. Os pequenos e médios capitais, por sua vez, em que pese a melhora das características do mercado de trabalho (aumento do salário-mínimo e maior formalização das relações de trabalho), continuaram tendo à disposição uma grande massa de trabalhadores que ainda enfrentam as piores condições de trabalho e os menores salários se comparada aos demais setores da economia. Assim, a política está possibilitando a expansão da taxa de lucro desses capitais, tanto do ponto de vista operacional como financeiro, articulando esses ganhos às correntes de capital fictício através da abertura de capitais que ocorreu em meados dos anos 2000, mas que já dá mostras de esgotamento (com resultados financeiros ruins, empresas fechando capital na bolsa de valores, etc.). Além disso, a crise econômica pós 2014 e a crise política, aguda em 2016, também aumentam o grau de incerteza sobre a continuidade e aplicação de recursos destinados ao setor.

A Venezuela tem enfrentado vários dilemas em relação à articulação da política com o setor privado. Seu entendimento detalhado está além do alcance deste trabalho devido à conjuntura do país e à falta de dados para subsidiar uma análise mais rigorosa. Mas, cabem algumas observações. Em primeiro lugar, o comando dos capitais privados é substancialmente menor na política venezuelana, e foi diminuído ainda mais com a estatização de parte das empresas de insumos. A participação é maior na execução dos projetos, os quais são definidos pelas entidades coordenadoras do governo e com forte participação popular. O que fica em aberto é a relação com os capitais privados internacionais, que, apesar de estar sendo feita como uma relação entre governos, envolve grandes empresas públicas (especialmente no caso Chinês) e privadas dos países de origem. No entanto, a atrofia histórica do setor produtivo venezuelano ainda impõe diversas restrições ao abastecimento interno, o que é agravado nos dias atuais pela diminuição dos preços do petróleo e pela instabilidade econômica e política no país.

## **Referências**

- ANTILLANO, A. La lucha por el reconocimiento y la inclusión en los barrios populares: la experiencia de los Comités de Tierras Urbanas. **Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales**, Caracas, v. 11, n. 3, pp. 205-218, 2005
- ARANTES, P.; FIX, M. Como o governo Lula pretende resolver o problema da Habi-

tação: Alguns comentários sobre o pacote Minha Casa, Minha Vida. **Passa a palavra**, 2009 [online]. Disponível em: <<http://passapalavra.info/?p=9445>>. Acesso em agosto de 2009.

CABRERA, B. F. La integración socio-territorial de los sectores populares a la ciudad: un proceso conflictivo. Caso del nuevo urbanismo popular La Limonera. **Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura**, Caracas, v. 19, n. 2, pp. 129-157, 2013.

CANO, W. **Soberania y política econômica em América Latina**. Havana: Ciências Sociais, 2007.

CANO, W. **Ensaio sobre a crise urbana do Brasil**. Campinas: UNICAMP, 2012.

CARDOSO, A. L. et al. **O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CARDOSO, A. ARAGÃO, T. e ARAUJO, F. Habitação de Interesse Social: Política ou Mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. In: Encontro nacional da ANPUR, 2011, XIV. Rio de Janeiro. **Anais... XIV Encontro Nacional da Anpur**. Rio de Janeiro: ANPUR, 2011. pp. 1-20.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional municipal no Brasil 2010** [livro-eletrônico]. Belo Horizonte: Centro de Estatística e Informações, 2013. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/deficit-habitacional/216-deficit-habitacional-municipal-no-brasil-2010/file>>. Acesso em jan. 2014.

FIX, M. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**. 2011. 263 f. Tese (Doutorado em desenvolvimento econômico) – Instituto de Economia/Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.

FURTADO, C. **Brasil: a construção interrompida**. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

GUIMARÃES NETO, L. “Nota técnica sobre o tema: ‘Desigualdade Regional’”. In: **Brasil 2003-2010: trajetórias e resultados**. Brasília: CGEE; Recife: CEPLAN, 2010. (mimeo).

HARVEY, D. **The limits to capital**. Chicago: University of Chicago Press, 1982.

HAWKINS *et al.* “The Misiones of the Chávez Government”. IN: SMILDE, D.; HELLINGER, D. (org.). **Venezuela’s Bolivarian democracy: participation, politics, and culture under Chávez**. Durham N.C.: Duke University Press, p. 186-218, 2011.

JARAMILLO, S. **Reflexiones sobre la informalidad fundiaria como peculiaridad de los mercados del suelo en las ciudades de América Latina**. Bogotá: CEDES-Universidad de los Andes, 2006.

LESSA, C. Acumulação Oligárquica e Formação das Metrôpoles. **Pensamiento Iberoamericano**. s.l. Madrid, v.7, p. 214-216, 1985.

LESSA, C.; DAIN, S. “Capitalismo associado: algumas referências para o tema Estado e desenvolvimento”. In: BELLUZZO, L. G. de M. **Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise**. São Paulo: Brasiliense, v. 1, p. 214-228, 1982.

LIMA NETO, V. C.; KRAUSE, C.; FURTADO, B. A. O deficit habitacional intrametropolitano e a localização de empreendimentos do programa Minha casa, minha vida: mensurando possibilidades de atendimento. In: RESENDE, G. M. (ed.). **Avaliação de políticas públicas no Brasil: uma análise de seus impactos regionais**. Rio de Janeiro: Ipea, v. 2, p. 79-119, 2014.

- MARINI, R. "Dialética da Dependência". In: TRASPADINI, R., STEDILE, J. P. (orgs). **Ruy Mauro Marini: Vida e Obra**. SP: Expressão Popular, 2005, pp. 137-180.
- MAYO, S. K. **Housing: Enabling Markets to Work**; with Technical Supplements. World Bank, 1993
- MIOTO, B. T. **As políticas habitacionais no subdesenvolvimento: os casos do Brasil, Colômbia, México e Venezuela (1980/2013)**. 2015. 266 f. Tese (doutorado em desenvolvimento econômico) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2015.
- NÚÑEZ, J. R. **Condiciones precarias de hábitat y vivienda**. Caracas: Fundación Escuela de Gerencia Social, 2006.
- OSORIO, J. **Crítica de la economía vulgar: Reproducción del capital y dependencia**. México: Miguel Ángel Porrúa, 2004.
- PRADILLA, E. **Capital, Estado y vivienda en América Latina**. México DF: Editorial Fontamara, 1987.
- RAMIREZ, R. Por qué suben tanto los precios de las viviendas. **Repositorio UFSC**. Florianópolis, 2006. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/116809>>. Acesso em nov. 2013.
- RANGEL, I.; SILVA, J. **Questão agrária, industrialização e crise urbana no Brasil**. 2. ed. Porto Alegre, RS: UFRGS, 2004.
- SHIMBO, L. Z. **Habitação Social, Habitação de Mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro**. 2010. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.
- UTRIA, R. Los factores estructurales del desarrollo y el problema de la vivienda en América Latina. **Boletín Económico de América Latina**, 1966.
- VAINER, C. B.; ARANTES, O.; FIORI, B.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Editora Vozes, 2000.



**PARTE III**

**O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA:  
DIFERENÇAS E SEMELHANÇAS REGIONAIS**



## CAPÍTULO 7

# A retomada das remoções na cidade do Rio de Janeiro e o Programa Minha Casa Minha Vida

*Adauto Lucio Cardoso  
Irene de Queiroz e Mello  
Samuel Thomas Jaenisch  
Grazia de Grazia*

### Introdução

As favelas são parte inerente do processo de urbanização da cidade do Rio de Janeiro. Elas começaram a compor sua paisagem ainda no final do século XIX e, ao longo do século XX, foram consolidando sua presença e se constituindo enquanto uma das expressões mais significativas das desigualdades estruturais que marcaram o crescimento da cidade e de sua região metropolitana. Elas são fruto de um padrão histórico de desenvolvimento, que desde o início do século XX manteve uma associação perversa entre crescimento econômico e altos níveis de desigualdade social, mantendo parcelas significativas da população abaixo das linhas de pobreza e com acesso limitado aos serviços públicos e aos direitos constitucionais básicos. Como parte desse processo, sempre foi limitado o acesso de parte da população ao mercado formal de moradia, tanto pela incapacidade das famílias em arcar com as garantias necessárias para os escassos financiamentos habitacionais, quanto pela ineficácia das políticas públicas em atender plenamente essa demanda (CARDOSO, 2007).

As favelas insurgiram nesse cenário enquanto solução de moradia possível. Sua localização nas bordas e entremeios das áreas mais dinâmicas da cidade favoreceu a sua consolidação em função das possibilidades de emprego e renda no entorno. Mas, ao mesmo tempo, sua proximidade aos bairros de classe média e alta começou a povoar o imaginário da população da cidade e a gerar uma série de discursos que passaram a qualificá-las enquanto um problema a ser eliminado

(RIBEIRO; LAGO, 2001). A história da cidade do Rio de Janeiro sempre esteve acompanhada de uma relação paradoxal em relação às favelas, pois sempre dependeu da participação de seus moradores para a efetivação dos processos de reprodução do capital e desenvolvimento da cidade, porém sem lhes garantir o direito de serem reconhecidos como parte legítima ou de acessarem plenamente a cidade que estavam ajudando a construir (GONÇALVES, 2006).

A ação do poder público foi indissociável desse processo. A favela passa a ser reconhecida como um problema a ser enfrentado, tanto pela academia quanto pelo poder público, apenas na década de 1930 (LEEDS; LEEDS, 1978). Durante as décadas seguintes, várias iniciativas de diversas ordens foram realizadas com seus pressupostos oscilando em função dos contextos políticos e econômicos em questão. Esse período foi marcado tanto por processos de cooptação política das lideranças das favelas a partir das lógicas da tradicional política clientelista brasileira, quanto por ações de violência e repressão contra os moradores que resistiam e se organizavam contra as investidas de remoção promovidas pelo Estado. Cenário que só vai começar a se reconfigurar no final da década de 1970, com o progressivo reconhecimento das favelas enquanto parte integrante das dinâmicas da cidade e como espaços legítimos de reprodução da vida social. O processo de redemocratização fortaleceu esse movimento ao longo das décadas de 1980 e 1990.

A partir de 1993, a cidade passa por uma série de administrações que adotaram um projeto político orientado por uma combinação de um populismo conservador, inspirado no modelo de gestão lacerdistas<sup>1</sup>, com um receituário neoliberal, que se expressa de forma acabada nas formulações do Plano Estratégico. No entanto, como expressão de um certo consenso sobre o fracasso da política de remoção experimentada na década de 1970, mesmo essa gestão conservadora irá ter como política para as favelas a urbanização. Já na década de 2000, são percebidos sinais de mudança, culminando no contexto atual com uma série de intervenções, interessadas, por um lado, em projetar as favelas como novos espaços de consumo e lazer, e inserí-las no circuito turístico da cidade e, por outro lado, retomando a prática das remoções, moti-

---

<sup>1</sup> Carlos Lacerda, político ligado à União Democrática Nacional e considerado uma das “lideranças civis” do golpe militar de 1964, foi Governador do Rio de Janeiro, entre 1960 e 1965, tendo a sua gestão se caracterizado pela realização de obras de infraestrutura em toda a cidade e, também, pela primeira experiência de remoção em massa das favelas cariocas. Ver a respeito: Motta (2004).

vadas pela preparação da cidade para a realização dos grandes eventos esportivos e/ou justificada pela necessidade de reassentamento de populações em áreas de risco.

É esse processo que nos interessa discutir neste artigo. Após uma breve retomada do histórico das políticas de intervenção sobre as favelas, buscaremos apresentar e refletir sobre essa “nova onda” de remoções, analisando as justificativas que vêm sendo utilizadas pela administração pública para promovê-las e as estratégias políticas que estão sendo articuladas para efetivá-las. Será avaliado, particularmente, o papel desempenhado pelo Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) para viabilizar as remoções a partir da possibilidade de construir novas unidades habitacionais em massa para receber as famílias deslocadas, e quais os custos sociais que esse processo envolve. A hipótese que apresentamos é que esse Programa tem facilitado a prática das remoções e inviabilizado a construção de soluções alternativas de reassentamento que não violem o direito à moradia.

## 1. Ação do Estado na favela: um breve histórico

No início do século XX, as primeiras favelas já despontavam nas encostas de alguns morros da cidade, mas a primeira menção explícita que reconhece as favelas como parte dos problemas habitacionais da cidade acontece no Código de Obras de 1937. Seguindo as orientações do Plano Agache, o Decreto 6.000 condenava as favelas por sua insalubridade e proibia reformas ou a construção de novas casas nos núcleos já existentes, que deveriam ser substituídos por novas habitações proletárias a serem construídas na periferia e vendidas para a população pobre (LEEDS; LEEDS, 1978). Assim, as favelas entram nas políticas públicas da cidade enquanto um problema a ser eliminado.

A primeira consequência prática do Código de Obras foi a construção de moradias provisórias em três Parques Proletários (Gávea, Leblon e Caju) entre 1941 e 1943, que receberam cerca de 4.000 pessoas oriundas de favelas existentes nas suas proximidades (BURGOS, 1998). As moradias definitivas nunca foram entregues e os parques tornaram-se tão ou mais insalubres quanto os locais de origem. Com a criação da Fundação Leão XIII em 1946, promoveu-se a construção de equipamentos públicos e centros de assistência social para preparar a população para possíveis processos de urbanização (MACHADO; FIGUEIREDO, 1981). Esse foi o início de um tácito

processo de “tolerância controlada” em relação às favelas, motivado principalmente por interesses no controle político de seus moradores. A partir de 1956, a gestão de Arthur Rios no Serviço Especial de Recuperação de Habitações Anti-Higiênicas (1960-1964) passa a incentivar a formação de associações de moradores e a promover a organização das primeiras ações coletivas para engajar os moradores em obras de melhoria de suas casas e espaços públicos (LEEDS; LEEDS, 1978).

Esse cenário começa a se modificar com a criação da Companhia de Habitação Popular do Estado da Guanabara, em 1962. Com a entrada de aportes financeiros vindos através da agência de desenvolvimento governamental norte americana USAID, inicia-se um novo momento, centrado principalmente nas remoções em grande escala (MACHADO; FIGUEIREDO, 1981). Após o golpe militar de 1964, e com a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH), chegaram a ser removidas mais de 100.000 pessoas e cerca de 60 favelas foram destruídas, principalmente nos bairros de classe média e alta da Zona Sul da cidade, entre os anos de 1968 e 1975 (BURGOS, 1998). A repressão política durante os governos militares favoreceu esse tipo de intervenção, pois os movimentos de resistência eram amplamente reprimidos pelas forças policiais e as principais associações de moradores tiveram suas lideranças presas ou perseguidas. As remoções eram justificadas pelo discurso que apontava a necessidade de regenerar os moradores das favelas através de sua inserção nos novos conjuntos habitacionais, mudança que supostamente os levaria a ascender à condição de proprietários e ainda geraria mão de obra fabril para os novos núcleos industriais que estariam sendo formados (BRUM, 2013, p. 186).

A única exceção registrada nesse período foi a atuação da Companhia de Desenvolvimento Comunitário que elaborou planos de urbanização e regularização fundiária com a participação dos moradores para três favelas da cidade (MACHADO; FIGUEIREDO, 1981). Embora limitada, essa experiência tornou-se um importante modelo alternativo à atuação do BNH, que já estava sendo amplamente questionada por setores críticos da academia e da sociedade civil organizada em função dos impactos negativos gerados na vida das famílias removidas.

Pesquisas acadêmicas realizadas na época mostravam que os deslocamentos das favelas para as periferias distantes estavam desestruturando as redes de solidariedade e sociabilidade das famílias, e aumen-

tando os custos com transporte e moradia (LEEDS; LEEDS, 1978). Além disso, muitos moradores acabavam por motivos diversos repassando para terceiros as casas recebidas nos conjuntos habitacionais e se transferindo novamente para outras favelas da cidade (VALLADARES, 1980). Influenciado, ainda, pelos debates travados na I Conferência do Habitat, o BNH interrompeu o programa de remoção e criou o Programa de Erradicação da Sub-Habitação (PROMORAR) voltado para núcleos de extrema precariedade e propondo a atuação sobre as favelas sem remover as famílias de seus locais de origem (MACHADO; FIGUEIREDO, 1981).

A redemocratização e a abertura de canais de participação recolocam os moradores das favelas como atores políticos ativos (BRUM, 2013). A Constituição Federal de 1988 institui um novo marco jurídico que reconheceu a Função Social da Propriedade, passando a oferecer maiores garantias legais para os moradores das favelas (CARDOSO, 2007). Com isso, a fase traumática das remoções teria sido aparentemente superada (BURGOS, 1998).

Ao longo da década de 1980, várias iniciativas da recém-criada Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social foram realizadas em favelas da cidade, ampliando o quase inexistente acesso à educação, saúde e saneamento. O debate público, naquele momento, começava a ser marcado pelo reconhecimento das favelas enquanto bairros populares e a enfatizar a necessidade de integrá-las à cidade, preservando as suas particularidades e dinâmicas próprias. Nesse contexto, e seguindo-se às inovações consagradas pela Constituição Federal, a Constituição do Estado do Rio de Janeiro estabeleceu, em seu artigo 243, que, “no estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano o Estado e os Municípios assegurarão: I - urbanização, regularização fundiária e titulação das áreas faveladas e de baixa renda, sem remoção dos moradores”. Também a Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro estabelece, em seu artigo 429, inciso VI, que “a política de desenvolvimento urbano respeitará os seguintes preceitos: (...) VI - urbanização, regularização fundiária e titulação das áreas faveladas e de baixa renda, sem remoção dos moradores, salvo quando as condições físicas da área ocupada imponham risco de vida aos seus habitantes, hipótese em que serão seguidas as seguintes regras: a) laudo técnico do órgão responsável; b) participação da comunidade interessada e das entidades representativas na análise e definição das soluções; c) assentamento em localidades próximas dos locais da moradia ou do

trabalho, se necessário o remanejamento”. O Plano Diretor da cidade do Rio de Janeiro, aprovado em 1992, também coloca a urbanização e a regularização fundiária como prioridade, além de defender a necessidade de assegurar a participação dos moradores nesses processos.

Em 1993, na gestão do prefeito Cesar Maia, foi criada a Secretaria Municipal de Habitação (SMH) e o Programa Favela-Bairro. No ano seguinte, 40 favelas foram selecionadas para receber as intervenções, que deveriam prever reassentamento mínimo de famílias sempre em áreas próximas às favelas de origem, com recuperação de áreas e equipamentos públicos, construção ou complementação de infraestrutura urbana básica, além da ampliação dos acessos e vias de circulação (BURGOS, 1998). A partir de 1995, o Programa passa a contar com financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que garantiu a realização das primeiras intervenções. Embora fosse prioritariamente orientado pelos princípios de não remoção presentes na legislação supracitada, o programa Favela Bairro enfrentou o desafio de reassentar um número crescente de famílias por conta das necessidades técnicas em favelas situadas em áreas de grande declividade e com índices de densidade significativamente altos. Assim sendo, passou a combinar ações de construção de unidades habitacionais novas com indenizações, que apresentavam custos significativamente inferiores aos de construção.

Paralelamente a esse reconhecimento das favelas, os processos de urbanização seguiram enfrentando resistência de parte da população da cidade e da opinião pública. Ao longo da década de 1990, a presença das favelas na cidade passa a ser progressivamente deslocada da questão habitacional para a questão ambiental e da violência urbana. A resistência (principalmente em bairros de classe média e alta) começou a ser pautada a partir de acusações que colocavam os moradores das favelas como responsáveis pelos processos de degradação ambiental (NUNES, 2010). Não por acaso, esses embates foram mais frequentes nas intervenções do Favela-Bairro previstas para a região da Barra da Tijuca e Jacarepaguá, que desde os anos 1970 estava se transformando no principal vetor de expansão do mercado imobiliário da cidade. Muitas áreas de favela vizinhas aos grandes empreendimentos imobiliários e comerciais de luxo que estavam sendo construídos naquela região foram removidas para dar lugar a áreas de preservação ambiental (BRUM, 2013).

A ação de grupos criminosos associados ao tráfico de drogas e

aos altos níveis de crimes violentos registrados na cidade na década de 1990 também passaram a servir de argumento para criminalizar os moradores das favelas, reforçando os discursos que os colocavam enquanto ameaças ao bem-estar da cidade (NUNES, 2010). Se por um lado esse estigma da violência seguiu reproduzindo os estereótipos e as relações de poder que reforçavam a favela enquanto alteridade perante a cidade dita formal, por outro, reforçou no poder público a necessidade de intervir nesses espaços para melhorar as condições de moradia e infraestrutura como resposta ao domínio exercido pelo tráfico (CAVALCANTI, 2007). Ao final do século XX, o contexto político e administrativo presente na cidade do Rio de Janeiro de certa forma estabilizou os processos traumáticos de remoção que tinham ocorrido durante as décadas de 1960 e 1970, abrindo caminho para a formalização da propriedade em muitas favelas da cidade. Mas, isso não evitou que ameaças à permanência delas em muitas áreas da cidade seguissem latentes.

## 2. O retorno das remoções: do risco ambiental aos megaeventos

No início dos anos 2000, o termo “remoção” retorna com força ao léxico das políticas públicas na cidade do Rio de Janeiro. O prefeito Cesar Maia (o mesmo que criou o Programa Favela-Bairro na década de 1990) o recupera a partir de um discurso “técnico e qualificado”, que passa a defender a importância de “urbanizar quando deve” e “remover quando é preciso”. Na prática, essa prerrogativa acabou operando como uma estratégia do poder público para intervir em áreas consideradas vitais para o desenvolvimento do projeto de cidade que estava em jogo, além de responder a interesses específicos do capital imobiliário e de parte da opinião pública. De forma recorrente, o “fator urgência” passou a ser acionado como justificativa para realizar as intervenções de forma autoritária, fossem elas motivadas pelo risco iminente de desastres ambientais, fossem, mais recentemente, pela necessidade de se realizar grandes obras de infraestrutura para os megaeventos em um prazo exíguo (NUNES, 2012).

Desde o final dos anos 1990, a disputa em torno do controle e ocupação das encostas já estava se deslocando do âmbito das políticas habitacionais para o da política ambiental. Isto porque as únicas

exceções ao princípio de não remoção de favelas, tanto na Constituição Estadual quanto na Lei Orgânica Municipal, eram em caso de elas se encontrarem em “unidades de conservação ambiental” ou “área de risco”. Assim, a definição dessas áreas tornou-se um instrumento central para possibilitar a intervenção em favelas. Vale lembrar que a noção de risco é, para além de uma questão técnica e objetiva, uma construção social que deve ser compreendida a partir dos interesses dos agentes sociais envolvidos (ACSELARD; CAMPELO, 2004).

Neste contexto, legitimada pelo discurso técnico-científico, ocorre uma difusão da percepção da favela como um risco para a coletividade, seja pela ocorrência de desastres naturais, ou pelos fatores de degradação do meio ambiente urbano relativos às características próprias de ocupação, como falta de saneamento e elevada densidade populacional (COMPANS, 2007). Essa questão se evidenciou no caso das fortes chuvas ocorridas em 2010. Embora não tenham sido afetadas apenas as favelas, mas diversas áreas de classe média, repete-se a defesa da remoção (apenas das favelas) em função do “risco”, enquanto para a população de classe média atingida a solução “técnica” preconizada foi a sua mitigação, ou seja, a contenção de encostas e a consolidação da ocupação.

Em uma clara reversão dos princípios consagrados no Plano Diretor de 1992, e utilizando o argumento ambiental, a proposta de revisão do Plano Diretor, em 2010, encaminhado pelo prefeito à Câmara de Vereadores, no que diz respeito às favelas, indica quatro direcionamentos: a contenção do crescimento, a partir do estabelecimento de limites precisos e visíveis; o “desadensamento”, através da remoção de parte ou todos os moradores, chegando à erradicação da favela; a regularização fundiária, seguida de regularização urbanística; e o esquadrihamento, pelo esforço disciplinar de criar uma taxonomia das áreas destinadas aos pobres da cidade (NUNES, 2010). Destaca-se que a proposta de remoção de moradores entra sempre no contexto justificativo da segurança dos mesmos ou de “defesa da cidade”. Dois anos antes, o governador Sérgio Cabral já tinha declarado publicamente que uma de suas prioridades era a redução das áreas florestadas ocupadas pelas favelas, indicando a criação de muros como “ecolimites”.

Paralelo ao debate sobre a questão ambiental, a preparação da cidade do Rio de Janeiro para a Copa do Mundo de 2014 e para os Jogos Olímpicos de 2016 também começou a ser acionada como um

argumento para intensificar os processos de remoção. Logo após a sua eleição em 2009, o prefeito Eduardo Paes lança seu Plano Estratégico de Governo, no qual uma das “Metas Olímpicas” era reduzir em 3,5% as áreas de favela da cidade. Em janeiro de 2010, foi publicado em matéria do jornal *O Globo* que a Prefeitura pretendia remover integralmente 119 favelas por estarem em áreas de risco de deslizamento, inundação, proteção ambiental ou destinadas a logradouros públicos (NUNES, 2010; 2012). A realização desses megaeventos esportivos passou a ser colocada como expressão máxima de um projeto político voltado para a projeção da cidade no contexto internacional e da consequente reestruturação de seus espaços e dinâmicas territoriais. Isto vem mobilizando importantes recursos públicos, atraindo investimentos privados vultuosos, e novamente gerando processos de exclusão e de deslocamento das classes populares (GONÇALVES, 2013).

Para as favelas, é lançado, em 2010, o Programa Morar Carioca, apresentado publicamente como um dos maiores legados que seriam deixados para a população da cidade pelos megaeventos. Ele prometia a ambiciosa meta de urbanizar completa e definitivamente 100% das favelas cariocas até 2020, e chegaria a contar com recursos totais de R\$8 bilhões, sendo R\$ 2 bilhões até 2012. O Programa foi apresentado como parte integrante do Plano Municipal de Integração de Assentamentos Precários e Informais, que constava no Plano de Legado Social e Urbano dos Jogos Olímpicos de 2016 até 2020, na tentativa de associar-se aos eventos programados para a cidade e beneficiar-se dos recursos postos à disposição pelo Banco Mundial e pela Prefeitura do Rio (NUNES, 2012). O que na prática não chegou a acontecer e o Programa acabou sendo implementado em grande parte com recursos que tinham sobrado de programas anteriores, ou mesmo do Ministério das Cidades ou do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

A primeira fase começou com um concurso realizado pelo Instituto de Arquitetos do Brasil do Rio de Janeiro em parceria com a SMH, com critérios específicos pré-estabelecidos, para a escolha de 40 escritórios de arquitetura que se responsabilizariam pelas intervenções. Segundo entrevistas com técnicos da Secretaria de Habitação do município, o Programa atualmente foi praticamente desmobilizado. A proposta de urbanizar todas as favelas, apostar em projetos diferenciados e seguir uma metodologia que envolvesse a participação dos moradores foi abandonada. Muitos dos escritórios selecionados pelo concurso sequer tiveram seus projetos iniciados, e o Morar Carioca

transformou-se em uma *label* para uma série de outras intervenções pontuais e eventuais em favelas que pouco guardam dos objetivos iniciais do Programa.

Paralelo ao Morar Carioca o governo do Estado do Rio de Janeiro também conseguiu realizar em algumas favelas da cidade grandes intervenções financiadas pelo PAC. Lançado em 2007 pelo Governo Federal, tem um de seus componentes voltados para urbanização de favelas e se sustenta nos pilares da integração urbana, moradia digna, regularidade fundiária, inclusão social e no melhoramento ambiental, que visa mitigar os impactos ambientais das obras e realocar as famílias de áreas de risco em local próximo ao de origem.

Na prática, entretanto, estes pilares são relativizados. No caso do Rio de Janeiro foram destinados para a cidade R\$ 1.957.382.588,89 dentro da rubrica Urbanização de Assentamentos Precários<sup>2</sup>. Cerca de 61% desse total foi destinado a intervenções em favelas do Complexo do Alemão, na Rocinha e Manguinhos e 15% para obras nas favelas de bairros da Zona Sul, região da Tijuca e Centro. Essa concentração de recursos reflete tanto um uso político do PAC para viabilizar grandes obras de destaque – como os teleféricos do Complexo do Alemão e Morro da Providência –, mas também sua utilização para viabilizar intervenções em favelas em algumas áreas específicas da cidade. A suposta integração urbana do PAC (inclusive associada à política das UPP) segundo Cavalcanti (2013, p. 198), articula “um regime distinto de (in)visibilidade das favelas na paisagem urbana, que ressignifica os contrastes sociais e as fronteiras historicamente constituídas como o espetáculo de sua incorporação à cidade dita formal”. Assim, o que sobressai na paisagem é o “espetáculo” e não a “integração”.

### 3. E para onde vão os removidos? O Programa Minha Casa Minha Vida como facilitador das políticas de “reassentamento”.

A volta das políticas de remoção na cidade do Rio de Janeiro não poderia ter ocorrido com o volume que vem sendo verificado nos últimos anos, se não estivessem articuladas a uma política de provisão habitacional. Esse papel vem sendo desempenhado em grande parte

---

<sup>2</sup> Segundo dados que constam no 6º Balanço das obras do PAC divulgado pelo Ministério das Cidades.

pelo PMCMV. O Programa foi criado pelo Governo Federal em 2009 com o duplo objetivo de aquecer a economia a partir do setor da construção civil e diminuir o histórico *deficit* habitacional acumulado no país. Seu aporte inicial era de aproximadamente R\$ 34 bilhões para construção de um milhão de novas unidades habitacionais. Em 2011, foi lançada sua segunda fase para construir mais dois milhões.

No caso do município do Rio de Janeiro, foi contratada a construção de 56.733 unidades até dezembro de 2012, sendo que quase metade desse quantitativo foi destinado para famílias enquadradas na Faixa 1 (zero a três salários mínimos como renda família) do Programa. A Portaria do Ministério das Cidades nº 610 de 26 de dezembro 2011, que regula a distribuição das unidades habitacionais dessa faixa, define que no máximo 50% delas deve ser destinada a situações em que a escolha das famílias foi dispensada de sorteio, como é o caso das remoções ou reassentamentos. Entretanto, segundo entrevista concedida por uma representante da Caixa Econômica Federal, o município do Rio de Janeiro já teria utilizado “quase 90%” dessas unidades para situações de reassentamento, com a perspectiva de, em algum momento, no futuro adequar os percentuais à norma. Esse dado esteve presente também na entrevista concedida pela gerente do trabalho social do PMCMV da SMH, ao relatar que entre 2009 e 2012 foram inaugurados 49 condomínios, dos quais 36 foram usados para reassentamentos e apenas 13 para atender aos inscritos no cadastro para sorteio. Esses dados indicam que a Prefeitura do Rio de Janeiro tem usado massivamente o PMCMV para o deslocamento de famílias removidas de forma involuntária de seus locais originais de moradia, tendo como justificativas os deslizamentos causados pelas chuvas de 2010, as obras para os grandes eventos, ou as obras de urbanização de favelas.

É importante ressaltar que o quantitativo exato de famílias removidas pela Prefeitura desde o início da gestão de Eduardo Paes não foi possível de ser precisado. Estamos trabalhando aqui com algumas aproximações feitas a partir de dados parciais coletados em alguns órgãos que se dispuseram a colaborar e com alguns outros já trabalhados por pesquisas sobre este mesmo tema.

Segundo Faulhaber e Nacif (2013), entre 2009 e 2012 houve um alto número de decretos desapropriatórios no município, com uma grande concentração na área do Porto Maravilha e ao longo dos corredores viários das linhas de *Bus Rapid Transport* (BRT). Em especial das linhas Transcarioca e Transoeste, que foram planejadas para

integrar a região da Barra da Tijuca e Jacarepaguá (estratégica para os megaeventos e expansão do mercado imobiliário para as camadas de renda média e alta) com outras áreas da cidade. Estas intervenções estão em consonância com o novo Plano Diretor aprovado na gestão do Prefeito Eduardo Paes e com as diretrizes do caderno de encargos assumido para a realização das Olimpíadas de 2016.

Os dados divulgados pelo Comitê Popular da Copa e Olimpíadas do Rio de Janeiro indicam que em 2011, 24 favelas ou ocupações estavam ameaçadas de remoção (total ou parcial) devido à construção dos corredores de BRT, de obras no entorno dos equipamentos olímpicos, construção do Parque de Madureira, obras do Porto Maravilha, além de duas enquadradas como áreas de risco. Intervenções que já teriam deslocado 1.860 famílias de um total de 7.185 ameaçadas (COMITÊ, 2012). Já os dados de Faulhaber e Nacif (2013), indicam que até abril de 2012 10.577 domicílios já tinham sido removidos com diversas justificativas, conforme descrito na Tabela 7.1. Ressalta-se que este número ainda não deve corresponder à totalidade das famílias deslocadas, visto que em uma carta pública escrita em agosto de 2011 pelo então secretário municipal de habitação Jorge Bittar, já tinham sido registradas a remoção de 12.812 famílias.

**Tabela 7.1.** Motivo das Remoções entre 2009 e abril de 2012, segundo a SMH

Razões de remoções	Domicílios	Percentual
BRT Transcarioca	72	0,7%
BRT Transoeste	293	2,8%
Porto Maravilha	44	0,4%
Risco	4725	44,7%
Obras da SMH	4496	42,5%
Obras de outras secretarias	947	9,0%
Total	10.577	100,0%

Fonte: Faulhaber e Nacif (2013).

Cabe ressaltar que nesses processos de remoção, as condenações das casas e suas desocupações têm acontecido sem laudos técnicos que embasem as decisões, desrespeitando a Lei Orgânica do município e mesmo ações judiciais em curso. Uma simples marcação na casa com “SMH” e um número já indicam que os moradores estão sujeitos à remoção. Quando há um esforço de convencimento dos moradores, este sempre acontece de maneira individualizada, de modo a desmobi-

lizar uma luta coletiva (FAULHABER; NACIF, 2013). Quando algumas pessoas aceitam as propostas, as casas são destruídas, mas os destroços não são recolhidos, deixando os vizinhos envoltos em escombros. Para escapar da paisagem de abandono que os cerca, tendem a aceitar qualquer proposta (CAVALCANTI, 2013). Embora haja a prerrogativa de “participação popular” ou “gestão participativa”, na prática, ela não acontece.

Vale notar que 26% dos domicílios em favelas a serem removidos, segundo Brum (2013), se localizam na região da Barra da Tijuca e Jacarepaguá – estratégica para os megaeventos programados –, ainda que esta região abrigue somente 12% do total de domicílios em favelas na cidade. Também foram privilegiadas áreas de elevada valorização imobiliária entre as favelas na lista para remoção, o que gera suspeitas quanto ao caráter de “risco” das escolhas. Inclusive, curiosamente, as áreas de deslizamento decorrentes das chuvas de 2010 não coincidiam com o pacote de remoções anunciado em 2009 (NUNES, 2012).

Ainda de acordo com a carta do secretário Jorge Bittar, das 12.812 famílias removidas até agosto de 2011, quatro mil foram reassentadas em apartamentos do PMCMV, 1.965 receberam indenização<sup>3</sup>, 1.374 realizaram compra assistida de outro imóvel<sup>4</sup>, e 5.473 estavam recebendo aluguel social, aguardando reassentamento definitivo em empreendimentos do PMCMV ainda não entregues. Ou seja, 74% dos removidos foram ou seriam realocados pelo PMCMV.

Embora as unidades habitacionais produzidas pelo Programa possam apresentar melhores acabamentos e condições de salubridade, a maior parte dos condomínios da Faixa 01 está localizada no limite da Zona Oeste da cidade, conforme pode ser visto na Figura 7.1. Algo que novamente reacende o debate sobre os impactos gerados pelos deslocamentos na vida cotidiana dessas famílias e os altos custos sociais envolvidos. À semelhança do que ocorreu durante a atuação do BNH nas décadas de 1960 e 1970, e também durante a vigência do Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH), no Governo Collor de Mello, os novos empreendimentos voltam a ser construídos em áreas de expansão urbana, com carência de serviços e comércio, transporte público precário, longe das áreas com maior oferta de postos

<sup>3</sup> Vale ressaltar que em função da ausência do título de propriedade dos imóveis, a indenização é calculada com base nas benfeitorias, desconsiderando a localização, componente mais importante no preço do imóvel.

<sup>4</sup> Em função do baixo valor da avaliação, mesmo com o adicional criado pelo Decreto n. 34.522/2011, os moradores têm dificuldade de conseguir outro imóvel nas proximidades.

de trabalho, implicando em um aumento da parcela do orçamento mensal das famílias destinada à gastos com a moradia. Em pesquisa recente realizada com moradores de quatro empreendimentos financiados pelo PMCMV na cidade do Rio de Janeiro, verificamos que antes da mudança apenas 6% das famílias pagavam taxas de condomínio, percentual que passou para 97%, envolvendo um custo extra mensal para as famílias de aproximadamente R\$ 50,00. Outras reclamações foram recorrentes, principalmente em relação à má qualidade construtiva dos empreendimentos. Isso resultou em quase 30% dos entrevistados que foram deslocados de áreas de risco, afirmando que preferiam morar no seu local anterior de moradia.

**Figura 7.1.** Localização dos empreendimentos do PMCMV por Faixa de Renda e proximidade às principais centralidades do município do Rio de Janeiro



Fonte: Elaboração dos autores a partir de dados de pesquisa e do Instituto Pereira Passos.

## 4. Conclusão

Este percurso histórico procurou mostrar que ao longo desses quase 100 anos de políticas de intervenção nas favelas na cidade do Rio de Janeiro, verificam-se práticas que variam entre ações de remoção, tolerância implícita ou reconhecimento do direito à moradia. A

“questão das favelas” vem sendo redesenhada constantemente pelas diferentes esferas de governo e pela opinião pública, com avanços no sentido do reconhecimento de sua legitimidade perante a cidade, mas defrontando-se recorrentemente com o risco de retrocessos. Nem mesmo as garantias legais estabelecidas com a Constituição de 1988 e seus desdobramentos conseguiram eliminar definitivamente a ameaça das remoções forçadas que vêm retornando nos últimos anos na cidade.

Com a criação do Ministério das Cidades, em 2003, o desenho definido para a Política Nacional de Habitação apontava claramente para dois eixos de atuação: um voltado para provisão de novas unidades e outro para a urbanização de assentamentos precários, consolidando, em nível legal, a pauta da Reforma Urbana. Em vários municípios do Brasil, esse movimento, que tinha como origem o debate constituinte (1986-1988), tinha gerado práticas das administrações locais, voltada para a urbanização e regularização das favelas, sendo os eventuais reassentamentos necessários tratados dentro de uma lógica que privilegiava o direito à moradia.

No entanto, com o lançamento e a crescente hegemonia do Programa Minha Casa Minha Vida, verifica-se – e o município do Rio de Janeiro parece um caso exemplar – um retrocesso das administrações locais, que, com a facilidade oferecida pelo novo Programa do Governo Federal, passam a orientar-se com maior vigor na direção de transferir as famílias para áreas distantes de seus locais de origem. Essa facilidade decorre do fato de que os novos conjuntos são realizados praticamente sem recursos municipais, cabendo às administrações locais o papel de realizar cadastros e inaugurações, o que lhes aumenta o capital político, sem necessidade de alocar recursos orçamentários.

Com isso, a organização da política habitacional nos dois eixos que a caracterizavam parece encontrar-se ameaçada, e a política de urbanização de assentamentos precários começa a ser subordinada à lógica das remoções e do Programa Minha Casa Minha Vida. As consequências desse processo recaem sobre os moradores, inviabilizando o seu acesso (ainda que precário) às fontes de trabalho e renda, às redes de sociabilidade local e os moradores ainda têm que arcar com os custos – sociais e monetários – da vida em condomínio. Sem dúvida alguma, está sendo criado um passivo social que já apresenta hoje problemas graves e que terá consequências mais sérias no futuro.

## Referências

- ACSELRAD, H.; CAMPELLO, C. Risques urbains et pratiques argumentatives. **Les Annales de la Recherche Urbaine**, v. 95, p. 55-61, 2004.
- BRUM, M. Favelas e remocionismo ontem e hoje: da Ditadura de 1964 aos Grandes Eventos. **O Social em Questão**, Rio de Janeiro, Ano XVI, nº 29, 2013.
- BURGOS, M. B. “Dos parques proletários ao Favela-Bairro. As políticas Públicas nas favelas do Rio de Janeiro”. In: ZALUAR, A.; ALVITO, M. **Um século de favela**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1998.
- CARDOSO, A. L. Avanços e desafios na experiência brasileira de urbanização de favelas. **Cadernos Metrópole**, n. 17, pp. 219-240, primeiro semestre de 2007.
- CAVALCANTI, M. À espera, em ruínas: Urbanismo, estética e política no Rio de Janeiro da ‘PACificação’. **Dilemas**, V. 6, n. 2, pp. 191-228, abr/mai/jun. 2013.
- COMITÊ POPULAR RIO DA COPA E DAS OLÍMPIADAS (2012). **Megaeventos e Violações dos Direitos Humanos no Rio de Janeiro: Dossiê do Comitê Popular da Copa e Olimpíadas do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, março de 2012.
- COMPANS, R. A cidade contra a favela – a nova ameaça ambiental. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 9, n. 1, pp. 83-99, 2009.
- FAULHABER, L.; NACIF, C. Rio Maravilha: desapropriações, remoções e reforço do padrão de organização espacial centro-periferia. In: Encontro Nacional da ANPUR, 15, 2013, Recife. **Anais... XV Encontro Nacional da ANPUR**, Recife, 2013.
- GONÇALVES, R. S. A política, o direito e as favelas do Rio de Janeiro: Um breve olhar histórico. **URBANA – Revista Eletrônica do Centro Interdisciplinar de Estudos sobre a Cidade**, v. 1, n. 1, 2006.
- GONÇALVES, R. S. Porto Maravilha, renovação urbana e o uso da noção de risco: uma confluência perversa no Morro da Providência. **Libertas (UFJF. Online)**, v. 13, pp. 1-31, 2013.
- LEEDS, A.; LEEDS, E. **A sociologia do Brasil urbano**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.
- MACHADO, L. A.; FIGUEIREDO, A. Urbanização x Remoção: uma polarização recente. In: V Encontro Anual da ANPOCS. **Anais... V Encontro Anual da ANPOCS**, Friburgo, outubro de 1981.
- MOTTA, M. “Carisma, memória e cultura política: Carlos Lacerda e Leonel Brizola na política do Rio de Janeiro”. In: MOTTA, M.; FREIRE, A.; SARMENTO, C. A. **A política carioca em quatro tempos**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.
- NUNES, M. J. Ano 2010: Visão Panorâmica das Políticas Governamentais Voltadas à Favela. **Anais... Semana PUR 2010**. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2010.
- NUNES, M. J. Remoções em Foco: Políticas Públicas para as Favelas Cariocas em Tempo de Megaeventos. In: Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social. **Anais... VI Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social**. São Paulo, 2012.
- RIBEIRO, L. C. Q.; LAGO, L. C. A oposição favela-bairro no espaço social do Rio de Janeiro. **São Paulo em Perspectiva**, n. 15, volume 1, 2001.
- VALLADARES, L. **Passa-se uma casa**. Análise do programa de remoção de favelas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.

## CAPÍTULO 8

# O Programa Minha Casa Minha Vida no Ceará e na região metropolitana de Fortaleza

*Renato Pequeno*  
*Sara Vieira Rosa*  
*Henrique Alves da Silva*

## Introdução

Tratando-se de um programa voltado para dinamizar a economia brasileira num momento de crise no setor financeiro internacional, assim como para reduzir o *deficit* habitacional atendendo a diferentes faixas de renda, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), desde que foi lançado, em 2009, tem sido o principal programa habitacional do governo federal, e também dos governos municipais que, frente ao volume de unidades ofertadas, desaceleraram suas políticas e programas locais para dedicar-se exclusivamente ao PMCMV.

O trabalho aqui apresentado é resultado de uma pesquisa<sup>1</sup> que teve como objetivos: analisar os agentes que compõem os arranjos institucionais do PMCMV em seus papéis e interesses; verificar o padrão de inserção urbana dos empreendimentos<sup>2</sup> contratados por este programa; e avaliar o impacto do programa junto à vida dos beneficiados. Neste capítulo, concentrou-se o foco nos dois primeiros objetivos, destacando-se também a produção do PMCMV no Ceará frente ao *deficit* habitacional de forma comparada aos demais estados da Região Nordeste.

Durante a pesquisa, buscou-se apreender as condições de implementação do programa mediante um conjunto de procedimentos

---

<sup>1</sup> Pesquisa desenvolvida junto ao Laboratório de Estudos da Habitação (LEHAB) sob coordenação do professor Renato Pequeno. Destaca-se que a pesquisa foi desenvolvida em rede juntamente com outros 10 núcleos de pesquisa que compõem a rede de pesquisa Cidade e Moradia, contando com financiamento do CNPq.

<sup>2</sup> Os empreendimentos do PMCMV analisados nesta pesquisa, apesar de se tratarem de conjuntos habitacionais, foram, por vezes, denominados como condomínios dada a forma adotada pelas empresas na sua execução, onde as unidades habitacionais encontram-se cercadas por muros altos, com portaria e sistema de segurança e equipamentos de uso coletivo.

metodológicos, dentre os quais: construção de matriz metodológica, leitura crítica das normativas; análise dos empreendimentos na escala regional; entrevistas com responsáveis pelo programa; confrontação dos conjuntos frente aos planos diretores; aplicação de questionários junto aos síndicos e aos moradores; estudos de caso sobre a inserção urbana; composição de quadro de dinâmicas socioespaciais a serem aprofundadas. A cartografia merece destaque especial na medida em que contribuiu com a caracterização e análise destas dinâmicas.

Dentre as principais questões que nortearam esta pesquisa, e que serão trabalhadas neste artigo, destacam-se: quais as dificuldades encontradas pelo PMCMV para conseguir se difundir pelo Estado do Ceará nos primeiros anos do programa? De que maneira a dissociação entre as políticas urbana e habitacional interfere nos resultados do programa? Como atuam os diferentes agentes nos processos decisórios com relação a definição das áreas em que os empreendimentos serão implantados? De que maneira as condições de inserção urbana podem ser associadas à segregação espacial?

Cabe realçar, também, a articulação entre diferentes escalas como um dos principais aspectos metodológicos desta pesquisa, permitindo, com isso, a análise abrangente e integrada de processos que caracterizam a implementação do PMCMV na Região Metropolitana de Fortaleza (RMF) e suas relações com o contexto nordestino e estadual. Uma primeira abordagem considerou o Ceará no sentido de buscar compreender as dificuldades encontradas para a sua disseminação junto aos municípios enquadrados, comparando-o aos demais estados. Da mesma forma, no âmbito estadual buscou-se caracterizar as condições de desenvolvimento institucional segundo os dados disponibilizados pelo IBGE para municípios brasileiros nos anos de 2008, 2009 e 2011, antes, durante e após o lançamento do PMCMV.

A construção de alguns indicadores na escala metropolitana permitiu confrontar a localização dos empreendimentos do PMCMV entregues até 31 de dezembro de 2012 diante dos seguintes aspectos: o reconhecimento do sistema de centralidades; a localização dos bairros com maior dinamismo do setor imobiliário, além da presença de aglomerados subnormais e de conjuntos habitacionais; a identificação de setores com maior precariedade no acesso às infraestruturas, influenciando negativamente nas condições de habitabilidade, assim como na qualidade do entorno; o mapeamento dos setores com maior vulnerabilidade social, tendo em vista a renda da família e a taxa de analfabe-

tismo; a espacialização do *deficit* habitacional em suas diversas componentes, assim como as condições de acesso aos bens de consumo e as necessidades de tempo para o deslocamento de casa para o trabalho.

Ainda na escala metropolitana, os empreendimentos foram espacializados quanto aos seguintes aspectos: o porte dos empreendimentos; as situações de isolamento ou de contiguidade; a localização na estrutura urbana, considerando as relações centro-periferia; as relações de proximidade entre os empreendimentos, promovendo a configuração de agrupamentos na escala regional, enquanto elementos de análise, foram fundamentais na identificação de setores-alvo de estudos aprofundados quanto às condições de inserção urbana.

Na escala municipal, buscou-se confrontar a localização dos empreendimentos junto ao zoneamento proposto nos planos diretores e à estrutura urbana do respectivo município, cuja qual foi definida quanto às suas centralidades, localização do setor secundário, sistema viário e grandes equipamentos.

Os dados quantitativos utilizados referentes aos totais de unidades habitacionais (UH) contratadas pelos estados e municípios são provenientes de base de dados disponibilizada pela Caixa Econômica Federal (CAIXA) e Ministério das Cidades (MCidades). Vale destacar que, para este capítulo, foram trabalhados dois recortes temporais. Inicialmente, foi utilizada a base de dados obtida em 2013 com os empreendimentos contratados até dezembro de 2012. A partir desta base, foi dado o início à pesquisa, realizando-se, assim, os estudos de caso dos empreendimentos. Posteriormente, teve-se acesso à base de dados mais atualizada com as contratações efetuadas até novembro de 2013. Deste modo, os dados trabalhados na escala do estado foram atualizados para a última base, mas os dados referentes à RMF e ao município de Fortaleza permaneceram com a base de dezembro de 2012 com o objetivo de que não saíssem do contexto no qual esses estudos de caso foram realizados.

Logo, este capítulo se subdivide em três partes. Num primeiro momento, pretende-se discutir os resultados obtidos nas escalas regional e estadual, considerando o total de unidades por município nas diferentes modalidades do PMCMV. Em seguida, analisa-se a distribuição espacial dos empreendimentos na RMF, evidenciando-se os problemas de inserção urbana dos pequenos condomínios na fase inicial e a mudança de porte quando passam a predominar os grandes conjuntos nos derradeiros contratos da segunda fase. Por fim, algumas

recomendações são apresentadas com vistas ao aprimoramento do programa.

## 1. O PMCMV no Ceará: dificuldades na implementação e distribuição espacial

As peculiaridades da dimensão institucional da implantação do PMCMV no Ceará ajudam a reconhecer uma série de detalhes da produção nacional da habitação de interesse social, bem como reiteram as especificidades das escalas de análise. Em especial, demonstram a ampliação das possibilidades de entendimento a partir da articulação entre os contextos regional e local. As análises apresentadas a seguir tomam como base mapas e tabelas comparativas do número de domicílios, do *deficit* habitacional e da produção do PMCMV em suas diversas modalidades e fases.

Inicialmente, tendo o Nordeste como recorte de análise, a questão central estabelecida é a aparente incoerência entre o *deficit* habitacional que caracteriza o Ceará paralelamente ao nível relativamente baixo referente à solicitação de projetos habitacionais pelos municípios do estado junto ao PMCMV em sua fase inicial. A leitura surgida, a partir desse questionamento, aponta para desvios dos objetivos declarados pelo programa, principalmente quanto à superação do *deficit* habitacional em vários estados da região, com destaque para a produção de mercado.

Um maior detalhamento dos dados disponibilizados pela Caixa, considerando as diversas modalidades de financiamento dos projetos, as formas de moradia produzidas, sua distribuição espacial e as fases, reforça a indicação de um programa de grandes impactos nos maiores centros da rede urbana nordestina, ainda que fortemente condicionado pelos interesses dos setores locais do mercado imobiliário. No Ceará, em contraste com uma diversidade de situações nos outros estados da região, denota-se o reduzido interesse na contratação de projetos no interior, bem como a concentração de investimentos na RMF.

As mudanças estabelecidas para a segunda fase do PMCMV conduzem a novas análises para o interior do estado e para a escala metropolitana, mostrando modificações na tendência de concentração, agora sob novas articulações dos agentes envolvidos: por um lado, entre o Governo do Estado do Ceará e seus municípios em linhas

de subsídios específicos, e, por outro, de agentes privados oriundos do centro-sul do país, focados na produção de habitação popular de mercado em parcerias com agentes privados locais para implantação de grandes conjuntos habitacionais em localizações específicas. Isto nos leva a perceber a renovação da concentração e da segregação de habitação em grandes conjuntos em diversos municípios.

### **1.1. A produção do PMCMV no Ceará frente a produção do Nordeste e ao *deficit* habitacional**

Em suas duas primeiras fases, 28,3% (CAIXA/MCidades, 2013) do total contratado pelo PMCMV em suas diferentes modalidades e faixas ocorreu no Nordeste. A região ficou atrás apenas do Sudeste, que contratou mais de 35% do total das unidades.

Todavia, essa contratação não foi homogênea entre as unidades da federação que compõem a região. Ficou concentrada principalmente na Bahia, com mais de 26% total contratado para o Nordeste, seguida do Maranhão, 14,41%, Pernambuco, 12,63%, e Alagoas, com 11,57%. O Ceará ficou em colocação similar à do Estado da Paraíba, do Piauí, do Rio Grande do Norte e do Sergipe entre aqueles que menos contrataram, todos com menos de 9% do total de unidades contratadas no Nordeste (Tabela 8.1).

Considerando suas modalidades, verifica-se que entre os empreendimentos realizados e contratados nas Faixas 2 e 3 do PMCMV, utilizando recursos aprovados pelo FGTS, eles representam mais de 37% do total da região, totalizando 253.635 unidades (Tabela 8.1 e Tabela 8.2). A maior produção nestas faixas, consideradas “Habitação Popular de Mercado” (HPM), se encontra na Bahia, correspondendo a mais de 22% do total a ser construído no Nordeste com recursos do FGTS. Os estados do Piauí, Sergipe e o Ceará foram os que menos contrataram dentro das Faixas 2 e 3, considerando o total contratado na região, apenas 4,72, 7,2 e 9,3% respectivamente (Tabela 8.2).

Quanto à produção de interesse social voltada para Faixa 1, a Bahia é novamente destaque com mais de 31% das unidades habitacionais (UHs) contratadas no Nordeste, representando, dentro desse Estado, quase o dobro do foi produzido para as Faixas 2 e 3. Esta relação de maior produção de habitação de interesse social (HIS) nas regiões metropolitanas e nos centros regionais com população acima de 50 mil habitantes em relação à demanda por HPM é ainda

maior no Maranhão e no Piauí, onde, no primeiro, teve-se mais de 3 vezes unidades contratadas pelo Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) do que pelo Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (CCFGTS), ao passo que no segundo, quase 2,5. O Ceará aponta números parecidos entre essas duas modalidades, onde mais de 27 mil UHs foram construídas pelo FAR e mais de 23 mil com recursos do CCFGTS. Pernambuco também apresenta situação semelhante neste quesito.

Destaque maior deve ser dado para os casos da Paraíba, do Rio Grande do Norte e de Sergipe, onde a maior produção se deu para as Faixas 2 e 3 em relação à Faixa 1. No primeiro e no segundo, a produção com recursos do CCFGTS representa mais que o dobro que aquela realizada através de contratos com recursos do FAR; em Sergipe, a relação é ainda maior, onde para cada seis UHs construídas para as Faixas 2 e 3, apenas uma se destina para famílias de baixa renda reconhecida como Faixa 1.

**Tabela 8.1.** Total de unidades habitacionais contratadas pelo PMCMV no Nordeste por modalidade

UFs	Total Geral	CCFGTS	Entidades	FAR	Oferta Pública	Rural
AL	77.896	32.620	75	42.254	2.799	148
BA	<b>178.453</b>	<b>56.586</b>	<b>780</b>	<b>105.779</b>	<b>13.582</b>	<b>1.726</b>
CE	<b>59.849</b>	<b>23.591</b>	<b>0</b>	<b>27.661</b>	<b>8.268</b>	<b>329</b>
MA	96.968	19.895	606	66.373	6.452	3.642
PB	49.701	29.074	165	11.589	7.961	912
PE	85.040	35.465	1.948	42.879	3.547	1.201
PI	49.030	11.969	375	25.654	7.833	3.199
RN	48.623	26.171	0	12.934	8.773	745
SE	27.579	18.264	0	2.852	3.674	2.789
<b>Total NE</b>	<b>673.139</b>	<b>253.635</b>	<b>3.949</b>	<b>337.975</b>	<b>62.889</b>	<b>14.691</b>

**Fonte:** CAIXA/MCidades (2013). Dados referentes até a data de novembro de 2013 (Base de dados PMCMV). Elaboração Lehab.

Chama atenção o baixo índice de produção habitacional, considerando as modalidades Rural e Entidades, vinculadas às demandas sociais organizadas (ver Tabela 8.1). No período de cinco anos para o qual os dados foram analisados, menos de 4.000 unidades habitacionais foram contratadas no Nordeste através da modalidade Entidades.

Além disso, estados como Ceará, Rio Grande do Norte e Sergipe não tiveram nenhum projeto aprovado, refletindo o quadro de estagnação e, mesmo, de decadência dos articuladores que atuam junto aos movimentos sociais urbanos<sup>3</sup>.

**Tabela 8.2.** Porcentagem de UH contratadas por modalidade do PMCMV frente ao total contratado no Nordeste e ao total de cada unidade da federação

UFs.	RELATIVO AO TOTAL DE UH CONTRATADAS NA MODALIDADE PARA TODO O NE						RELATIVO AO TOTAL DE UH CONTRATADAS NA UF PARA TODAS AS MODALIDADES				
	% Total	% CC FGTS	% Entidades	% FAR	% Oferta Pública	% Rural	% CC FGTS	% Entidades	% FAR	% Oferta Pública	% Rural
AL	11,57	12,86	1,90	12,50	4,45	1,01	41,88	0,10	54,24	3,59	0,19
BA	26,51	22,31	19,75	31,30	21,60	11,75	31,71	0,44	59,28	7,61	0,97
CE	8,89	9,30	0,00	8,18	13,15	2,24	39,42	0,00	46,22	13,81	0,55
MA	14,41	7,84	15,35	19,64	10,26	24,79	20,52	0,62	68,45	6,65	3,76
PB	7,38	11,46	4,18	3,43	12,66	6,21	58,50	0,33	23,32	16,02	1,83
PE	12,63	13,98	49,33	12,69	5,64	8,18	41,70	2,29	50,42	4,17	1,41
PI	7,28	4,72	9,50	7,59	12,46	21,78	24,41	0,76	52,32	15,98	6,52
RN	7,22	10,32	0,00	3,83	13,95	5,07	53,82	0,00	26,60	18,04	1,53
SE	4,10	7,20	0,00	0,84	5,84	18,98	66,22	0,00	10,34	13,32	10,11
<b>Total NE</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,00</b>	<b>100,0</b>	<b>100,00</b>	<b>100,0</b>	<b>37,68</b>	<b>0,59</b>	<b>50,21</b>	<b>9,34</b>	<b>2,18</b>

Fonte: CAIXA/MCidades (2013). Dados referentes até a data de novembro de 2013 (Base de dados PMCMV).  
Elaboração Lehab.

No caso da produção habitacional no meio rural, os números também não são promissores. Em 2010, a Fundação João Pinheiro apontava para toda a região um *deficit* habitacional de mais de 579 mil unidades, considerando a zona rural. Frente a esses números, foram contratadas menos de 15 mil unidades desta modalidade, intensificando a baixa atenção dada ao rural nas políticas e programas públicos frente aos grandes polos.

Por outro lado, a modalidade denominada Oferta Pública de Recursos apresenta bastante capilaridade junto aos municípios para os quais foi criada, mediante a contratação de pequenos projetos de 30

<sup>3</sup> O Ceará teve o primeiro empreendimento contratado pela modalidade Entidades apenas em 2015.

unidades para municípios com população menor que 20 mil pessoas, ou até 60 unidades para municípios com população entre 20 e 50 mil habitantes. Todavia, em termos absolutos, os números são pouco significativos, correspondendo a quase 63 mil unidades para todo o Nordeste.

Observando que o PMCMV foi concebido também com o intuito de solucionar o problema do *deficit* habitacional, cabe aqui analisar os avanços obtidos pelo mesmo, considerando que estamos diante da região mais deficitária. Detentora em 2010 de um *deficit* habitacional de 2.111.517 (FJP, 2013), correspondente a mais de 30% do *deficit* nacional<sup>4</sup>, a região contratou para a Faixa 1 – incluindo FAR, Oferta Pública, Entidades e Rural –, até 2013, 419.504 UHs, significando mais de 40% dos contratos nacionais desta faixa.

O *deficit* habitacional em números absolutos é mais representativo nos estados mais populosos (Bahia, Maranhão, Pernambuco e Ceará – 521.374, 451.715, 302.377, 276.284 respectivamente), e, em termos relativos, naqueles tidos como mais precários e com piores índices de desenvolvimento humano (Maranhão, Piauí e Alagoas – 27,3%, 15,2%, 14,6%, respectivamente).

O total de unidades contratadas dentro da modalidade Faixa 1, até novembro de 2013, representa menos de 20% do total de unidades computadas como *deficit* na região. Se considerarmos a modalidade rural, a situação é bem inferior, equiparando-se apenas a 2,54% do total do *deficit* rural do Nordeste. Em termos absolutos, a Bahia foi o Estado que mais contratou UHs nas diferentes modalidades. Todavia, em termos relativos, o Estado de Alagoas foi o que mais contratou, totalizando cerca de 36% do seu *deficit*, considerando as unidades da Faixa 1. Neste aspecto, a Bahia atingiu mais de 23%.

Sergipe, não obstante sua baixa produção, foi o que mais avançou em termos de contratação de UHs através do PMCMV relativo ao *deficit* rural do estado, contratando o equivalente a mais de 17% (Tabela 8.3; Tabela 8.4). No caso do Ceará, conforme a Tabela 8.4, a produção voltada para a Faixa 1 corresponde a 13,12% do *deficit* habitacional do Estado, e, na modalidade rural, a apenas 0,6% do *deficit* rural, ficando abaixo da média dos outros municípios.

---

<sup>4</sup> O *deficit* habitacional absoluto em 2010 era de 6.940.691 (FJP, 2013).

**Tabela 8.3.** Deficit habitacional total e relativo ao total de domicílios particulares permanentes por situação de domicílio – 2010

UFs	TOTAL			RELATIVO (%)		
	TOTAL	URBANO	RURAL	TOTAL	URBANO	RURAL
AL	124.063	100.434	23.628	14,6	15,7	11,5
BA	521.374	388.870	132.503	12,7	12,8	12,5
CE	<b>276.284</b>	<b>221.099</b>	<b>55.186</b>	<b>11,7</b>	<b>12,2</b>	<b>9,9</b>
MA	451.715	226.847	224.868	27,3	21,1	38,8
PB	120.741	101.214	19.527	11,2	12,2	7,8
PE	302.377	264.026	38.350	11,9	12,6	8,4
PI	129.038	78.098	50.940	15,2	13,7	18,2
RN	111.538	93.483	18.055	12,4	13,1	9,6
SE	74.387	58.112	16.275	12,5	13,1	10,9
<b>Total NE</b>	<b>2.111.517</b>	<b>1.532.184</b>	<b>579.333</b>	<b>14,1</b>	<b>13,7</b>	<b>15,6</b>

Fonte: Fundação João Pinheiro (2013) / IBGE: Censo demográfico (2010).

**Tabela 8.4.** Total de unidades habitacionais contratadas pelo PMCMV frente ao total de domicílios e ao deficit habitacional

UF	UH PMCMV CONTRATADAS RELATIVO AO TOTAL DE DOMICÍLIOS DA UF		UH PMCMV CONTRATADAS RELATIVO AO TOTAL DO DÉFICIT DA UF	
	PMCMV (%)	FAIXA 1 (%)	FAIXA 1 (%)*	RURAL (%)**
AL	9,15	5,32	36,49	0,63
BA	4,32	2,95	23,37	1,30
CE	2,51	1,52	13,12	0,60
MA	5,84	4,64	17,06	1,62
PB	4,56	1,89	17,08	4,67
PE	3,30	1,93	16,40	3,13
PI	5,75	4,35	28,72	6,28
RN	5,36	2,48	20,13	4,13
SE	4,63	1,56	12,52	17,14
<b>Total</b>	<b>4,48</b>	<b>2,79</b>	<b>19,87</b>	<b>2,54</b>

Fonte: Fundação João Pinheiro (2013) / IBGE: Censo demográfico (2010); CAIXA/Mcidades (2013).

\*Faixa 1 corresponde às modalidades FAR, Rural, Oferta pública e Entidades. Sendo estas modalidades correspondentes as famílias inscritas no programa com renda de 0 a 3 (três) salários-mínimos (SM) aproximadamente, e considerando que o deficit habitacional é composto, aproximadamente, 80% de famílias de 0 a 3 SM, decidiu-se fazer o estudo comparativo com esta faixa do programa.

\*\*Corresponde a produção da modalidade rural do programa relativo ao deficit rural calculado pela Fundação João Pinheiro.

Assim, levando em consideração que o PMCMV tinha como meta a redução do deficit habitacional, que girava em torno de 6,9 milhões de unidades habitacionais (FJP, 2013) quando de seu lançamento,

predominantemente concentrado na faixa denominada de interesse social, o quadro acima revela que o programa não tem sido exitoso na maioria dos estados do Nordeste.

Sem sombra de dúvidas, a baixa inserção dos municípios se deve a questões maiores como a que relaciona o quadro de agentes envolvidos e a forma como os arranjos institucionais se encontram. Assim como também se deve à concentração fundiária e à precariedade das infraestruturas urbanas. Todavia, como os estados que compõem esta região apresentam situações urbanísticas similares, a adoção de estratégias diferenciadas, considerando as condições institucionais, pode ser apontada como motivo para as discrepâncias reconhecidas na região.

Vale destacar que a contratação na Faixa 1 não significa necessariamente uma equivalente redução do *deficit*. Dentre os motivos, destacam-se o fato de que existem famílias beneficiadas dentro da Faixa 1 que estão fora do perfil destinado a esta faixa, e nem sempre sendo contadas na estimativa do *deficit*; paralelamente à produção do PMCMV, existe o crescimento vegetativo e o aumento na necessidade de novas UHs; muitas unidades, principalmente nos municípios de maior porte, têm sido utilizadas para abrigar famílias removidas de outras áreas devido a obras de infraestrutura e mobilidade urbana; nem todas as unidades contratadas foram construídas; e, por último, pode ser mencionado também que a produção habitacional às vezes concentradas em determinados municípios tem atraído populações de municípios menores e de áreas rurais.

## **1.2. Intervenções governamentais para disseminação do PMCMV no estado do Ceará**

Retomando a questão central já estabelecida, a saber, que o Estado do Ceará tem enfrentado dificuldades na disseminação do programa, considerando os centros regionais e os demais municípios, tecemos algumas análises com base nos dados do PMCMV para os municípios cearenses que, a princípio, estariam enquadrados para realizar contratos nas modalidades atendidas com recursos do FAR, ou mesmo, com recursos aprovados pelo CCFGTS.

Na primeira fase, apenas 11 dos 42 municípios enquadrados – incluindo-se aqui tanto os metropolitanos como aqueles com população acima de 50 mil habitantes – conseguiram obter êxito na contratação. Isto levou o governo estadual, através da Secretaria das Cidades,

a estabelecer algumas medidas administrativas, considerando o *deficit* estadual, a disponibilidade de recursos e a representatividade política que as obras trazidas pelo PMCMV poderiam trazer. Vale lembrar que o governador eleito em 2015 foi Secretário das Cidades da gestão anterior, e tinha todo o interesse na contratação de novos empreendimentos pelo interior do Ceará (Tabela 8.5).

A tabela seguinte aponta que o Estado do Ceará obteve o segundo pior índice do Nordeste em termos de municípios enquadrados com empreendimentos contratados na primeira fase do PMCMV. Diferentemente, estados como Alagoas, Bahia, Pernambuco, Piauí e Sergipe tiveram quase todos os seus municípios atendidos.

Dentre os fatores causais levantados junto aos agentes envolvidos, podem ser mencionados: as más condições de infraestrutura urbana nos municípios, impedindo a aprovação dos contratos junto à Caixa Econômica Federal (CAIXA); o desinteresse do setor da construção civil local dadas as dificuldades encontradas na realização dos projetos mesmo na RMF; as condições precárias da mão de obra local; a indisponibilidade dos municípios na concessão de terras para HIS, ainda que a grande maioria tenha revisto seus planos, considerando o Estatuto da Cidade.

**Tabela 8.5.** PMCMV (1a fase): Nordeste – Estados, Municípios atendidos e enquadrados

UF	Total de Municípios		Municípios com pop. > 50mil		Municípios Enquadrados		Municípios Atendidos		Atendidos X enquadrados
	ABS.	(%)	ABS.	(%)	ABS.	(%)	ABS.	(%)	
AL	102	5,70	8	4,70	18	7,10	19	9,50	1,1
BA	417	23,20	43	25,30	56	22,10	49	24,50	0,9
CE	<b>184</b>	<b>10,30</b>	<b>33</b>	<b>19,40</b>	<b>42</b>	<b>16,60</b>	<b>11</b>	<b>5,50</b>	<b>0,3</b>
MA	217	12,10	22	12,90	32	12,60	22	11,00	0,7
PB	223	12,40	10	5,90	20	7,90	3	1,50	0,2
PE	185	10,30	35	20,60	48	19,00	49	24,50	1
PI	224	12,50	5	2,90	16	6,30	31	15,50	1,9
RN	167	9,30	8	4,70	14	5,50	10	5,00	0,7
SE	75	4,20	6	3,50	7	2,80	6	3,00	0,9
<b>Total</b>	<b>1794</b>	<b>100</b>	<b>170</b>	<b>100</b>	<b>253</b>	<b>100,00</b>	<b>200</b>	<b>100</b>	

Fonte: Ministério das Cidades e Caixa Econômica Federal do Ceará.

Por meio de entrevista, o Coordenador de Habitação da Secretaria das Cidades-CE apontou, dentre outras medidas adotadas para aumentar a adesão ao programa a criação de comitê para que os agentes envolvidos viessem ao reajuste de suas demandas quanto

às infraestruturas e às necessidades por terrenos; e a motivação do setor da construção civil a empreender esforços para abrir frentes de trabalho nestes municípios através da complementação de recursos da ordem de R\$ 8.000,00 por unidade, creditado pelo governo como contrapartida para os novos contratos.

Todavia, apesar dos esforços governamentais, ao final da segunda fase, apenas 16 municípios conseguiram aprovação de contratos com recursos do FAR, sendo que alguns desses novos integrantes eram da RMF. Destaque para o município de Eusébio, onde o único empreendimento contratado era para a Faixa 2 com recursos do FGTS, confirmando a opção dos gestores deste município para que o mesmo fosse destinado para investimentos do mercado imobiliário formal.

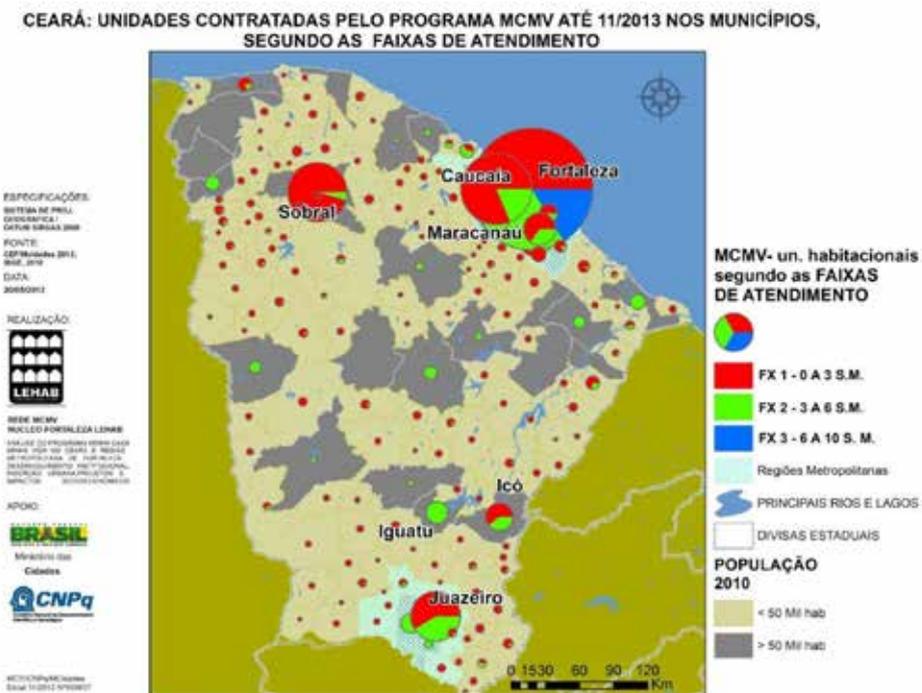
Através de trabalhos de campo realizados nos municípios do interior, verificou-se em conversas com os gestores locais que estaria em curso a contratação de novos empreendimentos da Faixa 1 do PMCMV para alguns daqueles considerados enquadrados, confirmando notícias veiculadas na mídia.

Algumas características comuns aos possíveis contratos nestes municípios podem ser apontadas: o porte do empreendimento na ordem de 500 unidades; a localização periurbana, via de regra diametralmente oposta às frentes de expansão do mercado imobiliário e dos empreendimentos das Faixas 2 e 3; a sinalização de uma segunda etapa do empreendimento no curto prazo; a realização por empresa com experiência neste ramo de serviço, tendo Fortaleza como sede; a proximidade do empreendimento do PMCMV em relação ao setor industrial; a unicidade tipológica do projeto e a adoção de casa térrea unifamiliar como tipo habitacional.

O exemplo obtido com o Município de Russas é emblemático, considerando a localização de conjunto habitacional com 500 unidades em terreno vizinho à indústria de calçados Dakota, numa das saídas da cidade. Apesar de amplos terrenos vazios nos interstícios entre a periferia e os bairros intermediários e pericentrais, a opção desta localização desencadeia problemas de inserção urbana para o futuro próximo. Situação semelhante pode ser visualizada no município de Iguatu, numa outra macrorregião estadual, onde um empreendimento similar será construído nas proximidades de planta industrial da mesma empresa. Por sua vez, no mesmo município tem-se a construção de alguns empreendimentos através do PMCMV para as Faixas 2 e 3 em terrenos de pequeno porte,

atendendo à demanda com maior capacidade de pagamento em terrenos melhor localizados<sup>5</sup>.

**Figura 8.1.** Municípios enquadrados e a difusão do PMCMV Faixas 2 e 3.



Disto, observa-se que mesmo para um centro regional com população de 30 mil habitantes na zona urbana, ao desconsiderar os instrumentos da política urbana, o programa pode favorecer a especulação imobiliária e a segregação residencial.

Situações como estas acima descritas indicam a necessidade de uma abordagem intersetorial na implementação deste programa, considerando que o porte dos empreendimentos deve estar condicionado à implantação de equipamentos sociais, às boas condições de circulação e dos meios de transporte, assim como acessibilidade às redes de abastecimento de água e de saneamento.

Ao atender às pressões pela construção de empreendimentos

<sup>5</sup> Podemos ainda citar a mesma situação em municípios de diferentes tamanhos demográficos e condições institucionais, como Quixerambim (71.887 em 2010) e Sobral (188.233 em 2010), onde se evidencia a implantação de conjuntos habitacionais do PMCMV periféricos e bem distantes da malha urbana consolidada.

maiores e concentrados num só terreno, ao priorizar o baixo custo do terreno como critério para a sua compra, tem-se como consequência o crescimento desordenado e disperso. Com isso, favorecem-se os proprietários de terras em setores intermediários entre o centro e a periferia, cujas glebas vazias passam a ser valorizadas em detrimento da perda de qualidade de vida dos futuros moradores e mesmo do abandono destas unidades pela ausência de cidade no seu entorno.

Disto resulta uma série de dificuldades na implantação de empreendimentos habitacionais de interesse social (Faixa 1), evidenciando problemas associados à dissociação entre as políticas urbana e habitacional, assim como a ineficácia dos instrumentos até aqui elaborados como os planos diretores municipais e os planos locais de habitação, que se mostram insuficientes para garantir o acesso à terra urbanizada para as demandas populares.

## 2. O PMCMV Na Região Metropolitana De Fortaleza

Levando em consideração a maior concentração do PMCMV na Região Metropolitana de Fortaleza (RMF), os estudos referentes aos resultados deste programa merecem ser aprofundados nesta escala, considerando seus impactos na metrópole. Nesta segunda parte do capítulo, pretende-se inicialmente apresentar alguns elementos sobre a estruturação da RMF, assinalando algumas características espaciais das suas atividades produtivas e das diferentes formas de moradia. Em seguida, busca-se analisar os resultados do PMCMV na RMF, apresentando sua distribuição segundo os diferentes municípios metropolitanos, considerando as distintas faixas do programa. Complementa esta parte um estudo sobre o quadro de agentes envolvidos em seus papéis e interesses, assim como os resultados decorrentes de sua localização, verificando-se os vínculos entre as condições de inserção urbana e a segregação residencial.

### 2.1. Como se deu a estruturação da Região Metropolitana de Fortaleza?

A RMF corresponde à quinta maior aglomeração urbana do Brasil em termos de contingente demográfico, totalizando, segundo censo demográfico do IBGE de 2010, mais de 3,6 milhões de habitantes. Considerando o Estado do Ceará, a RMF abriga mais de 40% da popu-

lação do Estado, resultado de sua condição como ponto de convergência histórico de fluxos migratórios estaduais, sendo gradualmente fortalecida por conta da concentração de investimentos em infraestruturas e da implantação de serviços.

Quando observada em seu papel na rede urbana cearense, a RMF centraliza uma rede urbana estadual macrocefálica, revelando a distribuição espacial desequilibrada da urbanização no Estado, confrontando-se com poucas cidades médias e com alguns centros regionais. Para além das disparidades demográficas, verificam-se iniquidades nas condições de acesso às infraestruturas e limitações nas condições de desenvolvimento institucional, especialmente quando se trata da capacidade do poder local na formulação de políticas públicas, na captação de recursos e na gestão de projetos.

Composta por 15 municípios, a RMF reúne mais de 70% da sua população na capital. A representatividade desta concentração demográfica ganha ainda maior importância se for considerada a ampla superfície metropolitana frente ao denso e conurbado espaço intraurbano que reúne Fortaleza e alguns municípios fronteiriços. Disto decorre a importância em compreender o processo de estruturação da metrópole a partir das alterações ocorridas na distribuição espacial das suas atividades produtivas, assim como das diferentes formas de produção habitacional.

As atividades industriais, outrora concentradas em algumas áreas próximas às ferrovias e ao porto do Mucuripe, passaram por intensas mudanças locais vinculadas ao processo de reestruturação produtiva e à consolidação de distritos e corredores industriais situados nos municípios periféricos da RMF. Destaque para o Distrito Industrial de Fortaleza, localizado no vizinho município de Maracanaú (a sul e ao sudoeste da Capital) e o eixo industrial que emerge ao longo da BR 116, atravessando os municípios de Horizonte e Pacajus (direção sudeste). Para estes municípios, deslocaram-se empresas do setor secundário situadas em Fortaleza, assim como algumas indústrias que migraram de estados das regiões Sudeste e Sul do país para o Ceará graças aos incentivos fiscais fornecidos pelo governo estadual. Os deslocamentos de indústrias de Fortaleza para os municípios vizinhos acabam por disponibilizar grandes áreas para empreendimentos comerciais e residenciais, especialmente por sua localização próxima às centralidades e às facilidades de transportes.

A distribuição espacial do setor terciário reflete uma centrali-

dade descontínua e articulada, mas também interfere profundamente na estrutura da RMF. Este sistema de espaços pode ser subdividido segundo duas características principais: primeiro, sob a forma de eixos que se dirigem do centro para as periferias diminuindo progressivamente sua intensidade de ocupação; segundo, sob a forma de “nós” onde se concentram comércio e serviços, realçando alguns subcentros localizados em bairros intermediários entre o Centro e a periferia de Fortaleza e nos municípios conurbados à capital.

Chama atenção que esta conformação da centralidade metropolitana interfira diretamente na valorização imobiliária de seus espaços, manifestando-se nas últimas décadas através de algumas dinâmicas: primeiro constituiu-se um eixo para o sudeste onde os empreendimentos imobiliários para famílias de maior renda deram continuidade às áreas de maior verticalização, conformando eixo de segregação diametralmente oposto ao eixo sudoeste, que concentrou ações das políticas habitacionais de interesse social (PEQUENO, 2002); segundo, emergem núcleos que concentram empreendimentos imobiliários em bairros intermediários e nos subcentros favorecidos com obras de mobilidade urbana (RUFINO, 2012).

Com relação à produção habitacional de interesse social, Fortaleza teve o seu processo de metropolização vinculado à implantação de grandes conjuntos produzidos através de políticas públicas com recursos do Banco Nacional de Habitação (BNH) e operacionalizados pela Companhia Estadual de Habitação (COHAB-CE), nos anos 1970 e 1980. Situados predominantemente em Fortaleza, Maracanaú e Caucaia, estes empreendimentos podem ser associados a algumas dinâmicas espaciais: a expansão industrial pretendida pelo estado; a indução do processo de conurbação entre a capital e os municípios vizinhos; a presença de enormes glebas vazias desprovidas de infraestrutura; o deslocamento de demandas oriundas de bairros pericentrais para a periferia indicando em ampla escala a segregação dos mais pobres nas franjas periurbanas.

Incapaz de atender às demandas sociais, a provisão habitacional pública disputa o protagonismo da produção de interesse social com o processo de favelização no atendimento às demandas das famílias de baixa renda, ampliando-se o número de áreas de ocupação, agravando-se, ainda, a precariedade habitacional e acirrando-se, também, as desigualdades socioespaciais. Anteriormente concentrada na capital, a irregularidade fundiária avançou junto aos municípios vizinhos,

desconcentrando o problema. Censos de favelas revelam que em 1973, Fortaleza tinha 81 favelas por 35 mil famílias. Em 1991, esses números passam para 314 assentamentos precários, os quais abrigavam 108 mil famílias. O recente levantamento de 2012 contabilizou 619 favelas, onde vivem aproximadamente 177 mil famílias.<sup>6</sup>

Vale lembrar que desde a extinção do BNH, a produção habitacional pelo Estado apresentou sensível queda. Nos anos 1990, a implantação de pequenos conjuntos associados a projetos de urbanização de favelas tornou-se a regra. Essa fase possui, dentre outras marcas: a redução do papel do governo estadual na produção habitacional; a chegada das ONGs como articuladoras dos movimentos sociais; a delegação de responsabilidades ao município desde a Constituição Federal de 1988, o qual não apresentava condições estruturais condizentes com o seu novo papel.

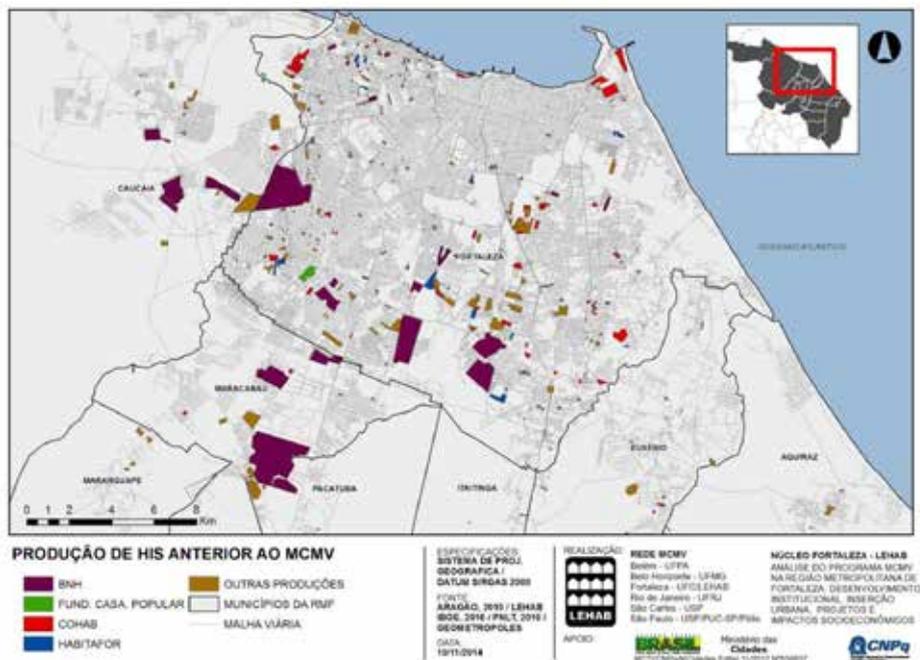
Só em meados dos anos 2000 passou-se a se apresentar diversidade e multiorientação na produção habitacional de interesse social. Justamente nesta década foi criada a Fundação de Habitação Popular (Habitafor), a qual passou a utilizar recursos oriundos de vários programas do Ministério das Cidades, abrindo diversas frentes de intervenção. Apesar das tentativas de formulação de política habitacional, assim como de realização de processos de planejamento, os projetos que vieram a ser implementados não seguiram critérios de escolha das áreas de intervenção, muito menos fizeram uso dos instrumentos da política urbana na definição das áreas de reassentamento.

Merece ser destacada, neste período, a concentração de esforços e recursos para intervenções em áreas de risco para a urbanização de favelas vinculadas a projetos de mobilidade urbana e para a provisão habitacional. Da mesma forma, chama atenção a adoção de diferentes estratégias na escolha de áreas para o reassentamento das famílias removidas: para uns, vazios urbanos próximos às centralidades, para outros, a periferia distante. A Figura 8.2 apresenta a localização dos conjuntos que antecedem o PMCMV, os quais se concentram ao oeste e ao sudoeste da RMF.

---

<sup>6</sup> Informações obtidas junto aos censos específicos para favelas realizados pela Fundação de Serviço Social em 1973, pela COHAB-Ce, em 1991, e pela Fundação Habitafor, em 2012.

**Figura 8.2.** Habitação de interesse social anterior ao PMCMV na RMF.



Fonte: Aragão (2010); IBGE (2010); Máximo (2012); Geométrópolis. Elaboração Lehab / Rosa (2014)

## 2.2. Como se deu a distribuição do PMCMV na RMF?

Desde o lançamento do PMCMV em 2009, observa-se um quadro de mudanças reorientando a produção habitacional, a ser discutida em trechos posteriores deste texto. Sobre o universo desta pesquisa, a Tabela 8.6 apresenta alguns dados do PMCMV quanto ao total de empreendimentos e de unidades habitacionais (UHs) por município segundo as diferentes faixas de renda contratados até 31 de dezembro de 2012 e sua representatividade no total de domicílios dos municípios.

O total de 29.859 UHs da RMF corresponde a quase dois terços do total contratado para o Ceará, incluídos os contratos na modalidade Oferta Pública de Recursos, que atingiu quase a totalidade dos 142 municípios com população menor que 50 mil habitantes. Entretanto, estas moradias correspondem a menos de 3% do total de domicílios da RMF, reduzindo, num primeiro momento, o seu impacto na estruturação da metrópole. Por outro lado, verifica-se que o programa reforça a concentração da produção habitacional na capital e nos

municípios de Caucaia e Maracanaú, onde grande parte dos conjuntos do período BNH/Cohab foi construída. Juntos, esses três municípios abrigam mais de 83% do total de UHs distribuídas em 114 empreendimentos, dos quais 43 estão na Faixa 1, indicando impactos futuros na estruturação da RMF. A grande quantidade de empreendimentos de menor porte nas Faixas 2 e 3, dado o pequeno porte dos condomínios, indica a dispersão do programa nos seus primeiros anos.

Em Fortaleza, o total de 16.746 UHs representa mais de um terço do total contratado para todo o estado do Ceará. Todavia, corresponde a apenas cerca de 2,3% do total de domicílios da capital. Destes, 8.672 unidades encontram-se na Faixa 1, indicando que apenas pouco mais da metade da produção habitacional do PMCMV se destinou à demanda de interesse social. Ainda em Fortaleza, vale ressaltar que 5.536 UHs contratadas tomam parte de um único empreendimento denominado Residencial Cidade Jardim, o qual inaugura a retomada da produção de grandes conjuntos na RMF.

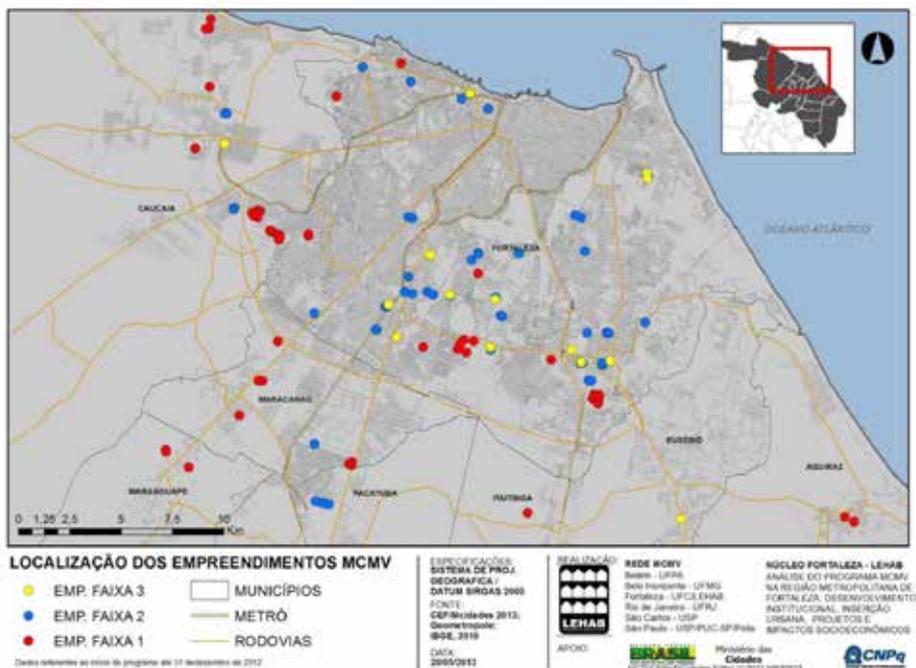
**Tabela 8.6.** Total de empreendimentos e UHs contratadas pelo PMCMV (2009 a 2012) na RMF

Município	Total emp.	Emp Fx.1	Total UHs	UHs Fx.1	UHs Fx.2	UHs Fx.3	% total UHs RMF	Total dom. 2010	UHs PMCMV /dom. 2010
Aquiraz	2	2	296	296	0	0	0,99	19.671	1,50
Cascavel	1	1	160	160	0	0	0,54	18.793	0,85
Caucaia	28	21	6.184	5.656	496	32	20,71	89.175	6,93
Chorozinho	1	1	312	312	0	0	1,04	5.459	5,72
Eusébio	1	0	74	74	0	0	0,25	12.711	0,58
Fortaleza	77	20	16.746	8.672	5.111	2.963	56,08	710.066	2,36
Horizonte	5	4	991	936	55	0	3,32	6.398	0,00
Itaitinga	1	1	176	176	0	0	0,59	15.676	6,32
Maracanaú	9	8	1.968	1.712	256	0	6,59	9.297	1,89
Maranguape	3	3	640	640	0	0	2,14	57.890	3,40
Pacajus	6	6	1.180	1.180	0	0	3,95	28.984	2,21
Pacatuba	5	1	1.132	396	736	0	3,79	17.587	6,71
Guaiúba	0	0	0	0	0	0	0	18.713	6,05
Pindoretama	0	0	0	0	0	0	0	5.341	0,00
São Gonçalo	0	0	0	0	0	0	0	12.011	0,00
Total RMF	139	68	29.859	20.210	6.654	2.995	100	1.027.772	0,03

Fonte: CAIXA/Mcidades (2013). Dados referentes até a data de dezembro de 2012. Elaboração Lehab (2013).

A Figura 8.3 apresenta o conjunto de empreendimentos do PMCMV abordados nesta pesquisa, cujo recorte espacial engloba Fortaleza e os municípios a ela conurbados, diferenciando-os quanto às três faixas de renda. Essa figura também evidencia alguns aspectos quanto à sua localização, sem fazer referência ao porte dos mesmos no que se refere ao número de unidades habitacionais, correspondendo cada ponto a um contrato. É visível a concentração de condomínios das Faixas 2 e 3 em Fortaleza, em sua maior parte nos bairros pericentrais e intermediários, entre o Centro e a periferia, enquanto os da Faixa 1 mostram-se periféricos e predominantes nos municípios conurbados à capital. Além disso, observa-se que os empreendimentos da Faixa 1 mostram-se concentrados na porção oeste da RMF, ao contrário das Faixas 2 e 3, que se posicionam ao leste

**Figura 8.3.** Localização dos empreendimentos do PMCMV (contratos) na RMF por faixa de renda



Sua distribuição espacial indica a presença, na fase inicial, de condomínios isolados, refletindo a limitação imposta pelas normativas do programa que restringiam os contratos a menos de 500 unidades, quando alguns resíduos de terra urbana não construída ainda foram

aproveitados. Todavia, em muitos casos observa-se a presença de condomínios justapostos, especialmente na periferia, onde os terrenos eram menos valorizados e com áreas maiores. No caso, a contiguidade se coloca como estratégia de redução dos custos e aumento do lucro por parte dos construtores. Todavia, desde a segunda fase do PMCMV, os novos contratos passam a contemplar empreendimentos que chegam a superar um total de 5.000 UHs, reproduzindo problemas do passado e reforçando ainda mais o problema da segregação residencial abordado neste capítulo.

### **2.3. Como se comportam os agentes envolvidos na produção do PMCMV?**

Considerando os agentes vinculados ao Estado, verificam-se amplas diferenças entre as distintas esferas de governo no que se refere ao reconhecimento de seus papéis, revelando visíveis contradições. Num extremo, há disputas e conflitos com vistas ao poder decisório comprometendo o andamento do programa; no outro, algumas parcerias são formadas de modo a facilitar a contratação de novos projetos, especialmente voltados para reassentamentos de famílias cuja remoção está associada às obras de mobilidade urbana.

Na esfera federal de governo, observa-se o amplo predomínio dos agentes financeiros como a Caixa Econômica Federal e o Banco do Brasil no comando do PMCMV por conta de sua maior capilaridade nos estados e de sua função como instituição que aprova e fiscaliza os projetos. Por sua vez, o Ministério das Cidades só consegue maior destaque quando da contratação de grandes empreendimentos, em especial aqueles que atendem a famílias removidas por obras de mobilidade urbana e de situações de risco.

Desde então, observa-se a expansão do PMCMV junto a estes centros mediante a contratação de empreendimentos de maior porte, indicando o efeito positivo das pressões promovidas pelos construtores. Todavia, a falta de infraestrutura urbana e as condições de desenvolvimento institucional destes municípios remanescem, trazendo preocupações quanto à localização destes conjuntos. A dissociação entre as políticas urbana e habitacional, ou mesmo a sua inexistência, tornam esta expansão do programa ainda mais alarmante, reiterando-se o predomínio da produção da moradia sobre o processo de planejamento.

Vale destacar que as prefeituras municipais pouco têm influído nos processos decisórios, dado que o PMCMV teve como objetivo maior a dinamização da economia mediante a produção habitacional. Para os casos estudados, constata-se que a atuação do poder local se restringe à indicação das demandas, à complementação de critérios e à realização de trabalho social, fazendo-nos lembrar da época em que a questão habitacional se restringia à Fundação de Serviço Social.

Em função da exacerbação da forma “condomínio horizontal” adotada para os empreendimentos do PMCMV na RMF, seria fundamental a realização de trabalho social junto aos moradores, especialmente para discutir as normas impostas pelos agentes operadores no uso dos espaços. Todavia, na ausência desse tipo de trabalho, alguns pontos têm gerado controvérsias como a necessidade de pagamento de taxas condominiais vinculadas a serviços públicos, agora delegados aos moradores. Por vezes, essas taxas superam o custo da prestação da moradia. Resta, assim, para o síndico morador do conjunto, a árdua tarefa do convencimento.

Em muitos casos sob a responsabilidade do município, o trabalho social a ser realizado antes, durante e depois parece se restringir à apresentação do imóvel aos moradores, os quais tomam conhecimento sobre as convenções de condomínio exigidas pelos financiadores. Longe de ser um trabalho participativo, a simples informação sobre as regras e obrigações findam por levar ao descrédito a organização social naquela nova forma apresentada à comunidade.

Referente à política urbana, é muito baixa a efetividade da legislação urbanística na definição das áreas para os PMCMV, não havendo o uso dos instrumentos do Estatuto da Cidade. Reitera-se a falta de interação entre as políticas urbana e habitacional, quando se contrapõem os planos diretores municipais e os planos habitacionais de interesse social. Pior ainda é a situação dos municípios metropolitanos, onde na ausência de articulação entre os planos diretores municipais, antevê-se o surgimento de problemas na implantação de conjuntos periféricos situados em áreas limítrofes, evidenciando a necessidade de planos de expansão urbana e habitacional metropolitano.

No caso de Fortaleza, as áreas escolhidas para a construção dos empreendimentos nas primeiras fases, em especial na segunda, correspondem àquelas menos recomendadas pelo plano dada a falta de infraestrutura urbana e de equipamentos, sendo inclusive denominadas como de requalificação urbana e de ocupação restrita pelo

plano diretor do município. Em Caucaia, percebe-se que o tamanho mínimo do lote definido pelo plano diretor foi desconsiderado, assim como a construção de condomínios em áreas ambientalmente vulneráveis.

No que se refere ao setor da construção civil e às empresas do setor imobiliário, no início do PMCMV observa-se a permanência de algumas empresas que haviam sido responsáveis por obras no âmbito do Programa de Arrendamento Residencial (PAR), produzindo para diferentes faixas e utilizando tipologias semelhantes.

Mantiveram-se, assim, os apartamentos agrupados em oito unidades em blocos de dois pavimentos. A adoção da forma condomínio permite maior intensidade no uso do solo. Todavia, esses empreendimentos, quando de maior porte e contíguos uns aos outros, levam à fragmentação socioespacial, causando impactos negativos nas relações sociais e mantendo famílias entremuros.

A contraposição entre as empresas locais e as grandes empresas nacionais se destaca no cenário da produção habitacional da RMF nestes últimos cinco anos, ocorrendo variações ao longo do tempo. Nos primeiros anos, quando os empreendimentos eram limitados a 500 unidades por contrato, as construtoras reunidas em torno do SINDUSCON-CE adotaram um projeto único para a Faixa 1. Por sua vez, as empresas maiores que migraram para a RMF lançaram condomínios quase que em sua totalidade para as Faixas 2 e 3, trazendo em sua bagagem um pacote de gerenciamento atrelado à verticalização de baixa altura e alta densidade, com edifícios com térreo mais três ou quatro pavimentos.

Chama atenção que a chegada das empresas do centro-sul do Brasil motivou as empresas locais, até então habituadas à produção imobiliária para famílias com maior poder aquisitivo, a aderirem ao PMCMV. Todavia, essas famílias desistem rapidamente desta empreitada, alegando, dentre outros motivos: o lucro reduzido, a morosidade da liberação dos recursos dada a burocracia excessiva dos financiadores, o aumento do valor da terra, e mesmo a percepção de *marketing* negativo por estarem produzindo habitação para classe média baixa.

Outro aspecto a ser considerado referente à chegada das empreiteiras do setor habitacional, como é o caso da mineira MRV, que firmou parceria com a construtora MAGIS visando atender à demanda das Faixas 2 e 3. A parceria atrela o pacote de concepção e gerenciamento da construção por parte da empresa de Minas Gerais à propriedade de

terrenos e inserção no mercado da empresa local, vinculada à maior incorporadora do estado, a BSPAR.

Novas frentes de expansão foram abertas através de condomínios em bairros tradicionalmente não atendidos pelo mercado imobiliário formal, dispersando a verticalização até então concentrada em poucos bairros sob a forma de sociedades com propósito específico. Todavia, em poucos anos verifica-se uma hipervalorização dos terrenos nestas novas áreas, desfazendo-se a cooperação entre as mesmas. Com isso, a MAGIS passa a se concentrar em empreendimentos de maior valor imobiliário, enquanto a MRV remanesce com o mesmo público-alvo, investindo em bairros periféricos de Fortaleza e, mesmo, nos municípios vizinhos.

Na segunda fase, os empreendimentos do PMCMV para a Faixa 1 tornaram-se de maior porte, ultrapassando a mais de cinco mil unidades, ficando, assim, mais atrativos para as grandes empresas da produção habitacional de interesse social. Num primeiro momento, a Construtora Fujita de capital local habilitou-se para a realização do primeiro grande conjunto, denominado Cidade Jardim, o qual ainda tomou parte da segunda fase do programa. Este grande conjunto localizado na periferia de Fortaleza, além de atender à demanda oriunda das remoções causadas pela obra do Veículo Leve sobre Trilhos, abrigou famílias de movimentos sociais que haviam promovido a ocupação desta gleba vazia.

Detentora de um cadastro com mais de 110 mil famílias, e tendo apenas cinco pequenos condomínios entregues até 31 de dezembro de 2012, só recentemente a Fundação de Habitação Popular de Fortaleza passa a interferir mais fortemente na produção de moradias de interesse social. Através de recursos obtidos junto ao Banco do Brasil, e se utilizando do apoio do Ministério das Cidades, a Habitafor busca retomar o seu papel no comando da provisão habitacional. As intervenções desta instituição favoreceram a aprovação de projeto na modalidade PMCMV Entidades, reunindo demandas de movimentos com o apoio da ONG CEARAH Periferia. Todavia, este empreendimento será implementado em periferia distante com envolvimento reduzido das entidades na discussão do projeto e na sua execução.

Além disso, entra em cena a empresa mineira Direcional, que consegue firmar grandes contratos situados nas bordas ao sul de Fortaleza, numa zona considerada pelo Plano Diretor como de ocupação restrita. Esses conjuntos preencherão grandes vazios nas proximidades

de alguns outros construídos ao final dos anos 2000, os quais apresentam graves problemas decorrentes de sua localização periférica, isolada e desprovida de serviços urbanos.

#### **2.4. Inserção urbana e segregação espacial**

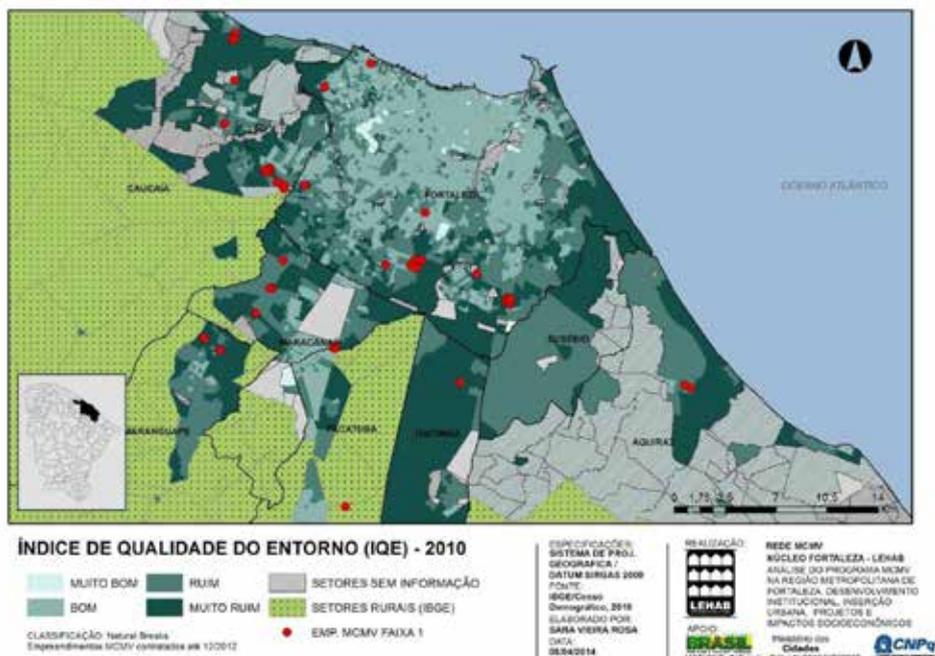
Desde o lançamento do PMCMV, o risco da segregação espacial foi levantado, antevendo-se os problemas associados à localização distante. Alguns pesquisadores já mencionavam o risco de implantação de conjuntos em periferias distantes, onde o acesso aos bens de consumo coletivo fosse dificultado (ROLNIK; NAKANO, 2009; FERREIRA, 2012). Foram apontados impactos decorrentes da produção de novas frentes de expansão homogêneas quanto ao perfil socioeconômico, nas quais as singularidades presentes nas comunidades que viessem a compô-las fossem obscurecidas.

Na RMF, a análise multiescalar quanto às condições de inserção urbana dos empreendimentos do PMCMV não apenas comprova que os receios apontados por pesquisadores tendem a ser confirmados, como também traz à tona outros problemas vinculados à segregação espacial. No caso, verificou-se que a segregação tende a ser aprofundada nos seguintes aspectos: primeiro, por conta de uma localização em que o acesso a bens de consumo coletivo não é garantido, ou seja, onde a acessibilidade às redes de infraestrutura e aos serviços urbanos sejam inexistentes ou negados; em seguida, quanto a sua localização periférica, complementando espaços residuais ou mesmo abrindo novas frentes de expansão, observando-se, com isso, o agravamento da segregação pela fragmentação territorial e pela vulnerabilidade socioambiental; por fim, a abordagem se dá pela homogeneidade do tecido social produzido, onde os efeitos perversos da monofuncionalidade e da guetificação se entrelaçam, atingindo de modo nefasto aqueles que foram deslocados para essas áreas.

O direito à cidade, considerando viver a cidade em sua integralidade, quase nunca é considerado nos projetos dos conjuntos habitacionais em questão. Observa-se que a localização dos empreendimentos na RMF se deu em setores que reúnem precariedades de diversas ordens, nos quais a qualidade de vida dos seus moradores fica comprometida. Através da construção de indicador sintético de qualidade do entorno, utilizando-se dados censitários do IBGE obtidos pela descrição do pesquisador referente ao logradouro público, constatou-se que 84%

de todos os empreendimentos da Faixa 1 foram construídos em áreas em que redes de infraestrutura de saneamento, pavimentação, arborização, qualidade das calçadas e iluminação pública foram classificadas como ruim ou muito ruim (Figura 8.4).

**Figura 8.4.** Índice de qualidade do entorno e inserção dos empreendimentos faixa 1 na RMF



Fonte de dados: CAIXA (2012); IBGE (2010); Geometrópoles. Elaboração LEHAB/ Rosa (2014)<sup>7</sup>.

Situados nas precárias franjas periféricas de Fortaleza e dos municípios a ela conurbados, verifica-se que os novos conjuntos, ao desfrutarem de infraestrutura urbana, se colocam num primeiro momento como exceções em relação ao entorno. Entretanto, no caso do esgotamento, a solução de unidade de tratamento descentralizada mostrou-se problemática na sua execução e manutenção. Em todos os condomínios visitados, os síndicos apontaram problemas de vazamento que expõem os moradores à insalubridade. Além disso, as más condições de pavimentação no entorno e a falta de passeios dificultam a locomoção e o acesso ao transporte comprometendo a mobilidade das pessoas.

<sup>7</sup> Para maiores detalhes sobre a construção do índice de qualidade do entorno ver: Rosa e Pequeno (2014).

O direito à cidade mostra-se negado quando se analisa a localização dos empreendimentos em relação à centralidade, reconhecida a partir das áreas que concentram de equipamentos de saúde, educação, comércio mais diversificado e outras atividades – ou seja, áreas que concentram empregos. No caso da RMF, buscou-se identificar essas concentrações do setor terciário mediante o uso do cadastro nacional de endereços para fins estatísticos disponibilizado pelo IBGE, observando-se a concentração de mais de 30% imóveis não residenciais por setor censitário. Com isso, evidencia-se a localização de empreendimentos concentrados a oeste, distante daqueles setores que correspondem às áreas de maiores centralidades da RMF.

Conforme constatado através do cruzamento das localizações dos conjuntos do PMCMV e informações do Censo 2010, foi percebido que os mesmos tendem a reforçar o processo de distanciamento da moradia em relação às concentrações de comércio e empregos na RMF, piorando o sistema de deslocamentos da cidade e, especialmente, a mobilidade das pessoas de menor renda. Isso tem ocorrido na medida em que a implantação dos conjuntos do PMCMV tem levado mais pessoas a morar nas bordas dos municípios conurbados a Fortaleza, próximas aos limites legais a sudoeste e sul da capital, processo que reforça uma tendência detectada em 2010 na pesquisa realizada pelo Núcleo do Observatório das Metrôpoles na qual as categorias menos privilegiadas de trabalhadores passam a se concentrar em maior intensidade nas periferias de Fortaleza, além de Maracanaú e Caucaia.

As áreas metropolitanas, junto ao limite sudoeste da Capital, registram, em 2010, os maiores percentuais de pessoas com maior gasto de tempo para deslocamento em direção ao local de trabalho na RMF. Em alguns bairros do sudeste de Caucaia, norte de Maracanaú, sul e sudoeste de Fortaleza, em torno de 15% dos trabalhadores dispõem diariamente entre uma e duas horas para chegarem ao local ao trabalho, fosse no mesmo município, fosse em outro.

As áreas em questão são distantes dos centros de seus municípios, inclusive de Fortaleza, onde se concentra a maior parte do comércio e dos empregos. Os conjuntos do PMCMV aí implantados, nas extremidades das malhas viárias e pouco conectados com outras localidades da cidade, impõem longos percursos, e são atendidos por poucos modais de transporte, em geral, apenas pelo transporte individual e pelo transporte público coletivo promovido através do ônibus.

Assim, recai sobre os novos e futuros moradores do PMCMV o

ônus do deslocamento diário com o custo do transporte, o tempo dispendido e o desgaste físico no trajeto casa-trabalho e casa-escola. Segundo os dados do Censo 2010, aproximadamente 20% das pessoas residindo nestas áreas que concentram os condomínios do PMCMV indicaram fazer o deslocamento diário de casa para o trabalho em até duas horas. Na ausência de comércio e serviços, o setor terciário informal começa a se expandir em volta dos empreendimentos do PMCMV como alternativa de geração de renda e sobrevivência. Além disso, apesar da proibição do programa, já se apresentam vários casos de pequenos comércios funcionando dentro das UHs dos condomínios.

Considerando o universo de condomínios da Faixa 1, constata-se que mesmo os equipamentos básicos não são disponíveis a todos. Postos de saúde e escolas de ensino fundamental encontram-se presentes no entorno de 10 dos 14 condomínios; escolas de ensino médio atendem a pouco mais da metade dos conjuntos; apenas seis dos condomínios dispõem de creches e centro de assistência social, e cinco deles possuem delegacias de polícia nas proximidades. Tudo isto revela a precariedade em que se encontram as áreas das cidades estudadas onde os empreendimentos do PMCMV vêm sendo construídos, assim como a negação do direito à cidade.

Analisando-se a localização dos empreendimentos da Faixa 1 do PMCMV com relação aos setores com maior vulnerabilidade social, constata-se a sua proximidade e sobreposição com as áreas que apresentam os piores índices, as quais se concentram nas bordas periféricas dos municípios conurbados a Fortaleza, assim como nas margens dos rios urbanos da RMF onde se localizam muitas das áreas de risco.

A localização dos empreendimentos sob a forma de condomínios fechados na periferia sinaliza para a complementariedade entre a segregação espacial e a fragmentação socioespacial. Situados em terrenos de menor custo pela falta de infraestrutura e pela distância do centro, estes novos pequenos conjuntos isolados ou agrupados representam a produção de uma cidade incompleta.

Destaca-se que alguns destes empreendimentos da primeira fase foram implantados em pequenos resíduos de tecido urbano situados em bairros compostos por loteamentos populares e favelas nos quais a forma condomínio murado estabelece barreiras entre semelhantes e compromete as relações sociais entre seus moradores e o entorno.

Na origem deste problema, podem ser apontados como fatores

causais: a intenção dos construtores em aumentar o número de unidades, contrapondo-se ao lote unifamiliar; a transferência de responsabilidades aos moradores com relação a iluminação pública, a segurança e mesmo o abastecimento de água, garantido por meio de castelo de água e motor.

Noutras situações em que os empreendimentos se localizam em áreas mais periféricas e menos densas, constata-se a presença de problemas vinculados às vulnerabilidades ambientais. A implementação em glebas ou quadras vazias de loteamentos periféricos interrompem córregos e linhas de drenagem natural, interferindo no escoamento das águas. A proximidade dos empreendimentos junto às lagoas denota a expansão da cidade em direção a setores com fragilidade ainda maior, evidenciando a abertura de novas frentes de expansão urbana em setores desprovidos de infraestrutura.

Por vezes depara-se, também, com a localização justaposta a grandes glebas vazias ainda não parceladas, que interferem negativamente nas condições de mobilidade e acessibilidade dos moradores. Expostos à uma situação de insegurança ladeados por grandes vazios, seus moradores passam a supervalorizar a reclusão trazida com os condomínios fechados. Situação ainda mais crítica tem sido identificada em novos conjuntos implantados em franjas periurbanas descontínuas configurando-se em situações de dispersão urbana, tanto em municípios periféricos da RMF, como em cidades médias e centros regionais do estado do Ceará.

No que se refere à homogeneidade do uso residencial e à predominância de um mesmo grupo social, observa-se que os novos empreendimentos têm promovido certa diferenciação na periferia e nas novas frentes de expansão urbana da RMF. Os novos conjuntos, ao se localizarem em contiguidade com antigos conjuntos habitacionais, trazem na tipologia arquitetônica e urbanística sua maior distinção. Na primeira fase, predominou o condomínio fechado composto por sobrados, o qual foi substituído na segunda fase por edifícios com até quatro pavimentos. Ambos, apesar do pequeno porte em termos de gabarito, trazem a verticalização para as bordas da cidade associada à alta densidade. Vale lembrar, ainda, a presença de assentamentos precários como favelas e loteamentos irregulares, cuja forma de produção habitacional informal e espontânea contribui com a diversidade morfológica constatada nas periferias da RMF.

Por outro lado, a ausência de espaços públicos coletivos nas peri-

ferias, associada ao conteúdo programático cada vez mais reduzido dos conjuntos implantados, decorre na baixa integração entre os seus moradores, comprometendo a sua sociabilidade e a integração com as vizinhanças. Tratando-se de um programa de produção habitacional, fica evidente a necessidade de que seja produzida a cidade. A falta de intersectorialidade do PMCMV também decorre na ausência de equipamentos coletivos públicos, o que tende a agravar os problemas sociais, já percebidos noutros momentos da nossa história da produção habitacional.

No caso, a violência do lado de fora dos muros e, mesmo, intramuros ganha espaço como um destes problemas, sendo mencionada como queixa recorrente pelos moradores. Fato é que mesmo com portaria, cercas elétricas e muros altos, os condomínios mostram-se vulneráveis como qualquer outro assentamento periférico. Síndicos ameaçados, imóveis tomados por terceiros devido à dívida com o tráfico, abandono de imóveis e, mesmo, homicídios foram relatados nas entrevistas. Além disso, houve depoimentos de moradores sobre assaltos no trajeto de casa para a escola ou para o trabalho, revelando a ausência da segurança pública nestas bordas da cidade.

A situação tende a ficar ainda mais alarmante, pois desde a segunda fase do PMCMV os empreendimentos tornaram-se maiores e mais distantes, atingindo mais de cinco mil unidades por contrato. Disto, emergem problemas vinculados à monofuncionalidade destes espaços periféricos, trazendo aos mesmos um cenário alarmante de guetificação.

### 3. Considerações finais

Antes de qualquer análise do PMCMV, é preciso entender que seu surgimento e respectiva implementação se relacionam com uma conjuntura caracterizada por uma profunda polarização entre as lutas pelo direito à cidade e o acirramento dos mecanismos de controle privado sobre a produção da cidade. Essas disputas se desdobram numa atuação dúbia e fragmentada do Estado, na qual se observa, ao mesmo tempo, a reorganização histórica de estruturas institucionais voltadas para o planejamento, em paralelo a uma ação desarticulada dessas estruturas, inviabilizando ou contradizendo muitos dos avanços esperados para o planejamento urbano e habitacional.

Nesse sentido é que percebemos, concomitantemente, a expansão

do crédito imobiliário promovida pelo Estado, conseguindo de maneira inédita incluir setores da sociedade antes excluídos pelo mercado imobiliário formal e a parceria desse mesmo Estado com a iniciativa privada, realizando projetos de urbanização associados a grandes remoções de população para conjuntos habitacionais distantes, cujos resultados imediatos são a precarização das condições de habitabilidade dos grupos removidos e a supervalorização do entorno das áreas modificadas.

Por outro lado, a precariedade e a escassez das infraestruturas na cidade também promovem acirramento na disputa por melhores localizações e intensificam a sua valorização junto ao mercado imobiliário. Setores da cidade marcados pela segregação passam a assimilar o processo de fragmentação pela inserção de novos grupos sociais e de barreiras físicas justificadas pela necessidade de segurança.

Assim, o direito à cidade apresenta-se seletivo, aumentando as heterogeneidades que marcam os espaços da periferia, em específico, e da cidade como um todo. A falta ou simulação de participação associada ao descompasso entre política urbana e habitacional criam um vácuo que favorece as intenções dos interesses do mercado imobiliário, impondo novas fragmentações à cidade.

No caso, o PMCMV, ao disponibilizar amplos recursos para a contratação de empreendimentos residenciais atendendo a diferentes faixas de renda a serem realizados pelo setor da construção civil, pôs em cheque os instrumentos da política urbana formulados nos últimos anos. Da mesma forma, ao nível local, colocou numa mesma arena os diferentes agentes sociais onde, num cenário otimista, poderiam ser pactuadas medidas que favorecessem a todos, ou num cenário pessimista, as disputas poderiam vir a se acirrar refletindo no aumento das disparidades socioespaciais. Para tanto, a RMF, historicamente marcada por suas desigualdades sociais traduzidas nas condições precárias de moradia para muitos e no privilégio com que poucos desfrutam dos benefícios da urbanização, representou um recorte espacial exemplar.

A concentração do desenvolvimento urbano em Fortaleza, para onde converge a maior parte dos investimentos em contraste com os outros municípios metropolitanos, a criação de instituições públicas municipais voltadas para o enfrentamento do problema habitacional na última década, as tentativas do governo estadual de retomar ações na produção habitacional, as dificuldades vivenciadas nos processos

de planejamento urbano na esfera municipal, a força dos oligopólios que comandam o setor imobiliário e as más condições de distribuição das redes de infraestrutura, para citar apenas algumas questões, são características cuja simultaneidade e sobreposição na RMF reforçam sua condição especial como objeto de estudo.

A articulação de escalas adotada como postura metodológica na presente pesquisa é reveladora das intrincadas relações que produzem o PMCMV e das diversas transformações que estão em curso a partir de sua implementação. A retomada dos grandes conjuntos habitacionais periféricos exemplifica este quadro de alterações, a qual julgamos primordial para os próximos anos do PMCMV, tendo em vista os impactos que devem causar no processo de estruturação da RMF, notadamente Fortaleza e os municípios a ela conurbados. Mesmo para os centros regionais do Estado do Ceará, é possível reconhecer possibilidades de implementação de empreendimentos habitacionais que venham a trazer efeitos perversos, intensificando o seu crescimento desordenado.

Num esforço de síntese, algumas recomendações podem ser aqui apontadas. Um primeiro aspecto a ser considerado diz respeito à necessidade de que os papéis dos agentes envolvidos no programa venham a ser revistos, especialmente em relação ao poder local, que se revelou distante dos processos decisórios, gerando grande parte dos problemas detectados. Como gestores dos processos de planejamento que viabilizaram a concepção e a implementação das políticas urbana e habitacional, os municípios não podem ter o seu papel reduzido ao estabelecimento de critérios complementares e à indicação de demandas sociais.

Especialmente frente à tendência que se aponta de ampliação do porte dos conjuntos habitacionais, é de fundamental importância a compatibilização das políticas urbana e habitacional nas suas diretrizes e nos instrumentos, bem como as demais políticas setoriais envolvidas com a expansão urbana, de modo a evitar prejuízos aos beneficiários e a conter os malefícios trazidos com a segregação espacial. Fazer uso das zonas especiais de interesse social do tipo vazios, utilizar instrumentos de combate à especulação imobiliária e aos consórcios imobiliários, vincular as demandas prioritárias definidas nos planos locais de habitação a terrenos vazios próximos habilitados ao uso residencial, assim como incluir nos conteúdos programáticos dos empreendimentos maior detalhamento dos equipamentos de uso coletivo são

algumas das medidas a serem tomadas de modo a facilitar a interação entre as políticas urbana e habitacional e outra a elas vinculadas.

Para tanto, a elaboração de planos de estruturação urbana para os setores em que o PMCMV passa a se concentrar de modo a amenizar os problemas vinculados à segregação decorrentes das condições de inserção urbana é um requisito a ser cumprido. Especialmente no caso das periferias, onde prevalecem os desmandos do setor imobiliário e a informalidade urbana, estes planos corresponderiam ao maior detalhamento em relação ao uso do solo, à densidade demográfica, à estrutura viária, à mobilidade, às necessidades por equipamentos sociais, às demandas por infraestruturas urbanas e à delimitação das áreas de preservação permanente urbana.

Numa escala mais próxima do empreendimento a ser contratado, considerando o seu entorno imediato, a formulação de diretrizes que favoreçam as relações de vizinhança dos empreendimentos com ênfase na implantação de equipamentos sociais, na continuidade viária e nos espaços livres, podem ser estratégias a serem adotadas com o intuito de se amenizar os impactos junto aos setores vizinhos. Com isso, problemas da segregação espacial potencializados com a fragmentação social que marcam os muitos microterritórios que compõem o tecido urbano podem vir a ser superados. Para tanto, a presença do Estado é primordial, seja no controle urbano no processo de aprovação destes novos empreendimentos – inclusive considerando os planos de expansão urbana supracitados –, seja na implementação de políticas públicas setoriais, seja na promoção de medidas que favoreçam a diversidade e o *mix* social. Repensar o trabalho social, na forma como vem sendo realizado, seria um primeiro e imprescindível passo a ser dado.

No âmbito dos empreendimentos, considerando os seus conteúdos programáticos, recomenda-se a abertura de possibilidades de diversificação do uso do solo como alternativa à monofuncionalidade que se observa nos grandes conjuntos. Cada vez mais periféricos e encaminhando-se pelas zonas de transição urbano-rural, esses novos empreendimentos se distanciam das centralidades existentes, colocando-se à mercê da informalidade urbana.

Por fim, dados os resultados arquitetônicos e urbanísticos até aqui obtidos em função da racionalização da construção no sentido de baratear os gastos e ampliar o lucro dos construtores, recomenda-se o incentivo a projetos que valorizem a diversidade tipológica, a flexibilidade de uso e a progressividade da construção.

Esses novos projetos, marcados pelo grande número de unidades habitacionais, fazem emergir novas formas nas periferias cada vez mais distantes, cujos problemas derivados das más condições de inserção urbana tendem a se agravar na ausência do Estado, na realização de um trabalho social mal conduzido e de curto prazo, na permanência da dissociação das políticas urbana e habitacional às demais complementares, e na inexistência de planos urbanísticos com diretrizes que os harmonizem com o entorno em diferentes escalas.

## **Referências**

FERREIRA, J. S. W. (org). **Produzir casas ou construir cidades?** Desafios para um novo Brasil urbano. SP: LABHAB – FUPAM, 2012.

ROLNIK, R.; NAKANO, K. As armadilhas do pacote habitacional. **Le Monde Diplomatique**, 05 mar. 2009.

RUFINO, M. B. C. **Incorporação da MetrÓpole:** Centralização do capital imobiliário e nova produção do espaço em Fortaleza. 2012. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

ROSA, S. V.; PEQUENO, L. R. B., 2014. **Panorama dos primeiros empreendimentos entregues do programa MCMV na Região Metropolitana de Fortaleza (RMF)**. 3º CHIS, 2014. Porto Alegre, 2014.

## CAPÍTULO 9

# Balanço da produção recente do Programa Minha Casa Minha Vida na região metropolitana de Belém

*José Júlio Ferreira Lima*

*Roberta Menezes Rodrigues*

*Juliano Pamplona Ximenes Ponte*

## Introdução

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) do governo federal impulsionou a produção de moradias por todo o país e alcançou números importantes em um período de sete anos. Segundo o governo federal, até março de 2016 eram 4.200.000 unidades habitacionais contratadas, 2.600.000 entregues, alcançando mais de 10 milhões de pessoas beneficiadas a um custo de cerca de 294 bilhões de reais. Esses dados, vistos isoladamente, apontam para resultados relevantes, tendo em vista as características da questão habitacional no Brasil, e certamente a existência de uma real demanda por moradia digna justificaria os números apresentados. Porém, o uso de fundos públicos para a viabilização de uma promoção habitacional em larga escala de forma dissociada de uma política de gestão urbana e de terras tem resultado, via de regra, na reprodução de processos conhecidos de exclusão social e de ganhos fundiários.

Como já sabido, o programa foi proposto e implementado como uma forma de socorrer o setor imobiliário e da construção civil brasileira que, após um período de intensa expansão focada na produção habitacional para renda média e média-baixa, e ancorada em condições mais favoráveis de financiamento de longo prazo, defrontou-se com a crise internacional resultante da quebra do sistema de financiamento de alto risco nos Estados Unidos, eclodida em 2008, e afetando as estruturas de um sistema financeiro cada vez mais globalizado (FIX; ARANTES, 2009; FIX, 2011; CARDOSO; ARAGÃO, 2013; ROLNIK, 2016).

Essas condições foram determinantes para o desenho do programa, que não pode ser entendido como uma política habitacional pensada para a escala nacional, mas que poderia contribuir na orientação do crescimento das cidades brasileiras. Ao contrário disso, o programa se estrutura a partir da noção da casa como mercadoria e não como direito, adotando a produção nova como modelo único de produção, desatrelada de estratégias que garantissem as condições de urbanidade e acesso à cidade de forma mais efetiva (FIX; ARANTES, 2009; AMORE; SHIMBO; RUFINO, 2015).

O que tem sido apresentado como resultado de pesquisas realizadas em diferentes cidades brasileiras aponta para efeitos semelhantes (AMORE; SHIMBO; RUFINO, 2015) e relacionados, dentro outras coisas, à:

- Homogeneização das soluções de projeto arquitetônico e urbanístico e das técnicas construtivas empregadas, independente das características físicas dos terrenos ou das condições bioclimáticas locais;
- Localização periférica e desfavorável dos empreendimentos, implicando inclusive na alteração e ampliação de perímetros urbanos;
- Processos de seleção da demanda habitacional pouco transparentes a partir da elaboração de cadastros pelas prefeituras
- Remoções forçadas utilizando os empreendimentos do programa para viabilizá-las;
- Pouca variação e incompatibilidade entre as tipologias habitacionais adotadas e a diversidade das composições familiares beneficiadas.

Tais efeitos estão relacionados às características que estruturam o programa, e que, mesmo nas diferentes regiões e cidades, é possível observá-los, com maior ou menor ênfase. Aqui é apresentado um quadro mais recente (final de 2015) sobre a produção do PMCMV na Região Metropolitana de Belém (RMB), no Estado do Pará, com destaque para os municípios de Belém e Ananindeua, frente a um cenário recente de mudanças no programa.

O presente texto busca apresentar um balanço preliminar da produção habitacional viabilizada pelo PMCMV na Região Metropolitana de Belém (RMB), tendo como referência o contexto

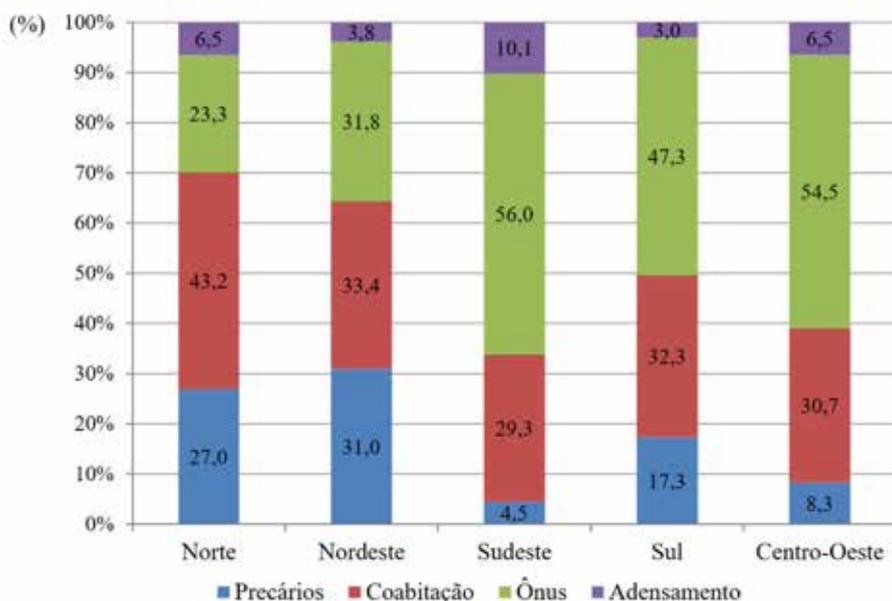
estadual, mas enfocando-o nas contratações de empreendimentos nas modalidades voltadas para as famílias de menor renda. Dá-se destaque à situação encontrada nos municípios de Ananindeua e Belém, por serem mais representativas de processos mais recentes quando da segunda edição do programa. Além disso, as contratações viabilizadas em Belém, apesar de ser o último município da RMB a ter projetos aprovados e construídos, lidera a produção de unidades no Estado com 9.462 unidades contratadas entre 2014 e 2015. Após esta introdução, o trabalho é dividido em duas partes: em uma primeira, é feita uma discussão sobre a produção habitacional do PMCMV no contexto nortista e no estado do Pará, buscando identificar seus efeitos sobre o *deficit* habitacional, tido como um dos principais argumentos para a proposição do programa. Apesar de indícios de diminuição de *deficit*, o trabalho relaciona tais números à realidade do Estado do Pará, onde tais resultados concentram-se em municípios-polo. Daí a importância de analisar a RMB e, mais particularmente, a situação do programa no município de Belém. Inclusive, considerando-se a diminuição de contratações nos demais municípios da RMB, quando da terceira fase do programa. Na segunda parte do trabalho, há um enfoque mais detalhado na performance do PMCMV no município de Belém a partir de dados referentes ao período compreendido entre a aprovação de uma lei municipal criada em 2013 para viabilizar empreendimentos do programa e o início de 2016. Ao final, são feitas considerações sobre a situação de Belém frente àquilo que já vinha ocorrendo no restante da RMB, especificamente quanto ao padrão de inserção urbana e da forma de participação da prefeitura municipal.

## 1. A produção do PMCMV na região norte e no Estado do Pará

A distribuição do *deficit* habitacional por região foi um fator de definição das metas do programa desde seu lançamento. Em 2013, o *deficit* habitacional brasileiro calculado pela Fundação João Pinheiro (FJP) era de 5,846 milhões de domicílios, ou 9,0% dos domicílios particulares permanentes e improvisados do país (FJP, 2015). Efetivamente, a região sudeste e a nordeste apresentam

um acúmulo de 70% do *deficit* nacional, estando concentrado nos estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Bahia, que se destacam pelos totais absolutos. Já a maior parte dos estados do Norte (Acre, Amapá, Rondônia, Roraima), assim como o Mato Grosso do Sul na região Centro-Oeste, apresentam os menores valores acumulados. Entretanto, quando os valores relativos são analisados, os estados da Região Norte e o Estado do Maranhão apresentam situações mais desfavoráveis.

**Gráfico 9.1.** Composição do *deficit* habitacional por componentes e regiões geográficas, Brasil, 2013.



Fonte: Dados básicos: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2013. Extraído de FJP (2015).

Dos estados da região Norte, o Pará era o que concentrava o maior *deficit* em números absolutos (294.394 mil domicílios), porém o Amazonas apresentava números relativos mais altos (18,6%) (ver Tabela 9.1). Em relação aos componentes do *deficit*, no caso da região Norte, destaca-se a coabitação e a precariedade habitacional (ver Tabela 9.2) (FJP, 2015).

**Tabela 9.1.** Deficit habitacional total por situação do domicílio e déficit habitacional relativo aos domicílios particulares permanentes e improvisados da região norte, UF e Região Metropolitana de Belém, 2013.

Especificação	2013			
	Total	Urbano	Rural	Total Relativo
Rondônia	45.286	42.608	2.678	8,2
Acre	28.047	20.205	7.842	12,8
Amazonas	178.195	154.709	23.486	18,4
Roraima	24.500	21.837	2.663	16,6
Pará	294.394	205.998	88.396	13,2
RM Belém	84.525	82.741	1.784	13,4
Amapá	21.488	18.929	2.559	11,0
Tocantins	61.088	43.861	17.227	13,3
<b>Total - Região Norte</b>	<b>652.998</b>	<b>508.147</b>	<b>144.851</b>	<b>13,7</b>

Fonte: Dados básicos: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) – 2013. Elaboração: Fundação João Pinheiro (FJP), Centro de Estatística e Informações (CEI). Extraído de FJP (2015).

**Tabela 9.2.** Deficit habitacional por componente e percentual do déficit habitacional por componente, segundo da região norte, UF e Região Metropolitana de Belém, 2013.

Especificação	Deficit habitacional							
	Componentes							
	Total				Em relação ao deficit habitacional total			
	Precários	Coabitância	Ônus	Adensamento	Precários	Coabitância	Ônus	Adensamento
Rondônia	7.301	12.906	21.184	3.895	16,1	28,5	46,8	8,6
Acre	12.717	8.364	6.269	697	45,3	29,8	22,4	2,5
Amazonas	42.569	80.726	36.403	18.497	23,9	45,3	20,4	10,4
Roraima	1.953	14.558	4.969	3.020	8,0	59,4	20,3	12,3
Pará	83.638	135.508	62.319	12.929	28,4	46,0	21,2	4,4
RM Belém	8.028	46.611	25.203	4.683	9,5	55,1	29,8	5,5
Amapá	8.441	8.699	3.836	512	39,3	40,5	17,9	2,4
Tocantins	19.519	21.128	17.455	2.986	32,0	34,6	28,6	4,9
<b>Norte</b>	<b>176.138</b>	<b>281.889</b>	<b>152.435</b>	<b>42.536</b>	<b>27,0</b>	<b>43,2</b>	<b>23,3</b>	<b>6,5</b>

Fonte: Dados básicos: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) – 2013. Elaboração: Fundação João Pinheiro (FJP), Centro de Estatística e Informações (CEI). Extraído de FJP (2015).

Algumas pesquisas demonstraram uma diminuição do *deficit* habitacional brasileiro, relacionando o resultado à produção do PMCMV. Mais recentemente, pesquisa realizada pela Federação das Indústrias de São Paulo (FIESP) e pelo Departamento da Indústria da Construção da FIESP (DECONCIC) demonstrou que, em 2010, o *deficit* habitacional era de 6,941 milhões de domicílios, passando para 6,198 milhões em 2014, acumulando uma queda de 2,8% ao ano (Portal Brasil, 2016; Observatório da Construção, 2016). Tal pesquisa apontou que a região Norte foi a que teve maior redução (-6,4% ao ano), seguida pelo Nordeste (-3% ao ano).

Ainda que os dados apontem para um recuo do *deficit* na região Norte, a produção habitacional do PMCMV na região Norte tem se concentrado nos municípios-polo das regiões metropolitanas, assim como na região Sul e Centro-oeste. Segundo a Caixa Econômica Federal (CAIXA), até 2015, as contratações do PMCMV na região norte eram principalmente da modalidade FAR (Fundo de Arrendamento Residencial), voltada para famílias com renda mensal de até 1.600 reais, que correspondem à Faixa 1<sup>1</sup> do programa. O Estado do Pará é o que apresenta maior número total de unidades contratadas em relação aos demais estados da região. Foram 83.512 unidades contratadas até 2015, sendo 5.533 UHs da modalidade imóvel rural, 76.638 UHs da modalidade FAR, e 1.341 da modalidade FDS (Fundo de Desenvolvimento Social). No Amazonas, foram 20.142 UHs contratadas via FAR e 3.952 UHs na modalidade imóvel rural. Nos demais estados, destaca-se a produção através da modalidade imóvel rural, tendo o Estado de Rondônia o que concentra o maior número de unidades (6.499 UHs) (ver Tabela 9.3). Todavia, os números mostram uma baixa adesão dos estados do Acre, Roraima e Amapá, possivelmente em função da quantidade limitada de empresas interessadas nesse tipo de produção e a adequação do custo de produção regionalmente aos valores do programa.

---

<sup>1</sup> Os dados disponibilizados pela CAIXA não apresentam total para as demais modalidades de contratação (Faixa 2 e Faixa 3), uma vez que são viabilizadas por diferentes bancos (CAIXA, Banco do Brasil, etc.). Assim, os dados apresentados referem-se às contratações das modalidades voltadas para as famílias de menor renda.

**Tabela 9.3.** Total de Unidades Habitacionais contratadas por tipo de empreendimento por estado da Região Norte, 2015.

Estados da Região Norte	UH's por Tipos de Empreendimento			
	Imóvel Rural	FAR	FDS	Total
<b>Pará</b>	5533	76638	1341	83512
<b>Acre</b>	1076	4326	0	5402
<b>Amazonas</b>	3952	20142	2010	26104
<b>Amapá</b>	333	6334	0	6667
<b>Rondônia</b>	6499	9474	441	16414
<b>Roraima</b>	249	0	0	249
<b>Tocantins</b>	295	12383	277	12955
<b>Total - Região Norte</b>	<b>17937</b>	<b>129297</b>	<b>4069</b>	<b>151303</b>

Fonte: CAIXA (2015).

A implementação do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) no Estado do Pará está associada ao enfrentamento do acúmulo do crescente *deficit* de moradia no conjunto do seu território. Em que pese a diversidade geográfica paraense, o programa, ao ser implementado no Estado, tem como característica comum sua desarticulação com estratégias de desenvolvimento urbano nos municípios, tendo o preço da terra como principal determinante do processo (CARDOSO; MELO; GOMES, 2015). Ao que se soma a falta de capacidade técnica das prefeituras e continuidade de projetos políticos locais voltados unicamente para a eleição de partidos políticos sem compromisso com o acúmulo recente na discussão em torno da operacionalização do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e do plano estadual de habitação (HOLANDA, 2011).

No contexto da região Norte, o Estado do Pará apresenta um número significativo de contratações nas diversas modalidades do PMCMV. No momento em que o programa chega a uma terceira edição, torna-se oportuna uma avaliação sobre o total das contratações nos últimos anos, considerando suas modalidades. Os dados do ano de 2015 indicam que foram contratados empreendimentos em 63 dos 143 municípios do estado, um total de 83.512 unidades entre imóveis rurais, FAR e FDS, sendo que na Região Metropolitana de Belém (RMB) está concentrada 33,70% da produção de unidades habitacionais do Estado. As duas maiores cidades de lá, depois da RMB, concentram respectivamente 5,95% das contratações em Marabá (sudeste do Estado) e 5,37% em Santarém (oeste do Estado).

Segundo dados disponibilizados pela CAIXA, no Pará, até 2015, o total de unidades habitacionais contratadas era de 83.512, o que representa 55,20% do conjunto da Região Norte, sendo 5.533 imóveis rurais (6,63% do total do Estado), 76.638 FAR (91,77%) e 1.341 FDS (1,61%). A distribuição no Estado, considerando os cinco municípios com maior número de unidades, está representada na tabela a seguir.

**Tabela 9.4.** Cinco municípios do Estado do Pará com maiores números de U.H. contratadas, em números absolutos e percentuais de totais do estado, 2015.

Município	Total U.H.	% do total do estado
Belém	9.462	11,32%
Ananindeua	8.483	10,15%
Castanhal	5.095	6,10%
Marabá	4.968	5,95%
Santarém	4.489	5,37%
<b>Total do estado</b>	<b>83.551</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: CAIXA (2015).

No contexto da RMB, houve uma concentração de empreendimentos voltados para a Faixa 1 (FAR) e Faixa 2 (FDS) no município de Ananindeua desde o lançamento do programa até o ano de 2012, e uma persistente dificuldade de viabilização de empreendimentos na capital, Belém, que só se altera em 2013. Os dados da CAIXA sobre contratações do programa revelam que entre janeiro e dezembro de 2013 houve um aumento no número de contratações nos municípios mais próximos do centro metropolitano, como Ananindeua, Belém e Castanhal. Ananindeua é o município que se destaca pelo número de contratações nas três faixas de rendas atendidas pelo programa, com um total de 14.672 unidades contratadas até 2013, tendo havido um aumento de cerca de 20% no número de unidades contratadas para a Faixa 1 em 2013, sendo 3.392 unidades contratadas somente em 2013, contra as 2.807 unidades contratadas durante o triênio anterior (2009-2012). Em Belém, onde o programa não havia viabilizado nenhum empreendimento da Faixa 1 até final de 2012, houve, a partir de 2013, a contratação de 4.174 unidades habitacionais para este segmento, distribuídas entre cinco empreendimentos com predominância da tipologia vertical (ver Tabela 9.5).

Nos outros municípios, a tendência foi a diminuição no número de contratações, inclusive em outras regiões do Estado. Municípios

com menor importância na hierarquia de cidades da RMB (Benevides, Santa Bárbara e Santa Isabel do Pará) apresentaram baixo número de contratações para a Faixa 1 em 2013 e continuam a figurar entre os municípios com menor produção habitacional do PMCMV na RMB, por se constituírem como municípios desconectados da malha metropolitana conurbada, com perfil agrícola e baixa atividade do setor imobiliário. Para a Faixa 2, esses municípios permanecem sem contratações em função do incipiente dinamismo econômico e da pouca capacidade de absorver a produção para esta faixa, não sendo atrativas para as empresas que atuam para o segmento.

Quanto às contratações da Faixa 2, em 2013, houve a contratação de 718 unidades em Belém, correspondendo a um aumento de cerca de 300% em comparação com o triênio de 2009 a 2012. Além da capital metropolitana, o município de Castanhal também registrou crescimento no número de unidades contratadas para esta faixa, passando de 416 unidades até 2012 para 716 em 2013, aumento de cerca 72%. Quanto ao panorama da Faixa 3, a tendência foi a não contratação para esta faixa no período recente, sendo que apenas o município de Ananindeua viabilizou produção habitacional para o segmento neste no último ano, com contratação de 516 unidades habitacionais (ver Tabela 9.5).

**Tabela 9.5.** Quadro comparativo entre o número de unidades habitacionais contratadas pelo PMCMV no triênio de 2009 a 2012 e as unidades contratadas no ano de 2013, na RMB.

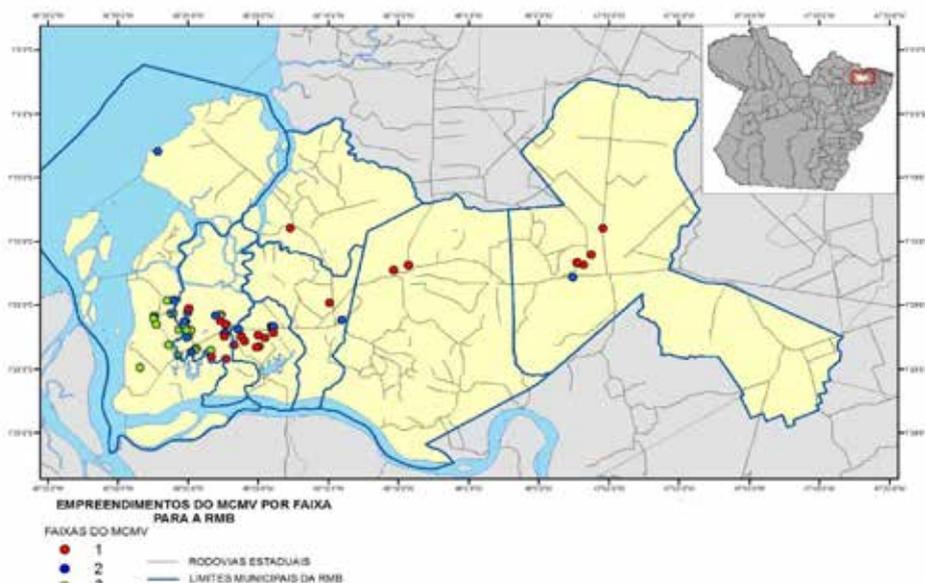
Municípios	Unidades Habitacionais contratadas					
	FAIXA 1		FAIXA 2		FAIXA 3	
	Contratações antigas (Até dez 2012)	Novas contratações (Até dez 2013)	Até dez 2012	Até dez 2013	Até dez 2012	Até dez 2013
Ananindeua	2.807	3.392	2.021	1.795	4.141	516
Belém	-	4.174	169	718	2.178	-
Benevides	712	531	96	-	-	-
Castanhal	2.897	2.188	416	716	360	-
Marituba	5.807	-	1.580	424	1.136	-
Santa Bárbara	221	-	-	-	-	-
Santa Isabel do Pará	1.638	500	-	-	-	-
<b>Total RMB</b>	<b>15.076</b>	<b>12.117</b>	<b>4.282</b>	<b>3.873</b>	<b>7.815</b>	<b>516</b>

Fonte: CAIXA (2013).

A qualidade da inserção urbana de tal produção, até 2013, caracterizava-se pela localização periférica dos empreendimentos voltados

para a Faixa 1 (localizados em principalmente em Ananindeua e Marituba) e priorização das melhores localizações para a Faixa 2 e 3 (em Ananindeua e Belém), resultando na acentuação do caráter especulativo do mercado de terras na RMB através da incorporação de terras nas franjas do tecido urbano contínuo, resultando na ampliação de uma malha metropolitana dispersa, dispendiosa e de difícil conexão com a rede de infraestrutura urbana e de serviços existentes (LIMA *et al.*, 2013; 2015).

**Figura 9.1.** Localização dos empreendimentos do PMCMV e a localização de equipamentos nos municípios da Região Metropolitana de Belém contratados até 2012.



Fonte: CAIXA (2013). Elaboração: LABCAM FAU-UFPA (2013).

Observa-se que o fato de não haver empreendimentos contratados para a Faixa 1 em Belém de 2009 até 2012 ilustra a dinâmica imobiliária desse momento específico, que se encontrava voltado para o atendimento das faixas de rendas médias, impulsionada pela demanda existente e pelas condições favoráveis de financiamento habitacional e aumento da renda. Assim, as reservas fundiárias localizadas na área de expansão de Belém, em especial ao longo do eixo da Avenida Augusto Montenegro, foram utilizadas para a construção de condomínios verticais fechados e para a viabilização de empreendimentos de grande porte como *shopping centers*, faculdades e super-

mercados, consolidando um novo eixo de valorização imobiliária da cidade traduzido como a “Nova Belém” (VENTURA NETO, 2012; LIMA *et al.*, 2013; 2015).

Esse quadro se altera a partir de 2013, em especial pela viabilização de contratações de empreendimentos para a Faixa 1 na capital, Belém, e a redução ou ausência de novos empreendimentos dessa modalidade nos demais municípios. Até dezembro de 2015, o número total de unidades era de 32.402, sendo 455 UHs contratadas pela modalidade imóvel rural, 31.527 através da modalidade FAR, e 420 pelo FDS. A tabela a seguir apresenta os números de contratações por modalidade para os municípios da RMB.

**Tabela 9.6.** Número de unidades habitacionais contratadas por tipo de empreendimento nos municípios da RMB, 2015.

Município	Tipo			
	Imóvel Rural	FAR	FDS	Total
Ananindeua	0	8483	0	8483
Belém	100	9038	324	9462
Benevides	0	1243	0	1243
Castanhal	0	5085	0	5085
Marituba	0	5807	96	5.903
Santa Barbara do Pará	0	221	0	221
Santa Isabel do Pará	355	1650	0	2005
<b>Total – RMB</b>	<b>455</b>	<b>31527</b>	<b>420</b>	<b>32402</b>

Fonte: CAIXA (2015).

Nesse cenário, Belém e Ananindeua se afirmam como os polos de localização da produção do PMCMV na RMB, consolidando ainda mais o processo de conurbação entre os dois municípios. Na perspectiva intraurbana, essa produção habitacional significa a criação de novos eixos de expansão urbana, ainda que de forma desconectada da malha urbana existente (ao norte em Belém e ao sul em Ananindeua), ocupando áreas até então vegetadas e próximas a áreas de interesse para a preservação ambiental. De forma secundária, aparecem Marituba e Castanhal, com um total de contratações aproximado, porém sem provocar alterações na estrutura urbana metropolitana.

## 2. A produção no município de Belém

A primeira fase do programa na RMB foi caracterizada pela utilização de um estoque de terras da Companhia de Habitação do Estado do Pará (COHAB-PA) – localizado fora da capital, Belém, e principalmente no município de Ananindeua –, como forma de viabilizar empreendimentos voltados para a Faixa 1 (LIMA *et al*, 2013). No caso de Belém, como demonstrado anteriormente, a produção habitacional entre 2009 e 2012 acompanhou a dinâmica imobiliária que já se encontrava aquecida na cidade e priorizou a produção de empreendimentos voltados para as Faixas 2 e 3 do programa.

Porém, a dificuldade de “rodar” o programa na capital foi também resultado da falta de estratégia para a viabilização deste para as famílias de menor renda em um contexto de maior dinâmica imobiliária, havendo uma ausência de estratégias de aplicação de instrumentos urbanísticos que poderiam contribuir para a efetivação de uma política de habitação social no município. A não demarcação de ZEIS em terrenos vazios, a não cobrança de outorga onerosa, a não aplicação de instrumentos como o PEUC e IPTU progressivo no tempo, ou ainda a falta de um plano de expansão para a cidade, são exemplos desse vazio de gestão urbana e planejamento que permanece em Belém e que, no momento de implementação do programa, poderia ter sido decisivo. Ao mesmo tempo, demonstra a força do mercado imobiliário aliada às forças políticas conservadoras que têm impedido sistematicamente a aprovação da regulamentação dos instrumentos urbanísticos previstos no Plano Diretor da cidade e o avanço de uma prática de gestão urbana mais inclusiva.

A mudança do cenário em Belém se dá no contexto de uma nova gestão municipal, que buscou criar as condições para a viabilização da produção para a Faixa 1. Isso implicou na aprovação de uma lei municipal específica (Lei nº 9014/2013), que instituiu parâmetros especiais e incentivos para a promoção de empreendimentos de HIS através do PMCMV no município. O “Programa Viver Belém”, como foi chamado pela administração municipal, estabeleceu diferentes tipos de incentivos. Para as famílias e empreendimentos da Faixa 1, a lei estabelece a isenção de IPTU, ITBI e ISSQN.

Como alterações urbanísticas, são admitidos usos comerciais em unidades unifamiliares, exigência de 40% de vagas de estacionamento

e edificação de 100% do pavimento térreo. Esses parâmetros flexibilizam consideravelmente a regulamentação para HIS existente no município, permitindo um maior adensamento, tornando o programa mais vantajoso para as empresas. A qualidade urbanística dos empreendimentos permanece como uma questão a ser avaliada futuramente, uma vez que nenhum empreendimento foi entregue ainda.

Após a aprovação da lei, a Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB/PMB) iniciou o processo de cadastramento de possíveis beneficiários através de meio eletrônico e presencial, resultando num cadastro de cerca de 70 mil inscritos, que ainda está sendo processado pela SEHAB. Complementarmente ao cadastro, foram definidos pelo Conselho Municipal de Habitação os critérios locais de priorização dos beneficiários<sup>2</sup> somados aos critérios de enquadramento (renda compatível com a modalidade e não ser proprietário de imóvel) e os critérios nacionais (famílias residentes em áreas de risco ou insalubres ou que tenham sido desabrigadas, famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar e famílias de que façam parte pessoa com deficiência), conforme a portaria nº 412/2015 do Ministério das Cidades.

Ao todo são 9462 unidades habitacionais contratadas e em construção em Belém voltadas para as famílias que se enquadram na Faixa 1 (ver Tabela 9.7; Figura 9.2), sendo 100 UHs na modalidade imóvel rural, localizados na Ilha de Mosqueiro, 324 UHs na modalidade entidades (FDS) e o restante na modalidade FAR. Os projetos localizados na porção continental do município têm tipologia vertical e devem formar condomínios fechados. A exceção são os empreendimentos unifamiliares localizados nas ilhas de Caratateua e Mosqueiro, em função do perfil habitacional das ilhas.

---

<sup>2</sup> Famílias que habitam ou trabalham a, no máximo, três quilômetros de distância do centro do empreendimento, legitimado com apresentação de comprovante de residência; famílias residentes no município há no mínimo três anos, legitimado com a apresentação de comprovante de residência; e famílias em situação de coabitação involuntária, comprovando por autodeclaração do candidato.

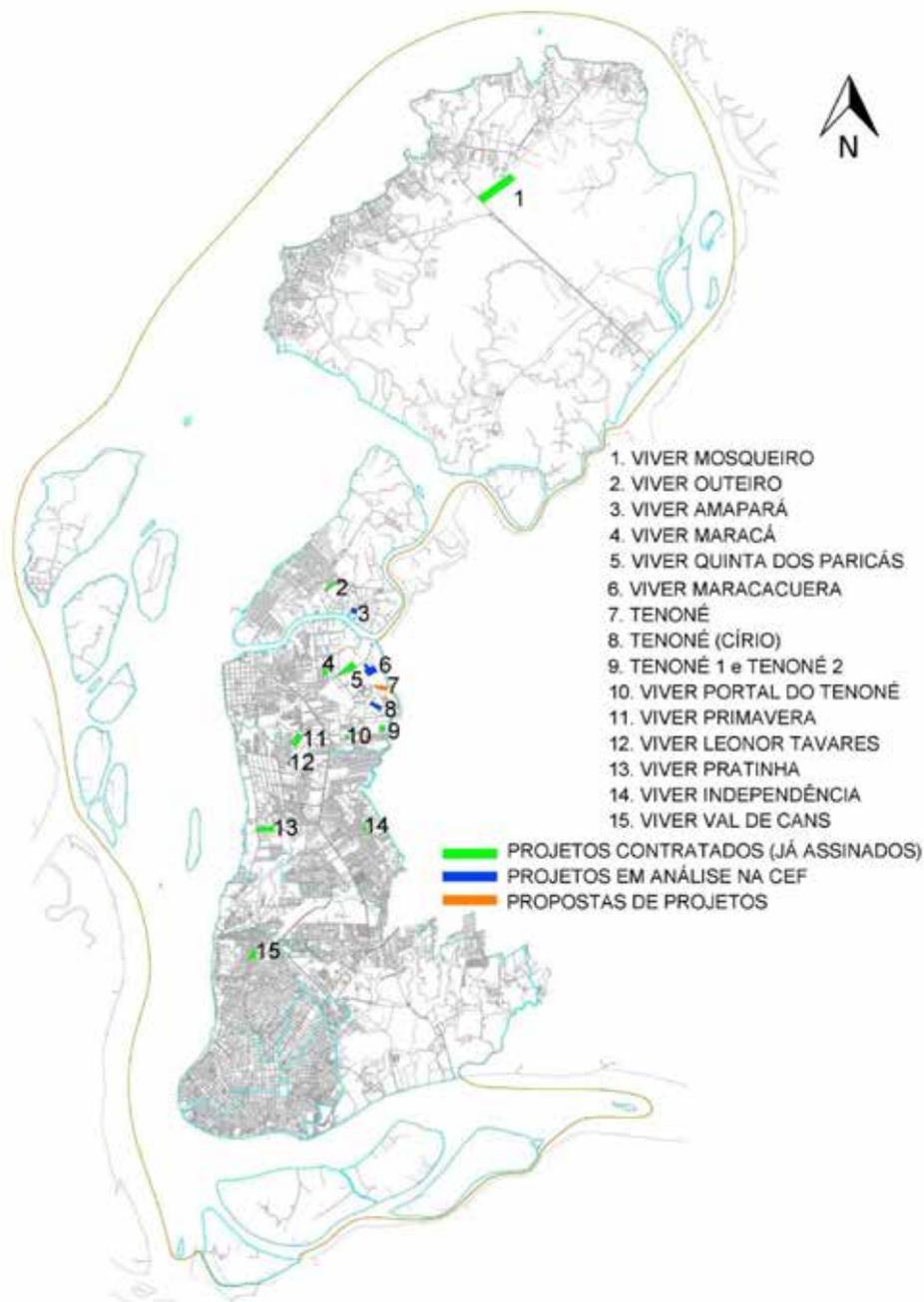
**Tabela 9.7.** Empreendimentos e unidades contratadas através do PMCMV no município de Belém, por modalidade, 2015.

Nome do Empreendimento	Unidades	Valor	Data Contratação	Construtora	Modalidade
AGRICULTOR GI	50	1.575.000,00	26/09/2014	CONS NAC SERING	Imóvel Rural
EXTRATIVISTA GI	50	1.575.000,00	26/09/2014	CONS NAC SERING	Imóvel Rural
FDS/ENTIDADES/ OFAM/2013	324	1.865.638,00	16/08/2013	ONG OFAM	FDS
CONJUNTO HABITACIONAL VIVER INDEPENDENCIA	352	21.824.000,00	05/02/2014	SOTARE	FAR Alienação
RES VIVER VAL DE CANS	1152	71.424.000,00	27/12/2013	BUILDING CONSTR	FAR Alienação
RESIDENCIAL QUINTA DOS PARICAS	2720	168.640.000,00	25/03/2014	SPE* PARICÁS	FAR Alienação
RESIDENCIAL TENONE II - 1A. ETAPA	384	23.749.009,30	01/07/2014	ENGEFIX CONSTRU	FAR Alienação
RESIDENCIAL TENONE II - 2A. ETAPA	96	5.952.000,00	01/07/2014	ENGEFIX CONSTRU	FAR Alienação
RESIDENCIAL VIVER MARACA	550	34.100.000,00	25/06/2013	MULTIPLA COMERC	FAR Alienação
RESIDENCIAL VIVER MOSQUEIRO	1000	61.890.380,00	20/12/2013	MD CONSTRUTORA	FAR Alienação
RESIDENCIAL VIVER OUTEIRO	1008	62.496.000,00	21/02/2014	SPE* OUTEIRO	FAR Alienação
RESIDENCIAL VIVER PORTAL DO TENONE	304	18.802.400,00	19/02/2014	SOTARE	FAR Alienação
RESIDENCIAL VIVER PRATINHA	768	47.616.000,00	27/12/2013	SPE* PRATINHA	FAR Alienação
RESIDENCIAL VIVER PRIMAVERA	704	43.608.720,73	23/12/2013	MAPE	FAR Alienação
<b>Total</b>	<b>9462</b>	<b>565.118.148,03</b>	-	-	-

Fonte: CAIXA (2015). Nota: SPE\*- Sociedade de Propósito Específico.

Até início de 2016, além dos empreendimentos aprovados, haviam outros empreendimentos em análise na Caixa Econômica Federal, totalizando 4400 UHs e outras 1224 UHs em estudo, porém, até agosto de 2016 nenhum novo empreendimento havia sido aprovado no município.

**Figura 9.2.** Localização dos empreendimentos FAR contratados do PMCMV em Belém, em análise na CAIXA e em estudo, 2015.



Fonte: SEHAB/PMB (2016).

Cabe destaque para o empreendimento proposto pela Companhia de Habitação do Estado do Pará – COHAB/PA, chamado de Quinta dos Paricás, localizado ao norte de Belém, próximo ao distrito industrial, às margens do igarapé Ananin. O empreendimento, chamado de bairro planejado, compreende a produção de UHs para as Faixas 1, 2 e 3, com aproximadamente 7.000 UHs ao todo e a provisão de infraestrutura e equipamentos públicos e de lazer. A primeira etapa, que se encontra em execução, é voltada para a Faixa 1 e prevê a construção de 2.720 UHs verticais. A segunda etapa, voltada para as faixas 2 e 3, devem totalizar 3.922 UHs, porém com diferentes tipologias (casa térrea, de dois e três quartos, sobrado de dois quartos e apartamentos de dois e três quartos). As figuras abaixo ilustram as tipologias habitacionais e o projeto urbanístico do empreendimento Quinta dos Paricás, em Belém.

**Figuras 9.3 e 9.4.** Ilustração das tipologias habitacional vertical e sobrado (Faixas 1 e 2) do empreendimento Quinta dos Paricás (PMCMV) em Belém.



Fonte: COHAB-PA (2015).

**Figuras 9.5 e 9.6.** Ilustração das tipologias habitacionais horizontais (Faixas 2 e 3) do empreendimento Quinta dos Paricás (PMCMV) em Belém.



Fonte: COHAB-PA (2015).

A localização do empreendimento Quinta dos Paricás evidencia a participação do PMCMV na consolidação do padrão de urbanização da área de expansão de Belém. De fato, o processo recente de viabilização de empreendimentos do PMCMV em Belém veio reforçar as tendências de ocupação do território municipal localizado ao longo dos principais eixos rodoviários de acesso aos demais distritos de Belém e ao Município de Ananindeua. Os empreendimentos em Belém concorrem para o adensamento de terrenos não ocupados localizados nos interstícios de conjuntos habitacionais, ocupações e condomínios fechados localizados ao longo dos bairros acessados pela

Avenida Augusto Montenegro em direção ao Distrito de Icoaraci, que é o caso do Empreendimento Quinta dos Paricás e nos bairros localizados entre Belém e Ananindeua, ao longo da Rodovia Mário Covas, localizada no limite entre os dois municípios. Naquele empreendimento, como em outros, há problemas de ordem ambiental em função da existência de cursos d'água de diferentes tamanhos, alguns totalmente comprometidos pelo despejo de esgotos oriundos de assentamentos anteriores e diante da falta de projetos mais bem resolvidos, os empreendimentos do PMCMV representam a agudização de poluição e falta de articulação urbanística nestas áreas.

**Figura 9.7.** Ilustração do plano urbanístico do empreendimento Quinta dos Paricás (PMCMV) em Belém.



Fonte: COHAB-PA (2015).

Esse processo se sobrepõe à ausência de diretrizes e de definição de parâmetros pelo município que possam orientar essa produção de forma a garantir melhores condições do processo de expansão urbana, que acaba por receber, como ônus, um passivo diversificado de demandas resultantes desse tipo de produção. Chamamos atenção

para as implicações ambientais de tal produção em uma área que requer atenção dada a condição de fronteira ambiental de importância metropolitana.

A inserção dos empreendimentos no município de Belém é ainda caracterizada por outra dinâmica ligada à ocupação periurbana, principalmente nas maiores ilhas que compõem o município de Belém. Na ilha de Mosqueiro, maior ilha do arquipélago de 39 ilhas que compõe o município, há dois empreendimentos, um de caráter urbano localizado na única via de acesso ao núcleo urbano da ilha (Viver Mosqueiro com 1.000 unidades) e outro de caráter rural, com 100 unidades construído a partir de uma parceria da PMB com a Associação Nacional de Seringueiros, localizado, contraditoriamente, em porção urbana. Para o primeiro, houve uma modificação no Plano Diretor para que o terreno localizado originalmente em zona rural passasse a ser uma área urbana, embora sem os requisitos mínimos de inserção urbana, completa falta de infraestrutura e distante do núcleo urbano.

### 3. Considerações finais

O panorama exposto revela que a inserção do PMCMV na RMB tem acompanhado movimento semelhante aquele observado na região Norte de modo geral, no qual as cidades que estão recebendo maior volume de empreendimentos são capitais regionais (Belém) e importantes polos regionais (a exemplo de Marabá e Santarém) ou as cidades com maior destaque na RMB, atípicas se considerarmos o universo das cidades da região, por possuírem melhor estrutura técnica e administrativa e mais recursos, mas nem por isso contam com os instrumentos de gestão ou capacidade de planejamento nas áreas diretamente relacionadas com a habitação (como transporte e meio ambiente). Em função disso, as maiores somas de recursos foram capturadas por um pequeno número de municípios com melhor capacidade administrativa e corpo técnico onde já há acúmulo de grandes investimentos. A tendência, em geral, das novas contratações tem sido a viabilização da tipologia vertical em grande escala a partir de empreendimentos com mais de 500 unidades para viabilizar o programa para as faixas de menor renda onde o preço da terra era mais alto, como é o caso da capital paraense.

No que se refere à inserção urbana, apesar de haver um paralelo entre o padrão periférico de inserção urbana dos empreendimentos

do PMCMV no município de Belém e em outros municípios, na capital do estado do Pará, observa-se, no período mais recente, os efeitos da especulação imobiliária na promoção de empreendimentos da Faixa 1 em localizações já objeto das demais faixas do programa. No contexto da RMB, apesar de ter o programa começado posteriormente, a iniciativa da prefeitura levou o município a liderar o número de unidades contratadas e em obras. Em Belém, conforme o caso apresentado, exemplifica mais uma vez os problemas de localização desfavorável no que se refere ao acesso a serviços públicos e, neste, como em outros casos, inclusive da RMB, o comprometimento de cursos d'água pela proximidade dos terrenos aos igarapés. Isto evidencia a necessidade de articulação do PMCMV com outras políticas públicas, de modo que possibilite a viabilização e permanências das famílias nesses empreendimentos.

Por outro lado, o trabalho mostra o quanto a participação do poder público local pode ter um protagonismo relevante na promoção do PMCMV. Aspecto já tratado quando era requerido o fortalecimento do papel das administrações municipais no processo de implantação do programa. Em Belém, a iniciativa de propor subsídios na forma de renúncia fiscal é associada à viabilização de terrenos no entorno de áreas já objeto de projetos de outras faixas do programa, viabilizadas por obras de melhoria da mobilidade na área de expansão na porção continental de Belém e em localizações anteriormente rurais, passando a ser convertidas em urbanas ou periurbanas. Em síntese, isto promove valorização fundiária articulada à consolidação de vetores de crescimento urbano, inclusive dos terrenos vazios situados nos interstícios entre os loteamentos e malha urbana contínua, deixados por proprietários fundiários como reserva de terra à espera de valorização. Algo que, em certa medida, fecha um ciclo de valorização imobiliária justificada pela necessidade de promoção de habitação digna para parcelas da população que estavam fora do mercado.

## **Referências**

BRASIL (2009). Lei nº 11.977, de 7 de janeiro de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Brasília, DF, Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm)>. Acesso em 08 ago. 2013.

BRASIL (2016). Governo Federal. Minha Casa Minha Vida acelera queda do déficit

habitacional no País. **Portal Brasil**, 23 mar. 2016. Disponível em <<http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2016/03/minha-casa-minha-vida-acelera-queda-do-deficit-habitacional-no-pais>>. Acesso em 29 jun. 2016.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (2013; 2015). Disponível em: <<http://www.minhacasaminhavida.gov.br>>. Acessado em 10 de julho de 2016.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. “Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos de política habitacional no Brasil”. IN: CARDOSO, A. (org.) **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CARDOSO, A. C.; MELO, A. C.; GOMES, T. **Programa Minha Casa Minha Vida na Região Norte: balanço e desafios**. 2015. Disponível em: <[https://www.academia.edu/11656043/Programa\\_Minha\\_Casa\\_Minha\\_Vida\\_na\\_Região\\_Norte\\_balanço\\_e\\_desafios](https://www.academia.edu/11656043/Programa_Minha_Casa_Minha_Vida_na_Região_Norte_balanço_e_desafios)>. Disponível em 31 out. 2016.

LIMA, J. J.; RODRIGUES, R. M.; PONTE, J. P. X.; VENTURA NETO, R.; MELO, A. C. C. “A promoção habitacional através do Programa Minha Casa Minha na Região Metropolitana de Belém”. In: CARDOSO, A. L. (Org.). **O PMCMV e seus Efeitos Territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013, pp. 161-185.

LIMA, J. J.; CARDOSO, A. C.; RODRIGUES, R.; PONTE, J.; SILVA NETO, R. “Estratégias de produção habitacional de interesse social através do PMCMC na Região Metropolitana de Belém e no sudeste do Pará”. In: AMORE, C.; SHIMBO, L.; RUFINO, M. (org.) **Minha casa... e a cidade? Avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros**. Rio de Janeiro : Letra Capital, 2015, pp. 353-390.

ESTADO DO PARÁ (2009). **PEHIS - Plano Estadual de Habitação de Interesse Social: Plano Estadual de Habitação de Interesse Social- PEHIS (2009-2010)**. Diagnóstico Habitacional. Setembro, 2009.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO (FIESP) (2016). **Levantamento inédito mostra déficit de 6,2 milhões de moradias no Brasil**. Observatório da construção, 2016. Disponível em: <<http://www.fiesp.com.br/observatorioda-construcao/noticias/levantamento-inedito-mostra-deficit-de-62-milhoes-de-moradias-no-brasil/>>. Acesso em 29 jun. 2016.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). Centro de Estatística e Informações. **Deficit habitacional municipal no Brasil**. Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações – Belo Horizonte, 2013. 78p. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/deficit-habitacional/216-deficit-habitacional-municipal-no-brasil-2010/file>>. Acesso em 31 out. 2016.

HOLANDA, A. C. G. **Nova Política de Habitação de Interesse Social no Pará (2007-2010): Avanços e Limites**. 2011. 177 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento). NAEA, UFPA, Belém, 2011

VENTURA NETO, R. S. **Circuito imobiliário e a cidade: Coalizões urbanas e dinâmicas de acumulação do capital no espaço intraurbano de Belém**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Pará, Belém, 2012.



PARTE IV

O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA:  
DESENHO, CONSTRUÇÃO E TRABALHO SOCIAL



## CAPÍTULO 10

# Repensando a prática arquitetônica no contexto da moradia popular

*Luciana da Silva Andrade  
Juliana Demartini*

### Introdução

O presente artigo discute a necessidade de assessoria técnica para a adequação dos espaços urbanos e arquitetônicos da moradia do trabalhador, particularmente aquele de menor renda, cujos espaços de vida no Brasil são reduzidos à condição de precariedade. Nosso foco é na necessidade de que a assessoria técnica não se restrinja ao produto moradia, mas também ao seu processo, ou seja, à necessidade de readequação e melhoria que o espaço habitacional demanda, seja pela dinâmica da vida contemporânea, seja pela inadequação inicial do espaço construído; caso inequívoco do padrão empresarial do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

Com o estabelecimento do PMCMV, em 2009, a agenda da nova Política Nacional de Habitação (PNH) foi alterada de modo que instrumentos legais e regulatórios estabelecidos anos anteriormente, como o Plano Nacional de Habitação e a Lei da Assistência Técnica (Lei nº 11.888/2008), foram pouco aplicados. Com isso, grandes construtoras e incorporadoras passaram a controlar a produção habitacional, priorizando seus próprios interesses – ou seja, a maximização dos lucros na construção de empreendimentos habitacionais em detrimento das necessidades e modos de morar da população concernente (ANDRADE, 2011; SANTO AMORE; SHIMBO; RUFINO, 2015).

A despeito da produção massiva de unidades habitacionais financiadas com elevados recursos públicos, a falta de adequação desse programa a políticas urbanas redistributivas representou a permanência e o agravamento de muitos problemas, como, por exemplo, dificuldades com transporte público, inadequação dos empreendimentos habitacionais aos aspectos socioculturais e financeiros da população trabalhadora, insuficiência de equipamentos públicos, entre outros.

De acordo com Cardoso e Aragão (2013), a hegemonia do setor privado – construtoras e incorporadoras – como agente promotor da produção habitacional popular, característica do PMCMV, tem como consequência o aumento do “custo” social, pois muitos empreendimentos Faixa 1 deste programa, destinados à população mais pobre, têm sido implantados no modelo “condomínio fechado” em áreas distantes das centralidades, onde os terrenos são mais baratos. Isto tem onerado ainda mais os custos relativos à moradia, uma vez que os adquirentes têm que arcar com maiores despesas devido às taxas de manutenção das áreas de uso coletivo e aos problemas de transporte e infraestrutura do entorno. Dessa maneira, a população está sendo onerada em prol de maior lucro das construtoras e incorporadoras, reafirmando, assim, “o modelo da espoliação urbana que caracteriza o processo de urbanização brasileiro historicamente” (CARDOSO; ARAGÃO, 2013, p. 54).

Ao analisarmos os resultados e críticas históricas e recentes à produção da moradia popular, consideramos ser pertinente a discussão sobre outras possibilidades para o equacionamento mais efetivo da questão habitacional, de modo que sejam contemplados mais do que os aspectos físico-espaciais e materiais da moradia. Nesta perspectiva, trabalhos e ações participativos desenvolvidos por equipes multidisciplinares junto à classe trabalhadora podem ser uma alternativa mais eficiente às questões técnicas, às subjetividades do morar e, sobretudo, à emancipação cidadã.

Mais do que isso, a perspectiva de um trabalho participativo entre população pobre e profissionais de diversas áreas de conhecimento pode superar questões como, por exemplo, a espécie de fosso existente entre o saber técnico e popular, decorrente da divisão disciplinar característica da modernidade (HARVEY, 2012). Desse modo, as questões do “habitar” (LEFEBVRE, 2001), no qual o direito à cidade e o direito à moradia devem ser tratados indissociavelmente, podem ser interpretadas e discutidas de forma mais ampla e associativa.

A partir do pressuposto de que o trabalho participativo desenvolvido entre a classe trabalhadora e equipes multidisciplinares pode gerar melhores resultados para o “habitar” popular, definimos como objetivo principal deste artigo discutir a pertinência e a viabilidade de implementação de um programa de assessoria técnica subsidiado por leis e recursos públicos, enfatizando a possibilidade de se estabelecer um processo de assessoramento técnico continuado.

A presente discussão foi desenvolvida em dois relatórios de pesquisas: o relativo ao estudo realizado no contexto do convênio entre o Ministério das Cidades e o CNPq, intitulado “Para além da unidade habitacional: pela moradia e pela cidade no contexto da construção da [minha] casa e da [minha] vida” (ANDRADE, 2015)<sup>1</sup>, e a tese de doutorado “Assessoria Técnica Continuada: Desafios e Possibilidades para a Implementação de Programa Público para as Expressões do Morar” (DEMARTINI, 2016).

## 1. PMCMV *versus* expressões do morar

Não há dúvidas quanto à importância do porte e da escala de abrangência do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). A existência de subsídios significativos para atender a população das faixas mais baixas de renda é uma novidade na política habitacional brasileira. Outros aspectos do programa podem ser considerados bem-sucedidos, dentre os quais se destaca a satisfação dos moradores. A pesquisa da Rede de Pesquisas Cidade e Moradia (RPCM) ratificou, neste aspecto, pesquisa anterior realizada pelo IPEA, também encomendada pela Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades. Isto é um fato que não pode ser desprezado, ainda que a RPCM ressalte a importância de se trabalhar esta resposta associada a outras, o que relativiza a afirmação. Nesse sentido, é pertinente considerar que a casa própria é um valor quase inquestionável na sociedade brasileira, particularmente entre a população remediada e mais pobre, por representar uma espécie de garantia de segurança em períodos de instabilidade econômica da família ou do país. Seja como for, se em alguns aspectos o PMCMV atingiu seus objetivos, o agravamento de problemas urbanos, urbanísticos e habitacionais que gerou é reconhecido pelo Ministério das Cidades, levando-a a contratar a pesquisa do referido edital.

Em termos resumidos, reconhecemos a necessidade de resgate da política habitacional multisetorial, integrada à formulação de uma política urbana que busque meios efetivos de redistribuição das benfeitorias urbanas. No que diz respeito às nossas pesquisas específicas que, como já destacado, estão focadas em questões arquitetônico-urbanísticas, as conclusões ratificam a necessidade de se repensar a prática do projeto habitacional, particularmente para a população de baixa

---

<sup>1</sup> O convênio que resultou no Edital MCTI/CNPq/MCIDADES Nº 11/2012.

renda. Seu entendimento como um produto, normalmente considerado acabado, não atende às necessidades dos moradores. Isto significa a importância de se reformular estruturalmente a atual política, que se sustenta expressivamente na provisão de unidades.

No que tange a essas disciplinas, as realizações do PMCMV, tal como outros programas, particularmente o da fase inicial do Banco Nacional de Habitação (BNH), possui pouquíssima diversidade funcional, bem como idealiza o perfil e a organização das famílias, considerando-as simplesmente como aquelas nucleares – pai, mãe, e um ou dois filhos. Entretanto, mais do que isto, representam também um retrocesso por adotar uma implantação e sistemas construtivos que resultam em uma série de restrições aos moradores. Entre os quais se destacam aqueles relacionados à realização dos percursos cotidianos e a concretização de obras necessárias à adaptação da moradia ao perfil e às necessidades cotidianas das famílias. Isto é decorrente de vários fatores. Dentre eles destacamos:

- a) a configuração em condomínio, que aumenta significativamente as distâncias dos percursos dos moradores;
- b) a redução das tipologias em unidades de dois quartos, limitando a possibilidade de organização das famílias reais;
- c) o entendimento que a moradia é um espaço especializado, sendo sua função reduzida à mero espaço de repouso e atividades domésticas, e;
- d) a falta de flexibilidade dos sistemas construtivos utilizados, que inviabiliza reformas para adequação às necessidades.

Diferentemente do idealizado na concepção de moradia do PMCMV, a organização da vida familiar tem necessidades objetivas, além de diversidade e potencialidade imprevisíveis. A dinâmica das favelas e periferias mostra isto e, salvo raras exceções, os empreendimentos do PMCMV já apontam para modificações externas, em maior escala, e internas, ainda relativamente tímidas, que podem ser consideradas como [re]ações da classe trabalhadora que concretizam as necessidades e particularidades dos seus modos de morar. Elas estão intimamente ligadas aos aspectos socioculturais dos seus manifestantes e podem causar diferentes impactos nos espaços de vida, ou seja, no conjunto de lugares onde são realizadas atividades cotidianas, para além dos limites físicos da unidade habitacional.

Adotamos o termo “expressões do morar”, estabelecido para orientar nossa discussão sobre as dinâmicas populares individuais e coletivas de transformação constante dos espaços de vida, considerando não apenas o resultado físico-espacial, mas também as questões socio-culturais diretamente ligadas a essas práticas. Em outras palavras, com a discussão das “expressões do morar”, buscamos ultrapassar a materialidade, ou os limites físico-espaciais da moradia popular, levando em consideração também as subjetividades das formas de apropriação que manifestam os modos de morar da classe trabalhadora.

No contexto da moradia popular as “expressões do morar” desenvolvidas pela população são manifestadas por inúmeros tipos de “práticas ordinárias”<sup>2</sup> constituídas a partir do modo como cada sujeito interpreta e lida com a cultura na realização de suas atividades cotidianas. Dessa maneira, estas práticas podem apresentar impactos de diversas natureza, podendo ser observadas em diversos tipos de assentamentos populares, como, por exemplo, favelas, ocupações em edifícios ociosos e empreendimentos habitacionais implantados pelo poder público.

A dinâmica da transformação do espaço pelos moradores, por um lado, apresenta qualidades, como a de levar, pelo menos parcialmente, urbanidade para um local incipiente que surge como um depósito de famílias pobres. Por outro lado, é preocupante. Várias pesquisas já mostraram qualidades e problemas da ação popular para a transformação de conjuntos habitacionais<sup>3</sup>, mas o caso dos empreendimentos do PMCMV apresenta um agravante pelo sistema construtivo rígido. Em alguns anos, as determinações por não alteração podem ser perdidas, o que implica grande risco de desabamentos. Dada a escala da produção do PMCMV, é urgente que a cultura de assessoria técnica seja construída entre os moradores.

Efetivamente, é necessário valorizar a dimensão do desenho urbano e arquitetônico para a vida das pessoas. Não a partir de modelos criados em outros contextos, mas a partir de trocas técnico-culturais que traduzam as necessidades da população, a fim de serem evitadas imposições do morar causadas pela lógica do “fazer privado”<sup>4</sup> característica do PMCMV, bem como as fragilidades físico-espaciais decorrente da falta de repertório técnico nos processos de autoempreendimento.

<sup>2</sup> Conforme discussão de Certeau (2008).

<sup>3</sup> Ver, por exemplo, Andrade e Leitão (2006).

<sup>4</sup> Conforme discussão de Rolnik e Nakano (2009).

## 2. Assessoria técnica para o habitar popular

Em nossas discussões, a assessoria técnica para o “habitar popular” refere-se às ações voltadas para melhorias nos espaços de vida da classe trabalhadora a partir da troca de saberes (popular e técnico) entre população e profissionais de diversas áreas de conhecimento. Além de projetos e ações sociais, as assessorias técnicas relacionam-se às intervenções construtivas destinadas à melhoria da qualidade físico-espacial na moradia e no espaço urbano.

Cabe ressaltar que o “habitar popular” a que nos referimos tem como base teórica a discussão de Lefebvre (2001), em que o “habitar” é mais do que o espaço de moradia, pois envolve a participação social, o fortalecimento do coletivo e o direito à cidade e à moradia de modo indissociável. Assim, as assessorias podem configurar-se como agentes que participam da promoção da emancipação cidadã, por meio da estruturação e fortalecimento de redes sociais coletivas, para que a população se transforme em “agente da própria causa” (ABRAÃO; TORELLY, 2006).

Nesta perspectiva, a classe trabalhadora pode atuar como agente implementador junto a outros agentes (sociais, técnicos e financeiros) envolvidos na política pública habitacional, com mais efetividade e autonomia em defesa dos próprios interesses, a partir das suas referências e escolhas. Como parte das propostas de empoderamento e emancipação da população, as assessorias técnicas procuram priorizar processos conduzidos por autogestão, seja para consolidação dos coletivos, seja para a produção de moradias e melhorias habitacionais e urbanas. Os mutirões também são uma alternativa recorrentemente empregada pelas equipes multidisciplinares para essas finalidades.

Em relação às intervenções construtivas, as assessorias podem desenvolver projetos técnicos para novos empreendimentos habitacionais e de equipamentos públicos (escolas, centros de capacitação, centros comunitários, etc.). Criadas nas décadas de 1980 e 1990, e atuantes em todo o Brasil, ainda que principalmente em São Paulo, a Usina Centro de Trabalhos para o Ambiente Habitado (Usina CTAH), a Peabiru Trabalhos Comunitários e Ambientais (Peabiru TCA) e a Ambiente Arquitetura são exemplos de assessoria técnica multidisciplinar voltada à concepção de projetos social e técnico e execução de obras, especialmente por processos de autogestão e mutirão. Os recursos para a realização dos projetos e pagamento de taxas e pres-

tação de serviços podem ser provenientes dos próprios movimentos sociais. Para a execução de empreendimentos habitacionais novos, anteriormente, há meios de financiamento público, através do PMCMV-Entidades, por exemplo.

Tendo em vista uma latente e histórica demanda, localizada particularmente nas regiões metropolitanas do país, equipes multidisciplinares de assessoria técnica têm se dedicado também ao desenvolvimento de melhorias habitacionais e urbanísticas em assentamentos populares, como favelas e ocupações em edifícios ociosos, por exemplo. O Projeto Arquiteto de Família, da ONG Soluções Urbanas, é um representante deste outro seguimento de assessoramento técnico.

Uma vez que atuava com melhorias habitacionais, modalidade não contemplada pelo PMCMV, a Soluções Urbanas precisou buscar alternativas de financiamento, uma vez que houve redução de recursos do PAC Urbanização de Assentamentos Precários. Neste caso, também outros grupos de assessoria técnica buscaram outros meios para viabilizar o acesso da classe trabalhadora aos serviços de assessoria técnica e, também, à aquisição de materiais construtivos, no caso das intervenções físico-espaciais. Por exemplo, o Projeto Arquiteto de Família, que atuou no Morro Vital Brasil em Niterói (RJ) – no período de 2008 a início de 2016 –, desenvolveu um sistema de microcrédito habitacional por meio de um fundo social rotativo, que, associado à Feira de Trocas Solidárias, criada também pelo grupo, possibilitou aos moradores a compra de materiais para a execução de obras nas moradias e nos espaços coletivos. A partir destas ações, a equipe buscou, também, promover mutirões e a troca de saberes entre a comunidade. Outras características pertinentes do trabalho desenvolvido pelo Projeto Arquiteto de Família é a continuidade (acesso contínuo dos moradores aos serviços), cursos de capacitação para profissionais e para a comunidade e o desenvolvimento de pesquisas e metodologias de concepção de projetos técnicos e sociais.

A continuidade é relevante para manter as convergências das inter-relações entre os envolvidos nos processos de assessoramento técnico para o “habitar” popular. Quando um curso de capacitação é finalizado, por exemplo, novas demandas podem aparecer. Para as obras de melhorias devemos considerar que o conjunto de ações que se designam por “morar” não devem ser reduzidas “a um instante fixo no tempo correspondente a um mero espaço material – o da edificação” (SANTOS, 1979, p. 18). Mudanças na composição familiar, acidentes

com sequelas – resultando em mobilidade reduzida, por exemplo –, ou situações de desemprego que levam as pessoas a trabalharem em casa, são acontecimentos comuns que transformam a vida das pessoas e, conseqüentemente, demandam modificações físico-espaciais em seus espaços de vida.

Nesta perspectiva, a continuidade no atendimento deve ser considerada de modo que o acesso aos serviços de assessoria técnica possa ser realizado sempre que as famílias julgarem necessário, como, por exemplo, no atendimento realizado pelos Postos de Saúde da Família (PSFs), implementados por meio do Sistema Único de Saúde (SUS).

Nesse contexto, é importante pensar como poderia se dar uma política de assessoria técnica para o enfrentamento das diversas questões pertinentes à precariedade dos espaços de moradia da classe trabalhadora. Nesse sentido, foi dado um enfoque nos desafios criados pela má qualidade arquitetônica e urbanística dos empreendimentos do PMCMV, seguindo com considerações gerais sobre assessoria técnica, para apresentar um esboço de proposta.

### 3. Programa de assessoria técnica continuada: perspectivas e proposta

Recentemente, estive em discussão no Conselho das Cidades uma proposta para a implementação de um programa de melhorias habitacionais como mais uma modalidade do PMCMV, em sua terceira etapa. Entretanto, em vez de fornecer uma melhor elaboração do programa, as medidas foram de extinção do PMCMV Entidades, numa das primeiras ações do Ministério das Cidades no contexto do governo interino de Michel Temer<sup>5</sup>.

A proposta se sustentava na seguinte estruturação:

---

<sup>5</sup> Michel Temer assumiu a presidência interina após o afastamento da presidente Dilma Rousseff, acusada de manobra fiscal para maquiar as contas públicas. Amplas manifestações contrárias ao *impeachment* têm ocorrido pela inconsistência do argumento usado pelos defensores do processo: Além das “pedaladas fiscais” terem sido realizadas em exercício anterior, presidentes anteriores usaram o mesmo procedimento, como Luiz Inácio Lula da Silva e Fernando Henrique Cardoso, este último membro de um dos partidos de oposição que defenderam o que está sendo considerado “golpe” por parte da imprensa internacional e vários grupos ativistas. Soma-se a isto o fato de 16 governadores terem realizado o mesmo procedimento sem que suas gestões tivessem sido questionadas. No dia 23 de maio de 2016, o jornal **Folha de S. Paulo** divulgou áudio de conversa entre lideranças partidárias que forjaram o *impeachment*, apontando para o interesse de deposição da presidente Dilma Rousseff por sua não conviência com a cultura corrupta de parte significativa da classe política e da elite brasileira.

**Quadro 10.1.** Síntese da Proposta relativa ao Programa de Melhorias Habitacionais (até novembro de 2015)

<b>PROGRAMA DE MELHORIAS HABITACIONAIS – Grupo de Trabalho de Assistência Técnica (GTAT)</b>	
<b>Problemática</b>	Expressividade do <i>deficit</i> qualitativo, relativo à inadequação habitacional, principalmente nas regiões metropolitanas.
<b>Justificativa</b>	Atendimento de mais casos com menor recurso, por meio de intervenções construtivas (reformas), e valorização do mercado local, pequenas empreiteiras, profissionais autônomos e escritórios de Arquitetura e Urbanismo, Engenharia e Trabalho Social.
<b>Objetivo</b>	Atuar como um programa habitacional complementar associado à assessoria técnica, voltado ao desenvolvimento de melhorias habitacionais.
<b>Áreas de Intervenção</b>	Moradias consolidadas ou consolidáveis, localizadas em assentamentos precários regularizados ou regularizáveis.
<b>Agentes Promotores (Beneficiários: agentes da própria causa)</b>	Grupos organizados (coletivos), formados por famílias com renda máxima de R\$ 1.600,00 (conforme o limite da modalidade Faixa 1 do PMCMV), admitindo-se mescla de até 30% de famílias com renda pouco superior a esse valor.
<b>Agentes Sociais/Técnicos</b>	Assessorias Técnicas (multidisciplinares).
<b>Agente Burocrático</b>	Ministério das Cidades.
<b>Agente Financiador/Fiscalizador</b>	Caixa Econômica Federal (CAIXA).
<b>Agente Executor</b>	Pequenas construtoras (empreiteiras locais de obras de reformas).
<b>Origem dos Recursos</b>	Fundo de Desenvolvimento Social (FDS).
<b>Valor de Investimento para projetos e execução de obras de melhorias</b>	Valor médio de investimento por intervenção: 50% do valor de uma unidade habitacional nova produzida pelo PMCMV Faixa 1, admitindo-se valores distintos (entre 5% e 85% da mesma referência), conforme a necessidade ( <i>kit</i> ).
<b>Retorno dos Investimentos</b>	Prazo para retorno compatível com o valor do investimento da unidade habitacional e com a renda familiar.
<b>Operacionalização</b>	Habilitação das Entidades Organizadoras (EO) no MCidades, específica e complementar à habilitação do PMCMV-Entidades; Estudo de Viabilidade a partir das solicitações/propostas coletivas realizadas em poligonal pré-definida (entre 20 e 200 UH); Anuência da Prefeitura Municipal; Aprovação do MCidades/CAIXA/CADÚNICO; Desenvolvimento do diagnóstico, projetos sociais e técnicos e remanejamento dos recursos; execução das obras de melhorias habitacionais.

Fonte: Demartini (2015).

Segundo Mariana Estevão<sup>6</sup>, Presidente da ONG Soluções Urbanas, que também é integrante do GTAT, a proposta em debate para o PMH não era o que ela consideraria “ideal”, pois, a “continuidade”, componente importante para um programa como este, não foi levada em consideração porque o MCidades ainda não está estruturado para uma modalidade contínua. O GTAT tem trabalhado com o que é possível dentro da estrutura atual do MCidades, pensando em

<sup>6</sup> Em entrevista a Demartini (2016).

ampliar as possibilidades de acesso a melhores condições de vida para a classe trabalhadora, a partir de melhorias habitacionais viabilizadas por recursos públicos e promovidas por processos participativos entre população pobre e equipes de assessoria técnica.

De todo modo, a assessoria técnica continuada não deve ser uma exclusividade do PMCMV. É um serviço que deve atender a população que não acessa comumente os serviços dos profissionais liberais que atuam nas atividades relacionadas à produção e reforma da moradia.

Por sua vez, há que se projetar empreendimentos que tenham compatibilidade urbanística com o perfil e necessidades das famílias. Não se trata de continuar empreendendo projetos inadequados como os típicos do PMCMV para serem readequados pelas Assessorias Técnicas Continuadas (ATC). Tanto o espaço urbano como as moradias precisam ser pensados e construídos de modo a atender as necessidades habitacionais da população. Tanto o desenho urbano como as edificações precisam ter flexibilidade para se adequarem aos diferentes perfis e demandas. A pesquisa integrante da Rede Cidade e Moradia, desenvolvida pelo LabCidade da FAU-USP, sob a coordenação de Rolnik (2014), define parâmetros urbanísticos de inserção urbana que precisam ser considerados nos projetos para que haja um mínimo de habitabilidade. Contudo, a assessoria técnica continuada é importante mesmo quando os projetos apresentam qualidade arquitetônico-urbanística, pois é necessário trabalhar com as próprias modificações que inevitavelmente serão realizadas.

Essa tão necessária política que produza paisagens urbanas social e ambientalmente mais adequadas é, todavia, uma luta que não terá conquistas significativas em curto prazo. Conseqüentemente, o padrão dos empreendimentos produzidos até hoje pelo PMCMV seguirá gerando (anti)cidades, com algumas pequenas variações entre as versões.

Por isso, o desenho da proposta de implementação de assessoria técnica continuada, apresentado a seguir, é focado na requalificação dos empreendimentos, ainda que possa ser aplicado a outros contextos, desde que observadas as especificidades das realidades habitacionais locais. Em outras palavras, a proposta apresentada está longe de ser uma fórmula. Ela apresenta indicações que podem servir para vários contextos; mas que, de todo modo, precisam ser avaliados quanto à pertinência de aplicação tanto no que diz respeito às diversidades regionais – geográficas, históricas, socioeconômicas e políticas

– quanto às diversidades de tipos de espaços de vida – conjuntos habitacionais, favelas, loteamentos, cortiços, ocupações etc.

A possibilidade de se ter disponível uma equipe técnica que possa atuar conjuntamente com e pelos próprios moradores nas ações de readequação dos espaços urbanos e de moradia é uma das premissas da proposta aqui concebida e, por isto, a caracterizamos como continuada. A vida é dinâmica e os espaços habitacionais periféricos a revelam, particularmente, na sua expressão espacial. Jacques (2002), reconhecendo isto, ressaltou que o movimento próprio dos espaços físicos das favelas deveria ser tombado, de modo que a ideia corrente de preservação seria subvertida. Esta realidade requer uma forma de conceber projetos mais próxima do cotidiano dos moradores, sendo pouco adequada a sequência especializada que separa de maneira estanque os momentos de concepção do espaço e de execução da obra.

Outra premissa da proposta é que a ação de requalificação seja, também, uma oportunidade de formação e capacitação dos moradores. Neste contexto, é importante que, cada vez mais, seja incorporada nas práxis a transversalidade dos saberes, incluídos aí os populares. A assessoria técnica como possibilidade de iniciação e aperfeiçoamento profissional representa um potencial para geração de emprego e renda e, também, é uma oportunidade para a ampliação de valores de urbanidade<sup>7</sup>.

Assim, a ideia é que a ATC atue na facilitação da solução de problemas decorrentes da necessidade de readequação do espaço, na capacitação dos moradores para uma melhor atuação como diferentes profissionais da construção civil e na (re)construção de valores que promovam a relação democrática com e do espaço urbano. O entendimento é que o espaço físico pode ou não estimular práticas democráticas, sem, contudo, ser determinante delas. Para que isto ocorra, é necessária a incorporação de valores das práticas democráticas – liberdade, igualdade e, principalmente, fraternidade – nas dinâmicas socioespaciais.

A concepção que está na base desta proposta pressupõe a formação libertadora, nos moldes de Paulo Freire e outros pensadores da educação<sup>8</sup>, o que sustenta a ideia de que o trabalho técnico não deve ser feito para a população pobre, e sim com ela. A aparente semelhança entre as duas preposições faz uma grande diferença: num caso

<sup>7</sup> Para a discussão do que é urbanidade, ver, entre outros Aguiar e Netto (2012).

<sup>8</sup> Ver Gadotti (1993).

se provoca a passividade, noutro se respeitam as subjetividades e se estimula a capacidade de pensar e agir daqueles que estão na base da pirâmide social.

Não há como não assumir o projeto político inerente à ação de assessoria técnica continuada, que vai no sentido da superação da condição subalterna das classes populares. Embora um pressuposto desse tipo de ação seja a construção conjunta, entre moradores e assessoria, das ações que devem ser empreendidas, ensaiamos uma proposta de experiência-piloto de ATC baseada na reivindicação dos moradores dos condomínios da Estrada dos Palmares por espaços de formação e capacitação profissional e cultural.

### **3.1. Experiências-piloto de Assessoria Técnica Continuada -ATC**

A implementação da política de ATC pode ser iniciada pela implantação de experiências-piloto realizadas com apoio de universidades e outras instituições, como movimentos sociais e escritórios de assessoria técnica. A criação de redes que articulem grupos de diferentes regiões e profissionais diversos – como já citado anteriormente –, poderia ser estimulada por um edital que envolva vários ministérios, como o Programa de Extensão Universitária (ProExt), sendo que, neste caso, seu objeto seria limitado à construção das experiências de ATCs.

O passo seguinte seria a criação de curso(s) orientado(s) para três perfis de aluno, que poderiam, eventualmente, ser confundidos:

1. Moradores;
2. Técnicos de prefeituras, e
3. (Jovens) profissionais que atuam territorialmente em áreas de relevância para a readequação dos conjuntos do PMCMV. Neste último caso, estaria(m) voltado(s) ou para uma formação que os tornassem qualificados para uma avaliação da necessidade de acionamento da assessoria técnica, ou para o seu aperfeiçoamento profissional daqueles que já tenham alguma qualificação, como bombeiros, eletricitistas etc.

O curso deve ter caráter teórico-prático e a imprescindível articulação e diálogo entre os três perfis de aluno. A intenção é de criação de conteúdos que se entrecruzem para a promoção de trocas constantes entre os diferentes atores em processo de capacitação. Outra característica do curso são seus tempos, que não necessariamente precisarão

ser dados de modo sincronizado. Há que se aprofundar o modo de operacionalização desta flexibilidade, mas a concepção é que sejam respeitadas as histórias pessoais e coletivas, bem como desejos e motivações. Deste modo, algumas pessoas ou grupos podem demandar maior carga horária para a realização do curso que outras.

Para a capacitação de moradores, pensamos inicialmente em duas linhas. Uma seria a de formação técnico-universitária para pessoas com potencial de liderança de modo a ser o principal nó articulador da assessoria técnica. Outra linha seria mais focada no desenvolvimento das habilidades e trocas de experiências práticas no âmbito da construção civil. Há a possibilidade de desdobramento desta em três vertentes:

1. Uma relacionada aos aspectos mais artesanais da construção – como o assentamento de alvenaria de tijolos, pintura, assentamento de azulejos e cerâmicas etc.;
2. Outra voltada para a produção de componentes, particularmente a fabricação de esquadrias de ferro, alumínio e outros materiais. Aqui, cabe ressaltar o papel que um bom desenho de esquadria desempenha tanto na promoção do conforto ambiental, como na expressão estética da paisagem construída;
3. A terceira, voltada ao entendimento da imprescindível necessidade de adequação de instalações sanitárias, elétricas entre outras.

O foco é a formação de cooperativas tanto de moradia, como de produção, como defendem os movimentos sociais<sup>9</sup>. Outro perfil de aluno seria o técnico das prefeituras que lidam com a questão habitacional. A prioridade dada à sua inclusão no curso volta-se à sua capacitação<sup>10</sup>. O foco seria no potencial facilitador de seu papel. Além do aperfeiçoamento no entendimento do tema “moradia popular” ou “habitação de interesse social”. O técnico deve ser estimulado e capacitado para contribuir na solução criativa de problemas. Entre as metas de se privilegiar esse perfil de aluno dos cursos está a sensibilização do profissional para a complexidade da questão habitacional e para identificação de potencialidades que podem ser estimuladas institucionalmente. Neste sentido, é importante o treinamento para

<sup>9</sup> A proposta é inspirada nas cooperativas habitacionais e de trabalho uruguaias.

<sup>10</sup> Vale lembrar que não está sendo proposto um curso específico para cada perfil de aluno, mas sim uma obrigatoria mistura dos perfis na formação proposta.

a formulação de propostas para obter recursos de diferentes origens, particularmente os federais, que muitas vezes não são acessados por falta de capacidade técnica dos municípios, conforme reclamado por vários profissionais de organismos do Governo Federal – Caixa e Ministério das Cidades, especialmente<sup>11</sup>. É um papel importante deste curso rever as bases da própria graduação dos técnicos – que, via de regra, teve o viés hegemônico voltado para o mercado tradicional –, e contribuir para reduzir o caráter burocrático que a atividade no setor público tende a impor.

O terceiro perfil de aluno é o que vai assumir um certo protagonismo na organização da demanda por e para assessoria técnica. A inspiração inicial é o Programa de Aperfeiçoamento Profissional (PAP), realizado pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB-RJ), em 2001. Um grupo de arquitetos recém-egresso de faculdades foi selecionado para dar assessoria para a melhoria habitacional em favelas urbanizadas no contexto do “Bairrinho”, programa da Prefeitura do Rio de Janeiro para a urbanização de favelas de pequeno porte<sup>12</sup>. No caso de nossa proposta, é imprescindível trabalhar com equipes de formações diversas, ainda que, em se tratando da concepção e realização de projeto de readequação edilícia, apesar do arquiteto ser uma categoria profissional indispensável neste curso.

Um componente essencial para o sucesso desta experiência é a indissociabilidade da teoria-prática, que no caso da arquitetura-urbanismo é constituída pela fundamentação da concepção, desenvolvimento do projeto e realização da obra. Deste modo, não há como existir o curso sem que se possa executar as intervenções trabalhadas. A ideia de aprender-fazendo está no cerne da proposta, associada à de participação da população.

A avaliação da experiência-piloto e sua concretização das propostas de intervenção também são indispensáveis para aperfeiçoar as práticas de intervenção, além de trocar e difundir conhecimento.

#### 4. À guisa de considerações finais

Temos consciência de que este esboço de proposta de Assessoria Técnica Continuada apresenta um caráter utópico e que pode se constituir num empreendimento hercúleo. Não podemos negligenciar

<sup>11</sup> Em várias reuniões de trabalho, em diferentes contextos, este tema é apontado.

<sup>12</sup> Sobre o PAP ver Orioli (2015).

ciar o fato de vários destes espaços constituídos pelos PMCMV terem sido hoje tomados pelo tráfico ou pela milícia, como observamos em campo e, também, como apontaram e aprofundaram outras pesquisas da Rede Cidade e Moradia<sup>13</sup>. Estes agentes podem ser entraves para a implantação de qualquer iniciativa, ameaçando, inclusive, a integridade física dos participantes. Outros agentes podem oferecer, também, resistência, como igrejas ortodoxas, particularmente neopentecostais, que se orientam por condutas morais que podem inviabilizar discussões sobre a organização dos espaços, especialmente os domésticos.

A própria formação técnico-universitária implicará entraves, se dogmas travestidos de verdades pseudocientíficas não forem dissolvidos. Por sua vez, o isolamento de profissionais que aprenderam o ofício na prática também pode contribuir para o fechamento em soluções que não se constituem necessariamente em sabedoria popular, mas em crenças. Contudo, entraves podem representar também potencialidades. As experiências realizadas no contexto das atividades de extensão da Escola de Arquitetura da UFMG, registradas e analisadas por Lopes (2015), nos indicam a viabilidade desse caminho.

Considerando que cidades brasileiras demandam intervenções expressivas para que sejam transformadas em espaços com qualidade de vida para todos, é fundamental a capacitação de mão de obra para a atuação nas diferentes atividades que esta empreitada demanda. Referimo-nos objetivamente a um redesenho urbanístico-arquitetônico que torne as cidades mais confortáveis para as pessoas. O conceito de conforto passa por desde a definição clássica de conforto ambiental – térmico, acústico e lumínico –, como também pelas questões de transporte, mobilidade e acessibilidade. Outra perspectiva incorporada no conceito é a de conforto estético e paisagístico.

Cabe ressaltar a sedução que as favelas, particularmente as cariocas, exercem. Se a vinculação com a paisagem espetacular da considerada “Cidade Maravilhosa” pode desempenhar um papel para isto, não é desprezível o encantamento despertado pela organização normalmente labiríntica destes espaços, ainda que a precariedade possa preocupar. Esta referência foi aqui acionada para corroborar a potência da ação popular. A estética da favela e da autoconstrução

---

<sup>13</sup> Na ocasião do fechamento desta proposta, o jornal carioca **Extra** iniciou uma série de reportagens sobre este tema. Ver: <<http://extra.globo.com/casos-de-policia/todos-os-condominios-do-minha-casa-minha-vida-no-rio-sao-alvos-do-crime-organizado-15663214.html>>. Acesso em 31 out. 2016.

apresenta força para constituir o que talvez seja a expressão “altermodernidade”, no sentido de Hardt e Negri (2011, pp. 116-117):

Altermodernidade tem uma relação diagonal com a modernidade. Assinala o conflito com as hierarquias da modernidade na mesma medida que a antimodernidade, porém orienta as forças de resistência mais claramente para um terreno autônomo. (...). Com o termo “altermodernidade” queremos indicar uma ruptura decisiva com a modernidade e com a relação de poder que a define, toda vez que em nossa concepção de altermodernidade surge das tradições da antimodernidade – mas mesmo assim se aparta da antimodernidade toda vez que se estende mais além da oposição e da resistência<sup>14</sup>.

Neste ponto, vamos retomar ao que já foi citado anteriormente: as fabriquetas de esquadrias de ferro e alumínio que existem em profusão nas periferias das cidades brasileiras. A alteração do tipo padrão de portas e janelas que passaram a ostentar a paisagem de nossas cidades, a partir dos anos 1970, para tipos que resolvam ou mitiguem os problemas de conforto decorrentes das questões de orientação solar, podem representar uma elevação significativa da qualidade estética e também ética da paisagem urbana brasileira. Evitar ou reduzir o uso de equipamentos mecânicos para climatização significa preservar o meio ambiente para as gerações futuras. Vale pensar, também, nas possibilidades de desenvolvimento ou de ampliação do uso de materiais reciclados para a confecção deste e de outros componentes da construção.

Essa questão se articula com as necessidades urgentes de se rever a forma como consumimos energia. Não só os empreendimentos do PMCMV são agressões ao meio ambiente, como praticamente toda a produção do mercado imobiliário a partir de meados dos anos 1960, quando o *boom* da construção civil, estimulado pelo golpe empresarial militar, desconsiderou vários ensinamentos vernáculos, inclusive os reinterpretados pela arquitetura moderna. O exemplo do projeto de requalificação do Porto do Rio, denominado Porto Maravilha, já materializa o absurdo de se projetar torres de vidro nos trópicos, particularmente com o uso de fachadas de vidro voltadas para orientações que recebem mais sol. É importante lembrar que, mesmo aquelas

---

<sup>14</sup> Tradução livre do espanhol.

que orientadas para a menor incidência, como a fachada sul no Rio de Janeiro, são insoladas, ainda que por pouco tempo, em alguma estação do ano, que, no caso, é o verão. As temperaturas altíssimas desta estação, entretanto, apontam para algum comprometimento do conforto térmico e lumínico interna, mas, especialmente, externamente. A promessa das fábricas de vidro de que o material reduz o aquecimento interior, contribuindo para a conservação de energia, se esquece de alertar para as suas consequências para o exterior. Com suas paredes de vidro, a requalificação do porto está nascendo já precisando de requalificação<sup>15</sup>.

Essa aparente digressão tem relação com o PMCMV, uma vez que essa questão está presente também nos seus condomínios. A diferença é quanto à qualidade dos materiais e dos sistemas construtivos, mas não da qualidade da arquitetura e do urbanismo, pois ambos desconsideram os contextos socioespaciais e a morfologia dos entornos. É impressionante usarmos um sistema construtivo artesanal, como a alvenaria autoportante, que, entretanto, tem qualidade e expressão compatível com o que o pior da produção industrial do pós-guerra produziu. Insistir nesse tipo de urbanização predatória é condenar as gerações futuras a conviver com problemas socioambientais e urbanos ainda mais graves do que os que experimentamos hoje.

Esse esboço de política de Assistência Técnica Continuada (ATC) foi, portanto, concebida no sentido de criar bases para a efetiva superação do modelo de urbanismo que não beneficia a sociedade, como um todo, e principalmente a população mais pobre. Um trabalho consistente de ATC, que respeite seus princípios básicos, pode vir a ser uma alternativa efetiva para a realização de um urbanismo alternativo. Neste sentido, vale lembrar que a ação profissional sempre deve ser no sentido de respeito e do estímulo, sempre que possível, à criação de soluções pelos próprios moradores. A democracia e o respeito à pluralidade são imprescindíveis, bem como entender as demandas dos moradores, hierarquizando com eles as prioridades.

Embora estejamos focados nos aspectos arquitetônico-urbanísticos, temos consciência de que várias questões que se apresentam não são da natureza estrita destas disciplinas. Da agronomia às artes plásticas, da medicina à informática, é difícil imaginar um campo

<sup>15</sup> Este é apenas um dos seus problemas. Sobre a questão da arquitetura produzida, ver Halfen (2014), e sobre a questão da moradia nesta área, ver Galiza (2015).

de conhecimento que não tenha papel na melhoria da qualidade do espaço urbano.

A despeito do seu caráter ambicioso e até mesmo fantasista, essa proposta tem âncoras em experiências que apresentam materialidade. Se o já citado PAP teve vida curta, a ação da ONG Soluções Urbanas tem atuado em melhorias habitacionais desde 2008. Em 2014, foi criada a Residência em Arquitetura, Urbanismo e Engenharia da FA-UFBA, curso *lato sensu* para capacitar a assistência técnica em habitação. A já explicitada experiência da UFMG, particularmente a ação do PRAXIS<sup>16</sup>, também pode ser considerada referência. As experiências de produção em auto ou cogestão em São Paulo do início dos anos 1990 gera frutos até hoje – alguns de qualidade muito elevada –, ainda que seu caráter utópico original possa ter se perdido<sup>17</sup>. Em outros países da América Latina, existem experiências importantes, dentre as quais se destacam as das cooperativas uruguaias<sup>18</sup>.

Para finalizar, é imprescindível marcar a necessidade de investimentos públicos expressivos para a redistribuição das benfeitorias urbanas e do capital cultural relativo às disciplinas foco desta proposta. Entretanto, este é um projeto de aplicação em longo prazo e de realização lenta, o que significa um desembolso pequeno ao longo do tempo. Neste sentido, é importante ressaltar que sua realização também poderá contar com recursos dos próprios moradores quando as transformações não forem essenciais, entendendo que o que é essencial e prioritário também deve ser objeto de debate entre técnicos e moradores.

É fundamental, todavia, registrar que, mais do que uma questão de recursos financeiros, a viabilidade de implantação de uma proposta desta natureza depende de mudanças estruturais. A denúncia que

---

<sup>16</sup> Grupo de pesquisas coordenado pela professora Denise Morado, que realiza atividades de extensão assessorando ocupações urbanas entre outros grupos de moradias.

<sup>17</sup> Há uma crítica massiva à redução das experiências de autogestão à aquisição da casa própria, o que fere a ideia de transformação urbano-social inicial formulada na origem das ações paulistas de autogestão. Entretanto, há o reconhecimento que a constituição de um sentido de coletividade permanece mesmo nas experiências realizadas mais recentemente.

<sup>18</sup> Estas experiências já foram analisadas e discutidas em trabalhos de diferentes épocas. A realização da Oficina “A Arquitetura, o Urbanismo e a Moradia Popular: o fazer projetual para além do produto” foi fundamental para a sua confecção. Em breve divulgaremos material decorrente dos debates desta oficina, mais precisamente publicaremos uma entrevista que foi realizada com o Professor Raúl Valles, da Universidad de la Republica e arquiteto do instituto de assessoria técnica, Hacer-Dessur. Os planos de readequação de conjuntos habitacionais implantados em Berlim e expandidas para o leste da Alemanha e o resto da Europa Oriental também contribuiu nesta proposição. Sobre este tema ver (ANDRADE, 2006; 2008; 2011).

Galiza (2015) faz ao registrar que a Caixa Econômica Federal usou recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) para a aquisição de Certificados do Potencial Adicional de Construção (CEPACS) do Porto Maravilha, mostra que há recursos. Este tipo de operação está por ser institucionalizada por lei, o que implica a perspectiva de aplicação de mais recursos na construção de um tipo de cidade que beneficia pouca gente. Estes e outros recursos deveriam ser investidos na melhoria da qualidade urbana dos espaços de vida, especialmente dos mais pobres, que tendem a ser os mais afetados com os problemas urbanos.

O Brasil havia superado a condição de subdesenvolvimento, integrando uma elite intermediária – os BRICS<sup>19</sup> – de países que se destacam no cenário econômico internacional. Não podem ser negados os avanços na redução da extrema pobreza, nos quais o PMCMV representa o atendimento de condições mínimas de salubridade para grande parte da população. Não dá, todavia, para garantir que esta conquista supere a importância da localização e da organização flexível dos espaços como o de favelas e ocupações, por exemplo, que normalmente são estratégicos para a organização produtiva e reprodutiva da vida. Como já dito, Topalov (1996) nos alertou para o fato de que o saneamento adquire mais valor no contexto dos interesses da burguesia<sup>20</sup>.

A força das expressões populares brasileiras, que encantam o mundo, talvez aponte para a potência do País em liderar uma articulação supranacional para uma transformação que aponte alternativas efetivas de ruptura da lógica depredadora do capitalismo. Ou, pelo menos, para romper com os traços da colonização que imputam condições perversas de vida aos mais pobres.

## Referências

ABRAÃO, P.; TORELLY, M. D. (2006). **As Diretrizes Curriculares e o Desenvolvimento de Habilidades e Competências nos Cursos de Direito: o exemplo privilegiado da Assessoria Jurídica Popular**. Anuário ABEDi, Fundação Boiteux, Florianópolis, ano 3, pp. 83-105, 2006.

AGUIAR, D.; NETTO, V. (orgs.) **Urbanidades**. Rio de Janeiro: Folio Digital-Letra e Imagem, 2012.

<sup>19</sup> Sigla que designou os países considerados em desenvolvimento: Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (South Africa).

<sup>20</sup> Santos (1981) desenvolve uma rica narrativa, mostrando que esse valor não é absoluto como faz parecer o discurso técnico.

ANDRADE, L. S.; LEITÃO, G. “Transformações na paisagem urbana: favelização de conjuntos habitacionais”. In: SILVA, R. C. M. (org). **A Cidade pelo Averso**: desafios do urbanismo contemporâneo. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Viana & Mosley Editora, 2006, pp. 113-132.

ANDRADE, L. S. “Uma Cidade Vista Através da Outra: espaços públicos em conjuntos habitacionais do Rio de Janeiro e em *Siedlungen* de Berlim”. In: VAZ, L. F.; ANDRADE, L. S.; GUERRA, M. W. (org). **Os Espaços Públicos nas Políticas Urbanas**: estudos sobre Rio de Janeiro e Berlim. Rio de Janeiro: 7Letras, 2008, pp. 67-81.

ANDRADE, L. S. (Coord.). Para além da unidade habitacional: pela moradia e pela cidade no contexto da construção da [minha] casa e da [minha] vida. Rio de Janeiro: CiHabE-PROURB/UFRJ. **Relatório Final da Pesquisa**, 2015. Disponível em: <<http://www.prourb2.fau.ufrj.br/para-alem-daunidade-habitacional-pela-moradia-e-pela-cidade-no-contexto-da-construcao-da-minha-casa-eda-minha-vida/>> Acesso em 1º jun. 2015.

ANDRADE, E. S. J. **Passos e descompassos da política habitacional no Brasil**: Uma análise crítica da implantação do Programa Minha Casa, Minha Vida na cidade do Rio de Janeiro (2009 a 2011). 2011. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). PPGAU, UFF, Niterói, 2011.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. “Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos de política habitacional no Brasil”. In: CARDOSO, A. **O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013, pp. 17-66.

CERTEAU, M. **A Invenção do Cotidiano**: 1. Artes de fazer. Rio de Janeiro: Vozes, 2008.

DEMARTINI, J. (2016). **Assessoria Técnica Continuada**: Desafios e Possibilidades para a Implantação de Programa Público para as Expressões do Morar. 2016. Tese (Doutorado em Urbanismo). PROURB-UFRJ, Rio de Janeiro, 2016.

GADOTTI, M. **História das Idéias Pedagógicas**. São Paulo: Ática, 1993.

GALIZA, H. R. S. Reabilitação de Áreas Centrais sem Gentrificação. Rio de Janeiro. Tese (Doutorado em Urbanismo). PROURB-UFRJ, Rio de Janeiro, 2015.

HALFEN, V. **Porto Maravilha e a Alienação do Trabalho em Arquitetura e Urbanismo**. 2014. Monografia (Graduação em Arquitetura e Urbanismo). FAU-UFRJ, Rio de Janeiro, 2014.

HARDT, M.; NEGRI, A. **Common Wealth**: el proyecto de una revolución del común. Madrid: Akal, 2011 [2009].

JACQUES, P. B. **Estética da Ginga**: A arquitetura das favelas através da obra de Hélio Oiticica. Rio de Janeiro: Casa da Palavra, 2001.

LEFEBVRE, H. **O Direito à Cidade**. São Paulo: Centauro, 2011 [1968].

LOPES, M. S. B. **Artesanias Construtivas e Urbanas**: Por uma Tessitura de Saberes. 2015. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). NPGAU/EA/UFGM, Belo Horizonte, 2015.

ORIOLI, A. **O Lugar da Arquitetura nas Favelas ou ao Contrário**: um debate estrutural. 2015. Tese (Doutorado em Urbanismo). PROURB-UFRJ, Rio de Janeiro, 2015.

ROLNIK, R.; NAKANO, K. As armadilhas do pacote habitacional. **Le Monde Diplomatique**, São Paulo, mai. 2009. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=461>>. Acesso em 12 jul. 2014.

ROLNIK, R. (coord.). Ferramentas para avaliação da Inserção Urbana dos Empreendimentos do PMCMV. **Relatório de Pesquisa**. São Paulo: LabCidade/FAU/USP, 2014.

SANTO AMORE, C.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C. (Orgs.). (2015). **Minha casa... e a cidade?** Avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

SANTOS, C. N. F. “Velhas Novidades nos Modos de Urbanização Brasileiros”. In: VALLADARES, L. P. (Org.). **Habitação em Questão**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1979, pp. 17-47.

SANTOS, C. N. F. **Movimentos urbanos no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

TOPALOV, C. “Da Questão Social aos Problemas Urbanos: os reformadores e a população das metrópoles em princípios do século XX”. In: RIBEIRO, L. C. Q.; PECHMAN, R. M. **Cidade, Povo e Nação: gênese do urbanismo moderno**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996, pp. 23-52.

## CAPÍTULO 11

# A forma de produção da habitação social de mercado no Brasil

*Lúcia Zanin Shimbo*

### Introdução: permanências na construção civil e alterações no processo de produção do espaço

A areia, a pedra são descarregadas. Um servente as amontoa nos locais previstos do canteiro; um outro leva parte para o ajudante de pedreiro que ajunta água e cal ou cimento, trazidos do depósito por um ajudante diferente; um quarto despeja a argamassa em baldes ou carrinhos e a conduz ao pedreiro que coloca tijolos, faz um revestimento ou enche uma fôrma, seguido por seu ajudante que segura o vibrador ou recolhe o excesso caído. Em cima, o carpinteiro prepara outras formas com a madeira empilhada perto dele depois de encaminhamento semelhante ao da argamassa e percorrido por ajudantes e serventes próprios; o armador dobra as barras de ferro assistido do mesmo modo, e, por todos os lados, pintores, marceneiros, eletricitas, encanadores etc., sempre rodeados por ajudantes e serventes, constituem equipes numerosas, separadas, especializadas, verticalizadas. Avançada divisão do trabalho e, em cada parcela, divisão hierarquizada detalhada (FERRO, 2006, p. 112).

O mestre abre o cimento e *solta* amassa. Os dois serventes responsáveis pelo preparo da argamassa na betoneira começam as suas atividades. Os outros dois serventes que realizam o transporte da massa ficam ali, esperando a primeira *massada*. O servente responsável pelo guincho, o *guincheiro*, também se posiciona. Treze trabalhadores, entre pedreiros e serventes, e o encarregado da empreiteira sobem para o último pavimento para dar continuidade à elevação da alvenaria. Os dois armadores se dirigem para o gabarito de montagem das ferragens. O mestre anda pela obra, olhando as posições iniciais do trabalho. A massa fica pronta e os serventes a transportam em carrinhos de mão ou em baldes, no caso do transporte vertical pelo guincho, até os pedreiros. Os blocos de

concreto começam a ser assentados pelos pedreiros, com suas colheres e prumos.

Sem a menção das datas dos dois textos acima, parece que ambos explicam uma mesma situação, um mesmo tempo. Trata-se de uma divisão manufatureira do trabalho dentro de um canteiro de obras de uma dada edificação, onde se empilham blocos, montam-se fôrmas de madeira e armaduras de aço, despeja-se o concreto e todas as ações estão orquestradas pelo mestre de obras, quem coordena os trabalhos parcelados.

O primeiro trecho é uma descrição de Sérgio Ferro (2006) sobre um canteiro de obras na década de 1960, muito provavelmente dentro de uma produção em pequena escala, baseada na encomenda de um cliente a um arquiteto e na contratação direta de mão de obra para execução, com ou sem uma empresa construtora para intermediar e gerir a obra (p. 112). O segundo trecho – sem a pretensão de procurar comparar a qualidade formal e analítica de ambos (longe disso) – é uma anotação do meu caderno de campo sobre o cotidiano de obras de uma grande empresa construtora que produz habitação em escala no Brasil, em 2008, cuja temática fez parte da minha pesquisa de doutorado.

Há, nesse intervalo de 40 anos, uma permanência da essência manufatureira da base produtiva, lastreada na fragmentação das operações a fim de favorecer o adestramento do trabalhador e de conferir maior velocidade à produção<sup>1</sup>. Uma base que requisita a utilização abundante de mão de obra e que justifica, muitas vezes, o enquadramento da construção civil como um setor prioritário para a geração de empregos, contribuindo para o desenvolvimento econômico do país. Além disso, trata-se de uma base que permite grande absorção de trabalhadores não especializados, contratados por diferentes modalidades (contratação direta, subempreitada, terceirização), abrindo brechas para o convívio com o trabalho escravo – a empresa construtora responsável pelo canteiro de 2008 foi incluída pelo Ministério do Público do Trabalho<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Ao analisar o processo de produção da manufatura, Marx (2001) o descreve como a decomposição da atividade do artesão nas diversas operações que a compõem, sem se descolar do ofício do trabalhador. Na manufatura, portanto, o ofício continua sendo a *estreita base técnica* que assegura a reunião do trabalho parcial.

<sup>2</sup> Vale destacar que, em 2014, pela primeira vez no Brasil “o número de trabalhadores libertados em condições análogas à de escravos na área urbana supera o de resgatados no campo, de acordo

no cadastro de empregadores que exploram mão de obra análoga à escrava.

Entretanto, apesar da permanência de algumas características da manufatura no canteiro de obras, há diferenças fundamentais relacionadas ao processo de produção do espaço, em geral, e às formas de produção da habitação, em particular. O segundo canteiro diz respeito a uma estrutura de produção centralizada na grande empresa que perfaz o ciclo completo de realização do produto imobiliário: é, ao mesmo tempo, proprietária de terras, incorporadora, construtora e vendedora. Estrutura que permite, por sua vez, como já comentado, uma produção em escala e padronizada da habitação e que conta, por um lado, com capital financeiro para sua produção e para sua rentabilidade, e, por outro, com apoio do Estado, que garante o seu consumidor por meio de subsídios públicos e de financiamentos habitacionais. Consumidor que, anteriormente, não era atendido pela “promoção capitalista privada”, para o qual restavam as soluções por autoconstrução (formal ou informal) ou pela produção por encomenda.

Trata-se de uma estrutura de produção mais complexa, na qual a grande empresa amplia seu protagonismo tanto no “circuito imobiliário”, na expressão de Harvey (2005), quanto na política habitacional. Os produtos imobiliários resultantes, mais do que unidades habitacionais – como veremos adiante –, impactaram sobremaneira as configurações socioespaciais nos territórios onde se implantaram.

Houve uma profunda reestruturação imobiliária<sup>3</sup> que implicou em alterações na produção e nas relações entre os agentes promotores, repercutindo, também, em uma reestruturação das cidades brasileiras. Em especial, os vínculos entre as três fases da realização da mercadoria “habitação” – produção, circulação e consumo – se revelam de maneira bastante diferente daquele contexto analisado por Sérgio Ferro (2006),

---

com dados da Comissão Pastoral da Terra (CPT). O balanço de 2013 da entidade contabiliza 2.208 trabalhadores libertados no Brasil – 56% nas cidades (1.228). O dado é representativo, já que, em 2012, menos de um terço (30%) dos resgatados estava na área urbana. A construção civil encabeça o *ranking* de setores com mais libertações no ano passado: 914 (41% do total)” (REIS, 2014).

<sup>3</sup> Pereira (2006) discute a noção de “reestruturação imobiliária” como chave para entender o quadro de intensificação da produção imobiliária das cidades brasileiras, dentro do movimento geral de convergência com o capital financeiro, que vem repercutindo em mudanças estruturais na organização do setor imobiliário no cenário nacional e internacional. Ainda segundo o autor, tal noção funciona como uma noção teórica para o desvendamento das especificidades da produção imobiliária que conforma o espaço metropolitano como fenômeno extremamente desigual e atual.

fazendo com que sejam necessárias chaves de leitura que os abordem simultaneamente.

Isso porque se torna cada vez mais difícil verificar empiricamente interpretações unívocas entre agentes, produtos e espaços urbanos resultantes. Até pouco tempo atrás, talvez, até meados dos anos 1990, era possível associar, por exemplo, grandes incorporadoras com o mercado de alto padrão em centralidades urbanas valorizadas; e, no outro extremo, o cenário da autoconstrução comandada por pobres em ambientes periféricos. Nos anos 2000, temos que um mesmo agente – no caso, a grande empresa – passou a produzir casas tanto para a classe média e como para os pobres, ou mais apropriadamente, para o “segmento econômico” e para a “habitação de interesse social”, respectivamente – sendo alguns casos também voltados para a alta classe –, localizadas nos limites da área urbana ou em áreas valorizadas de expansão imobiliária ou, ainda, em áreas centrais consolidadas.

## 1. Forma de produção da habitação como categoria teórico-metodológica

Dessa forma, interessa-me aqui compreender as articulações que se fazem presentes entre a produção da habitação em seus aspectos econômicos e tecnológicos; a regulação e o financiamento, com a forte presença do Estado; e o controle do espaço urbano. Persigo a tentativa de se discutir a relação entre *produção do espaço*, em sua dimensão global – como colocado por Lefebvre (1999)<sup>4</sup> – e *produção do valor*, em sua dimensão imediata, ou seja, na construção da habitação, sabendo de toda a complexidade teórico-analítica aqui envolvida e da limitação deste texto. Em termos empíricos, utilizei uma pesquisa multimétodos, combinando três estratégias metodológicas fundamentais: i) pesquisa documental; ii) compilação e análise de bases de dados primários e secundários; iii) pesquisa de campo de caráter qualitativo em grandes empresas construtoras.

Teoricamente, tomo as categorias de análises por Samuel Jara-

<sup>4</sup> “A *produção do espaço*, em si, não é nova. Os grupos dominantes sempre produziram este ou aquele espaço particular, o das antigas cidades, o dos campos (aí incluídas as paisagens que em seguida parecem ‘naturais’). O novo é a *produção global e total do espaço social*. [...] O capitalismo parece esgotar-se. Ele encontrou um novo alento na conquista do espaço, em termos triviais, na especulação imobiliária, nas grandes obras (dentro e fora das cidades), na compra e venda do espaço. E isso a escala mundial. Esse é o caminho (imprevisto) da socialização das forças produtivas, da própria *produção do espaço*” (LEFEBVRE, 1999, pp. 142-143).

millo (1982) sobre as “formas de produção-circulação” do espaço construído como ponto de partida para se analisar o caso específico de uma grande empresa construtora. Jaramillo (1982) define “formas de produção” como “sistemas que relacionam os homens entre si e os meios de produção necessários para produzir certo bem ou uma série de bens”. Uma forma de produção inclui a criação das condições para sua reprodução e requisita, portanto, a circulação – entendida como o processo que arranja os produtos e os distribuem, desde a produção até o seu momento de consumo (JARAMILLO, 1982, p. 177).

Uma forma de produção está definida pela natureza dos agentes que ocupam posições diferenciadas desde o trabalho direto até o controle econômico da produção – como detalharei a seguir – e pelas possíveis combinações e fusões entre elas. Conforma, portanto, uma estrutura que se reproduz e que arranja os produtos e os distribui, desde a *circulação* até a fase final do *consumo* (JARAMILLO, 1982).

Essa distribuição de produtos ocorre dentro de determinada organização socioespacial, alterando-a necessariamente. Essa reciprocidade entre forma de produção e espaço me leva a trazer, também, como referência, a concepção de “produção social do espaço”, denominada por Gottdiener (2010), a partir de uma leitura de Lefebvre e de outras abordagens da economia política, na qual o elemento “espaço” é elevado “a um foco principal de análise junto com as atividades da economia e do Estado” (p. 27)<sup>5</sup>.

## 2. A habitação social de mercado e a grande empresa construtora

A Empresa Construtora Pesquisada (ECP), como a denominarei daqui por diante, concentrou 14% do conjunto das unidades contratadas nas Faixas 2 e 3 pelo Programa Habitacional Minha Casa Minha Vida (PMCMV) em todo o Brasil, até 2013<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Na visão de Gottdiener (2010), “... a produção espacial é analisada como a manifestação material de processos sociais complexos, associados às fases do desenvolvimento capitalista. Contudo, pode-se notar que padrões sócio-espaciais e processos interativos constituem resultados contingentes das muitas relações contraditórias que interagem no modo capitalista... Além disso, conceitua-se que a linha de frente dessas relações está incrustada, de forma inigualada, nas atividades do setor imobiliário... Assim, as relações espaciais e sociais estão relacionadas dialeticamente. Se as necessidades do capital se manifestam no espaço, as mudanças espaciais se manifestam nas necessidades do capital” (p. 32).

<sup>6</sup> O PMCMV sedimentou a lógica mercantil de produção da habitação que já vinha se delineando no Brasil desde meados dos anos 1990, absorvendo a *habitação social de mercado* como peça-chave em seu desenho institucional e na configuração de seus produtos. As operações de

Essa concentração da produção habitacional em grandes empresas construtoras já vinha se esboçando antes do lançamento do PMCMV com o fortalecimento do “segmento econômico”. Desde o início da década de 1990 – particularmente, desde 1994, com o plano de estabilização da economia (*Plano Real*) –, uma série de mecanismos regulatórios, institucionais e produtivos acabaram favorecendo a atuação de agentes privados e a ampliação do protagonismo do mercado na política habitacional brasileira. Tais mecanismos possibilitaram a constituição de um nicho bastante lucrativo para grandes empresas ao fomentar a incorporação e a construção de unidades habitacionais com valores de até USD 100 mil e destinadas a famílias que somam renda suficiente para acessar tanto os subsídios públicos (famílias de baixa renda) quanto o crédito imobiliário (famílias de média renda). Trata-se do “segmento econômico”, assim genericamente denominado pelo mercado, e que veio a consolidar o padrão da *affordable housing* no Brasil<sup>7</sup>. Empiricamente, delinea-se aqui uma fronteira de indistinção entre as formas de produção destinadas à produção da habitação de interesse social e aquelas voltadas para a habitação de mercado, formando uma zona intermediária híbrida – a *habitação social de mercado* (SHIMBO, 2012).

A ECP se destacou desse conjunto de grandes empresas tanto pela expressiva quantidade de unidades produzidas quanto pela sua estrutura de produção e de gestão, que compreende todas as etapas de *incorporação, construção e comercialização* de unidades residenciais. Com essa estrutura de *grande construtora*, ela pôde, em poucos anos, multiplicar vertiginosamente sua produção de unidades habitacionais, com alta rentabilidade, e atuar em 120 cidades brasileiras, sendo a maioria, com menos de 500 mil habitantes, localizadas em 18 estados (do total de 26), mais o Distrito Federal.

De 2006 a 2010, ela multiplicou por 16 a sua produção e bateu o teto de produção de mais de 45 mil unidades em 2010. Já o lucro líquido foi aumentado em 4310%, entre 2006 e 2011, alcançando o

---

crédito organizaram-se em *Faixas*, mais ou menos delimitadas conforme uma segmentação tradicionalmente utilizada no país, definidas segundo o intervalo de suas rendas familiares. Num mesmo programa há a linha (denominada como Faixa 1) que atende a *habitação de interesse social*, voltada para famílias de baixa renda (com ganhos mensais de até R\$ 1.600,00); e a outra que atende a *habitação de mercado*, destinada a famílias de média renda, que se subdivide em duas faixas (Faixa 2, até R\$ 3.100,00 e Faixa 3, até R\$ 5.000,00) (SHIMBO; LOPES, 2014). Sobre o PMCMV, ver Ferreira (2012), Cardoso (2013) e Santo Amore, Shimbo e Rufino (2015).

<sup>7</sup> Sobre este processo ver, além de Fix (2011), também Castro (1999) e Royer (2009).

patamar de R\$ 760 milhões<sup>8</sup>. Esse ano, 2011, foi um ponto de virada no desempenho operacional da empresa na medida em que a partir daí houve uma redução em quase todos os seus indicadores: em 2013, a produção baixou para aproximadamente 26 mil unidades/ano e seu lucro líquido caiu para aproximadamente R\$ 420 milhões (ou seja, uma redução de quase 50% em relação à 2011).

O êxito econômico dessa empresa, sobretudo até 2011, pode ser explicado pela sua estrutura de produção *strictu sensu* (desde o canteiro de obras até as instâncias de gestão e decisão da empresa), pelo seu vínculo com o Estado e com o capital financeiro, e também pela sua estratégia de controle de produção do espaço urbano. Ou seja, essa forma específica de produção da habitação – a *habitação social de mercado* – possibilitou ganhos de escala, de lucro e de abrangência territorial, estabelecendo uma conexão inédita na estrutura de provisão habitacional no Brasil, na qual as decisões tomadas no interior da empresa impactam, significativamente, na produção do espaço urbano, muitas vezes, sem qualquer intermediação do poder público ou de agência de regulação.

### 3. Os agentes e os dispositivos envolvidos na forma de produção da habitação social de mercado

Para analisar uma determinada forma de produção da habitação, Jaramillo (1982) propõe categorias analíticas relacionadas ao i) trabalho direto; ii) controle técnico da produção; iii) controle econômico direto da produção; e iv) controle econômico indireto da produção. Tais categorias organizam, de certo modo, as fases, os lugares, os agentes e os tipos de capital envolvidos nessa produção.

Assim sendo, seguirei a análise da ECP, tomada, aqui, como objeto heurístico das dinâmicas recentes de aproximação entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro. Perfazendo o ciclo completo de incorporação, produção e comercialização de unidades habitacionais, a empresa mantém departamentos específicos que coordenam cada uma das etapas de produção, assim definidas pela própria ECP: aquisição de terrenos; obtenção de aprovações governamentais; vendas e *marketing*; construção; compra de insumos; e financiamento a clientes.

---

<sup>8</sup> Todos os dados referentes ao desempenho operacional e financeiro da ECP foram extraídos de Shimbo (2012) e Quaglio (2014).

As três primeiras etapas se relacionam diretamente com as estratégias de controle de produção do espaço, para além das atividades relacionadas à construção em si, e serão analisadas como parte do controle econômico direto da produção. A etapa de construção será detalhada tanto no trabalho direto quanto no controle técnico no canteiro de obras. As etapas de compra de insumos e de financiamento a clientes, pela dependência com outros agentes (exteriores à empresa), serão aprofundadas no controle econômico indireto da produção. Para manter sua atuação nacional, a estrutura de produção da empresa envolve a sede principal, onde trabalham os proprietários, executivos e técnicos, numa primeira e máxima instância de controle, e mais cinco regionais distribuídas pelo Brasil, nas quais estão presentes as extensões de alguns departamentos de gestão e controle.

Evidentemente, um mesmo agente pode estar presente em duas posições diferentes, interferindo em dois controles, como é o caso, por exemplo, dos investidores ou acionistas da empresa, que podem ser analisados tanto do ponto de vista do controle econômico direto quanto do indireto. O que me interessa aqui é justamente apontar essas combinações e pontos de intersecção inerentes às formas de produção – como já apontado por Jaramillo (1982) – e que, muitas vezes, nos permitem identificar o modo pelo qual o vínculo entre a produção do espaço e a construção se operacionaliza empiricamente.

### **3.1. O trabalho direto no canteiro de obras**

Segundo Jaramillo (1982), o “trabalho direto consiste na mobilização da capacidade humana de trabalho nos processos imediatos de apropriação da natureza” e, no caso da Construção, trata-se do trabalho envolvido no canteiro de obras (p. 176). Em relação à ECP, como já comentado anteriormente, esse trabalho se baseia no emprego abundante de mão de obra para execução da alvenaria estrutural e, mais recentemente, na utilização de máquinas de grande porte para transporte de materiais e em procedimentos de pré-moldagem de componentes construtivos.

Em relação às modalidades de contratação de trabalhadores na obra, é possível identificar a subcontratação de empreiteiras por

preços unitários<sup>9</sup>, a terceirização de serviços especializados<sup>10</sup> e a contratação direta pela empresa, com registro em carteira. Na dinâmica do canteiro, a diferença entre a subempreitada (ou “empreita”) e a terceirização diz respeito à forma de seleção e de negociação do subcontratado, ou seja, os serviços que podem ser contratados diretamente pelo engenheiro de obras são considerados “empreitados” e aqueles que passam pelo processo de tomadas de preços, centralizado nas regionais, são “terceirizados”.

É justamente nos serviços básicos (relacionados às etapas construtivas de alvenaria e fundação), que absorve a maior parte dos trabalhadores da obra, em que há alterações nas modalidades de contratação dos trabalhadores, ao longo de todo o período estudado (2008-2014), sendo, também, aquele que abre brechas para o aumento da exploração do trabalho. Em 2008, a equipe de alvenaria inicialmente subcontratada passou a ser contratada diretamente pela empresa, eliminando-se a figura do “empreiteiro” – que, em geral, são firmas locais de, no máximo, atuação regional. Na ocasião, o engenheiro de obras justificou que se tratava tanto de um problema particular do subempreiteiro em questão, que não estava atendendo satisfatoriamente a meta estipulada no contrato, quanto de uma tendência geral da empresa em substituir a mão de obra subempreitada pela equipe própria. De fato, o número de empregados da ECP, dentro do setor Obras, mais que dobrou entre 2007 e 2008 (2.366 e 5.694, respectivamente)<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> Segundo Choma (2007), nessa “modalidade de contratação de serviços de mão de obra para construção”, o subempreiteiro é remunerado pelo serviço executado, medido segundo preços unitários predefinidos. “Esse costume muitas vezes é responsável por vários problemas, porque não compromete o empreiteiro no cumprimento dos serviços dentro do que necessita a construtora” (p. 23).

<sup>10</sup> Serra (2001) procura diferenciar conceitualmente a subempreitada e a terceirização. Segundo a autora, amparada na legislação trabalhista brasileira, há a *subempreitada mais simples* ou a *subcontratação*, destinada a serviços não especializados ou não inovadores, em que há a contratação de pessoas físicas ou jurídicas para execução de determinadas atividades ligadas à produção, sob a responsabilidade técnica da empresa principal e *subordinada* a ela; e a *subempreitada mais complexa* ou a *terceirização*, voltada a serviços especializados, na qual há maior cobrança de responsabilidade do contratado, na medida em que realiza as atividades com total autonomia, arcando com riscos e garantias, e *substitui* a empresa principal na realização de determinados serviços.

<sup>11</sup> Em agosto de 2008, a mudança no modelo de contratação de mão de obra na ECP, passando da terceirização para contratação de equipe própria de produção, foi anunciada em seu relatório trimestral: “*Acreditamos que nossa equipe própria de produção nos dá uma vantagem competitiva. Temos a máquina de produção mais experiente do mercado para a construção de produtos do segmento econômico. Atualmente, nossa equipe própria de produção é responsável pela gestão e execução de 202 canteiros de obra*” (Relatório disponível no *website* da empresa. Acesso em 10 jul. 2008).

Em 2013, a contratação direta não mais se verificava e havia a presença de subempreitada para os serviços de alvenaria. Em 2014, de novo, houve uma reversão e os trabalhadores relacionados à etapa de alvenaria eram todos funcionários da ECP. Entretanto, a justificativa agora era que a contratação direta de trabalhadores no canteiro de obras fazia parte do Termo de Ajuste de Conduta (TAC), firmado entre a empresa e o Ministério Público do Trabalho, que definiu regras para terceirização de atividades em suas obras, em setembro de 2013<sup>12</sup>. Isso porque a empresa já havia sido incluída duas vezes no cadastro de empregadores que exploram mão de obra análoga à escrava, pelo Ministério do Trabalho.

Além desse aumento da exploração do trabalho no canteiro de obras, que alcança seu máximo na condição de escravidão – atestada em algumas obras da empresa, relacionada à mão de obra subempreitada –, havia uma espécie de contratação “fidelizada” nos serviços especializados. Em 2008, por exemplo, a equipe de execução do reboco externo era “terceirizada”, mas atuava exclusivamente nas obras da empresa. Nesse caso de fidelização de subempreiteiras, permaneciam também os rastros de ilegalidade jurídica.

Por fim, o núcleo da “equipe própria” no canteiro de obras, que sempre se manteve, estava centrado no mestre de obras, engenheiro, encarregado e almoxarife (que fazem o controle técnico da obra, como veremos adiante), além de auxiliares de engenharia, estagiários e alguns serventes.

Entretanto, apesar de dar continuidade a uma produção manufatureira com pouca mecanização e emprego abundante mão de obra, o trabalho no canteiro foi enormemente facilitado pelo uso de grandes equipamentos de transporte de materiais e algumas estratégias de pré-fabricação de componentes construtivos, trazendo, portanto, elementos sofisticados e, em alguma medida, inovadores para essa base produtiva.

### **3.2. Controle técnico da produção no canteiro de obras**

O controle técnico da produção se refere à “capacidade de regular o início da ação dos meios de produção, a partir do ponto de

---

<sup>12</sup> Segundo reportagens de jornais, pelo acordo, a empresa contratará diretamente os seguintes serviços: alvenaria estrutural, contrapiso, assentamento de esquadrias metálicas, portas e janelas, reboco interno, entre outras. A empresa também assume a responsabilidade solidária com as empreiteiras, subempreiteiras e prestadoras de serviços pelo cumprimento das normas de segurança de trabalho e demais direitos trabalhistas.

vista do processo de trabalho: coordenação dos distintos indivíduos e elementos que intervêm na produção, a disciplina interna, os ritmos e horários, a programação das tarefas” (JARAMILLO, 1982, p. 176). Dependendo do porte da empresa, pode ser o detentor do capital (no caso de pequenas empresas) ou um agente subordinado a ele, legitimado por possuir conhecimento técnico específico.

No caso da empresa estudada, o *tripé* formado por engenheiro de obras, mestre de obras e almoxarife constitui o núcleo de controle técnico do canteiro e promove a ligação necessária entre obra e empresa. As atividades de prescrição das tarefas e de organização do trabalho são lideradas pelo mestre de obras, com seu domínio sobre o *saber-fazer* do canteiro de obras. As atividades de gestão, controle e administração são realizadas, sobretudo, pelo engenheiro, ficando o almoxarife responsável pelo controle dos materiais e insumos utilizados na obra. Cada um deles pode ser apoiado em suas atividades por encarregados, estagiários, auxiliares de engenharia e estagiários, dependendo do tamanho do canteiro.

Entre o controle técnico no canteiro e o controle econômico da empresa, há um sistema informatizado, o *sistema online*, que abrange um conjunto complexo de instrumentos de planejamento de metas e atividades; de verificação de cumprimento de tais metas; de controle de consumo de materiais e insumos; e de incentivos sobre o trabalho realizado no canteiro de obras. Aqui, os avanços da tecnologia de informação e de gestão permitiram que a sede e suas regionais tivessem um controle técnico centralizado, alimentado cotidianamente e simultaneamente por todos os engenheiros e almoxarifes de suas quase 300 obras espalhadas pelo país.

Esse controle é absolutamente necessário dentro de uma estrutura de produção em escala da habitação e só é possível de ser implementado graças a uma padronização dos produtos e a outra forma de padronização, muito mais estrutural: a padronização do processo de produção. Na ampla maioria dos empreendimentos, são reproduzidas apenas duas linhas de condomínios de edifícios verticais, que se diferenciam entre si pelo preço da unidade residencial e pelo tamanho da área de lazer.

Dessa forma, o projeto arquitetônico acaba sendo uma organização/acomodação de ambientes-tipo nos diversos terrenos onde são implantados os empreendimentos, cujo detalhamento construtivo apresenta uma padronização de medidas, de materiais e de compo-

nentes construtivos empregados. Há, portanto, a elaboração sistematizada de uma “memória” de projetos executivos, comum a todos os empreendimentos, ou seja, um “desenho de obra” que é reproduzido em escala e que não precisa ser produzido unitariamente, por obra – o que representa uma economia significativa de custos com trabalhos técnicos especializados de arquitetura e de engenharia.

Se os materiais e os componentes são praticamente os mesmos em todos os canteiros, se sua disposição já está definida previamente no projeto executivo-padrão, as atividades e os gestos dos trabalhadores que realizam as obras podem ser os mesmos em todos os canteiros. Há, portanto, uma padronização dos procedimentos de execução e das atividades dos canteiros. Dessa forma, depurando ao máximo o que deve ser o “modo ECP” de execução de atividades, torna-se muito mais fácil a aplicação de um rígido sistema de controle do trabalho no canteiro de obras. “A gente é um número dentro da empresa”. Com essa frase, o engenheiro começou a primeira conversa que tive com ele, antes mesmo de se iniciar a minha pesquisa de campo.

De certo modo, no controle técnico da produção, há elementos que dão continuidade a uma perspectiva industrial, centralizada no saber-fazer do mestre de obras e no saber técnico do engenheiro (o *tripé*), e elementos novos do ponto de vista tecnológico, como o sistema informatizado de gestão e controle (que se ancora no desenvolvimento das tecnologias de informação, os *softwares* aplicados à construção civil) e a padronização dos projetos executivos, com alto grau de detalhamento construtivo (resultado do acúmulo de conhecimentos e de técnicas sobre a construção ao longo de mais de 30 anos pela empresa).

### **3.3. Controle econômico direto da produção na empresa construtora: construção de habitação e controle de produção do espaço**

O controle dos números, estejam estes representados em pessoas, estejam representados em materiais, está centralizado na sede da empresa construtora, onde ocorre o “controle econômico direto da produção”, que, de acordo com Jaramillo (1982, p. 176),

consiste no domínio sobre os meios de produção, a partir do ponto de vista econômico, o que implica o poder de desenca-

dear o processo produtivo e definir suas características (quantidade e qualidade do produto, recursos atribuídos aos distintos componentes etc.) e a disponibilidade econômica sobre o produto. Como se vê, é um conceito que se aproxima ao da propriedade (assim como o anterior [controle técnico] se aproxima ao de posse), na terminologia de alguns textos de Marx.

No interior dessa posição, Jaramillo destaca a importância de se delimitar o “motor da produção”, definido como “o elemento que comanda as decisões e práticas do agente que detém o controle econômico direto e, por isso, estrutura a dinâmica da produção”. Na produção capitalista, a acumulação de capital é o motor da produção, pois é em referência a ela que o capitalista exerce o controle (1982, p. 176).

Como dito anteriormente, nessa posição de controle, encontram-se os proprietários, acionistas, executivos, gerentes e técnicos que trabalham em diversos departamentos da empresa que envolvem, principalmente, as etapas de aquisição de terreno, obtenção de aprovações governamentais e a comercialização das unidades.

A aquisição do terreno é uma etapa fundamental que mobiliza diversos departamentos, executivos, técnicos da empresa e agentes locais (sejam despachantes, imobiliárias, arquitetos etc.), na qual é preciso conciliar as estratégias de acumulação de capital com o conhecimento local sobre o desenvolvimento territorial e imobiliário das cidades onde atua. Envolve, portanto, a contratação de pesquisas de mercado (sobre potenciais compradores, construtores locais, características dos empreendimentos da vizinhança, renda média e perfil da população da região); a elaboração de estudo de viabilidade (por equipe multidisciplinar da empresa, com a participação dos arquitetos terceirizados) e a aprovação de retorno financeiro. A decisão final a respeito de um terreno envolve desde o diretor, vice-presidentes e técnicos, organizados em um comitê interno específico.

Quando a empresa abriu seu capital na Bolsa de Valores, em 2007, o montante de recursos captado foi destinado para a aquisição de terrenos e para a incorporação de novos empreendimentos (45% do total). Para tanto, executivos da empresa saíram percorrendo sete estados brasileiros em busca de boas oportunidades de negócio. Como resultado dessa busca, se seu banco de terrenos, em 2006, estava avaliado em aproximadamente 1,5 bilhão de reais, com capacidade

para construção de 11.700 unidades, um ano depois ele aumentou em 10 vezes o seu valor e o seu respectivo número de unidades, passando para R\$ 10 bilhões e mais de 107 mil unidades. Em 2012, esse valor estava em R\$ 21,8 bilhões, correspondente a 173 mil unidades, num total de 8,1 milhões de metros quadrados de área útil comercializável.

Em dezembro de 2007, 63% dos terrenos adquiridos pela empresa localizavam-se em cidades do interior e o restante (37%) em capitais e regiões metropolitanas. Em 2012, a participação das cidades do interior diminuiu, passando para 52%; 25% se localizava em regiões metropolitanas e 23% em capitais, segundo divisão geográfica estabelecida pela própria empresa. Nesse mesmo ano, 77% do banco de terrenos se localizava na região Sudeste brasileira. Entretanto, a localização exata desses terrenos não é divulgada. Não necessariamente há um aporte de recursos para aquisição desses terrenos, pois grande parte é adquirida por meio de permuta – em 2012, 56% do banco foi adquirido nessa modalidade<sup>13</sup>.

De todo modo, tais números indicam que a garantia da terra é fundamental para a produção em escala da habitação, sendo, também, um importante parâmetro para os investidores na medida em que dá “sustentabilidade” a esse crescimento. Como ressalta Wissenbach (2008), outras grandes empresas incorporadoras e construtoras lançaram mão desse expediente na medida em que, numa tendência de valorização imobiliária, a propriedade prévia de um estoque de terra potencializa excepcionalmente a possibilidade de uma empresa de extrair lucros. No caso da ECP, a opção foi adquirir terrenos em cidades do interior e em regiões metropolitanas de grandes centros (com exceção das capitais), que concentram em torno de 77% desse estoque.

A obtenção de aprovações governamentais é outra atividade que impõe a dimensão local dentro de uma estrutura nacional de produção à medida que a empresa precisa obedecer às legislações municipais e estaduais correspondentes a cada uma das 120 cidades onde atua, como, por exemplo, as leis de uso e de ocupação do solo, planos dire-

<sup>13</sup> De acordo com Wissenbach (2008, p. 18), “Uma estratégia importante para os incorporadores é a permuta com o proprietário de terras. Nesse caso, que tem sido predominante no mercado, há uma troca entre ambos em que o pagamento é lançado para o momento de vendadas unidades. Sendo assim, tornam-se parceiros no empreendimento numa relação que tende a ser vantajosa para os dois. Para o incorporador, resulta em menor imobilização da capacidade de investimento permitindo um maior portfólio para o mesmo capital de giro, alavancando o volume de produção e os resultados da empresa. Já o proprietário, por não ter recebido o montante no ato, obtém um valor maior pelo terreno. Em geral, a sua análise tem como referência a taxa de retorno de aplicações financeiras”.

tores, códigos de obras e edificações etc. Para operacionalizar esse processo, a ECP pode contratar arquitetos, técnicos e despachantes tanto para estudar as legislações locais pertinentes como para acompanhar o processo de aprovação dos empreendimentos nas prefeituras<sup>14</sup>. Nesse aspecto, pode haver conflitos entre o padrão de empreendimento habitacional da empresa com as legislações, assim como com a população e governo locais, cujas soluções podem interferir na produção, passando a exercer, também, um controle econômico indireto.

Em relação à comercialização das unidades habitacionais, a empresa apresenta três linhas operacionais. A primeira conta com uma equipe de empregados diretos que trabalha nas lojas próprias de comercialização de suas unidades, localizadas nas principais cidades onde a empresa atua. A segunda linha corresponde aos corretores *online*, que também compõem a equipe própria de vendas. Eles trabalham na loja virtual da empresa por meio do sistema de venda pela internet, que possibilita a venda, inclusive, para clientes residentes no exterior. A terceira linha se refere às imobiliárias parceiras que mobilizam corretores terceirizados para a venda dos empreendimentos da ECP. Em geral, para iniciar sua atividade em determinada cidade ou região, a empresa se associa, primeiro, às imobiliárias locais para, depois, constituir suas lojas próprias de vendas. Mais uma vez, ela recorre aos agentes locais que estes auxiliem em sua inserção territorial e na garantia de retorno financeiro dentro do mercado imobiliário de cada uma das cidades.

Por fim, com exceção do acionista majoritário, fundador, presidente e quem detém 33% das ações da empresa, os outros acionistas (21% são investidores institucionais estrangeiros e 44% são considerados como “outros”) não ocupam necessariamente posições na estrutura de gestão da empresa, mas podem ter influência nas decisões sobre as metas de produção durante as apresentações dos resultados operacionais e financeiros da ECP. O comportamento do mercado de capitais acaba exercendo um controle econômico indireto na medida em que uma eventual queda da cotação das ações da empresa pode fazer com que tais investidores migrem para outras empresas.

---

<sup>14</sup> Segundo um arquiteto subcontratado pela empresa, que trabalha na cidade-sede, ele é responsável por visitar os terrenos e por pesquisar as legislações locais das cidades onde será desenvolvido o empreendimento. Na maioria das vezes, é acompanhado por um técnico ou um despachante local – sendo que esse último é contratado especialmente para acompanhar o processo de aprovação.

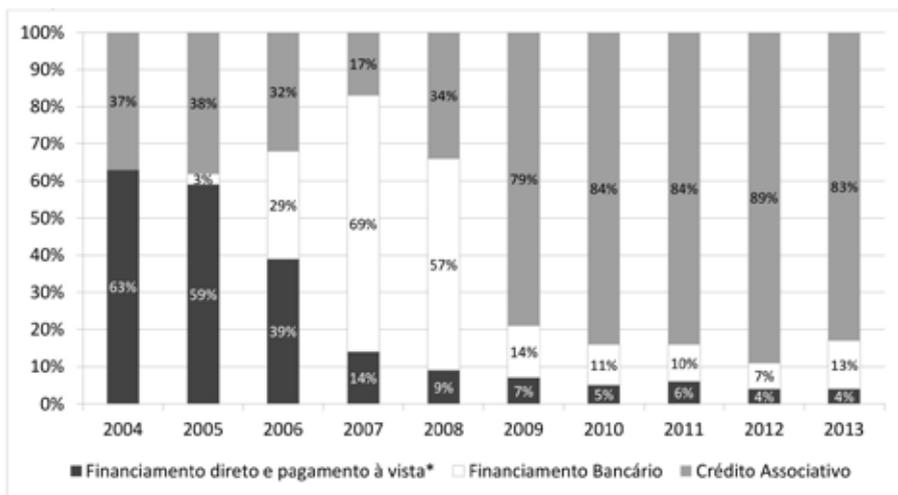
A definição de metas de produção por investidores institucionais traz um elemento novo no controle econômico direto conforme é revelada a participação de um agente que, ao mesmo tempo, é externo e interno à estrutura de gestão da empresa e que, portanto, interfere nas tomadas de decisão. Nesse processo, o parâmetro utilizado por tais investidores vem do mercado financeiro internacional e não propriamente da dimensão da produção em si.

### **3.4. Controle econômico indireto da produção: financiamento da Caixa Econômica Federal e cadeia de fornecedores de materiais**

Como destaca Jaramillo (1982), o controle econômico indireto da produção consiste na “capacidade de afetar a produção desde o exterior do processo produtivo, especialmente, a partir do controle sobre as condições gerais que enquadram o motor da produção, e por isso, que determinam e limitam o exercício do controle econômico direto da produção” (p. 177). Além disso, a importância dessa posição aumenta à medida que se intensificam a complexidade e a interdependência social entre distintos produtores e processos produtivos. O autor cita como exemplos de agentes que realizam esse controle econômico indireto as agências financeiras, os organismos de planejamento urbano, o mercado de solo, entre outros.

Para o caso aqui analisado, identifiquei quatro principais agentes que exercem um controle econômico indireto da produção e que estão fortemente amarrados às decisões do Estado e às condições macroeconômicas do país: i) instituições financeiras, sobretudo, a Caixa Econômica Federal e os mecanismos regulatórios da política habitacional; ii) prefeituras municipais e as restrições das legislações e das articulações políticas locais; iii) fornecedores de materiais e insumos e as condições de oferta e demanda do setor da construção civil; iv) Ministério Público do Trabalho e os acordos sobre a regulamentação trabalhista.

Em relação aos agentes financeiros, a empresa estreitou fortemente seus laços com a Caixa Econômica Federal (CAIXA), nos últimos dez anos. O Gráfico 11.1 apresenta os tipos de financiamentos contratados pelos clientes para adquirirem as unidades habitacionais comercializadas pela empresa e reflete a interferência dos mecanismos regulatórios determinados pelo Estado, em relação ao financiamento e à política habitacional, na produção da ECP.

**Gráfico 11.1.** Modalidades de financiamento das vendas contratadas pela ECP (2004-2013).

Fonte: Elaboração da autora, a partir dos relatórios anuais da empresa (2006, 2008 e 2013).

\* Nessa modalidade, estão somados o pagamento durante as obras e o financiamento direto com a construtora, que deixou de existir depois de 2006.

Entre 2004 e 2005, os financiamentos eram provenientes, basicamente, do Programa Crédito Associativo (operacionalizado pela CAIXA) e do financiamento contraído diretamente com a construtora (que correspondia a aproximadamente 60% do total dos financiamentos). Entre 2006 e 2008, surge o financiamento bancário, contraído junto aos bancos comerciais, e que passa a ser majoritário nesse período. Por fim, entre 2009 e 2013, há o aumento considerável da participação do Crédito Associativo, que passa a abarcar em torno de 80% dos financiamentos contraídos.

Esses pontos de inversão correspondem exatamente a duas alterações importantes ocorridas. A primeira ocorreu a partir de 2005, quando foi aprovada a medida que ampliou os recursos da caderneta de poupança (Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo – SBPE) para os financiamentos habitacionais e também por outros mecanismos que garantiram a melhoria do crédito para pessoa física, a partir da redução das taxas de juros, do aumento dos prazos de pagamento (até 30 anos) e da diminuição nos valores de entrada (necessidade de menor poupança prévia)<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> A primeira medida corresponde à Resolução n° 3259, do Conselho Monetário Nacional, que buscava dar segurança jurídica e de se ampliar recursos financeiros ao mercado privado e permitiu a liberação de recursos da Caderneta de Poupança (SBPE), que estavam retidos no Banco Central, ao tornar a sua retenção uma opção desvantajosa para os bancos privados. Vale

A segunda, mais conhecida, corresponde ao lançamento do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), em 2009, que destinou grande parte dos recursos para a população com faixas de renda entre R\$ 1.600,00 e R\$ 5.000,00, que constitui o público-alvo da empresa. A operacionalização do financiamento do PMCMV se dá no âmbito do Programa Crédito Associativo, controlado pela CAIXA e Banco do Brasil (com menor participação).

De modo geral, de um lado, é notável que o risco potencial e o ônus da inadimplência tenham sido transferidos para os bancos, principalmente para a CAIXA, e que a empresa tenha deixado de destinar recursos próprios para o financiamento aos clientes. De outro, os produtos da ECP passaram a se encaixar cada vez mais nas condições do PMCMV, tanto em termos de valor da unidade quanto em sua configuração arquitetônica e urbanística; em 2013, a empresa anunciou que 83% do banco de terrenos era composto por unidades elegíveis ao programa.

Em relação às prefeituras locais, é preciso delimitar um recorte territorial a fim de se aprofundar na relação entre administração pública, legislação urbana, setores da sociedade civil e a atuação da empresa. Para tanto, escolhi os municípios da região central do estado de São Paulo e que foram estudadas em um projeto de pesquisa sobre a avaliação do PMCMV<sup>16</sup>. São 51 municípios que compõem essa região – dentro de um forte eixo de desenvolvimento econômico, com alto grau de urbanização e com um elevado padrão de infraestrutura urbana – dos quais, 21 apresentam empreendimentos do Programa (contratados até dezembro de 2012). A ECP é responsável por 30% do total dessa produção, indicando uma grande concentração num único agente e o interesse da empresa pela região. Ou melhor, pelo interesse nos únicos quatro municípios que apresentam população superior a 100 mil habitantes: Sertãozinho, com aproximadamente 110 mil habitantes; Araraquara, 208 mil; São Carlos, 221 mil; e Ribeirão Preto, 604 mil.

Em geral, a localização dos empreendimentos está concentrada em áreas consolidadas dessas cidades, já com infraestrutura instalada, ocupando desde miolos de quadras em áreas mais centrais ou grandes terrenos em áreas de expansão urbana, ou, ainda, consti-

---

destacar também que entre 2007 e 2008, as contratações com recursos do SBPE atingiram seu ápice. Ver Royer (2009).

<sup>16</sup> Trata-se do projeto de pesquisa intitulado “Produção do Programa MCMV na região central do estado de São Paulo: inserção urbana e avaliação arquitetônica, construtiva e tecnológica” (Chamada MCTI/CNPq/MCIDADES Nº 11/2012).

tuindo grandes conjuntos em áreas que, anteriormente, eram destinadas ao uso industrial.

Nessas quatro cidades, apenas uma prefeitura conseguiu “barrar” a atuação da empresa, impedindo a aprovação de um segundo empreendimento no município, sob o argumento de que a altura do pé-direito proposto pelo projeto não correspondia ao padrão mínimo para residências estipulado pela legislação local. Outra instituição pública que interferiu diretamente na produção foi o Ministério Público do Trabalho que, como comentado anteriormente, definiu regras para terceirização de serviços e contratação de trabalhadores em suas obras.

Por fim, outro agente relacionado à forma de produção de habitação aqui analisada se refere aos fornecedores de materiais da construção civil. Toda a negociação para a seleção e definição dos fornecedores de insumos para a construção é realizada pela equipe de suprimentos, que trabalha nas regionais e na sede da empresa. Em média, 58% dos custos diretos de todos os insumos são provenientes de materiais de construção. Os serviços de maior valor agregado (fundações, demolições, terraplenagens, pavimentações, redes elétricas etc.) somam mais 37% nos custos diretos de produção. Ou seja, a equipe de suprimentos é responsável pela aquisição de 95% dos custos diretos, somando-se os materiais de construção e os serviços de maior valor agregado. Os 5% dos insumos restantes são adquiridos no varejo, pela equipe técnica da obra, dependendo da necessidade cotidiana do canteiro.

A empresa realiza negociações e acordos com seus fornecedores e os classifica segundo sua capacidade de abrangência geográfica (ou seja: nacionais, regionais e locais). De modo geral, os materiais e produtos com maior valor agregado, e que exigem processos mais industrializados (por exemplo: esquadrias, instalações hidráulicas e elétricas), provêm de grandes fornecedores de atuação nacional. E os materiais com baixo valor agregado e com grande volume e peso (areia, brita, concreto e blocos, por exemplo) são de fornecedores locais – no máximo, regionais.

Em 2008, contava com aproximadamente de 4,4 mil fornecedores, com os quais a empresa não estabelece um contrato de exclusividade. Nesse mesmo ano, o aumento dos custos de construção acima da inflação fez com que a construtora adotasse a “estratégia de adiantamento de fornecedores”. Para aqueles fornecedores de materiais, sem uma organização forte que fosse suficiente para pautar o preço de determinado item (portanto, fora da tendência do oligopólio presente

no setor de materiais de construção), a ECP adiantou o pagamento a fim de aumentar a capacidade de oferta e assegurar os preços de fornecimento de insumos. Dessa forma, por exemplo, ela emprestava R\$ 100 mil para determinado fornecedor de blocos de cimento, que pagava a dívida em materiais, entregando blocos<sup>17</sup>.

Essa estratégia de adiantamento aos fornecedores indica, de um lado, que o fluxo de produção da empresa era suficientemente intenso e avalizava o alto risco envolvido nesse tipo de operação. De outro, pode revelar também a instabilidade existente na cadeia de produção de insumos da construção civil, cuja oferta está intrinsecamente ligada à demanda e, em tempos de *boom* imobiliário, pode repercutir ou em baixa de estoque ou em aumento de preços. Além disso, revela o poder de compra de uma grande empresa que acaba por “pautar” o preço do insumo que ela mesma adquire.

Por fim, há também uma articulação com empresas nacionais de locação de equipamentos de transporte de materiais no canteiro de obras, cuja maioria é produzida fora do país, proveniente de grandes fornecedores internacionais de maquinário para construção civil.

#### 4. Considerações finais: nova forma de produção da habitação?

As alterações e permanências nas relações entre os agentes promotores configuraram uma nova forma de produção da casa própria no Brasil, caracterizada por uma forte atuação de grandes empresas e uma presença decisiva tanto de subsídios públicos quanto de capital financeiro, e que propiciou a ampliação do mercado capitalista formal para faixas de rendas médias e baixas. Grande parte dessas empresas, como a ECP aqui analisada, abriu seu capital na Bolsa de Valores e, sobre uma produção em série da habitação, pautada por uma racionalidade com traços manufatureiros e industriais, se acoplou uma lógica financeira com mecanismos bastante sofisticados de gestão da produção e de captação de recursos.

De modo geral, os elementos que dão continuidade a uma perspectiva manufatureira e industrial se concentram no trabalho direto e no controle técnico da produção. Por um lado, no canteiro, ainda permanecem o emprego abundante de mão de obra, a exacerbação

---

<sup>17</sup> Informações obtidas na teleconferência dos resultados do primeiro trimestre de 2008.

da exploração do trabalho – alcançando o extremo da reprodução de práticas análogas à escravidão – e a centralidade do saber-fazer do trabalhador. Por outro, há uma maior complexidade na gestão dessa mão de obra e, também, na mediação entre o controle técnico (ainda ancorado na relação cotidiana entre o tripé – engenheiro, mestre de obras e almoxarife – e os demais trabalhadores, subcontratados ou não) e o controle econômico direto se interpõe uma ferramenta proveniente das tecnologias de informação: os sistemas informatizados de gestão e de controle de mão de obra e de materiais.

Como já indicaram alguns estudos recentes – como, por exemplo, Moura (2011); Baravelli, (2014); Lopes e Shimbo (2015) –, a adoção desses sistemas *online*, o emprego massivo de maquinários de transporte de materiais e a intensificação de utilização de elementos construtivos pré-fabricados e industrializados promoveram um salto tecnológico fundamental nos canteiros das grandes empresas.

Esse controle informatizado e simultâneo da produção, entre outros fatores, foi possível graças a uma padronização arquitetônica e produtiva que estabelece os mesmos tipos, as mesmas soluções, os mesmos gestos dos trabalhadores nas diversas obras espalhadas pelo território nacional. Esse controle é um nó que articula a expansão geográfica da atuação da empresa – na medida em que é possível centralizá-lo na sede de modo vinculado aos seus escritórios regionais – e a produção em escala da habitação, viabilizando as estratégias de gestão pautadas exclusivamente na perspectiva de controle e de redução de custos. Tem-se, portanto, uma estrutura de gestão bastante complexa que pode ofertar o mesmo produto em diversas localidades num curto período de tempo, com a ressalva de que esse produto é uma unidade habitacional, multiplicada em diversos empreendimentos de grande porte que, por sua vez, têm impactos significativos no espaço urbano onde se insere.

Entretanto, no controle econômico direto, os impactos urbanos não interferem na continuidade dessa produção – ou melhor, não importam. E “o poder de desencadear o processo produtivo e definir suas características”, bem como seus produtos, como já destacara Jaramillo (1982), é centralizado nos acionistas-institucionais, acionistas-proprietários e gerentes das empresas. Com a abertura de capital, os administradores financeiros ganham importância frente aos administradores industriais que, por sua vez, são os conhecedores do processo de produção. A “dominância financeira”, na expressão de Chesnais

(2005), além de pautar as metas de produção, nas quais a terra passa a ser uma garantia aos acionistas (como substrato da produção), os recursos adquiridos com a abertura de capital viabilizaram a dinamização e a garantia da produção em série de habitação.

Diferentemente dos demais instrumentos financeiros aportados anteriormente ao setor imobiliário, como o Fundo de Investimentos Imobiliários (FII) e o Certificado de Recebíveis Imobiliários (CRI)<sup>18</sup>, em que a mobilidade do capital financeiro busca a valorização do empreendimento construído, na produção da habitação, a valorização das unidades residenciais produzidas está fortemente relacionada à garantia de financiamento para que seu público-alvo as compre – dada, aqui, pelo Estado, gerando uma demanda quase “cativa”. A valorização imobiliária do espaço produzido, como atributo fundamental do produto, não é necessariamente perseguida pelos investidores, como nos casos anteriores, mas está presente na lógica de distribuição dos empreendimentos e a localização urbana importa bastante na escolha do consumidor.

A mobilidade do capital financeiro, nesse sentido, atende à necessidade de uma aquisição ágil e segura (em termos de endividamento da empresa) de recursos financeiros, servindo como um catalisador da produção, mas que não pode estar dissociada dos programas de financiamento habitacional propostos e implementados pelo poder público, que integra o controle econômico indireto da produção.

No caso, os atributos do espaço que são mais importantes se referem à presença de infraestrutura urbana instalada nas localidades onde são implantados os empreendimentos. Dificilmente, a empresa irá produzir empreendimentos não contíguos à área urbana, pois isso implica em custos adicionais com ampliação de redes de água, luz e esgoto e que requisitam uma articulação mais forte com o poder público local – que, em muitos casos, as grandes empresas não têm. Os estudos sobre a inserção urbana da produção do PMCMV indicam justamente que os empreendimentos das Faixas 2 e 3 (para as quais se voltam a produção da maior parte das grandes empresas de capital aberto) se localizam em áreas mais centrais ou com urbanização mais consolidada<sup>19</sup>.

Enfim, a entrada rápida de recursos (tanto pra produção quanto consumo), a estruturação de um mercado nacional e internacional de fornecimento de equipamentos e de materiais de construção, os

<sup>18</sup> Sobre esses instrumentos, ver Botelho (2007), Fix (2007) e Volochko (2007).

<sup>19</sup> Ver, por exemplo, Cardoso (2013) e Santo Amore, Shimbo e Rufino (2015).

sistemas informatizados de gestão e de controle, as metas de produção pautadas por estratégias financeiras e estipuladas por acionistas-institucionais e acionistas-proprietários, entre outros mecanismos, se acoplaram perfeitamente a uma base de produção industrial não fabril, específica, mas jamais atrasada, que é a construção civil e seu canteiro de obras – em que há sempre brechas para um controle fluido da produção ou para reprodução de práticas arcaicas.

Esse acoplamento financeiro-industrial possibilitou, portanto, uma profunda alteração do tempo e da escala de produção da habitação. Entretanto, a elevação das atividades imobiliárias ocorrida, sobretudo, entre 2006 e 2012 no Brasil, já diminuiu consideravelmente, e a crise já está deflagrada no setor, própria de uma base econômica estreita, frágil e instável, representada pela “fragilidade sistêmica” apontada por Chesnais (2005), em que se apoia a mundialização do capital.

## Referências

- BARAVELLI, J. E. **Terra, trabalho e tecnologia no programa MCMV**. 2014. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.
- BOTELHO, A. **O urbano em fragmentos: a produção do espaço e da moradia pelas práticas do setor imobiliário**. São Paulo: Annablume/Fapesp, 2007
- CARDOSO, A. L. (org.). **O Programa Minha Casa, Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.
- CASTRO, C. M. P. de. **A explosão do autofinanciamento na produção da moradia em São Paulo nos anos 90**. 1999. (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.
- CHESNAIS, F. (org.). **A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração e consequências**. São Paulo: Boitempo, 2005.
- CHOMA, A. A. **Como gerenciar contratos com empreiteiros: manual de gestão de empreiteiros na construção civil**. São Paulo: Pini, 2007.
- FERREIRA, J. S. W. (coord.). **Produzir casas ou construir cidades? Desafios para um novo Brasil urbano. Parâmetros de qualidade para a implementação de projetos habitacionais e urbanos**. São Paulo: LABHAB; FUPAM, 2012.
- FERRO, S. “O canteiro e o desenho”. (1976). In: \_\_\_\_\_. **Arquitetura e trabalho livre**. São Paulo: Cosac Naify, 2006.
- FIX, M. **São Paulo Cidade Global: fundamentos financeiros de uma miragem**. São Paulo: Boitempo, 2007.
- FIX, M. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**. 2011. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico). Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.

- GOTTDIENER, M. **A produção social do espaço urbano**. São Paulo: EDUSP, 2010.
- HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.
- JARAMILLO, S. “Las formas de producción del espacio construído en Bogotá”. In: PRADILLA, E. (org.). **Ensayos Sobre El Problema de la Vivienda en México**. Cidade do México: Latina UNAM, 1982, pp. 149-212.
- LEFEBVRE, H. **A Revolução Urbana**. Belo Horizonte: Editora UFMG [1968], 1999.
- LOPES, J. M.; SHIMBO, L. Z. “Projeto e produção da habitação na região central do estado de São Paulo: condições e contradições do PMCMV”. In: SANTO AMORE, C.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C. (Orgs.). **Minha casa... e a cidade?** Avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.
- MARX, K. **O Capital: Crítica da economia política**. Livro Primeiro: O processo de produção do Capital. Vol. I. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- MOURA, A. D. S. **Novas soluções, velhas contradições: a dinâmica cíclica da industrialização em sua forma canteiro**. 2011. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.
- PEREIRA, P. C. X. *et al.* **Dinâmica Imobiliária e reestruturação urbana na América Latina**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2006.
- QUAGLIO, J. de P. A produção do Programa Minha Casa, Minha Vida em São Carlos: análise do canteiro de obras promovido por grande empresa construtora. **Relatório de Iniciação Científica (CNPq)**. São Carlos, IAU-USP, 2014.
- ROYER, L. de O. **Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas**. 2009. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.
- REIS, T. Libertações por trabalho escravo na área urbana superam as do campo. **G1**, 17 fev. 2014. Disponível em: <<http://g1.globo.com/brasil/noticia/2014/02/libertacoes-por-trabalho-escravo-na-area-urbana-superam-do-campo.html>>. Acesso em 17 fev. 2014.
- SANTO AMORE, C.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C. (Orgs.) **Minha casa... e a cidade?** Avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.
- SERRA, S. M. B. **Diretrizes para gestão de subempreiteiros**. 2001. Tese de Doutorado. Escola Politécnica, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.
- SHIMBO, L. Z.; LOPES, J. M. Mucho mercado, poca política: el papel de las grandes empresas de la construcción en el programa “Mi Casa, Mi Vida” en las ciudades metropolitanas en Brasil. **Studia Politicae**, n. 30, outono-inverno 2013, pp. 5-24, 2014.
- SHIMBO, L. Z. **Habitação social de mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro**. Belo Horizonte: C/Arte, 2012.
- VOLOCHKO, D. **A produção do espaço urbano e as estratégias reprodutivas do capital: negócios imobiliários e financeiros em São Paulo**. São Paulo: Labur Edições, 2007.
- WISSENBACH, T. C. **A cidade e o mercado imobiliário: uma análise da incorporação residencial paulistana entre 1992 e 2007**. 2008. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

## CAPÍTULO 12

# As dimensões corporativas do Programa Minha Casa Minha Vida: o dilema do limite entre política social e política econômica.

*Julio Cezar Pinheiro de Oliveira*

### Introdução<sup>1</sup>

No ano de 2009, quando foi implementado o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) após grande alarde e propaganda por parte do governo federal, percebeu-se que questões centrais da política urbana, como a democratização do espaço urbano e a integração de formas de participação popular na definição da política habitacional, acabaram sendo secundarizadas pelo programa. Em consonância com o afastamento do PMCMV das esferas democráticas de decisão, houve um progressivo alinhamento da política habitacional com os desígnios do setor imobiliário, sobretudo com os interesses das grandes construtoras. A sinalização por parte do governo de que este ambicioso programa habitacional tinha fortes vinculações a um projeto econômico criou um ambiente cercado de incertezas e muitos questionamentos para aqueles que defendem a moradia como um direito e não como uma mercadoria. Assim, todo o debate que vinha sendo travado sobre a estruturação de um novo programa habitacional capaz de atender as necessidades das camadas populares foi capturado pelo discurso da necessidade de se estruturar um programa habitacional que tivesse como sua marca maior se opor à crise econômica mundial de 2008, beneficiando diretamente o setor de construção civil (MARICATO, 2011). A escolha do setor habitacional como parte dos mecanismos anticíclicos atende a lógica de que o setor de construção

---

<sup>1</sup> Este trabalho faz parte da Pesquisa “Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana do Rio de Janeiro: impactos urbanos e sociais” (Edital MCTI/CNPq/MCidades nº 11/2012), desenvolvida pelo Observatório das Metrôpoles do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR-UFRJ); foi apresentado originalmente no XVI ENANPUR em Belo Horizonte em 2013, sendo esta uma versão revista e ampliada do trabalho original.

civil possui uma grande capacidade desencadear o crescimento da economia a partir da demanda por matérias primas e também pela alta demanda por mão de obra com baixa qualificação.

Com um indiscutível desempenho na produção de moradias, o PMCMV atingiu no final de 2013 a marca de 2.783.275 unidades contratadas, sendo que, destas, 45% já haviam sido entregues aos proprietários (CARDOSO; JAENISCH, 2014). Concretizado como um programa para atuar em diferentes faixas de renda, o PMCMV atende famílias que variam da renda entre 0 (zero) e 10 (dez) salários-mínimos, sendo que as famílias que se encontram na primeira faixa do programa (zero a três salários-mínimos) contam com subsídios diretos do governo federal através do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), e as famílias que se enquadram nas demais faixas do programa (três a seis salários-mínimos e seis a 10 salários-mínimos) contam com recursos de financiamento oriundo do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).

O PMCMV promoveu números expressivos na produção habitacional durante a vigência das suas duas primeiras fases, sendo que a terceira fase do programa, anunciado durante o processo eleitoral de 2014, atualmente encontra-se ameaçado pelo clima de instabilidade política que culminou com o processo de *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, em 2016. A produção massiva de empreendimentos expõe as potencialidades que o programa possui em reconfigurar grandes porções do território urbano, principalmente a partir da concentração de empreendimentos voltados para os setores populares em espaços específicos do ambiente urbano. Apesar do programa em seu escopo priorizar a materialização de investimentos imobiliários em áreas servidas por infraestrutura urbana e próximos a áreas servidas com transporte público, o que se verifica é o deslocamento massivo de populações para áreas periféricas com quase nenhum acesso a serviços públicos. Portanto, a lógica acaba sendo invertida, pois primeiro se instalam os conjuntos habitacionais para que posteriormente se invista no atendimento destas demandas.

O PMCMV trouxe para o centro do debate diversas questões vinculadas diretamente à sua forma de operacionalização, sobretudo pelo papel central que a iniciativa privada possui na definição dos rumos do programa. Considerando, ainda, o seu potencial de investimentos, verifica-se que o programa tem contribuído na reconfiguração do setor de produção imobiliária, principalmente na concentração de deter-

minadas empresas na produção habitacional entre as distintas faixas de renda do programa. Assim, a partir da experiência vivenciada na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) o presente trabalho busca discutir como o PMCMV vem se configurando a partir da reconcentração do mercado imobiliário e também como o desempenho do setor imobiliário na região vem sendo influenciado pelo programa. Em especial, este texto ainda busca apresentar a distribuição espacial dos empreendimentos do PMCMV entre os municípios da RMRJ, discutindo, sobretudo, o papel que o setor empresarial possui na composição dos investimentos imobiliários e os fatores que levaram a concentração por faixa de renda em determinados municípios.

## 1. As condições objetivas que levaram à estruturação do PMCMV

O lançamento do PMCMV veio acompanhado com bastante otimismo por grande parte dos setores econômicos e pelo empresário da construção civil, visto que a formatação do programa criou grandes expectativas acerca das potencialidades que um programa deste porte poderia exercer sobre setores considerados essenciais para a economia brasileira. Assim, vinculado ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o PMCMV possui, além de um forte apelo econômico, uma vinculação ideológica ao cenário social brasileiro, pois ele atuava através da difusão da ideologia da “casa própria”, algo bastante significativo nos programas habitacionais que o antecederam<sup>2</sup>. Além disso, a vinculação do programa a resultados na esfera econômica, problematiza a questão habitacional não mais como uma resposta por direito sociais, mas sim enquanto um produto sobre o qual busca-se maximizar a lucratividade através de um modelo de produção massiva de moradias.

Ao formular uma política social ao mesmo tempo vinculada ao atendimento dos desígnios do mercado e que também se direcionaria por metas, o PMCMV carrega em sua concepção a abertura para o fortalecimento da visão empresarial na definição dos rumos da política habitacional, contextualizando questões vinculadas à eficiência e maximização da lucratividade. Para Cardoso e Aragão (2013), a submissão do programa aos fatores econômicos coloca em risco a importância

<sup>2</sup> Ver Bonduki (1998), Azevedo e Andrade (1982), e Valladares (1980).

que uma política social do porte do PMCMV dispõe, visto que esta poderia ter um importante papel na reversão de carências históricas. A partir da visão de Lúcia Shimbo (2011) sobre a financeirização da provisão habitacional no Brasil, é possível aprofundar, ainda mais, as críticas ao modelo de ação do PMCMV. Pois, ao se colocar em prática instrumentos de financiamento que privilegiam a ação privada em uma política pública, abre-se espaço para um conjunto de outras práticas que poderá não se adequar às necessidades das populações com menor poder aquisitivo, o que, na realidade, colocaria em risco a efetivação da política habitacional. Neste sentido, o processo observado pela autora evidencia a ausência de mecanismos de controle estatal com um maior potencial de regulação através de instrumentos mais sofisticados de presença do Estado em questões que coloquem em risco avanços sociais.

As experiências históricas das políticas que antecederam o PMCMV contribuem para o entendimento da direção que este programa vem tomando, principalmente ao vincular metas econômicas como horizonte de ação de uma política pública que deveria possuir contornos sociais e mecanismos de democratização das esferas decisórias. O PMCMV ainda carrega consigo concepções e instrumentos de financiamento que foram lançados na década de 1960, onde o engenhoso programa do Banco Nacional da Habitação (BNH) e o Sistema Financeiro da Habitação (SFH) mudaram a forma de intervenção do Estado na questão habitacional (FIX, 2009). Para Fix (2009), o modelo de intervenção estatal instituído pelo Banco Nacional de Habitação (BNH) e pelo Sistema Financeiro de Habitação (SFH) se consolidou a partir destes principais pontos de sustentação: a) respostas aos anseios das classes sociais da classe trabalhadora, que dava legitimidade social ao programa; e b) atendimento das necessidades do capital financeiro e do setor construção civil, que naquele momento se consolidaram no circuito do crédito imobiliário.

Portanto, no contexto da estruturação do setor habitacional durante o período militar, este se consolidou através da renovação do setor financeiro e do mercado de capitais no país. Buscando conciliar uma sustentação social conforme as ambições do regime, principalmente dos setores populares, os militares visaram oferecer uma resposta às carências habitacionais que estavam presentes de forma mais dramática sobre a população de baixa renda. Por outro lado, com os investimentos no setor habitacional, buscava-se criar estí-

mulos ao crescimento econômico. Assim, como forma de viabilizar este projeto foi formulado um robusto sistema de captação de recursos financeiros através da criação de instrumentos de poupanças administrados pelo setor público brasileiro. Este engenhoso sistema de captação de recursos foi baseado na criação do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), poupança compulsória com recursos dos trabalhadores do setor formal, e o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), poupança voluntária de pessoas físicas e jurídicas captada junto ao setor bancário nacional. Esses dois instrumentos para captação de recursos para o financiamento para a habitação serviram, ao longo do tempo, como fonte de sustentação financeira das políticas do BNH permanecendo até hoje. Além disto, esses mesmos instrumentos desempenharam um papel de protagonistas junto à gestão financeira do SFH, funcionando como fundos de regulação públicos para o setor (CARDOSO; ARAGÃO, 2013). Com a extinção do BNH em 1986 e a transferência de suas operações para Caixa Econômica Federal (CAIXA), tanto o FGTS quanto o SBPE<sup>3</sup>, pelo seu alto potencial de concentração e captação de recursos financeiros, têm servido como principais fontes de recursos para a sustentação das políticas habitacionais.

As condições políticas e econômicas que deram origem ao PMCMV priorizaram as formas de se estruturar um novo paradigma na promoção da política habitacional. Segundo Maricato (2011), essas condições se vinculam às mudanças nos mecanismos de financiamento habitacional que se operacionalizaram entre os anos 2000 e 2005, que permitiram a participação de empresas do setor imobiliário na captação de recursos junto ao mercado de capitais. Acontece que o PMCMV entra em funcionamento justamente quando algumas destas empresas passaram a ter dificuldades, principalmente em decorrência da crise hipotecária norte-americana em 2008. O início das ações do PMCMV representou para o setor imobiliário uma oportunidade de reconcentração e fusão de grandes empresas que tiveram na abertura de créditos e linhas de financiamentos por parte do governo federal a oportunidade de garantirem um novo ciclo de acumulação.

Ao mesmo tempo que se buscava uma solução para a crise do setor habitacional através do PMCMV, promovia-se um progressivo

---

<sup>3</sup> A Resolução 3.932/2010 do Banco Central do Brasil, a última normatização para o uso dos recursos do SBPE, definiu que 65% dos recursos captados por este sistema de poupanças devem ser utilizados em financiamentos imobiliários.

afastamento do Estado da resolução das questões relativas à problemática habitacional. Este afastamento se deu, em parte, pela entrega das decisões da política habitacional ao setor privado, que priorizou atuar na oferta de moradias com formas e modelos construtivos massificados que buscavam a maior lucratividade. Ainda como parte constitutiva para operacionalização do programa, verificam-se retrocessos a partir da desregulamentação e flexibilização das legislações urbanas municipais, fato, este, diretamente relacionado à necessidade de promover maior agilidade na construção dos empreendimentos e que também faz parte de desconstrução de mecanismo de gestão democrática das cidades como os Planos Diretores.

Os fatos acima descritos fizeram parte de um conjunto de obrigação imposto às esferas governamentais para que elas fossem assistidas pelo programa. Por outro lado, é importante ressaltar que o PMCMV representou um retrocesso até mesmo frente à política habitacional promovida pelo PAC Urbanização de Assentamentos Precários, visto que, para as esferas governamentais que buscassem recursos através deste programa, era colocada uma série de exigências, como, por exemplo, o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) e a apresentação de projetos habitacionais que estivessem conjugados com intervenções urbanísticas. Ao adotar uma política mais flexível do ponto de vista da participação popular e das legislações urbanísticas, o PMCMV, que em sua concepção foi criado com um potencial de atuar fortemente sobre as hierarquias urbanas, se apresenta desvinculado das questões que cercam a necessidade de tornar este mesmo ambiente urbano menos hostil aos setores populares. Na mesma medida, o programa se aproxima dos interesses do mercado, representado pelas grandes construtoras e incorporadoras imobiliárias, o que reforça ainda mais a condição de que estes agentes econômicos se sustentem como modeladores “legítimos” do ambiente urbano.

## 2. Política pública habitacional do pmcmv e influência do setor privado na definição dos seus rumos

A atuação empresarial junto ao setor habitacional direcionada aos segmentos de baixa renda vem traçando uma trajetória ascendente pelo menos nos últimos sete anos no Brasil. Mesmo antes da implementação do PMCMV, parte do setor empresarial vinha se especializando

na oferta de moradias para as camadas populares a partir de grandes investimentos em conjuntos habitacionais periféricos. Este movimento do setor imobiliário se justificava na necessidade de ampliar a rentabilidade e, também, a participação no mercado, o que fez com que muitas empresas do setor de construção civil operassem profundas transformações em suas estruturas de ação. Lúcia Shimbo (2011), ao estudar as mudanças pelas quais passava uma grande empresa do setor de construção civil, com atuação nacional, verificou que a adequação da oferta por parte destas empresas em direção aos setores de menor renda passa primeiramente por uma necessidade de re colocação no mercado, onde essas empresas assumem para si a gestão de toda as etapas: incorporação, construção e comercialização. Neste sentido, essas empresas buscam aumentar a sua presença em cidades de pequeno e médio porte como uma estratégia de não enfretamento com as grandes empresas do setor, principalmente nas regiões metropolitanas. Assim, a rentabilidade seria garantida pela padronização dos empreendimentos em ambientes de concorrência com empresas de menor porte, com baixa capacidade de redução de custos.

Por outro lado, é importante ressaltar que na fase que antecede o PMCMV, um conjunto de medidas foi posto em prática para garantir o financiamento de unidades habitacionais para a classe média. Com a restrição existente até o ano de 2005 para o uso de recursos do FGTS e do SBPE, as construtoras se viram diante do desafio de desenvolverem alternativas para o autofinanciamento, tornando-se praticamente operadores do mercado financeiro, chegando a constituírem bancos para esta finalidade. O PMCMV veio operacionalizar uma profunda transformação na estrutura de financiamento do setor habitacional, reforçando a posição da CAIXA como o maior agente financiador do mercado imobiliário, pois, já em 2009, ano do lançamento do programa, 78% das operações de financiamento estavam centralizadas nesse agente financeiro (SHIMBO, 2011). O aprofundamento das ações de financiamento e o grau de dependência da política habitacional, criado, sobretudo, a partir da relação entre recursos públicos e agentes privados da construção civil, foi responsável por criar grande parte das condições para as mudanças que buscavam a diminuição dos custos de produção e a elevação da rentabilidade. Assim, este modelo, considerado como de excelência empresarial, foi empregado em larga escala na operacionalização do PMCMV.

Portanto, os passos dados em direção à financeirização da produção habitacional, em um quadro de uma política voltada para a oferta, evidenciam um processo que não leva em consideração as necessidades habitacionais. Introduz-se, assim, um modelo de produção massificada, onde os critérios que guiam as ações não conseguem apreender as reais necessidades dos beneficiários dos programas governamentais. Ao colocar os agentes privados como protagonistas do programa, principalmente no que tange à oferta voltada para as famílias da faixa de zero a três salários-mínimos, a ótica do mercado vem imperando principalmente através da natural busca por rentabilidade, que se reflete diretamente na materialização dos conjuntos habitacionais afastados de centralidades consolidadas, empreendimentos com exacerbado número de unidades habitacionais<sup>4</sup>, processos produtivos diferenciados<sup>5</sup>, e dificuldades de acesso a serviços públicos de caráter essencial.

Os valores envolvidos nas negociações de transferência direcionam altas cifras que irrigaram os cofres do setor de construção civil no período que sucede o PMCMV. Para se ter uma ideia da dimensão das negociações entre a política pública e o setor de construção civil, a publicação **Valor Econômico**<sup>6</sup>, especializada em finanças e negócios, estimou que, em 2013, o PMCMV chegou a representar 80% do Valor Geral de Vendas das empresas da Construção Civil no Brasil, dando destaque aos negócios da MRV Construtora, pois a reportagem sugeria que somente as ações desta mesma construtora representariam o percentual de 0,8% na composição do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro naquele mesmo ano.

O volume de recursos direcionados para as empresas de construção civil sugere um forte implemento em suas receitas, visto que o setor movimentou somente com o PMCMV o montante de R\$ 6,77 bilhões na RMRJ. De fato, cabe ressaltar que o PMCMV vem operando

---

<sup>4</sup> É importante notar que o PMCMV delimita em 500 unidades o número máximo de habitações por empreendimentos, porém no caso da RMRJ, grande parte dos empreendimentos é realizada de forma contígua, chegando a apresentar mais de 2.500 unidades que se separam apenas por cercas.

<sup>5</sup> A busca por uma maior lucratividade vem transformando o PMCMV em um laboratório de novas formas construtivas; a arquitetura estrutural autoportante é praticamente regra na construção das duas primeiras faixas do programa, o que limita em muito a possibilidade de adequação da moradia, não permitindo, em muitas das vezes, sequer, a instalação de aparelhos de ar-condicionado modernos (modelo *split*) associados ao baixo consumo de energia.

<sup>6</sup> “Minha Casa Minha Vida gera impacto de 0,8% no PIB”, **Revista Valor Econômico**, 26 mar. 2013.

uma transformação nos indicadores do setor de construção civil desde sua implementação. Segundo estudo do Dieese (2013), o crescimento do setor de construção civil foi fortemente influenciado pela liberação de recursos do PMCMV, sendo que em 2012 o setor teve um crescimento 1,4%, superior ao PIB nacional que ficou em 0,9. Neste sentido, o mesmo estudo indica ainda que no ano de 2013 o PMCMV representaria 41% de todas as operações de financiamento habitacional no Brasil, criando aproximadamente 1,4 milhões de novos postos de trabalho.

Neste sentido, é importante ressaltar que o financiamento habitacional no Brasil, em 2012, fortemente influenciado pelo PMCMV, atingiu a marca de R\$ 121 bilhões, sendo esses recursos vinculados diretamente ao FGTS e ao SBPE, registrando um crescimento de 10% no montante dos recursos financiados, e de 9,31% no número de unidades financiada, em relação ao ano anterior (DIEESE, 2013). Deste modo, é importante ressaltar que além de facilitar a reestruturação do setor de construção civil, o PMCMV vinha operando como um catalisador de processos que já vinham sendo postos em prática desde 2005, quando se permitiu que as empresas do setor imobiliário pudessem abrir seus capitais e participar da captação de recursos no mercado de ações e, também, quando se retorna o financiamento habitacional com recursos do FGTS e do SBPE.

### 3. Os impactos da produção imobiliária do pmcmv na região metropolitana do rio de janeiro (RMRJ): perfil de atuação privado nas dinâmicas metropolitanas.

A produção e contratação de unidades habitacionais pelo PMCMV colocam a RMRJ como a segunda em produção habitacional no Brasil, ficando atrás apenas da Região Metropolitana de São Paulo. Ao todo, até o final de 2012 foram contratadas 99.715 unidades habitacionais distribuídas entre as três faixas do programa durante a primeira e segunda fase (Tabela 12.1).

Conforme estimam Cardoso e Jaenisch (2014), os números do PMCMV têm o potencial de deslocamento de aproximadamente 300 mil pessoas somente na RMRJ, o que sugere uma potencialidade que o programa tem de operar profundas transformações nestes espaços e nos municípios em que ele vem atuando. No caso da RMRJ, é possível

observar que desde o lançamento do PMCMV houve um direcionamento das ações do programa no sentido de atender de forma ampla as Faixas 1 e 2, o que demonstra uma concentração das ações junto aos setores mais populares, pois justamente nestas faixas de renda é que o *deficit* habitacional atua de maneira mais enfática.

**Tabela 12.1.** Produção Habitacional do PMCMV na RMRJ dividido por fase do Programa e faixa de renda entre os anos de 2009 e 2012.

Fase	Número de Unidades			
	Faixa 1	Faixa 2	Faixa 3	Total
1	22.467	5.076	16.185	43.728
2	36.362	8.430	11.195	55.987
<b>Total</b>	58.829	13.506	27.380	99.715

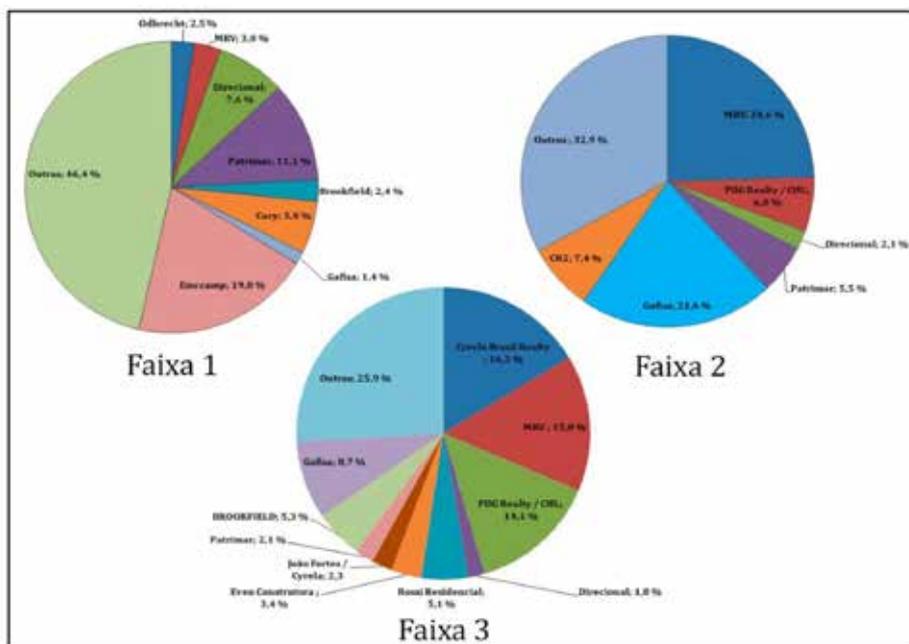
Fonte: Ministério das Cidades.

Por outro lado, a percepção sobre o crescente investimento nas faixas populares revela uma característica marcante da atuação PMCMV na RMRJ, qual seja, que o incentivo à produção de unidades da Faixa 1 do programa, como se pode observar através do forte crescimento das contratações entre a sua primeira e segunda fases, revela um caráter na produção de mudanças que reafirmam as hierarquias urbanas e territoriais existentes entre os municípios que compõem a região. Embora se deva levar em consideração que, em sua segunda fase, o PMCMV vem operando uma diversificação e ampliação de suas ações nos municípios no entorno da Capital, o que revela uma diminuição no percentual de participação do Município do Rio de Janeiro em novas contratações do programa. Contudo, é patente que essa transformação esteja ocorrendo em consequência de grandes projetos de infraestrutura e de investimentos, como o Arco Metropolitano, o Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro, em Itaboraí, e o Porto de Itaguaí<sup>7</sup>. Contudo, esse movimento também se explica pelo esgotamento de áreas no Município do Rio de Janeiro capazes de comportar investimentos do programa nos moldes dos que vêm sendo construídos: múltiplos conjuntos habitacionais de forma contígua, que acabam concentrando até 2.500 unidades habitacionais, como é o caso do empreendimento da Construtora Emccamp, no bairro de Santa Cruz, Zona Oeste da capital fluminense.

<sup>7</sup> Para um melhor entendimento sobre essas questões, ver Cardoso e Araújo (2012) e Cardoso e Jaenisch (2014).

No contexto corporativo de produção habitacional, foi verificada a existência da forte presença de 18 grupos econômicos<sup>8</sup> que controlam, ao todo, 60,8% da produção imobiliária da RMRJ em suas duas fases. Essa concentração revela a dinâmica que se opera no entorno do programa, que confirma sua potencialidade em fortalecer grandes grupos econômicos, e, ao mesmo tempo, diminui a participação de pequenos grupos de construtoras e incorporadoras locais. No município de Rio de Janeiro é onde se opera a maior diversificação da produção entre as faixas do programa e no número de construtoras, sendo que a operação empresarial em toda a RMRJ expressa distintos tipos de atuação e especialização por faixa do programa (Gráfico 12.1).

**Gráfico 12.1.** Participação e concentração por empresa ou grupo econômico na construção de moradias do PMCMV na RMRJ.



Fonte: Ministério das Cidades

<sup>8</sup> Como forma de relacionar os grupos econômicos das empresas de capital aberto, foram observados os Relatórios Anuais de Desempenho das Empresas e os comunicados ao mercado, onde constam contabilizadas cada empresa (*joint-venture* e SPEs) distribuída em seus respectivos grupos econômicos.

A atuação das empresas e dos grupos econômicos junto ao PMCMV reflete um nítido processo de especialização em determinadas faixas de financiamento, visto que empresas com uma participação acentuada nas Faixas 2 e 3, tradicionalmente já se encontravam atuando no mercado para a produção de moradias direcionadas aos setores de média e alta renda. Contudo, ao analisar a distribuição das empresas, no que tange à construção dos empreendimentos da Faixa 3, é importante notar que há uma maior distribuição na produção das unidades, fator que pode estar relacionado com o estoque de terras com melhor localização em áreas de ocupação já consolidadas. Constitui-se um fato, pelo menos no Município de Rio de Janeiro, da existência de um grande estoque de terras em áreas que vêm se valorizando nas últimas décadas, áreas, estas, que fazem parte dos estoques de empresas ou grupos empresariais. Deste modo, o aquecimento do mercado imobiliário provocado pelo PMCMV se constituiu como uma grande oportunidade para a utilização desses espaços, sendo que os instrumentos de *joint-venture* e a constituição de Sociedades de Propósito Específico (SPE), atuando nessas faixas, indicam que as práticas de mercado se diversificaram e que a formação deste tipo de “consórcio” visa principalmente somar esforços no sentido de aproveitar a grande disponibilidade de crédito e a experiência que algumas empresas possuem em diferentes nichos do mercado imobiliário, como a construção, domínio de novas tecnologias construtivas, facilidade no licenciamento de obras, corretagem e venda.

No que se refere ao processo em curso na RMRJ, é patente que o PMCMV, de forma intrínseca, tende a facilitar a composição de parcerias, pois ao se associar com os pequenos e médios produtores habitacionais, os grandes grupos econômicos garantem o acesso aos estoques de terrenos dotados de melhor localização, que ainda se encontram sob a posse de empresas ou incorporadoras que já atuavam no mercado imobiliário no Município do Rio de Janeiro.

Nos demais municípios que compõem a RMRJ, se observa a intensificação da produção voltada para as faixas de renda mais baixas, principalmente nos municípios limítrofes com a capital fluminense, o que se relaciona diretamente com o fluxo de pessoas que moram nesses locais e trabalham no Rio de Janeiro. Este fato se traduz na concentração e no direcionamento da construção de moradias da faixa de renda de 0 a 3 SM, principalmente na segunda fase do programa, em direção aos municípios da Baixada Fluminense, e da concentração

das contrações voltadas à faixa correspondente de seis a 10 salários-mínimos no Município do Rio de Janeiro, mesmo que este ainda represente uma maior diversificação entre as três faixas do programa. Outro fator que ajuda a explicar o direcionamento da produção habitacional da faixa popular do PMCMV para os municípios que fazem parte do entorno da Capital Fluminense seria as dificuldades impostas pelo poder local à liberação de licenças para a construção de novos empreendimentos nestas faixas de renda. Segundo informações obtidas junto ao representante de uma construtora de porte médio, esse fato estaria vinculado à incapacidade do poder público local em oferecer a infraestrutura urbana e de serviços públicos que esses investimentos demandam.

Por outro lado, a divisão do mercado de construção por faixas de renda revela interessantes indicativos que ajudam a problematizar a questão do direcionamento das ações empresariais no PMCMV. A segmentação das faixas corresponde principalmente à forma como as empresas se utilizam de conhecimento técnico para a diminuição dos custos de produção das unidades habitacionais, o que tem reflexo direto na qualidade e no tipo de construções empregados para as diferentes faixas do PMCMV<sup>9</sup>, que, como apontado anteriormente, tendem-se a se localizar nas fronteiras urbanas ou nos eixos de crescimento.

Contudo, é interessante notar uma forte presença e concentração da composição de SPEs e *joint-ventures* no Município do Rio de Janeiro, atuando diretamente nas Faixas 2 e 3 do Programa, visto que esse tipo de arranjo não é permitido na Faixa 1 do programa. Segundo Cardoso e Jaenisch (2014), a diferenciação entre a localização dos empreendimentos da Faixa 1 para as das Faixas 2 e 3 se daria principalmente pela utilização da faixa popular como frente de expansão urbana, com forte presença de terrenos nos municípios da Baixada Fluminense ou Zonas Norte e Oeste do Município do Rio de Janeiro, onde o preço da terra é sensivelmente menor, ou acessado por doações do poder público<sup>10</sup>.

Em contraponto à realidade vivenciada na Faixa 1, as faixas que

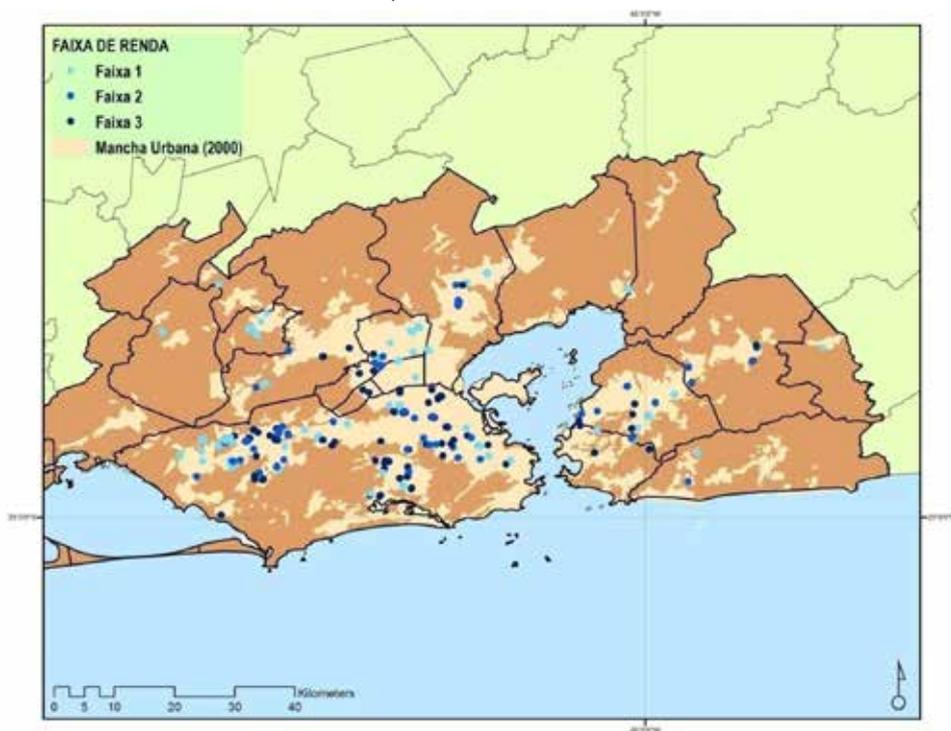
---

<sup>9</sup> Em matéria na página da internet do jornal **O Globo** de 3 de novembro de 2011 traz à tona problemas com este tipo de construção, que, na Região Nordeste, ficaram conhecidos popularmente como “prédio-caixão” pela ausência de alicerces e *pilotis*, colocando em risco a estabilidade do projeto construtivo por qualquer intervenção feita em paredes, sendo que já existiam casos de prédios com a estrutura já comprometida.

<sup>10</sup> Neste caso, é necessária a abertura de edital público de chamada de empresas interessadas que apresentem os projetos e os custos de produção das unidades.

atendem os setores médios tendem a estar localizadas em porções do território com melhor qualidade urbana, próximos a centralidades ou a subcentros, com acesso facilitado a bens e serviços públicos (Figura 12.1).

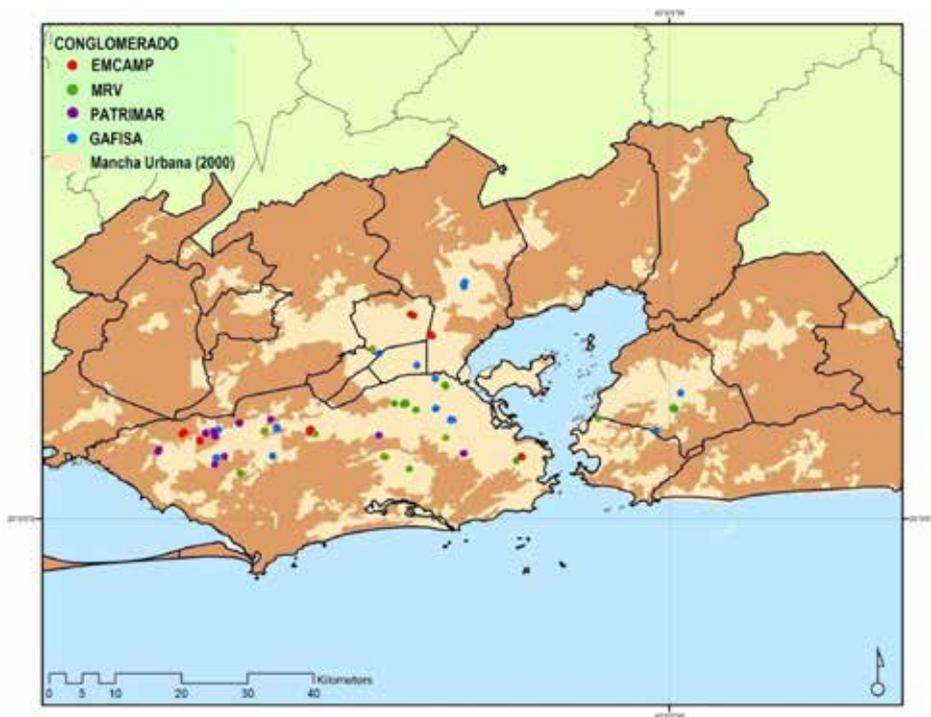
**Figura 12.1.** Localização dos empreendimentos do PMCMV e sua dispersão na RMRJ por faixa de renda



Fonte: Ministério das Cidades.  
Elaboração: Observatório das Cidades.

A diversidade de construtoras ou de grupos econômicos associada à Faixa 3 do PMCMV, sendo que estas podem ser consideradas as mais tradicionais e mais experientes no setor, reforça a ideia de que essas empresas prezam em atender as faixas de renda que tradicionalmente já compunham seu público-alvo. Esse tipo de direcionamento em suas ações tende a reproduzir, dentro PMCMV, aquilo que o mercado já tinha condições de atender, pois os empreendimentos desta faixa tendem a se concentrar em porções mais valorizadas do espaço urbano ou pelo menos em áreas que já possuem serviços públicos e sistema de transporte já consolidados (Figura 12.2).

**Figura 12.2.** Participação e concentração por empresa ou grupo econômico na construção de moradias do PMCMV na RMRJ.



Fonte: Ministério das Cidades.  
Elaboração: Observatório das Metrôpoles.

Ainda sobre os novos arranjos empresariais que vêm sendo incorporados ao PMCMV, cabe ressaltar que o fortalecimento do sistema financeiro e o estabelecimento de parcerias entre grandes grupos empresariais vem influenciando e ditando os rumos de parte do programa. Assim, é possível verificar que o alinhamento entre mercado imobiliário e o setor de construção civil, a partir do processo de abertura de capital destas empresas, pudesse ampliar sua participação no mercado nacional e até mesmo mudanças no perfil das empresas, onde empreiteiras, como OAS e Odebrecht, passaram a atuar no setor de construção civil (CARDOSO; JAENISCH, 2014). Neste sentido, mudanças que se operacionalizam a partir de 2005, com a entrada das empresas de construção no mercado de ações, vêm se constituindo como um impulsionador do crescimento e participação no mercado imobiliário e na produção habitacional mesmo para as faixas mais baixas de renda (SHIMBO, 2011). Este fato está intimamente ligado ao

crescente poderio destas empresas na atuação junto a diversas partes do território nacional, através de *joint ventures* com grupos locais.

A intensificação da participação dos grandes grupos empresariais dá o indicativo de que o PMCMV vem contribuindo para o movimento de nacionalização de suas ações, o que favorece diretamente a consolidação do capital imobiliário como um dos grandes atores político-econômicos diretamente vinculado à oferta de moradias. A problematização desta questão traz para o centro de discussão o processo de mercantilização da habitação de interesse social, que favorece a produção privada de moradias para os setores mais vulneráveis socialmente. Na RMRJ, foi identificada a atuação desses grupos econômicos, sendo que a maioria deles com atuação direta ou via subsidiárias na Faixa 1 do PMCMV (Quadro 12.1).

**Quadro 12.1.** Participação dos Grupos Econômicos ou Empresas na produção do PMCMV na RMRJ.

Grupo Econômico / Empresa	Quantidade de SPE's	Faixas de Atuação	% Concentração do PMCMV na RMRJ	Número de Unidades	Estados em que Atua
Emccamp	0	1	11,7	11645	MG, RJ, SP
MRV Engenharia	2	1, 2, 3	9,2	9177	AL, BA, CE, DF, ES, GO, MA, MT, MS, MG, PB, PR, PE, RJ, RN, RS, SC, SE, SP
Patrimar	0	1, 2, 3	7,8	7820	MG, RJ
Gafisa	1	1, 2, 3	6,1	6096	AL, AM, BA, GO, MA, PA, PR, RJ, RO, RS, SP
Direcional	0	1, 2, 3	5,3	5260	AM, DF, MG, GO, PA, RJ, RO, SP
PDG Realty	11	2, 3	4,7	4660	AM, BA, DF, ES, GO, MA, MT, MS, MG, PA, PR, PE, RJ, RN, RS, SC, SP
Cyrela Brasil Realty	7	3	4,5	4471	BA, CE, DF, ES, GO, MA, MG, PA, PR, PE, RJ, RN, RS, SC, SP
Cury	0	1	3,4	3440	RJ, SP
Brookfield	0	1, 3	2,9	2902	RJ, SP, GO, BA, CE, PR, DF, MT, MS
Odebretch	0	1	1,5	1500	BA, DF, MG, PE, RJ, SP
Rossi	4	3	1,4	1406	AM, BA, CE, DF, ES, GO, MG, MS, MT, PA, PE, PR, RJ, RN, RS, SC, SE, SP
CR2	0	1	1	999	RJ, SP

Fonte: Ministério das Cidades; indicações colhidas em *websites* das empresas na Internet.  
Elaboração do autor.

A partir deste quadro é possível inferir que há um nítido controle das ações do PMCMV por um seleto grupo de empresas (ou grupos econômicos) que possuem atuação em escala nacional. Shimbo (2011) afirma que esse processo de nacionalização das construtoras vem se operacionalizando justamente a partir da financeirização do capital imobiliário. Para a autora, as estratégias dessas empresas ao se nacionalizarem, em um primeiro momento, foram as de ampliarem a sua presença em locais onde predominavam pequenas e médias empresas que atuavam em escala regional, ampliando, assim, sua base-ação. Contudo, essas empresas, que tinham como marca o atendimento aos setores de padrão de alto luxo, criaram subsidiárias para atender os setores médios e populares. Assim, a produção em larga escala, baseada no domínio de tecnologias que permitiam a racionalização da construção e as inovações construtivas, contribuiu para ampliar os lucros a partir da padronização e do barateamento das construções. Foi justamente este padrão construtivo aquele transposto para o PMCMV, sendo que, tido como “segunda linha”, vem sendo objeto de questionamento, pois não são raros os casos noticiados de complicações estruturais em projetos financiados pelo programa.

Cabe ressaltar que a experiência do PMCMV vem se demonstrando como um ambiente fértil para a ampliação das práticas preconizadas por toda legislação que deu sustentação à financeirização do mercado habitacional. Portanto, a ampla utilização dos mecanismos das SPEs e de *joint venture* (e demais incentivos fiscais aplicados) se coadunam com a ideia de que este programa foi concebido em prol da reorganização do mercado imobiliário brasileiro e, também, a partir da adesão a um modelo que privilegiasse a visão mercantil em detrimento do direito à moradia. Os instrumentos criados para dar maior segurança jurídica e fiscal ao setor imobiliário, a partir de instrumentos normativos e legais, em conjunto com as ações do PMCMV e suas fontes de financiamento, foram responsáveis por um vertiginoso crescimento entre os anos 2009 e 2014<sup>11</sup>, consolidando, assim, um grande período de prosperidade e acumulação tanto do setor de capitais quanto do setor imobiliário

---

<sup>11</sup> Cabe ressaltar que, como já apontado em outro texto desta coletânea, a crise econômica, que atingiu a economia brasileira entre 2014 e 2015, atingiu fortemente o setor da construção civil, adiando a edição da terceira fase do programa, no momento paralisado.

#### 4. A visão empresarial sobre o PMCMV – perspectivas e novas questões:

A consolidação do PMCMV como uma estratégia para a contenção do *deficit* habitacional – e, também, como um dos instrumentos para o enfretamento da crise de 2008 –, trouxe importantes mudanças no formato das Políticas Públicas de habitação de interesse social que vinham sendo colocadas em prática até então. A centralidade dada à participação do setor privado, já destacada anteriormente, trouxe uma série de elementos que não poderia ser desprezada para o entendimento da operacionalização do PMCMV. Entre esses elementos, destaca-se a visão empresarial sobre o programa e as relações estabelecidas entre esses importantes atores e as novas dinâmicas urbanas provocadas por suas intervenções. Assim, como parte dos esforços para avaliação dos impactos da implementação das políticas do PMCMV na RMRJ, esta pesquisa buscou identificar e problematizar algumas questões referentes ao funcionamento do programa junto aos principais atores responsáveis pela sua operacionalização.

Como forma de aprofundar e apreender as perspectivas das empresas sobre o PMCMV, optou-se pela realização de entrevistas com representantes indicados pelas próprias empresas. Assim, participaram das entrevistas as empresas Emccamp, Ile Construções e Ecia Irmãos Araújo. A escolha das duas primeiras empresas se deve principalmente por sua representatividade no PMCMV na RMRJ, levando também em consideração o fato de que os conjuntos habitacionais construídos por estas empresas serviram como base para as pesquisas de campo, com visitas e entrevistas junto aos moradores e síndicos, realizadas no escopo do projeto do qual este estudo fez parte. Quanto à participação da Ecia Irmãos Araújo, apesar da sua pouca participação no PMCMV, deve-se ao fato de que esta empresa atua na RMRJ há mais de 60 anos, o que a deixa em uma posição privilegiada no tocante ao conhecimento dos desdobramentos das políticas públicas habitacionais e os movimentos de expansão urbana, principalmente no Município do Rio de Janeiro.

Questões importantes foram levantadas a partir da perspectiva empresarial sobre o programa, sobretudo as grandes expectativas criadas a partir de sua implementação em 2009. A forma como o programa vem sendo operacionalizado é objeto de elogios por parte dos entrevistados, que veem no PMCMV uma possibilidade de combater o

*deficit* habitacional brasileiro e legitimando-se no discurso da eficiência do setor privado. Essa mesma eficiência é também afirmada como um dos elementos capazes de proporcionar maior agilidade na produção habitacional, ao mesmo tempo que o setor empresarial, ao dominar todas as etapas da produção desde o projeto até a entrega da moradia, teria melhores condições de escapar da burocratização e da corrupção, que marcam o setor público brasileiro:

(...) a burocratização que qualquer programa carrega consigo, conseguimos fazer que o programa [PMCMV] saísse de uma forma onde a iniciativa privada teria mais domínio. Por exemplo, se fosse fazer cada empreendimento desse uma licitação, não ia ter saído nem um empreendimento. Quando você compara obras do PAC pura e simples, porque o MCMV não deixa de estar dentro do PAC, as obras são licitadas, é onde você tem espaço pra corrupção, pra morosidade, pra burocracia, e o modelo tratado no MCMV, onde a empresa identifica o terreno, faz o projeto, claro que de acordo com as regras do programa e da Caixa Econômica ou do Banco do Brasil, onde já tem todas as regras pré-definidas e muito claras, o empresário conseguiu responder à altura e com muita velocidade<sup>12</sup>.

Outro argumento favorável ao programa falava dos possíveis efeitos multiplicadores do setor da construção civil sobre a economia. Essa visão é defendida por seu intenso apelo na geração de emprego e renda, que seria visto como uma “missão” do setor em prol da sociedade brasileira. Contudo, mesmo sendo a geração de emprego um recurso estruturante na defesa do PMCMV, tanto junto aos empresários, quanto junto ao setor público, os discursos empresariais se nivelam na medida em que afirmam que o implemento tecnológico das novas formas construtivas vem justamente da necessidade de contornar a falta de mão de obra, que seria uma carência sistêmica para o setor. A questão da inovação tecnológica, defendida abertamente por todos os representantes das empresas participantes da pesquisa, surge como um ponto central nos discursos, pois a partir do domínio de técnicas inovadoras seria possível ampliar as margens de lucratividade no setor e contornar a falta de mão de obra qualificada. Para o representante de uma das construtoras, a prevalência dessas formas construtivas “inovadoras” na Faixa 1 teria como principal função diminuir os custos de

<sup>12</sup> Entrevista concedida ao autor em 26 de agosto de 2014 por representante da Construtora Emccamp.

produção das unidades habitacionais, pois as empresas que trabalham nessas faixas trabalhariam no “limite da rentabilidade”. O fato dessas novas tecnologias estarem diretamente vinculadas aos projetos do PMCMV, principalmente juntos aos segmentos de baixa renda e média baixa, faria do programa um “laboratório” de novas formas construtivas, algo que não é aceito pelas faixas de renda mais elevadas.

Essas novas tecnologias de construção, 90% se aplica na baixa renda. O pessoal de poder aquisitivo maior não aceita as novas tecnologias, fica mais difícil você colocar no mercado uma construção com uma tecnologia nova. Por exemplo, essa nova tecnologia aí, com forma de concreto, parede de concreto, não tem nem uma empresa fazendo. Todas as empresas que fazem esse tipo de obra, elas fazem alto luxo também, mas só faz essa tecnologia no baixa-renda, as paredes de concreto, com a forma metálica (...) <sup>13</sup>

Além da necessidade de se ter acesso a tecnologias diversificadas o entrevistado relata que o PMCMV possui alguns fatores que são necessários para viabilizar o programa:

(...) para você viabilizar o MCMV, primeiro você tem que escolher bem o terreno, com fundação barata, com infraestrutura fácil de chegar até lá, e pouca terraplanagem. Esses três fatores são primordiais pra você implantar o MCMV. Fora disso a conta não fecha. Se você pegar um terreno caro, a conta não fecha. <sup>14</sup>

No contexto da RMRJ, o PMCMV, sobretudo os investimentos da Faixa 1, vêm sendo noticiados por problemas que relacionam desde questões elementares em erros de projeto <sup>15</sup> até a violência a partir da tomada destes conjuntos por facções criminosas ou pelas “milícias”, que acabam expulsando moradores ou obrigando-os a pagarem por serviços como a venda de “gatonet”, gás de cozinha e “proteção”. Quando instados a responderem sobre o cotidiano dos problemas vivenciados por moradores nos conjuntos do PMCMV, os entrevistados recorrem à alegação de que estes problemas, em sua maioria, são

<sup>13</sup> Entrevista concedida ao autor em 10 de setembro de 2014 por Representante da Construtora Ile Construções.

<sup>14</sup> Entrevista concedida ao autor em 10 de setembro de 2014 por Representante da Construtora Ile Construções.

<sup>15</sup> Um exemplo destes erros é caso do Conjunto Habitacional do Parque Valdariosa, em Queimados, que em menos de seis meses após a sua inauguração, em 2013, foi alagado pelas águas das chuvas e o retorno do esgoto nas unidades do térreo.

decorrentes dos vícios provocados pelo mau uso, pois não existe um preparo prévio da população que irá ocupar as unidades habitacionais no tocante às formas mais adequadas de uso e vivência desses espaços, criando-se, assim, formas equivocadas de utilização dos mesmos e conflitos de vizinhança, caracterizando-os como problema associados a questões sociais que escapam da competência das construtoras.

Sobre as questões que cercam a acessibilidade e os espaços de materialização dos conjuntos, principalmente os da Faixa 1, o discurso empresarial, mais uma vez, elabora críticas ao poder público, pois alega que os valores de repasses estão aquém das necessidades e exigências do programa, permitindo realizar apenas o que está previsto por Lei. A estruturação dos conjuntos e suas formas construtivas se apresentariam como reflexos dos baixos valores repassados para as construtoras. Portanto, os modelos construtivos rígidos e a padronização das tipologias habitacionais, que, em alguns casos, se diferenciam apenas nas cores externas dos blocos, seria a única forma de atender o programa. Apesar das enfáticas críticas aos valores repassados pelo programa, o representante da Emccamp Residencial, maior produtora de unidades da Faixa 1 na RMRJ, afirma que a empresa vem se especializando na produção de unidades voltadas para habitação popular pelo fato de que esta é uma faixa que lhe dá segurança na certeza do retorno dos investimentos.

Basicamente para gente é diminuição de risco e a velocidade de giro do negócio. A faixa 2 e 3 você vai para o mercado aberto, onde você faz uma incorporação e tem que comercializar. Então já tem uma incógnita. Você não sabe se aquele empreendimento, por mais que a gente faça pesquisas, conheça do mercado, você está mais suscetível a variações macroeconômicas, crises, sejam elas internas ou externas, própria política do governo, de mudar alguma coisa ou não... então você está suscetível a uma quantidade de variáveis que te impõe um risco maior. E uma vez na faixa 1, contratado e assinado esse contrato, ele não tem volta.<sup>16</sup>

Acerca dos processos que influenciam a localização dos empreendimentos, um dos fatores determinantes para os entrevistados seria o preço da terra na RMRJ, que, desde o anúncio do programa, vem sofrendo com processos especulativos devido à procura por grandes áreas. Assim, os investimentos na Faixa 1, mais uma vez, seriam os que

---

<sup>16</sup> Entrevista concedida ao autor em 26 de agosto de 2014 por Representante da Construtora Emccamp.

mais sofreriam com o elevado valor da terra, pois, para garantir um maior equilíbrio nos investimentos, se tornaria necessário obter acesso a terrenos com menor valor, justamente aqueles localizados nas frentes de expansão urbana com acesso restrito a bens e serviços urbanos.

Por fim, a relação entre o Estado, na figura do Poder Público local, e as construtoras também foi explorada nas entrevistas. Dentro do escopo do programa, fica claro que não existe uma preponderância no papel dos municípios como os principais articuladores da política habitacional do PMCMV. O que se verifica é o discurso de que aos municípios cabe o papel de operar o cadastro e divulgar o número de famílias que demandam por moradia. Outro papel destacado para os municípios seria o de adequar as normas urbanísticas aos critérios do programa, flexibilizando os Códigos de Obras, Leis de Zoneamento e o próprio Plano Diretor municipal a fim de facilitar os investimentos privados no programa.

## 5. Considerações finais

Embora o Programa Minha Casa Minha Vida tenha sido pensado e formatado como parte de uma política de enfrentamento de processos econômicos, não se pode negar que ele vem tendo um relativo sucesso ao conseguir atingir setores da sociedade que antes estavam negligenciados em suas necessidades habitacionais pelos programas anteriores do gênero. Contudo, a forma como que o programa vem sendo conduzido, com a primazia dos interesses do setor privado sobre os interesses públicos não está isento de questionamentos e críticas.

Assim, o padrão de ação privado, pautado na lucratividade, pressiona o PMCMV no sentido de se adequar aos padrões do mercado, onde o acesso a bens e serviços urbanos e a localização dos conjuntos se definem por critérios puramente econômicos. Portanto, buscou-se apresentar e debater a realidade existente no contexto da materialização da política pública com um olhar direcionado para o setor construtivo e para as relações socioeconômicas estabelecidas neste contexto. Os dados aqui apresentados sugerem que o programa vem reiterando o padrão periférico de integração da população mais pobre através da adoção de mecanismos baseados puramente no mercado para a construção moradias para os segmentos populares. A forte presença da iniciativa privada, no escopo do PMCMV, legitimada pelos discursos da eficiência e desempenho, indicam a existência de poucos espaços

para a proposição de novos debates críticos sobre a forma de conceber a habitação de cunho social no Brasil.

A essas questões ainda se soma a característica do programa, que é a de criar novos proprietários, algo que encontra forças no imaginário social do “sonho da casa própria”. Este fato contribui para desmobilizar visões contrárias ao processo de periferização da população carente e também contribui para deslocar o foco dos problemas que abundantemente são encontrados nos conjuntos habitacionais. Quanto à ação do poder público local, esta ficou restrita ao levantamento das carências habitacionais, sendo que, nas entrelinhas do discurso empresarial analisado, fica clara a visão de que o melhor que o poder público local pode fazer é “não atrapalhar o programa”.

## Referências

AZEVEDO, S.; ANDRADE, L. A. G. **Habitação e Poder** – da Fundação Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.

BONDUKI, N. **Origens da habitação social no Brasil**. Arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria. São Paulo: Estação Liberdade, 1998.

CARDOSO, A. L. ARAGÃO, T. A. “Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos de Política Habitacional”. In: CARDOSO, A. L. (org.). **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus Efeitos Territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CARDOSO, A. L.; ARAÚJO, F. S. “A via expressa das políticas públicas no Rio de Janeiro: reflexões acerca dos impactos do Arco Metropolitano”. In: OLIVEIRA, F. L.; CARDOSO, A. L.; COSTA, H. S. M.; VAINER, C. B. (Org.). **Grandes Projetos Metropolitanos: Rio de Janeiro e Belo Horizonte**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012, v. 1, pp. 90-117.

CARDOSO, A. L.; JAENISCH, S. T. Nova Política velhos desafios: problematizações sobre a implementação do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. **Revista e-metropolis**, n. 18, 2014.

FIX, M. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**. 2011. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico). Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.

MARICATO, E. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2011.

SHIMBO, L. Z. “Empresas construtoras, capital financeiro e a constituição da habitação social de mercado”. In: MENDONÇA, J. G.; COSTA, H. S. de Moura (orgs.). **Estado e Capital imobiliário: convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro**. Belo Horizonte: C/ Arte, 2011.

VALLADARES, L. P. **Passa-se uma casa: análise do Programa de remoção de Favelas do Rio de Janeiro**. 2ª Edição. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1980.

## CAPÍTULO 13

# Uma avaliação do trabalho social do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana do Rio de Janeiro

*Grazia de Grazia  
Irene de Queiroz e Mello*

## Introdução

O objetivo deste texto é avaliar o Trabalho Social no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, buscando esclarecer sua prática e seus limites<sup>1</sup>. Este artigo visa compreender o impacto da implantação do Programa no padrão histórico de segregação socioespacial nas cidades, bem como na vida das famílias beneficiárias.

Este artigo está estruturado em quatro sessões. A primeira apresenta os pressupostos do Trabalho Social (TS) a partir dos quais este será analisado no PMCMV; a segunda apresenta o contexto do PMCMV, buscando identificar pontos importantes em sua concepção e implementação que interferem necessariamente na prática do TS. Na terceira sessão, serão expostas algumas práticas do TS e avaliações dos beneficiários, levantando desafios para a prática do TS. Na quarta e última sessão são desenhadas algumas considerações finais, apontando sugestões para superar os desafios expostos.

## 1. Pressupostos do trabalho social

As concepções sobre Trabalho Social (TS) adquiriram conteúdos diferenciados conforme as conjunturas históricas que atravessaram as políticas urbanas e habitacionais desde os anos 1950, que, de conservadoras, sanitaristas e assistencialistas, passaram a ser concepções que

---

<sup>1</sup> Este artigo está inserido na pesquisa “Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana do Rio de Janeiro: impactos urbanos e sociais”, financiada pelo Ministério das Cidades e coordenada por Adauto Lucio Cardoso e Luciana Corrêa do Lago, ambos do Observatório das Metrôpoles do IPPUR/UF RJ.

contribuem para a construção da cidadania. A partir de 2000, o TS foi incorporado na política habitacional nacional, passando a ser considerado, até mesmo, no custo do empreendimento.

Embora o TS possa ser realizado por profissionais de diversas formações no campo das Ciências Humanas<sup>2</sup>, foi na literatura do Serviço Social que as concepções se desenvolveram de forma mais articulada e associada a propostas políticas de cidade e de direitos, oriunda de mobilizações dos movimentos sociais e entidades que lutam por “cidades justas e sustentáveis”<sup>3</sup>.

Alguns pressupostos do TS foram incorporados institucionalmente, tendo como referência a Constituição Brasileira de 1988. O primeiro reconhece a desigualdade e a pobreza no país como entrave ao desenvolvimento dos cidadãos e na conquista dos direitos fundamentais. Em função disso, o território passa a ser fundamental para uma intervenção social. Entende-se por território o espaço privilegiado das relações sociais com suas disputas, diversidades e construções de novos patamares de sociabilidades ou cotidianos mais dignos.

O segundo pressuposto é o Direito à Cidade, entendido como a integração dos direitos à moradia digna, ao trabalho, a uma renda, à educação, ao transporte, à saúde, à cultura e lazer, à mobilidade, ao saneamento ambiental, à preservação do patrimônio natural e cultural, à infância, à juventude, para as presentes e futuras gerações.

O terceiro pressuposto é o Direito à Participação nos destinos da vida cotidiana, do território vivido em todas as suas dimensões e da vida política. As pessoas necessitam expressar seus desejos e realidades em todos os espaços. No entanto, uma participação resultante disto se efetua por meio do estímulo à organização e ao pensar coletivamente com seus pares para adquirir discernimentos críticos às lógicas estabelecidas, neutralizando, também, o individualismo tão presente em nossas conjunturas. Também constitui o Direito à Participação o acesso às informações sobre as políticas públicas e a possibilidade de expressar opiniões amadurecidas nos conselhos institucionalizados, bem como em conferências, seminários, entre outros espaços.

---

<sup>2</sup> A Instrução Normativa nº 8/2009 definia que os coordenadores do TS fossem necessariamente do Serviço Social ou da Sociologia e a atual Portaria nº 21/2014 substituiu a palavra “necessária” por “preferencialmente do Serviço Social e Sociologia”.

<sup>3</sup> Tratado das organizações urbanas na Conferência Internacional pelo Meio Ambiente em 1992.

Portanto, as intervenções públicas na área de habitação devem ser acompanhadas por um Trabalho Social sistemático e contínuo que objetive a promoção da inclusão social, do acesso à cidade e aos serviços públicos, e que estimule a participação cidadã. Os processos e ações implementados pela via do Trabalho Social dão ancoragem e direção a programas de enfrentamento à desigualdade social e sustentabilidade dos programas de Habitação de Interesse Social (HIS) (PAZ; TABOADA, 2010, p. 71).

Na política habitacional e urbana,

Essa processualidade impõe a necessidade da interlocução e planejamento entre as diferentes equipes, a engenharia, arquitetura e o jurídico e as equipes sociais, buscando a visão de totalidade e a integração das diversas intervenções (PAZ, 2014, p. 14).

Esses pressupostos foram tomados como referência para analisar os dados da pesquisa sobre o PMCMV na sua primeira fase, de 2009 a 2012.

## 2. Contexto do novo programa – Programa Minha Casa Minha Vida

Em uma conjuntura de crise do capitalismo e de uma mundialização que não suprime o papel que tem o Estado, de sustentar a estrutura de produção e reproduzir interesses entre as classes sociais (IAMAMOTO, 2007), o governo federal lança, em 2009, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), entre outros programas socioeconômicos. Uma contradição inerente ao PMCMV é o fato deste ser um programa habitacional, cuja principal finalidade é alavancar a política econômica brasileira, pressionada pela crise internacional (CARDOSO; ARAGÃO, 2013). De 2009 a 2015, montantes de recursos sem precedentes, sendo grande parte através de subsídios, foram destinados para a produção de moradias no país pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e pelo PMCMV (CARDOSO; ARAGÃO, 2013).

Para facilitar o fluxo de recursos, principalmente para os setores privados, atendendo aos objetivos econômicos, o PMCMV foi operacionalizado através de um fundo já existente e usado para o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) – o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR). A opção por este fundo desconsiderou o Sistema

Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), que havia sido criado em 2005 e que se propunha a englobar todos os recursos existentes voltados para habitação popular no Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS)<sup>4</sup>, cuja gestão tinha controle social.

O PMCMV concebe a moradia como uma mercadoria a ser disponibilizada em qualquer lugar, de acordo com os interesses do empreendedor, que, neste caso, são principalmente as empresas construtoras. Consequentemente, as habitações são construídas nas áreas mais baratas de cada município e, na maioria das vezes, inacessíveis aos serviços públicos e infraestrutura para a população, sem a garantia do atendimento ao direito à moradia e à cidade (CARDOSO; ARAGÃO; ARAÚJO, 2011).

Apesar de haver algumas orientações da lei federal, que criou o PMCMV 11.977/2009, no sentido da integração das unidades habitacionais na cidade, a maioria das prefeituras não regulamentou os instrumentos do Estatuto da Cidade, permitindo a construção de empreendimentos em locais afastados da cidade e de toda a urbanidade necessária. Em alguns municípios, houve, inclusive, a flexibilização de índices edilícios e urbanísticos para a implementação do PMCMV através de decretos e leis complementares, como é o caso dos municípios do Rio de Janeiro e de Queimados.

Foram construídas nas cidades brasileiras mais de um milhão de unidades habitacionais até o final de 2013 (BRASIL, 2013), principalmente nas regiões metropolitanas. Essas construções, associadas a processos especulativos, inflaram os preços da terra, já bastante limitada enquanto terra urbanizada, dificultando o acesso ao direito à moradia de amplos setores, mas fundamentalmente das faixas de renda mais baixas.

Neste contexto, a população que adquire uma habitação com essas condições vai se imbuindo da noção de que o seu apartamento está valorizando no mercado e que pode vendê-lo para comprar em outro lugar, já que a unidade desejada originalmente não havia sido conseguida. Assim, quando na pesquisa foi perguntado ao beneficiário se a unidade o satisfazia, respondeu afirmativamente, conforme Tabela 13.1. Contudo, a Tabela 13.2 demonstra que metade dos beneficiários nos quatro empreendimentos já pensou em se mudar. Portanto, inferimos que a satisfação se dava porque, naquele momento, eles haviam

---

<sup>4</sup> Vale destacar que o FNHIS foi resultado de muita luta dos movimentos sociais urbanos e que a lei que o institucionaliza foi a primeira lei fruto de um projeto de lei de iniciativa popular.

sido transformados em proprietários, e, portanto, com possibilidades de ascender socialmente.

**Tabela 13.1.** Nível de satisfação com a moradia atual, financiada pelo PMCMV

Está satisfeito com moradia atual?		
Sim	413	84,8%
Não	70	14,4%
Não respondeu	3	0,6%
Não sabe	1	0,2%
Total	487	100%

**Tabela 13.2.** Se o beneficiário pensou em se mudar da unidade do PMCMV

Já pensou em se mudar do condomínio?		
Sim	241	49,5%
Não	246	50,5%
Total	487	100%

Fonte: Pesquisa de Avaliação do PMCMV: impactos urbanos e sociais (2014)<sup>5</sup>

Entretanto, mesmo a meta meramente quantitativa do Programa – que era a de diminuição do *deficit* habitacional – não foi alcançada. No Município do Rio de Janeiro, de 2009 a 2012, foram construídos 49 condomínios, dos quais 36 foram usados para reassentamento<sup>6</sup> e apenas 13 para atender os inscritos para uma moradia nova<sup>7</sup>. Desta forma, o *deficit* habitacional do município projetado para 2010 foi reduzido em apenas 2,65%. Além disso, o município do Rio de Janeiro aproveitou os empreendimentos para reassentar os desabrigados da chuva de 2010, as famílias removidas de processos de urbanização de favelas, assim como famílias removidas do traçado das faixas de Transporte Rápido por Ônibus (BRT). Neste contexto, segundo Faulhaber (2012), entre 2009 e 2012 houve 10.621 domicílios removidos, registrados pela Gerência de Terras e Reassentamento da Secretaria Municipal de Habitação do Rio de Janeiro.

Os reassentamentos foram realizados pela Prefeitura do Rio de Janeiro através de um processo autoritário, com ausência de diálogo

<sup>5</sup> Estes dados são relativos aos questionários aplicados em vinte condomínios do PMCMV nos municípios do Rio de Janeiro, Queimados e Belford Roxo, sendo esta uma amostra representativa do universo das 6.466 unidades habitacionais nos condomínios analisados. Nesta pesquisa, considera-se que estes 20 condomínios formam quatro empreendimentos contíguos, sendo cada um da mesma construtora.

<sup>6</sup> A regulamentação do PMCMV estabelece prioridades para o reassentamento de famílias, destinando até 50% das unidades habitacionais para estes casos. A Prefeitura do Rio de Janeiro “chegou a quase 90%”, segundo a gerente de TS da CAIXA. Também cabe ressaltar que a Prefeitura pagou as parcelas de financiamento dos reassentados à CAIXA.

<sup>7</sup> Estas informações foram disponibilizadas pela gerente de trabalho social do PMCMV da Secretaria Municipal de Habitação do Rio de Janeiro do período em questão.

e de participação social da população envolvida, desrespeitando a legislação brasileira e todos os tratados internacionais que regulam o direito à moradia. Famílias das zonas Sul e Central foram deslocadas para o extremo da Zona Oeste, bem como de Jacarepaguá para Zona Oeste, lugares, muitas das vezes, sem vagas nas escolas, nos postos de saúde e, principalmente, desprovidos de transporte, desafiando o papel profissional dos técnicos sociais que estavam acompanhando indiretamente.

Visando alavancar a economia, aumentar sua produtividade e lucro, o setor imobiliário utilizou estratégias para acelerar o processo construtivo, como o uso de tipologia única, de componentes industrializados padronizados em processos manufaturados e a implantação de empreendimentos orientada por densidade máxima. Outra escolha por parte dos empresários foi o condomínio como forma de parcelamento. Um dos motivos alegados foi o tempo mais curto de aprovação do projeto nas prefeituras, quando comparado com loteamento, além de que, nos condomínios, não era necessária doação de parcela da terra, viabilizando o maior aproveitamento em unidades habitacionais da mesma. Enquanto nos loteamentos as vias e áreas de lazer são públicas, nos condomínios são partes comuns aos condôminos, ou seja, propriedade privada (D'OTTAVIANO, 2008). Portanto, a manutenção dos equipamentos e infraestrutura urbana cabe aos condôminos. A estratégia segregacionista do setor imobiliário implementada para a classe média alta foi transportada para os setores populares, desconsiderando suas especificidades econômicas e sociais.

A gestão de um condomínio dentro dos formatos dos empreendimentos do PMCMV é muito complexa, em especial em termos dos custos da gestão, da fragilidade e precariedade da construção das unidades, e da gestão dos espaços de uso coletivo que se tornam grandes desafios para seus moradores (MEDVEDOVSKI, 2009). A manutenção de um condomínio popular, por exemplo, de 500 unidades, depende de vários fatores para conseguir êxito:

- Espírito de liderança do síndico e de sua equipe para grandes grupos e contar com o apoio consciente e ativo dos moradores;
- Lidar com as fragilidades e precariedade do material usado na infraestrutura e na construção em geral, “todos os dias

uma surpresa a ser enfrentada”<sup>8</sup>. Esse cuidado e os custos são ampliados quando as companhias de serviço público não querem colaborar no sentido de adequar um sistema de cobrança à realidade, mesmo após a aceitação de tarifas sociais;

- Mudar a cultura e as condições de vida da população moradora com situação de vulnerabilidade - de demandante de infraestrutura e consumidora de serviços públicos sem pagamento - para responsável pelo espaço financeira e administrativa-mente;
- Lidar com o aumento das despesas de cada família referentes aos serviços que seriam públicos se as unidades não estivessem em condomínio, como a iluminação das áreas comuns, a coleta do lixo e a manutenção da tubulação de água e esgoto e estação de tratamento;
- Lidar com o tráfico ou milícia existente em cada região.

Os depoimentos dos síndicos nas entrevistas realizadas foram unânimes a expressar um sentimento de abandono dos poderes públicos após a mudança; toda a responsabilidade de um território complexo com muitas carências e vulnerabilidades foi transferida, principalmente, para o síndico. Os esforços dos síndicos para que o poder público ou a construtora resolvessem as patologias da construção são vitoriosos apenas no período inicial após a mudança. Depois, somente com muita persistência isto é conseguido, caso contrário o condomínio deve arcar com o prejuízo.

No Rio de Janeiro, no decurso do período pesquisado, os condomínios com população reassentada conquistaram da Prefeitura o pagamento das contas de luz das áreas comuns e da água e esgoto de todos, muito embora o CNPJ do condomínio não estivesse ativo. Nos outros municípios, a Caixa Econômica Federal (CAIXA) – instituição operadora do Programa – orientou que o processo da eleição dos síndicos começasse no dia da assembleia do sorteio das unidades, para que fosse encaminhado rapidamente o registro do condomínio e, em seguida, obtido o CNPJ<sup>9</sup>. Desta

<sup>8</sup> Fala de um síndico entrevistado na pesquisa de avaliação do PMCMV.

<sup>9</sup> Informação disponibilizada em entrevista com coordenadora de trabalho social da Caixa Econômica Federal do Rio de Janeiro, para a pesquisa de avaliação do PMCMV.

forma, a passagem das responsabilidades financeiras para o síndico do condomínio aconteceu rapidamente.

Os síndicos, pressionados pela população, elegem como prioridade a segurança. Querem colocar muros, portão automático e câmeras. Assim, pretendem diminuir as brechas para o domínio do tráfico ou milícia. “É preciso cercar a ação deles, porque impedir não vamos conseguir”. Condomínios de beneficiários sorteados<sup>10</sup> já instalaram portão automático e criaram regras para impedir a entrada de mudanças de pessoas que não apresentassem o contrato da CAIXA.

Assim, os síndicos de todos os empreendimentos enfrentam os desafios de evitar a entrada de invasores com suas mudanças, organizar a secretaria do condomínio e criar normas visando um novo comportamento no uso do empreendimento, de modo que as regras sejam respeitadas. Elas visam combater estratégias de alguns moradores, como, por exemplo, os “gatos”, realizados a partir do furto de energia dos espaços comuns para o apartamento, principalmente para o aparelho de ar condicionado.

Quando o síndico já está dependente dos grupos organizados do tráfico ou milícia, o comportamento se mostra oposto. Um síndico confessou que recebeu propostas do tráfico e da milícia: o “benefício” seria receber carros ou vários apartamentos como recompensa em troca da permissão da entrada desses grupos no condomínio. Em outro condomínio formado por reassentados de favelas distintas, a pesquisa observou que os moradores estavam entre si disputando e/ou em conflito para defender o “comando” dos grupos do tráfico da comunidade de origem.

Os síndicos mais politizados assumem outras posturas, como desenvolver trocas de ajudas entre síndicos e implementação de esforços para criar uma associação de síndicos com a finalidade de quebrar o isolamento de cada condomínio, lutando pela melhoria do conjunto inteiro. Dois empreendimentos iniciaram essa organização, mas houve a invasão de pessoas do tráfico em um deles, fazendo com que a organização se dissolvesse. Essa proposta era tida como importante para conseguir, principalmente do poder público, o atendimento a questões vitais.

Como consequência desses componentes, os condomínios têm gerado uma progressiva deterioração das condições físicas do

---

<sup>10</sup> “Sorteados” são aqueles que se inscreveram no cadastro da prefeitura para adquirirem uma unidade habitacional através do financiamento pela CAIXA.

empreendimento e uma inadimplência de mais de 60% na taxa do condomínio. Já existem empresas que assumem a cobrança do valor do condomínio e repassam o valor total para o mesmo, abatendo taxas de 5% a 8% do valor total, e fazendo a cobrança dos inadimplentes por meio de pressão direta ou na Justiça. Esse filtro, futuramente, tende a expulsar muitas famílias.

### 3. Os desafios do trabalho social e a questão urbana

A submissão dos programas habitacionais de interesse social e da política urbana ao desenvolvimento econômico significa a submissão, também, da questão social, intrínseca à vida de uma sociedade no espaço urbano. Essa lógica do setor privado, que pressiona as políticas públicas em função de seus interesses econômicos, provoca desigualdades sociais e territoriais, limitando o desenvolvimento humano e a construção da cidadania. É com esse cenário que vamos exemplificar o Trabalho Social (TS) no PMCMV nas prefeituras do Rio de Janeiro, Queimados e Belford Roxo.

A Instrução Normativa nº. 8 de 26 de março 2009 foi a primeira normatização realizada pelo Ministério das Cidades, mas modificada pela Portaria nº. 21 de 22 de janeiro 2014. Na IN 8/2009, o Trabalho Social (TS) é definido como:

Um conjunto de ações que visam promover a autonomia, o protagonismo social e o desenvolvimento da população beneficiária, de forma a favorecer a sustentabilidade do empreendimento, mediante a abordagem dos seguintes temas: mobilização e organização comunitária, educação sanitária e ambiental e geração de trabalho e renda.

Por um lado, esta definição reconhece o Trabalho Social como um direito do cidadão, integrando a questão social aos programas habitacionais, o que significa um avanço. Por outro, visa prioritariamente a manutenção do patrimônio construído através da realização de ações fragmentadas. Tais ações são efetivadas diretamente ou terceirizadas por municípios que, na sua maioria, ainda entendem que o TS tem uma função mais assistencialista do que educativa, excluindo, dessa forma, o entendimento do TS enquanto processo contínuo que leva ao desenvolvimento da cidadania.

Outro elemento bastante complexo é o fato da Caixa Econômica Federal (CAIXA) ser o órgão operador do Programa, uma vez que o Ministério das Cidades não possui estrutura para exercer esta função. Desta forma, um banco tem atribuições de analisar, acompanhar, avaliar e atestar a execução do Projeto de Trabalho Técnico Social (PTTS), tendo, inclusive, elaborado um Caderno de Orientação para o TS (COTS), que vigorou até o final de 2013. Em 5 de dezembro de 2014, o Ministério das Cidades elaborou a nova Orientação Operacional nº 1/2014. Embora a CAIXA se considere um órgão financeiro, que avalia e fiscaliza os projetos habitacionais, no COTS, a CAIXA estabelecia:

(...) as diretrizes concernentes à elaboração, implantação, registro, monitoramento e avaliação do Projeto de Trabalho Técnico Social (PTTS), subsidiando a implementação das ações desde a concepção do projeto até a etapa após a execução da intervenção de obras e serviços (PIMENTEL, 2012, p. 18).

A partir da leitura do COTS e da Instrução Normativa nº 08 do Ministério das Cidades e de afirmações realizadas por agentes do Programa federais e locais<sup>11</sup>, inferimos que existe uma expectativa dos profissionais da área social em conseguir mudar a cultura de uma população que tem vivência de segregação, de carências e de informalidade para uma adaptação completa a uma nova condição e cultura de moradia, em condomínios verticalizados, num espaço temporal de nove meses – três meses antes da mudança e seis meses depois. Cabe ressaltar que a grande maioria dos beneficiários residia anteriormente em casas térreas de assentamentos informais/irregulares. Assim sendo, espera-se que o TS implante a ordem e elimine a “informalidade” de uma população que sempre conviveu com ela, tanto no trabalho como nos serviços públicos, através dos “gatos” na energia e da canalização clandestina da água, entre outros exemplos.

Outra crítica realizada a essas orientações é que elas precisam ser acatadas pelos 5.565 municípios brasileiros, que dispõem de realidades e culturas diferenciadas, sem adaptações ou mediações, e preenchidas com muita burocracia.

A prática que a pesquisa detectou demonstra limites pelas próprias condições que o Programa oferece e pela realidade das admi-

---

<sup>11</sup> Das entrevistas realizadas pela pesquisa.

nistrações municipais brasileiras. Dos três eixos<sup>12</sup> recomendados na Instrução Normativa (IN) nº. 8, nos municípios do Rio de Janeiro, Queimados e Belford Roxo, o Trabalho Social desenvolvido foi basicamente a organização da assembleia para o sorteio das unidades, a organização do condomínio com a eleição do síndico e a discussão e aprovação do regimento interno e atendimento individualizado quando se fazia necessário.

Em Queimados e Belford Roxo, a CAIXA contratou a mesma empresa para realizar o TS. A equipe interdisciplinar não conseguiu fazer o trabalho anterior à mudança nem a educação sanitária e ambiental e a geração de trabalho e renda, conforme os questionários aplicados na pesquisa. Em Queimados, a equipe recebeu apenas uma pequena parte do cadastro das famílias que moraria no novo empreendimento nas vésperas do sorteio das unidades. Foi somente em conversa com representantes da Secretaria Municipal de Habitação que a equipe do TS soube que uma parte das famílias seria reassentada, oriunda de área de risco. Portanto, além de não ter havido o TS antes da mudança, aquele suposto TS realizado não foi preparado especificamente conforme o perfil daquelas famílias.

Belford Roxo foi o único município entre os três da pesquisa que a Secretaria Municipal de Habitação e Urbanismo passou para a equipe social as fichas do cadastro das famílias antes da mudança. Assim, foi possível montar o perfil antes da reunião do sorteio das unidades, conforme apresentado nos PTTSs dos condomínios analisados. Vale notar que, nos resultados dos questionários aplicados na pesquisa, em Belford Roxo os percentuais de beneficiários reconhecendo as atividades do Trabalho Social foram significativamente mais altos que em Queimados.

No município do Rio de Janeiro, entre 2011 a 2012, a Prefeitura não recebeu da CAIXA os recursos que foram planejados para o TS e apresentados por PTTS, elaborados pela equipe de assistentes sociais da Prefeitura. Foi um processo desgastante entre a equipe social e a equipe da CAIXA, segundo a gerente do TS do PMCMV pela Secretaria Municipal de Habitação. Essa situação precarizou o Trabalho Social da Prefeitura, visto que a equipe se manteve com poucos recursos, retirados de outros programas. A decisão da Secretaria Municipal de Habitação (SMH) foi de não contratar uma empresa, apostando em

<sup>12</sup> Os eixos são: (i) mobilização e organização comunitária, (ii) educação sanitária e ambiental, e (iii) geração de trabalho e renda.

uma equipe de assistentes sociais para o TS contratada diretamente pela SMH para evitar a precarização do trabalho profissional.

Cabe mencionar que a coordenadora de Trabalho Técnico Social da CAIXA alega, em entrevista, que os PTTs da Prefeitura do Rio estavam incompletos e demandaram uma série de revisões, justificando a não liberação dos recursos. A Gerente da SMH elaborou um dossiê, apresentado ao Ministério das Cidades, historicizando esse processo. O que se percebe a partir dos documentos apresentados é que houve, além de equívocos burocráticos das duas partes, divergências de metodologia no TS: a Caixa exigia produtos/resultados e a equipe de assistentes sociais tentava construir uma dinâmica social que proporcionasse condições aos beneficiários de autogerirem sua vida coletiva. As divergências se colocaram, principalmente, em torno das atividades preparatórias à eleição do síndico e das condições de trabalho oferecidas aos profissionais no que diz respeito à sua mobilidade. Essas divergências mereceriam um estudo específico dos profissionais com a finalidade de dialogar com o Programa, a partir dos inúmeros problemas sociais concentrados em cada condomínio.

Nos primeiros reassentamentos do PMCMV realizados em cinco conjuntos do antigo programa – PAR –, na Zona Oeste, em 2010, a CAIXA contratou empresas para fazer o Trabalho Social realizando apenas a atividade de organização do condomínio. Para atender as demandas dos moradores sobre problemas de construção, entre outros, a equipe da SMH realizou um trabalho complementar. Nos outros 44 condomínios que foram objeto de trabalho durante os dois anos, foram realizadas, conforme documento disponibilizado pela gerente de Trabalho Social do PMCMV, na SMH do período, as seguintes atividades: a) assembleia de sorteio das unidades; b) reuniões informativas sobre o Programa e sobre o TS; c) elaboração de cartilha de informação e orientação; d) reunião sobre expectativas com a futura mudança, a discussão sobre as normas de convivência e sobre a manutenção do empreendimento; e) reuniões sobre a atualização do CADÚNICO e sobre o entorno do empreendimento; f) elaboração de cadastro; g) atendimento individual, priorizando as famílias hipossuficientes; h) reunião por blocos para estimular a participação e indicar representantes; i) reuniões para discutir e aprovar o regimento interno; j) reunião com os representantes de bloco para a organização e acompanhamento do processo de eleição do síndico e assembleia de eleição; k) assembleia para aprovação da taxa condominial e sobre a

administração do condomínio; l) reunião com a nova administração para realizar a legalização do condomínio; m) reuniões por blocos visando o correto uso do espaço e educação sanitária ambiental; n) divulgação de campanhas e serviços da área da saúde e de cursos oferecidos na região; o) encaminhamentos para postos de trabalho.

Todas essas atividades foram realizadas dentro de um contexto limitado de recursos de tempo disponibilizado, contando com poucos profissionais e impedimentos diante da atuação do tráfico e da milícia, das inúmeras patologias construtivas identificadas e da falta de vagas nas escolas e nos postos de saúde. No município do Rio de Janeiro, a equipe do TS atuou na mediação entre o morador e as instituições para efetivar a tarifa social. Segundo a gerente do TS no PMCMV na SMH, algumas discussões realizadas nos condomínios sobre características da tarifa social não foram atendidas ao passo que as definições não atenderam as necessidades dos beneficiários.

A equipe social foi para os conjuntos sem saber o perfil da população que iria ocupar o novo empreendimento, realizado somente após a mudança dos beneficiários. Esse fato, comum também em outros municípios, demonstra a falta de integração do setor social com a direção política das secretarias municipais. Tratando-se de reassentamentos, representados pela maioria dos condomínios do município do Rio de Janeiro, a preparação, não apenas do cadastro, teria que ser realizada no mínimo seis meses antes da remoção para viabilizar um trabalho comprometido com os beneficiários.

Na Tabela 13.3, observa-se o quanto as atividades do Trabalho Social são reconhecidas pelos moradores em resposta aos questionários aplicados. A atividade mais reconhecida é a da visita ao condomínio antes da mudança (Tabela 13.3) com o objetivo de conhecer o lugar onde seria a futura moradia. Em segundo lugar, é visível o reconhecimento das assembleias quando se realiza o sorteio das unidades e as cópias dos documentos do imóvel são entregues. Conforme relatos, essas reuniões foram bastante numerosas. Trata-se da definição da moradia para cada família, por isso este momento permaneceu vivo na memória individual e coletiva. Em terceiro lugar, foram reconhecidas as discussões sobre organização do condomínio. Ou seja, as únicas atividades reconhecidas por um percentual significativo de moradores estão relacionadas à organização dos condomínios<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> As perguntas do questionário-teste continham perguntas específicas sobre cada eixo, mas diante do resultado dele, optou-se por consolidar as perguntas conforme apresentadas na Tabela 13.3.

**Tabela 13.3.** Perguntas sobre realização do Trabalho Social no PMCMV

Perguntas	Sim	Não	Não sabe	Não respondeu	Não se aplica	Total
A equipe social promoveu reuniões de documentação, escolha das unidades e preparação da mudança?	279	180	3	5	20	487
	57,3%	37,0%	0,6%	1,0%	4,1%	100,0%
A equipe social promoveu visitas aos serviços do entorno?	79	377	5	6	20	487
	16,2%	77,4%	1,0%	1,2%	4,1%	100,0%
A equipe social promoveu visitas ao condomínio?	342	115	4	5	21	487
	70,2%	23,6%	0,8%	1,0%	4,3%	100,0%
A equipe social promoveu discussões sobre a organização do condomínio?	250	209	3	5	20	487
	51,3%	42,9%	0,6%	1,0%	4,1%	100,0%
A equipe social promoveu a realização ou encaminhamentos para cursos profissionalizantes após mudança?	72	385	4	5	21	487
	14,8%	79,1%	0,8%	1,0%	4,3%	100,0%
A equipe social promoveu outras atividades?	13	447	2	5	20	487
	2,7%	91,8%	0,4%	1,0%	4,1%	100,0%

Fonte: Pesquisa de Avaliação do PMCMV: impactos urbanos e sociais (2014)<sup>14</sup>.

A mistura de emoções entre ver um apartamento novo comparado com a moradia anterior causa um choque emocional significativo. Conforme o depoimento da gerente de TS do PMCMV, na SMH:

O momento da entrada da população no conjunto é um momento muito emotivo pra eles... Eles estão felizes, família tira retrato, outro chora, outro ajoelha... é um momento bom pra você trabalhar perspectiva. O que não foi possível.

Esse choque emocional estaria mais perto da realidade se entre as atividades constasse a visita ao entorno do condomínio para testar os serviços públicos existentes, entre eles o transporte. Todavia, conforme a Tabela 13.3, esta atividade não foi realizada.

A organização do condomínio, apesar de não ser uma atividade prioritariamente generalizada para todos os beneficiários e nem fazer parte dos interesses mais imediatos de todos os novos moradores, foi reconhecida por 51% do universo. Entretanto, não podemos afirmar se esse reconhecimento refletiu-se na participação dos moradores nas discussões.

<sup>14</sup> Estes dados também são relativos à pesquisa de campo nos três municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. "Ou seja, a nota se tornará: "Estes dados também são relativos à pesquisa de campo nos três municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro.".

A penúltima pergunta expressa na Tabela 13.3 envolve atividades não assumidas pelas equipes sociais, conforme depoimento da Coordenadora do TS da SMH do Rio de Janeiro. As atividades de trabalho e renda são questionadas pelas profissionais porque os prazos para realizar essa atividade são curtos e a análise de mercado para identificar suas necessidades e organizar os cursos demandam um trabalho complexo e extenso. As equipes sociais defendem o estabelecimento de convênios com as instituições que possuem conhecimento e acúmulo sobre o assunto. No entanto, para isso, o Programa ou o município teria que prever a destinação de recursos específicos. O tempo curto ainda é justificativa para a não realização de outras atividades, visto que a maior parte do mesmo é usado com problemas que envolvem as patologias construtivas dos prédios e a falta de infraestrutura. Os profissionais sociais acabam se tornando, pela necessidade, intermediadores entre a CAIXA, a construtora e os moradores, mas com poucos resultados, já que não existe um órgão fiscalizador capaz de obrigar as construtoras a repararem os problemas identificados.

Ainda assim, a equipe de assistentes sociais da SMH do Rio de Janeiro realizou visitas institucionais para o estabelecimento de parcerias em diversas áreas de execução das políticas públicas, conseguindo “muita vaga [de trabalho] na zona oeste” (Gerente de TS do PMCMV na SMH, em 11 de junho de 2014). Porém, a equipe se deparou com a falta do Ensino Médio dos candidatos, que era uma das exigências dos empresários para contratação. Parte dos que foram aceitos desistiram depois de 15 ou 20 dias. A hipótese mais provável, segundo depoimento desta gerente, é que continuar na “informalidade” daria mais dinheiro e mais liberdade a esses candidatos, até mesmo por causa da distância e do salário baixo. No que diz respeito a outras atividades do TS, a maioria esmagadora dos beneficiários desconhece.

A equipe da Prefeitura do Rio de Janeiro alega, também, ter desempenhado esforços para debater e pressionar as Secretarias de Educação e de Saúde para que estas disponibilizassem vagas nas escolas e atendimento nos postos de saúde para os novos moradores, já que a Prefeitura não se preparou para tal. Segundo a Coordenadora do TS na SMH, tanto a Prefeitura quanto a CAIXA só tiveram interesse em saber se havia vagas suficientes nas escolas de uma forma geral, mas sem entrar nos detalhes a respeito do número de vagas para cada série em relação à demanda das famílias.

Identificamos, na pesquisa, que algumas questões problemáticas

do PMCMV, na prática, acabam recaindo na responsabilidade do TS. São elas: a falta de integração entre os diversos setores institucionais e esferas da federação; a falta de fiscalização e de coordenação das ações em cada município, na medida em que a CAIXA possui discursos diferentes para cada situação – ora é apenas um órgão financeiro, ora se autoriza a glosar o TS; a falta de coordenação para tomar decisões imediatas contra as invasões, venda e aluguel das unidades; a demora no pedido de reintegração de posse dos moradores em situação irregular; e, finalmente, a ausência do envolvimento da política de segurança pública, tanto estadual quanto federal, para evitar a entrada nos condomínios do tráfico e milícia, por serem grupos geralmente presentes nessas localidades.

Desta forma, embora o Trabalho Social surja no Programa como uma questão importante, com a perspectiva de assegurar que a política atenda os interesses da população, na Região Metropolitana do Rio de Janeiro tem sido implementada a mesma metodologia da assistência e do encaminhamento administrativo, por ter sido imerso numa estrutura e concepção já ultrapassada dos órgãos governamentais e da própria política.

Diante deste contexto, os síndicos não reconhecem que o TS tenha sido realizado, especialmente porque ele é parte da prefeitura, que não estava atendendo as demandas principais. Uma afirmação comum entre os síndicos foi: “A prefeitura está sempre presente através das assistentes sociais, mas não resolve nada”.

#### 4. Considerações Finais

O TS está em disputa dentro da institucionalidade criada. Foi integrado na legislação do PMCMV, mas não está integrado nas relações de poder existente na política habitacional. Os desafios continuam a exigir a busca por superação da fragmentação e secundarização das políticas sociais por meio do planejamento e da concretização de ações intersetoriais necessárias ao desenvolvimento da política habitacional/urbana.

O papel da CAIXA, como órgão operador, associa o controle do desenvolvimento do Trabalho Social com metas, rotinas e burocracia típicas de um banco, tomando as rédeas da condução do Trabalho Social, deflagrando uma série de entraves, embates e divergências no interior do Trabalho Social. Desta forma, o Trabalho Social passa a ser

igualado e “medido” temporal e metodologicamente de acordo com as intervenções físicas. Esta metodologia pressupõe uma linearidade das fases, que, na prática, não existe.

Outra dificuldade é, ao mesmo tempo, uma característica básica de uma equipe de TS em habitação, no tocante a instituições públicas, é a dinâmica desarticulada entre o projeto físico e o projeto social. Historicamente, a equipe social é pressionada a garantir a efetividade da obra e de sua manutenção, e, no caso do PMCMV, em que a obra já está pronta, o TS necessita adaptar as pessoas à obra e à sua manutenção, mesmo que as pessoas tenham uma cultura diferenciada da que lhe é oferecida<sup>15</sup>.

Outra limitação do TS é a ação das milícias e do tráfico, que impede a organização e a mobilização livre dos moradores para o exercício da cidadania, impedindo a aplicação da mais simples metodologia do TS, que é a sociabilidade. Os síndicos são os mais afetados porque se tornam vulneráveis aos comandos e às ofertas de compra do representante do condomínio.

Com o surgimento de dois programas de abrangência nacional – o PAC e o PMCMV –, a nova demanda de TS encontrou poucos profissionais preparados para a dimensão exigida, já que por mais de 20 anos houve uma ausência quase total de uma política habitacional, surgindo apenas recentemente uma clara compreensão, por parte do governo federal, de que as ações habitacionais deveriam ser acompanhadas pelo Trabalho Social. Porém, o estímulo dado pelo Programa para a contratação de empresas, ainda não preparadas para o Trabalho Social, acaba por trazer uma precarização da profissão e, principalmente, não contribui para potencializar a concepção da garantia do direito à moradia e à cidade entre os beneficiários.

Quanto à *expertise* profissional da prática do TS, tanto a IN nº 8 quanto a Portaria nº 21, ambas do Ministério das Cidades, fortalecem a existência de equipes multidisciplinares para realizar esse trabalho. Pela pesquisa, percebemos que ainda é uma prática muito tímida, embora muito necessária para intervir em territórios complexos, geralmente periféricos e reprodutores das desigualdades sociais. Importante que essa interdisciplinaridade possa iniciar já no contexto do planejamento de um empreendimento ou de um projeto habitacional para que o

---

<sup>15</sup> Nesse sentido existe uma diferença fundamental entre o que acontece nos empreendimentos FAR e no Minha Casa Minha Vida Entidades, já que no Entidades existe um acompanhamento e controle da população sobre a elaboração do projeto e sobre o andamento da obra.

TS não continue arcando apenas com as consequências dos acertos e desacertos da construção das cidades. O TS necessita de

(...) uma orientação ética e política: democrática, educativa e organizadora, que incentiva a participação, a ação coletiva da população, o exercício cotidiano do protagonismo cidadão, socializando informações, investindo na capacitação dos sujeitos na apropriação de novos valores e conceitos de morar e conviver no espaço urbano (RAICHELIS; OLIVEIRA; PAZ *apud* PAZ; TABOADA, 2010, p. 71).

Porém, essas mudanças ainda não foram incorporadas por muitos municípios e estados, visto que se observam intervenções com concepções conservadoras e assistencialistas demonstradas por meio das políticas de remoções e políticas habitacionais limitadas que aumentam a segregação e exclusão de imensas faixas da população a condições de vida humanas e dignas.

Cabe aos profissionais sociais optarem pelas concepções e defesa do direito à cidade, da construção de uma cidadania ativa, desenvolvendo, assim, análises qualificadas dos territórios, buscando compreender a desigualdade e sua reprodução e, por fim, objetivando práticas e políticas democráticas para as nossas cidades.

## Referências

BRASIL (2013). **Apresentação de Balanço do Ministério das Cidades aos Conselheiros do Conselho das Cidades**. Brasília: Ministério das Cidades, 2013.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. (2013) **Caderno de Orientação Técnico Social**. Disponível em: [http://portal.cnm.org.br/sites/6700/6745/caderno\\_de\\_orientacao.pdf](http://portal.cnm.org.br/sites/6700/6745/caderno_de_orientacao.pdf). Acesso em 30 de maio de 2014.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A. “Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil”. In: CARDOSO, A. L. (org.). **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A.; ARAÚJO, F. S. “Habitação de Interesse Social: Política ou Mercado? Reflexos sobre a Construção do Espaço Metropolitano”. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 14, 2011, Rio de Janeiro. **Anais eletrônicos...** XIV Encontro da Associação Nacional de Pós- 19 graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, Rio de Janeiro, p. 1-20, 1 CD-ROM, 2011.

DAGNINO, E.; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. “Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina”. In: DAGNINO, E., OLVERA, A. J.

e PANFICHI, A. (Org.). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra; Campinas, Unicamp, 2006.

D'OTTAVIANO, M. C. L. **Condomínios fechados na Região Metropolitana de São Paulo: fim do modelo centro rico versus periferia pobre?** 2008. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

FAULHABER, L. **Rio Maravilha: práticas, projetos e intervenções no território**. 2008. Monografia (Graduação em Arquitetura e Urbanismo). EAU/UFF, Niterói, 2008. Disponível em: <[https://issuu.com/lucas.faulhaber/docs/tfg\\_lucasfaulhaber](https://issuu.com/lucas.faulhaber/docs/tfg_lucasfaulhaber)>. Acesso em 5 de jun. de 2014.

MEDVEDOVSKI, N. Gestão de espaços coletivos em HIS: a negação das necessidades básicas dos usuários e a qualidade do cotidiano e do habitat. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE QUALIDADE DO PROJETO NO AMBIENTE CONSTRUÍDO: IX Workshop Brasileiro de Gestão do Processo de Projeto na Construção de Edifícios, 2009, São Carlos, SP. **Anais...** São Carlos, p. 111-121, 2009.

PAZ, R. D. O. (2014). **Avaliação do Trabalho Social e dos Impactos na Vida das Famílias no Programa Minha Casa Minha Vida, no Município de Osasco/SP**. Disponível em: <<http://docplayer.com.br/10787542-Avaliacao-do-trabalho-social-e-dos-impactos-na-vida-das-familias-no-programa-minha-casa-minha-vida-no-municipio-de-osasco-sp.html>>. Acesso em 15 de nov. de 2014.

PAZ, R. D. O. da; TABOADA, K. J. (2010). "Aula 5, Metodologias do Trabalho Social em Habitação". In: PAZ, R. D. O. da; TABOADA, K. J. **Trabalho Social em Programas e Projetos de Habitação de Interesse Social. Ensino à Distância – EAD**. Brasília: Ministério das Cidades, 2010. Disponível em: <[http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Livro\\_EAD\\_19-10-10.pdf](http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Livro_EAD_19-10-10.pdf)>. Acesso em 10 de jun. de 2014.

PIMENTEL, J. R. O Trabalho Social no contexto da atual Política Nacional de Habitação: a difusão de um modelo e as implicações para o exercício profissional do assistente social. **Revista Convergência Crítica Núcleo de Estudos e Pesquisas em Teoria Social – NEPETS Movimentos Sociais, Direitos e Sociedade**. Niterói, v. 1, nº 1, pp.1-34, 2012.

SANTOS, M. S.; VIEIRA, N. P.; DINIZ, T. M. R. O cenário da política urbana brasileira e o serviço social: contribuições para o debate. **Temporalis**, Brasília, ano 12, n. 24, pp. 293-322, 2012.



## Sobre os autores

**Adauto Lucio Cardoso** - Possui graduação em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1974), Mestrado em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1988) e Doutorado em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo (1997). Atualmente é professor associado do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro e pesquisador do INCT Observatório das Metrôpoles. Tem experiência na área de Planejamento Urbano, atuando principalmente nos seguintes temas: Política Habitacional, Instrumentos de Regulação do Uso do Solo Urbano.

**Beatriz Tamaso Miotto** - Mestre e Doutora em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Estadual de Campinas. Atualmente é pós-doutoranda e professora visitante do Instituto de Economia da mesma universidade.

**Carolina Portugal Gonçalves da Motta** - Possui graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Minas Gerais (2003), Mestrado em Demografia pela Universidade Federal de Minas Gerais (2007) e Doutorado em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (2016). Atualmente é pesquisadora em ciência e tecnologia da Fundação João Pinheiro. Tem experiência na área de Demografia, com ênfase em Política Pública e População, atuando principalmente nos seguintes temas: saúde, habitação, políticas urbanas e de saúde, desigualdades sociais, desigualdade em saúde.

**Endyra de Oliveira Russo** - Arquiteta-urbanista formada pela Universidade de São Paulo (FAU-USP, 2004), mestre em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR - UFRJ, 2014), e doutoranda no departamento de sociologia da USP (FFLCH - USP). Tem experiência em planejamento urbano e política habitacional, tendo mais recentemente atuado como analista de infraestrutura no Ministério das Cidades (2008-2016).

**Grazia de Grazia** - Assistente social e Mestre em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Atua prestando assessoria a movimentos de moradia.

**Henrique Alves da Silva** - Arquiteto urbanista, professor e coordenador do curso de Arquitetura e Urbanismo da UNICATÓLICA de Quixada-CE. Mestre em Geografia pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, área de concentração Produção do Espaço Geográfico (2013). Graduado em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal do Ceará (2008). Tem experiência na área de ensino de Arquitetura e Urbanismo, com ênfase em Paisagismo, Planejamento Urbano e História da Arte, Arquitetura, Urbanismo e Paisagismo, atua principalmente em pesquisa e ensino, nos seguintes temas: planejamento urbano, paisagismo, história do planejamento, cidades médias, produção habitacional.

**Irene de Queiroz e Mello** - Socióloga e Mestre Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Atua como pesquisadora do Núcleo de Pesquisa-Ação Habitação e Cidade do Observatório das Metrôpoles. Vem atuando neste Núcleo desde 2010 sendo sua experiência de pesquisa centrada em habitação, movimentos sociais, políticas habitacionais e atualmente está explorando o campo da economia social e solidária. Além de pesquisas bibliográficas, também tem realizado pesquisa de campo e, por meio de um coletivo de assessoria a movimentos de moradia, pesquisa-ação

**José Júlio Ferreira Lima** - Possui graduação em Arquitetura pela Universidade Federal do Pará (1986), Mestrado em Arquitetura pela Fukui University (1991), Mestrado em Desenho Urbano (1994) e Doutorado em Arquitetura (2000) pela Oxford Brookes University. Atualmente é professor da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo e dos Programas de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo e de Geografia da Universidade Federal do Pará, além de pesquisador da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Tem experiência na área de Planejamento e Gestão Urbana e Regional, com ênfase em Técnicas de Planejamento e Projeto Urbanos e Regionais, atuando principalmente nos seguintes temas: planejamento urbano, desenho urbano, desenvolvimento sustentável, habitação popular e políticas urbanas.

**Júlio Cesar Oliveira** - Cientista Social e Mestre em Políticas Sociais pela Universidade Estadual do Norte Fluminense, Doutor em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR-UFRJ). Atualmente é professor do Instituto Federal Fluminense e vem desenvolvendo pesquisas sobre as relações entre a estrutura de poder local e os impactos das rendas do petróleo na implementação e gestão de políticas habitacionais pelos municípios do Norte Fluminense.

**Juliana Demartini** - Possui graduação em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal de Mato Grosso, Mestrado em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal de Santa Catarina e Doutorado pelo Programa de Pós-graduação em Urbanismo pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Atua como professora do curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade do Estado de Mato Grosso e como Coordenadora do Projeto de Extensão OCA - Oficina Comunitária de Arquitetura. Experiência prática e acadêmica em projeto de arquitetura, com foco em questões relativas à habitação de interesse social e assessoria técnica.

**Juliano Pamplona Ximenes Ponte** - Arquiteto-urbanista pela Universidade Federal do Pará (1999) e Doutor em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (2010). Atualmente é professor adjunto da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Pará. Tem experiência na área de Planejamento Urbano e Regional e Projeto de Arquitetura e Urbanismo.

**Lúcia Zanin Shimbo** - Possui graduação em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo (2001); Mestrado (2004) e Doutorado (2010) em Arquitetura e Urbanismo pela Escola de Engenharia de São Carlos, com estágio no exterior realizado na Universidade Paris 8 - Saint Denis. Atualmente, é docente do Instituto de Arquitetura e Urbanismo, da Universidade de São Paulo. Realizou pós-doutorado no Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da Universidade de São Paulo. Tem experiência na área de Arquitetura, Política Urbana e Tecnologia, atuando principalmente nos seguintes temas: trabalho no canteiro de obras; produção da habitação; política habitacional e mercado imobiliário.

**Luciana da Silva Andrade** - É professora associada da Faculdade Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio de Janeiro e membro permanente do Programa de Pós-Graduação em Urbanismo da mesma universidade. É especialista em sociologia urbana pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro, mestre em arquitetura pela Universidade Federal do Rio de Janeiro e doutora em Geografia pela mesma universidade. De dezembro de 2005 a novembro de 2006, desenvolveu pesquisa de pós-doutorado sobre espaços públicos de conjuntos habitacionais em Berlim. Esta pesquisa foi realizada junto à BAUHAUS Universität Weimar, no contexto do. Seu tema de pesquisa e extensão é habitação popular, com foco em ocupações em áreas centrais, favelas e conjuntos habitacionais. É autora do livro “Reverso de um Espetá-

culo Urbano: desafios e perspectivas para uma arquitetura habitacional popular”, além de artigos publicados no Brasil e no exterior. É coordenadora do núcleo de pesquisa, ensino e extensão sobre a moradia – naMORAR (anteriormente CiHabE/PROURB/FAU/UFRJ).

**Luciana Corrêa do Lago** - Possui graduação em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1983), Mestrado em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1990) e Doutorado em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo (1998). É professora associada no Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro e pesquisadora da rede Observatório das Metrôpoles. Desenvolve pesquisas nas áreas de Sociologia Urbana e Política Urbana, com ênfase nos seguintes temas: trabalho e estruturação do território urbano; autogestão urbana; cooperativismo habitacional e produção e representação da cidade.

**Maria Auxiliadora Vargas** - Possui Graduação em Serviço Social pela Universidade Federal de Juiz de Fora (1992), Mestrado em Planejamento Urbano e Regional pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (2006) e Doutorado em Sociologia pela Universidade Federal de São Carlos (2013). Atualmente é professora do Curso de Serviço Social da Universidade Salgado de Oliveira de Juiz de Fora/MG e Assistente Social efetiva da Prefeitura de Juiz de Fora. Atuação e pesquisa com ênfase em políticas de desenvolvimento urbano, proteção social, defesa civil e desastres.

**Marisol Eugênia Brito Doerr** - Possui graduação em Arquitetura pela “Universidad Central de Chile” (2004), mestrado em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (2015). Atualmente é a coordenadora do “Programa para Pequenas Localidades” do Ministério de Habitação e Urbanismo do Estado do Chile. Tem experiência na área de planejamento urbano, atuando principalmente na implementação de políticas públicas e programas governamentais na área de habitação e gestão urbana no Chile.

**Luis Renato Bezerra Pequeno** - Graduado em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo (1991), Mestre em Planejamento de Infraestruturas pela Universitaet Stuttgart / DAAD (1995), Doutor em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo (2002) e Pós-Doutor pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2008). Professor

Associado do Departamento de Arquitetura e Urbanismo (UFC) e do Programa de Pós-Graduação em Geografia (UFC). Pesquisador nas áreas do planejamento e política urbana e habitacional. Integra as redes Observatório das Metrôpoles e de Pesquisadores sobre Cidades Médias e toma parte dos grupos de pesquisa: GLOBAU (Globalização, Agricultura e Urbanização) e Estudos Urbano-regionais. Coordena o Laboratório de Estudos da Habitação - LEHAB

**Roberta Menezes Rodrigues** - É professora da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Pará, é Pós-doutora pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (2010), Doutora pelo Programa em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo (2008), Mestre em Planejamento do Desenvolvimento pelo PLADES (2001), Especialista em Gestão Pública pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade do Pará (1998) e Graduada em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal do Pará (1997). É pesquisadora associada ao Laboratório de Cidades da Amazônia LABCAM-FAU/UFPA e Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos - LABHAB FAU/USP. Tem experiência na área de Planejamento Urbano e Regional, Desenvolvimento Urbano, Política Habitacional e Gestão Pública.

**Sara Vieira Rosa** - Doutoranda em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo onde integra a linha de pesquisa 'Questões fundiárias e imobiliárias, moradia social e meio ambiente'. É Mestre em Assentamentos Humanos e Meio Ambiente pela Pontifícia Universidad Católica de Chile (2011) e Graduada em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal do Ceará (2007). Tem experiência na área de Arquitetura e Urbanismo, com ênfase em sustentabilidade e planejamento urbano-regional, habitação de interesse social, vulnerabilidade socioambiental, e sistemas de Informação Geográfica (SIG). Atuou como pesquisadora da rede nacional Observatório das Metrôpoles e atualmente é pesquisadora do Laboratório de Estudos em Habitação (LEHAB-UFC).

**Samuel Thomas Jaenisch** - Graduação em Ciências Sociais (2008) e Mestre em Planejamento Urbano e Regional (2011) pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Atualmente é doutorando do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro, onde é pesquisador junto ao Grupo de Pesquisa Modernidade e Cultura e desenvolve tese sobre as políticas de revitalização de áreas centrais no Brasil contemporâneo. Tem experiência em pesquisa qualitativa e quantitativa, já tendo atuado como consultor na elaboração

de planos de habitação de interesse social e censos habitacionais. Vem atuando como pesquisador associado ao INCT Observatório das Metrôpoles desde 2012, participando de pesquisas sobre mercado imobiliário, moradia e programas habitacionais.

**Thêmis Amorim Aragão** - Doutoranda em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro em processo de duplo-doutoramento (cotutela) em Economia Urbana pela Universität Hamburg (Alemanha). Tem Mestrado em Planejamento Urbano e Regional (2010) pela Universidade Federal do Rio de Janeiro e Graduação em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal do Ceará (2003). Atualmente é Professora Assistente na UNIBH, no Instituto Metodista Isabela Hendrix e Professora Substituta no IFMG de Santa Luzina nos cursos de Arquitetura e Urbanismo e Engenharia Civil, atuando principalmente nas disciplinas de Projeto Urbano, Projeto Arquitetônico, Desenho Arquitetônico, Bases legais (Legislação urbana) e Urbanismo (Teoria Urbana). Além disto, é pesquisadora assistente da rede Observatório das Metrôpoles Núcleo Belo Horizonte e bolsista de pesquisa IPEA. Tem experiência em pesquisas de campo e capacitações junto a movimentos sociais, com ênfase em Habitação e Planejamento Urbano.

Uma ideia central nos estimulou a criar essa série editorial no âmbito do Observatório das Metrópoles: a divulgação sistemática de trabalhos acadêmicos e não acadêmicos voltados para os temas da habitação e da cidade, com a intenção de provocar um olhar sobre as interações entre esses dois temas e de unificá-los num mesmo campo analítico. Nessa empreitada, propomos uma conceituação multidimensional de habitação e de cidade, que contenha não apenas a materialidade dos fenômenos, ou seja, os objetos físicos como resultantes da produção, mas também os próprios processos de produção e consumo. A habitação, como condição indispensável à vida humana, é abrigo, e como condição de reprodução ampliada da vida social, é também cidade. Nesse sentido, a habitação diz respeito à acessibilidade aos serviços, equipamentos, amenidades, trabalho, enfim, a todas as práticas definidas socialmente como necessárias ao bem estar urbano.

Para tentar responder ao desafio da consolidação de campo interdisciplinar e crítico sobre problemática habitacional-urbana é que lançamos essa série, que acolherá trabalhos de caráter diverso, sejam esses mais reflexivos, descritivos, propositivos ou artísticos.

**Luciana Corrêa do Lago**  
**Adauto Lucio Cardoso**



**IPPUR**  
Instituto de Pesquisa  
e Planejamento Urbano e Regional