

Arquitetura e Mercado Imobiliário

**Heliana Comin Vargas
Cristina Pereira de Araujo**
(orgs.)

Eliane Monetti
Fernando Garrefa
Horacio Calligaris Galvanese
João F. P. Meyer
Manoela Rossinetti Rufinoni



Copyright © 2014, Editora Manole Ltda., por meio de contrato com os organizadores

Editor gestor: Walter Luiz Coutinho
Editora responsável: Ana Maria da Silva Hosaka
Produção editorial: Pamela Juliana de Oliveira
Marília Courbassier Paris
Rodrigo de Oliveira Silva

Editora de arte: Deborah Sayuri Takaishi
Projeto gráfico e diagramação: JLG Editoração Gráfica S/C Ltda.
Foto da capa: Heliana Comin Vargas
Capa: Heloisa Hernandes

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Arquitetura e mercado imobiliário/organizadoras Heliana Comin Vargas,
Cristina Pereira de Araujo. – Barueri, SP: Manole, 2014.

Vários colaboradores.
Bibliografia
ISBN 978-85-204-3437-6

1. Arquitetura 2. Mercado imobiliário 3. Planejamento territorial urbano
4. Urbanismo I. Vargas, Heliana Comin. II. Araujo, Cristina Pereira de.

13-10724

CDD-720

Índices para catálogo sistemático:
1. Arquitetura e urbanismo 720

Todos os direitos reservados.

Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida, por qualquer processo, sem a permissão expressa dos editores. É proibida a reprodução por xerox.

A Editora Manole é filiada à ABDR – Associação Brasileira de Direitos Reprográficos.

1ª edição – 2014

Editora Manole Ltda.
Av. Ceci, 672 – Tamboré
06460-120 – Barueri – SP – Brasil
Tel.: (11) 4196-6000 – Fax: (11) 4196-6021
www.manole.com.br
info@manole.com.br

Impresso no Brasil
Printed in Brazil

Sumário

Prefácio – Arquitetura e mercado, divórcio e reconciliação	XI
Ricardo Pereira Leite	
Prefácio	XV
Francisco Segnini	
Introdução	XIX
Heliana Comin Vargas	
Cristina Pereira de Araujo	
1. O arquiteto e seus clientes	1
Heliana Comin Vargas	
2. O ponto de vista do empreendedor	15
Eliane Monetti	
3. O fator localização revisitado	35
Heliana Comin Vargas	
4. Publicidade imobiliária: o que se está vendendo?	53
Heliana Comin Vargas	
5. Legislação urbanística: outorga onerosa e operações urbanas	73
Horacio Calligaris Galvanese	

6. As políticas habitacionais e seus desdobramentos	105
João F. P. Meyer	
7. Habitação e dinâmica imobiliária em São Paulo – 1870-2010	173
Heliana Comin Vargas Cristina Pereira de Araujo	
8. Da Escola de Chicago aos edifícios certificados: Um olhar sobre a produção de escritórios na cidade de São Paulo – 1870-2010	173
Heliana Comin Vargas	
9. Shopping centers e conjuntos de uso misto: conceito, projeto e produto	223
Fernando Garrefa	
10. Investimentos imobiliários e meios de hospedagem.....	245
Cristina Pereira de Araujo	
11. Arquiteturas e territórios da indústria em São Paulo	269
Manoela Rossinetti Rufinoni	
12. À guisa de conclusão.....	291
Heliana Comin Vargas Cristina Pereira de Araujo	
Índice remissivo	295

6

As políticas habitacionais e seus desdobramentos

João F. P. Meyer

A primeira e mais evidente dimensão que se apresenta, quando surge a questão da habitação, é a insuficiência dos rendimentos da maior parte da população para acessar moradias adequadas. Essa perspectiva envolve, sem dúvida, uma discussão estrutural mais ampla do que a abordagem a que este capítulo se propõe, cujo propósito é identificar a interação entre as políticas habitacionais e a ação do mercado na provisão de moradia, buscando esboçar o delineamento dos seus limites e consequências. Ou seja, como evoluiu a linha de corte de inclusão no mercado¹ e quais os resultados de ambos os lados.

O déficit habitacional é a maior evidência de que não tem sido possível atender às necessidades habitacionais da população por meio do mercado. Essa constatação desloca a responsabilidade para a ação pública da política habitacional como agenciadora da produção de habitação social. Mas o Estado também não tem sido capaz de saldar o déficit acumulado. Surgem então duas questões básicas. Por um lado, evidencia-se que a política habitacional não tem

1. O conceito "mercado" tem sido usado com significados diferentes. Em economia refere-se ao ambiente de interação entre a oferta e a demanda. Na literatura com foco no consumidor e no usuário, essa própria demanda têm sido referida como "mercado". Em estudos urbanos, usualmente, "mercado" refere-se ao lado da oferta, agrupando em uma mesma expressão um conjunto de ações de lógicas diferentes, contraditórias e conflitantes, abrangendo a ação de todos os tipos de investidores, empreendedores, proprietários, rentistas, especuladores, bancos, mercado de capitais e outros agentes envolvidos com investimentos imobiliários e provisão de espaços. Esta última acepção é a que será excepcionalmente usada neste artigo, para alinhá-lo ao contexto deste livro.

priorizado a questão da moradia, sendo que o Estado poderia estar investindo muito mais em habitação. Por outro lado, devido à magnitude da demanda, por mais vultosos que sejam os investimentos, os limitados recursos que possam ser empenhados precisam ser dirigidos, prioritariamente, para as famílias mais necessitadas. Assim, resta um amplo contingente desassistido, situado abaixo da linha de cobertura do mercado de produção de moradia econômica e acima da linha de cobertura da política habitacional. Portanto, cabe à política habitacional não só estabelecer uma linha de cobertura estatal ampla na base da demanda social, como também deslocar para baixo a linha alcançada pelo mercado.

Mais do que recursos orçamentários estatais a fundo perdido e recursos para financiamento habitacional captados no mercado, faz-se necessário por em ação um amplo rol de instrumentos e políticas envolvendo controle e indução do uso do solo, política fundiária, mobilidade urbana, controle da gentrificação, provisão de infraestrutura e serviços, desenvolvimento da indústria da construção, instrumentos institucionais de planejamento, gestão e participação, entre outras medidas.

A presente discussão vai se restringir a fazer uma reflexão sobre alguns aspectos das políticas habitacionais brasileiras, sob o ponto de vista dos seus impactos e reações do mercado imobiliário, especialmente com relação ao programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV).

PRECEDENTES DA POLÍTICA HABITACIONAL

Até as primeiras décadas do século XX, o Estado brasileiro não intervinha no mercado de moradia. Proprietários rentistas contratavam diretamente a construção de casas a serem ofertadas para aluguel para quem pudesse pagar, caracterizando-se, desde então, como uma produção habitacional excludente.

Os primeiros ensaios estatais de promoção de moradias aconteceram a partir da criação de seis Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), entre 1933 e 1938, controlados pelo Ministério do Trabalho, cuja principal intenção relacionava-se, como o próprio nome explicita, às questões da aposentadoria. Os vultosos recursos acumulados são autorizados, em 1937, a terem 50% de suas aplicações dirigidas à construção e ao financiamento habitacional. Os IAPs promoveram a construção de 47.789 unidades para locação ou venda aos associados (Plano A) e financiaram a aquisição ou construção de 76.206 unidades para os associados (Plano B) (Bonduki, 1998, p. 104 e 128).

Paralelamente à ação no âmbito da moradia social, a principal inversão foi direcionada ao financiamento de construções de todo tipo² (Plano C). Apartamentos de classe média alta receberam 80% do total das aplicações. Só no

2. Foram financiados desde asilos a indústrias, incluindo imóveis residenciais para a classe média.

Rio de Janeiro foi financiada a construção de 618 condomínios com 4.549 apartamentos de classe média (Farah, 1983 apud Bonduki, 1998), além de unidades financiadas isoladamente.

Em 1942, o governo populista da ditadura Vargas tenta intervir no mercado de moradia. O congelamento dos aluguéis, imposto pela lei do inquilinato, acabou inibindo a produção de habitações para renda, impulsionando o crescimento do mercado da casa própria. Em 1940, dois terços dos domicílios da cidade de São Paulo eram alugados. Depois do congelamento dos aluguéis essa proporção passa a cair sistematicamente, chegando a 58% em 1950 e 38,2% em 1970, conforme pode-se observar na Figura 6.1. A população de baixa renda produziu a própria moradia nas favelas e em loteamentos periféricos.

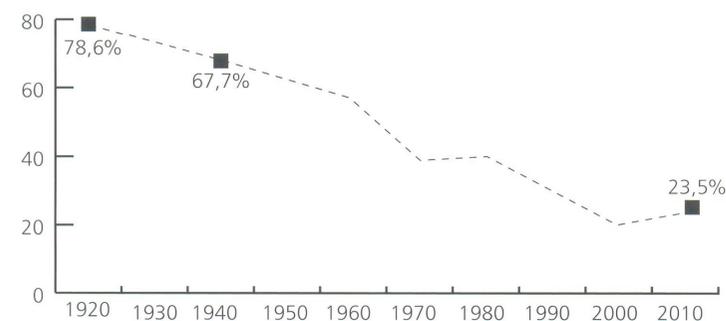


Figura 6.1 - Evolução da proporção de domicílios alugados no município de São Paulo – 1920 a 2010

Fontes: IBGE; Sidra.

Notas:

1920: Proporção de domicílios alugados obtida em Bonduki (1998). O número de unidades alugadas foi calculado pela proporção de domicílios alugados.

1920, 1940 e 1950: domicílios particulares ocupados e população total.

1960 a 2010: domicílios particulares permanentes e moradores em domicílios particulares permanentes.

De qualquer forma, os créditos provenientes do plano C dos IAPs foram fundamentais para a viabilização das incorporações imobiliárias e promoveram um intenso processo de verticalização, sobretudo no Rio de Janeiro. “Simultaneamente à desestruturação do mercado de locação e do setor rentista”, o Estado Novo organiza e contribui para a “consolidação do capital de incorporação [...] de apartamentos”. Aqui começou “uma disputa por recursos públicos [...] que nunca mais deixou de existir”, entre “uma política social de habitação e os incorporadores imobiliários privados” (Bonduki, 1998).

Esses financiamentos não previam nenhum mecanismo de proteção contra a inflação, sendo que os juros dos empréstimos não recuperavam o valor original. Esses créditos transformaram-se em um importante subsídio para os mutuários, à custa dos fundos que quase esvaíram-se consumidos pela inflação. Esses financiamentos subsidiados foram disputados pelas incorporações de classe média, pelo clientelismo do Ministério do Trabalho e pelo corporativismo dos institutos que privilegiavam indicações políticas e eram exclusivos para os associados dos sistemas classistas de previdência. Enquanto promovia-se uma onda de produção imobiliária para a classe média alta, ao restante da população, excluída, restou a crise de moradia provocada pelo congelamento populista dos aluguéis.

Somente 143 mil unidades de moradias sociais foram produzidas entre 1937 e 1964 pelos IAPs e a Fundação da Casa Popular³, das quais mais de 85% foram produzidas por meio de fundos de pensão dos principais sindicatos (Bonduki, 1998).

O SISTEMA FINANCEIRO DA HABITAÇÃO (SFH)

Desde o fim da guerra, o crescimento da atividade econômica estava atraindo uma intensa migração para as grandes cidades, ampliando a demanda por moradia, sem que a política habitacional respondesse às necessidades emergentes.

Em 1964, o Regime Militar cria o Sistema Financeiro da Habitação (SFH), com a manifestada intenção de eliminar os subsídios, introduzindo a correção monetária dos contratos de crédito para protegê-los da inflação e permitindo a formação de fundos de poupança para financiamentos de longo prazo.

A política habitacional então concebida foi essencialmente financeira e centralizada na esfera federal, comandada por um banco, o Banco Nacional da Habitação (BNH). O SFH passa a centralizar hegemonicamente os recursos do sistema habitacional brasileiro e rapidamente transforma-se no principal instrumento da política habitacional. O BNH desempenhou um papel sem precedentes no mercado habitacional e na estruturação das cidades, e foi uma das importantes forças a impulsionar a economia.

O SFH consiste de dois fundos:

• **Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE)**, baseado em poupança voluntária e operado por bancos privados e públicos, sob regu-

3. A primeira iniciativa estatal de prover habitação de forma sistemática tem início em 1946, por meio da criação da Fundação da Casa Popular. Mas a unificação dos IAPs, que centralizaria as carteiras e alavancaria o financiamento habitacional, previsto no projeto inicial, acabou sendo abortada. Isso "poderia ter antecipado em duas décadas o BNH" (Bonduki, 1998). Os pretenciosos objetivos iniciais da Fundação da Casa Popular acabaram resultando na produção de meras 18.132 unidades.

lamentação governamental. O SBPE é dirigido às famílias com renda média⁴. A legislação exige dos bancos depositários a aplicação de no mínimo 65% do total de depósitos em empréstimos habitacionais, dos quais pelo menos 80% dentro das regras do SFH e 20% em empréstimos habitacionais no mercado livre.

• **Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)**, criado em 1967, é constituído pela poupança compulsória dos trabalhadores. Seus recursos são usados para subsidiar o sistema⁵. Foi gerido pelo BNH até 1986, quando a Caixa Econômica Federal (CEF) assumiu parte do controle das operações. A prioridade do FGTS é financiar habitação para população de baixa renda⁶.

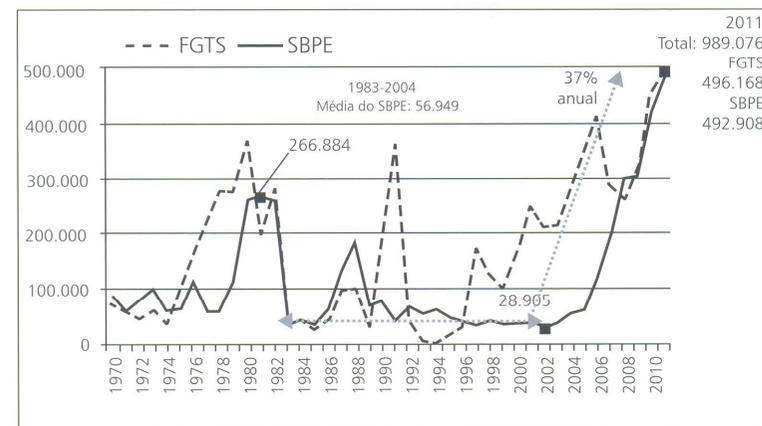


Figura 6.2 – Evolução do número de moradias financiadas pelo SFH – Brasil 1970 a 2011.

Fonte: Elaboração do autor com dados fornecidos pela Abecip e organizados a partir de dados do Banco Central e da Caixa Econômica Federal.

4. Os depósitos em poupança recebem até 6% de juros anuais mais uma pequena correção parcial da inflação, livres de imposto de renda. São financiados até 90% de moradias de até R\$ 500.000 em até 35 anos com juros de 7,8% a 12% anuais, comprometendo até 35% da renda familiar. O saldo no FGTS pode ser usado na entrada e para abater o financiamento. Pode ser financiada tanto a compra como a construção de moradias novas e usadas.

5. O FGTS recolhe 8% de todos os salários do setor privado, acumulando fundos destinados à proteção contra o desemprego. Estes depósitos são remunerados com juros de 3% ao ano e uma pequena correção parcial da inflação. Na realidade, isso significou sempre um subsídio, uma transferência de renda dos trabalhadores para o sistema, já que a remuneração nunca recompõe a inflação.

6. No entanto, famílias de classe média detentoras de depósitos no fundo podem financiar 85% de moradia até R\$ 500.000, em até 30 anos com juros de 8,66%, comprometendo até 30% da renda familiar.

O FGTS também tem financiado infraestrutura urbana, saneamento e transporte urbano, mas pelo menos 60% dos recursos têm sido reservados para habitação.

Em quase meio século de existência, o SFH financiou 12,3 milhões de moradias até 2011, quase 40% pelo SBPE⁷, que é a principal fonte de recursos para as moradias produzidas por incorporadores. A Figura 6.2 apresenta a distribuição da produção de moradias produzidas pelo SBPE e o FGTS.

O SBPE teve três fases de desenvolvimento: formação, desestruturação e recuperação, cujo desempenho em termos de produção de moradias em cada uma dessas fases pode ser observado na Figura 6.3.

1ª Fase – Formação, consolidação e crescimento – 1964 a 1982

Neste período os créditos cresceram até atingir o patamar histórico de 627 mil unidades financiadas em 1980. No entanto, o princípio de não operar com subsídios diretos ao mutuário restringiu o atendimento da demanda por moradia popular, privilegiando o atendimento das famílias de renda mais alta.

2ª Fase – Desestruturação, crise e reconstrução da política habitacional – 1983-2005

A partir de 1983 o sistema enfrenta um longo período de crise e desestruturação, sendo que somente 27% dos financiamentos foram concedidos entre 1983 a 2005, conforme pode ser observado na Figura 6.3.

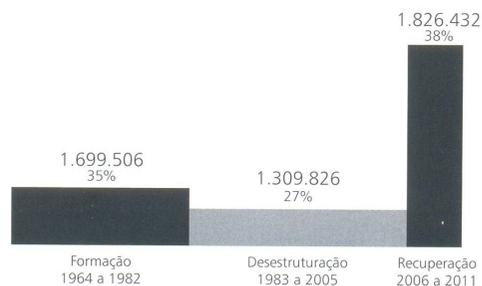


Figura 6.3 – Proporção das unidades financiadas pelo SBPE até 2011 por fases: formação, desestruturação e recuperação.

Fonte: Elaboração do autor com dados fornecidos pela Abecip e organizados a partir de dados do Banco Central e da Caixa Econômica Federal.

7. Até 2011, o SFH financiou 12.301.356 moradias, sendo 7.465.592 por meio do FGTS, e 4.835.764 pelo SBPE.

A partir de 1982, o SFH sofre três crises sequenciais: de liquidez do sistema⁸, inadimplência dos mutuários e insolvência do SFH. A crise da dívida externa provocou o aumento do desemprego e da inflação, a redução do poder de compra dos salários e consequentemente a inadimplência generalizada dos mutuários. A solução populista adotada para a inadimplência gerou um gigantesco passivo⁹ deixando o SFH insolvente. Na prática, significou um grande subsídio aos mutuários de classe média que, quase três décadas depois, ainda está sendo resgatado.

Em 1985, o presidente Sarney, tendo recebido o SBPE em colapso, decide também por uma solução simplista e desestrutura o SFH. O BNH é fechado em 1986 e suas operações são transferidas para a Caixa Econômica Federal (CEF); a administração da política habitacional se pulveriza¹⁰.

Como visto anteriormente, desde a concepção do SBPE, exige-se que os bancos destinem 65% dos depósitos em poupança ao financiamento habitacional. Como o governo não resgatara o passivo do FCVS junto aos bancos, permitiu que fosse computado naquela exigibilidade. Os fundos de captação barata da poupança, então, passaram a ser dirigidos a outros tipos de operações de crédito muito mais rentáveis aos bancos comerciais.

Por mais de duas décadas a provisão de créditos habitacionais foi mínima e concentrada na CEF. Em média, o SBPE financiou anualmente 56.949 unidades entre 1983 e 2005, correspondentes a 5% da formação de domicílios no Brasil nos anos 90. Os novos créditos foram originados principalmente do FGTS, o dobro do SBPE (Figura 6.1).

Esse desmonte do SFH foi a mais trágica ação da história da política habitacional. Os incorporadores tiveram de financiar os empreendimentos e os compradores tiveram de usar recursos próprios para adquiri-los, fazendo com que a oferta se direcionasse para as classes de maior renda. Por outro lado, o restante da população, sem alternativas, procurou construir ou comprar casas mesmo sem financiamento, por meio de duas estratégias: adiamento da formação de domicílios enquanto constituíam poupança para a compra e a esco-

8. Tanto o FGTS como o SBPE são fundos que operam bem em contexto econômico favorável. Mas em períodos de crise sofrem recuo nos depósitos e consequente suspensão dos financiamentos, como ocorreu com a emergência da crise da dívida externa em 1982.

9. Em 1984, em resposta ao descasamento entre as correções das prestações e o reajuste dos salários, o governo do General Figueiredo adota uma solução simplista e populista: vincula a correção das prestações à dos salários. No ano seguinte, enquanto os saldos devedores são corrigidos em 246%, as prestações foram limitadas a 112%, e ainda assim a insolvência atinge 25% dos contratos. Em 1967 havia sido criado o Fundo de Compensação da Variação Salarial (FCVS) para quitar eventuais resíduos no final dos contratos. O descasamento da correção das prestações resultou em um passivo do FCVS de proporções gigantescas.

10. A formulação da política é atribuída ao Ministério do Meio Ambiente e Urbanismo, o Conselho Monetário Nacional assume a regulação do sistema e a supervisão ao Banco Central.

lha de locais que se ajustassem à poupança formada. Essa situação conduziu, respectivamente, a um aumento das famílias conviventes no mesmo domicílio e a um movimento rumo à periferia. Nas áreas centrais permaneceram as famílias com maiores recursos. Foi nestes bairros mais centrais que se concentrou a atividade imobiliária, valorizando-os.

Como resultado dessa centrifugação da população, o crescimento populacional das grandes metrópoles se concentrou na extrema periferia nas décadas de 1980 e 1990, ao mesmo tempo em que houve um esvaziamento populacional das áreas nobres centrais onde, paradoxalmente, se concentrou a atividade de incorporação.

A decisão de não recuperar o SFH, além de reforçar o crescimento das soluções individuais e informais, também contribuiu para o recuo do crescimento do PIB, uma vez que a construção civil tem grande efeito multiplicador na economia. Nas décadas de 1980 e 1990, o crescimento do PIB foi pouco superior ao crescimento da população. Foi também um período de forte inflação. Entre 1986 e 1991 tentou-se fazer a implementação de vários planos de combate à inflação, gerando forte turbulência no ambiente econômico. Isso é particularmente grave para o planejamento empresarial do mercado imobiliário, uma vez que o ciclo de produção é longo. As consequências são o descarte de projetos e a estratégia de refugiar os investimentos na produção voltada para o mercado com melhor capacidade de defesa do poder aquisitivo, que é a alta renda.

Várias iniciativas procuraram dar respostas, ainda que tímidas, à falta de financiamento. Estados e municípios começaram a desenvolver ações próprias na área de moradia nos anos 80¹¹. A experiência de construção de moradias por mutirão foi reproduzida e chegou a integrar políticas de habitação municipais. A experiência de autogestão dos mutirões fomentou a multiplicação de associações de moradia com projetos próprios.

No mercado de incorporações, foi pioneira a experiência de autofinanciamento desenvolvida pelo Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais de São Paulo (Inocoop), servindo de base para a concepção do “Plano 100” da Rossi Residencial, que junto com o “Plano Melhor da Goldfarb” foi responsável por grande parte das unidades econômicas lançadas em 1993 em São Paulo (Figura 6.4). No entanto, foram abandonadas pela estabilização econômica do Plano Real em 1994, quando houve uma breve recuperação dos financiamentos. Neste momento foram substituídas pela emergência da incorporação por meio de cooperativas habitacionais.

11. O Estado de São Paulo funda a Companhia de Desenvolvimento Habitacional, depois acrescida de “e Urbano” (CDHU), com recursos orçamentários próprios.

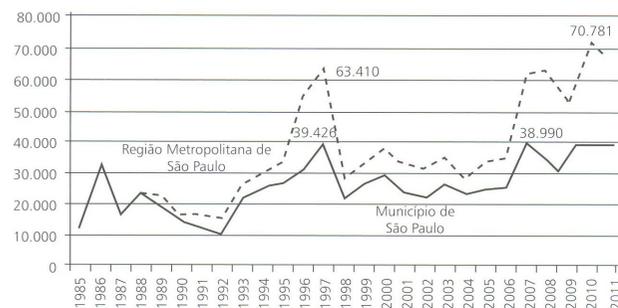


Figura 6.4 – Evolução dos lançamentos imobiliários no município e Região Metropolitana de São Paulo (unidades) – 1985 a 2010.

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados fornecidos pela Embrasp.¹²

As cooperativas responderam por grande parte das unidades lançadas a partir de 1995, e principalmente pelo pico de 1997, quando foram lançadas mais de 63 mil unidades na região metropolitana de São Paulo, constituindo-se em um recorde histórico. Mas o recuo dos financiamentos e os problemas de gestão e desvios encerraram o ciclo das cooperativas.

3ª Fase – Reestruturação e recuperação – 2005-2011

As condições para a recuperação do SFH foram sendo construídas, gradualmente, por muitos anos¹³: inicialmente pela estabilização econômica¹⁴ e, anos depois, pela reestruturação do quadro regulatório¹⁵ e pela queda das taxas de juros no Brasil¹⁶. Paralelamente, a demanda também foi impactada pela criação de mais de 20 milhões de empregos formais durante a década

12. Dados gentilmente cedidos pela Embrasp.

13. Para uma descrição mais detalhada do quadro de reestruturação e recuperação do SBPE, consultar Haddad e Meyer (2011).

14. O Plano Real consegue estabilizar a inflação em 1994, sem, no entanto, se refletir na retomada imediata da produção habitacional.

15. Especialmente pela adoção da alienação fiduciária, que permite a rápida retomada do imóvel em caso de inadimplência, garantindo segurança para os bancos retomarem os financiamentos.

16. Após o Plano Real, as taxas de juros foram mantidas em patamares elevados para controle da inflação e por conta das turbulências causadas pelas crises da Ásia, México e Rússia. Somente a partir de 1998 elas começam a recuar. A taxa Selic foi reduzida de 45% nesse ano para 12% em 2007, chegando a 8% em 2012. Taxas de juros menores têm grande impacto no valor das prestações e, consequentemente, na renda necessária para financiamento imobiliário, impactando diretamente a demanda.

de 2000 e queda no desemprego¹⁷, impulsionando uma forte recuperação da renda familiar. A rápida diminuição no número de pessoas por domicílio também geraria uma demanda de quase 900 mil novas habitações anualmente¹⁸.

A partir de 2002, finalmente foi-se eliminando o uso do Fundo de Compensação da Valorização Salarial (FCVS) para cumprir a exigibilidade do SBPE, ampliando a oferta de crédito imobiliário. O consequente aumento da concorrência bancária resulta na flexibilização das condições de financiamento, que passa a ser acessível para uma grande parcela da população, principalmente a partir de 2007. Os investimentos do SBPE em habitação têm crescido aceleradamente de R\$ 3 bilhões em 2004 a R\$ 30 bilhões em 2008 e R\$ 80 bilhões em 2011¹⁹. Os financiamentos saltam de 29 mil unidades em 2002 para 114 mil em 2006, atingindo quase meio milhão de unidades em 2011, um crescimento geométrico anual de 37% neste último período (Figura 6.2).

Entre o segundo semestre de 2005 e o primeiro semestre de 2007, muitas empresas do setor imobiliário, sobretudo paulistas, abriram seu capital em bolsa²⁰, multiplicando a capacidade de investimento. Inicialmente, concentraram seus investimentos nos projetos de melhor rentabilidade, de alto padrão em áreas nobres de São Paulo, provocando uma sobre oferta de apartamento de quatro dormitórios em 2006. Em seguida, expandiram suas atividades para o interior do estado e para capitais do Brasil e diversificaram os mercados com grandes projetos de condomínios clube para a classe média, em zonas intermediárias das metrópoles. Por fim, a necessidade de expandir mercado acaba obrigando as incorporadoras a procurarem os setores menos lucrativos, mas com grande demanda, no mercado econômico de moradias.

SISTEMA NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (SNHIS) E PLANO NACIONAL DE HABITAÇÃO (PLANHAB)

Desde o desmantelamento do SFH em 1986, a política habitacional foi transferindo sua gestão por diversos ministérios de forma errática, com poucos recursos e iniciativas de vida curta, carecendo de estrutura institucional sólida. Por contraste, a correspondente degradação das condições urbanas e de moradia foi o motor de intenso movimento social pela habitação e refor-

17. A taxa de desemprego caiu de 13% em 2002 para quase 5% em 2010.

18. O tamanho dos domicílios diminuiu de 5,28 pessoas em 1970 para 3,32 em 2010, no Brasil. Só na década de 2000 a redução foi de 0,45 pessoa por domicílio. Uma redução somente de 3,3 para 3,2 em uma população de 190 milhões implica na formação de 1,799 milhões de domicílios, se não for computado o crescimento populacional. E essa redução está ocorrendo a cada dois anos.

19. Fontes: Bacen e Abecip.

20. Captaram mais de R\$12 bilhões, principalmente de investidores externos. No fim de 2007, as empresas do setor, listadas na bolsa de valores, somavam 29.

ma urbana, conseguindo algumas importantes conquistas, culminando com o capítulo da política urbana na Constituição (1988) e o Estatuto da Cidade (2001). Mas só a partir da criação do Ministério das Cidades em 2003 é que começa a se desenhar um aparato institucional abrangente e estruturado.

Com a premissa de garantir perenidade, alicerçando esta montagem na participação da sociedade, organizaram-se diversas conferências que levaram à criação do Conselho das Cidades. Organizou-se a Campanha Nacional pelos Planos Diretores Participativos, responsáveis por uma nova geração de planos municipais que tiveram papel significativo no redirecionamento da retomada imobiliária posterior.

O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), de 2005, apresenta-se como o novo modelo institucional que tem por princípio a integração das políticas habitacionais estaduais e municipais, a descentralização e o controle social. Integram o SNHIS conselhos estaduais e municipais, encarregados de fixar critérios para a priorização de linhas de ação, para alocação de recursos e para atendimento dos beneficiários dos programas habitacionais. Os recursos seriam aplicados de forma descentralizada, por intermédio dos estados e municípios, que deveriam constituir um fundo com dotação orçamentária própria, apresentar Plano Habitacional de Interesse Social e submeter-se à política de desenvolvimento urbano expressa no Plano Diretor dos Municípios. Pretendeu-se com isso garantir a articulação das políticas habitacionais com o desenvolvimento urbano, especialmente a política de terras com inclusão social e econômica.

Depois de anos montando a base institucional de conselhos e fundos dos entes federativos e a base legal dos instrumentos de política urbana municipal, ainda era preciso formular o plano de ação. O Plano Nacional de Habitação foi concluído em dezembro de 2008, no auge da crise financeira mundial, e foi por ela atropelado.

O PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA (MCMV)

No início de 2009, quando a formulação do PlanHab é concluída, o país estava impactado pelos efeitos da crise financeira mundial. Em setembro de 2008, a quebra do Lehman Brothers, quarto maior banco de investimentos dos Estados Unidos, provocou uma onda de falta de credibilidade entre os agentes financeiros internacionais. A desconfiança generalizada estancou os fluxos interbancários, tornando iminente a perspectiva de quebra em cadeia dos agentes financeiros.

No Brasil, a queda da Bovespa ultrapassa os 50% e as operações de crédito são praticamente suspensas. As incorporadoras haviam investido a maior parte dos recursos obtidos com a abertura de capitais em terrenos, contando

com o crédito para construção. De novembro de 2008 ao primeiro semestre de 2009, os novos lançamentos são praticamente suspensos. Consequentemente, as vendas de lançamentos imobiliários sofrem brusca queda. Mas a paralisação das vendas ocorre somente nos lançamentos, já que as operações de crédito imobiliário do SFH continuavam em níveis elevados.

Os bons fundamentos macroeconômicos do país permitiram que o pacote de medidas anticíclicas, preparado rapidamente pelo Ministério da Fazenda, fosse adotado pela primeira vez no Brasil. A construção civil foi escolhida como peça central da estratégia de recuperação da economia em razão do seu efeito multiplicador e do dinamismo apresentado pelo setor nos últimos anos, quando mostrou o seu poder de geração de empregos.

O Programa Minha Casa, Minha Vida é lançado em março de 2009 como um plano de recuperação econômica, esvaziando o PlanHab. Ainda que o plano MCMV alegasse objetivos de redução do déficit habitacional, este já existia há muitos anos e nunca foi tratado com tal urgência.

A repercussão que teve o lançamento do programa Minha Casa, Minha Vida, [...] tende a obscurecer o longo, difícil e relevante processo promovido pelo governo, com o apoio (crítico e militante) da sociedade, representada pelo Conselho Nacional das Cidades, para dotar o país de uma política abrangente e estruturada que equacionasse o dramático problema habitacional brasileiro. (Bonduki, 2009, p. 98)

Como plano econômico, o MCMV foi bem sucedido. A meta de contratação de um milhão de moradias até o final de 2010, ano de eleição presidencial, foi atingida. Foram entregues cerca de metade das unidades habitacionais até 2011 e quase todo o restante foi concluído em 2012.

Os lançamentos imobiliários começaram a ser retomados no segundo semestre de 2009 e recobram um ritmo forte em 2010, quando o PIB atingiu um histórico crescimento de 7,5%. Apesar da diminuição da oferta de lançamentos em 2009, o volume de vendas continuou forte. A rápida reação do mercado surpreendeu as incorporadoras sem projetos, que levam meses para ser preparados, pois incluem negociação de terrenos, desenvolvimento e aprovação de projetos e registro da incorporação. O estoque de unidades lançadas diminuiu drasticamente durante o ano, dando margem a um aumento importante dos preços, conforme pode ser observado na Figura 6.5. A retomada econômica, principalmente em 2010, pressionou a demanda por imóveis. Como o ciclo de produção é de dois a quatro anos entre o lançamento e a entrega das unidades prontas, imóvel lançado não é imóvel pronto, ou seja, há um lapso de tempo entre o momento em que as famílias procuram mudar para outra moradia e os novos lançamentos ficarem prontos para atendê-las.

Na economia imobiliária o estoque de moradias é relativamente fixo, a curto prazo, e a oferta física só se ajusta à demanda passada em cerca de três anos. A escassez do período provoca um aumento de preço não só dos lançamentos, mas também dos imóveis existentes, "usados". Assim, os preços dos imóveis disponíveis foram muito impactados, principalmente pela mobilização da demanda provocada pelo forte ritmo econômico de 2010. Em São Paulo, os imóveis usados tiveram valorização superior a 20% ao ano entre 2009 e 2011. No Rio de Janeiro, a apreciação foi ainda maior, atingindo 40,5% em 2009. Só em 2012 o ritmo de valorização retrocede para o patamar de 15%, já que o volume de vendas acabou impactado pelos aumentos (Figura 6.5).

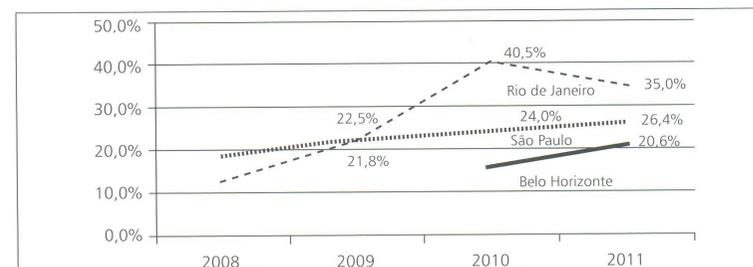


Figura 6.5 – Evolução da variação dos preços de imóveis usados.

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados da Fipe – FipeZap – Nov./2012. Consultado em 10/jan./2013. Disponível em: <http://www.fipe.org.br/web/index.aspx?aspx=/web/indices/fipezap/index.aspx>.
Obs.: Para 2012 adotou-se o índice acumulado de 12 meses em nov. de 2012.

Subsídios, incentivos e condições de financiamento

O MCMV foi um marco na política habitacional por destinar um alto volume de subsídios diretos, corrigindo dois erros do passado: os subsídios passam a ser destinados ao comprador e priorizam as famílias de menor renda. No passado, os subsídios eram aportados ao imóvel, ou seja, ao revendê-lo apropriava-se um ganho de capital. Agora, se o imóvel for revendido, o subsídio deve ser devolvido.

Adotou-se o critério de distribuição de subsídios baseado no estudo do PlanHab. Famílias com renda de até três salários mínimos (faixa 1), recebe-

ram subsídios elevados²¹. As famílias com renda entre três e seis salários mínimos (faixa 2), receberam subsídios decrescentes, conforme a renda²². Tanto as famílias da faixa 2 como as da faixa 3 – renda familiar de seis a dez salários mínimos – foram beneficiadas com redução dos juros, entre outros benefícios²³.

No entanto, as faixas de renda em salários mínimos estudadas no PlanHab referiam-se aos números apurados do déficit de 2000. O critério propunha distribuir a alocação de subsídios pela proporção do déficit, do qual 91% estava concentrado na faixa até três salários mínimos. Bonduki (2009) observa que essa distribuição por faixas de renda não corresponde ao perfil do déficit habitacional, por desconsiderar a forte recuperação do salário mínimo, distorcendo a utilização desse indicador para a definição das faixas de atendimento. Por essa razão, o PlanHab eliminou o salário mínimo e adotou os valores nominais nas propostas. Considerando que a “faixa até R\$ 1.395 (três salários mínimos em 2009), corresponde, em valor real, a aproximadamente cinco salários mínimos no ano de 2000”, Bonduki (2009) indica que a manutenção do critério provoca um estiramento exagerado das faixas de renda, acabando por beneficiar os segmentos de classe média e gerando mercado para o setor privado, com risco reduzido.

De qualquer forma, o alto volume de subsídios diretos à moradia social é a espinha dorsal do MCMV. Isso torna a política incerta, uma vez que a suspensão dos subsídios paralisará todo o sistema em seu entorno.

Metas e valores de financiamento

O plano MCMV propôs dividir um milhão de unidades planejadas, a serem contratadas até 2010, em metas por faixa de atendimento: 40% para a faixa 1, 40% para a faixa 2 e 20% para a faixa 3, conforme Tabela 6.1. A CEF conseguiu montar a estrutura necessária e organizar-se para dar conta da análise e do gerenciamento de uma demanda gigantesca de projetos, conseguindo atingir a meta.

Atingidas as metas, foi lançado o MCMV 2 em 2011, dobrando para dois milhões a nova meta a ser atingida até 2014, que pode ser visualizada na Tabela 6.1. Na verdade, ao dobrar a meta, também dobrou o horizonte do plano

21. As prestações foram limitadas a R\$ 50,00 ou até 10% da renda, durante dez anos, corrigidas pela TR, sem entrada. Foram também beneficiados pela isenção de custos cartorários e redução da alíquota do imposto para o construtor de 7% para 1%.

22. Juros decrescentes a partir de R\$ 23 mil, com juros de 5% a 8,16%, com financiamento de até 100%, em trinta anos, com opção para tabela *price*. A partir de outubro de 2012 o valor dos subsídios foi reajustado para R\$ 25 mil, e os juros diminuíram para 7,13% ao ano.

23. Redução dos custos de seguro e de cartório de registro, e acesso ao Fundo Garantidor da Habitação, além da diminuição dos impostos para o incorporador de 7% para 1%.

para quatro anos. Ou seja, a produção anual média prevista permaneceu em 500 mil unidades, mas sua divisão foi alterada, aumentando-se a meta da faixa 1 para 60%, ou seja, de 200 mil para 300 mil unidades por ano em média.

As faixas dirigidas ao atendimento de mercado tiveram as metas reduzidas: de 200 mil para 150 mil unidades anuais em média na faixa 2; e de 100 mil para 50 mil unidades anuais em média na faixa 3. As empresas que se organizaram para desenvolver esses projetos devem rever seus planos.

O valor máximo do imóvel para enquadramento no programa, na faixa 1, variava de R\$ 37 mil (R\$ 44 mil no MCMV 2) para casas em estados do Nordeste a R\$ 52 mil (R\$ 62 mil no MCMV 2) para apartamentos no Distrito Federal e nas regiões metropolitanas do estado de São Paulo. Nas faixas 2 e 3 esse valor variava de R\$ 80 mil a R\$ 130 mil (R\$ 170 mil²⁴ no MCMV 2) nas regiões metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro e Distrito Federal (Tabela 6.2).

Tabela 6.1 – Comparação das faixas de financiamento e metas entre os MCMV 1 e MCMV 2.

Faixa	PMCMV				PMCMV		
	Renda Familiar		Meta		Renda Familiar		Meta
	até R\$	Referência em Salários Mínimos	(mil unidades)	(%)	até R\$	(mil unidades)	(%)
1	1.395	Até 3	400	40	1.600	1.200	60
2	2.790	3 - 6	400	40	3.100	600	30
3	4.650	6 - 10	200	20	5.000	200	10
Total			1.000		2.000		

Fonte: Elaboração do autor a partir de informações obtidas em Caixa Econômica Federal, (s/d).

Nota: em outubro de 2012 o limite superior da Faixa 2 aumentou para R\$ 3.275.

Tabela 6.2 – Condições de financiamento do MCMV 1.

Salários Mínimos	Renda R\$	Financ. (1) R\$	Subsídio (2) R\$	Recursos Próprios (3) R\$	Valor da Unidade (1+2+3) R\$	Cota Máx. Financ. %	Juros %	Prazo meses	Prestação R\$
1	465	6.000	46.000		52.000		0,00	120	50
3	1.395	55.800	23.000		78.800		5,00	300	419
6	2.790	100.440	2.001	9.154	111.595	90	6,00	300	837
8	3.720	104.000		26.000	130.000	80	8,16	360	1.018
10	4.650	104.000		26.000	130.000	80	8,16	360	1.018

Fonte: Adaptada pelo autor a partir de Mera (s/d).

24. Em outubro de 2012 o valor foi reajustado para R\$ 190 mil.

Déficit, demanda e a cobertura do MCMV

As discussões sobre o MCMV estão sempre concentradas no déficit, estimado em 5.546.310 unidades em 2008 (Ministério das Cidades, 2011, p. 31), desconsiderando-se a demanda corrente, sempre em crescimento, exigindo uma análise mais detalhada.

A demanda anual brasileira é da ordem de 1,5 milhão de unidades²⁵, cuja distribuição por renda (Figura 6.6) permite constatar que cerca de 870 mil unidades referem-se à demanda anual das famílias na faixa 1, já que 58% das famílias possui renda de até três salários mínimos. Nas faixas 2 e 3, atendidas pelo mercado, seriam necessárias cerca de 500 mil unidades anuais, das quais cerca de 70% na faixa 2. Considerando o horizonte de quatro anos do MCMV 2 (2011 a 2014), a demanda do período é de cerca de 6 milhões de unidades, o triplo da meta do programa. Só a faixa 1 demandará 3,5 milhões de novas moradias, novamente o triplo dos 1,2 milhões de moradias previstas no MCMV 2. As faixas de mercado 2 e 3 demandarão 2 milhões de moradias, cerca de 1,4 milhões para a faixa 2 e 600 mil para a faixa 3, a serem atendidas pelas 600 mil e 200 mil previstas pelo plano.

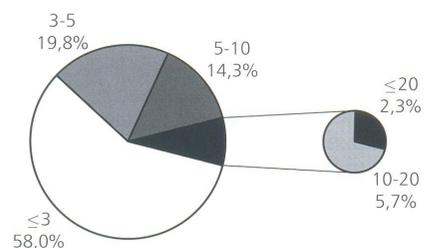


Figura 6.6 – Distribuição da renda familiar (Brasil, 2009).

Fonte: IBGE – PNAD 2009, Tabela 1940.

25. O censo de 2000 revelou terem sido formados no Brasil, em média, 1.237.473 novos domicílios anualmente, na década de 2000. Para se obter a demanda corrente, ou demográfica, deve-se acrescentar a necessidade de produzir unidades para reposição do estoque obsoleto e dos domicílios que sofreram reconversão de uso, bem como o número de unidades necessárias para atender à vacância de equilíbrio do mercado. O PNH previu a formação média de 1.567.551 famílias anualmente entre 2007 e 2023.

O fato de que o MCMV só dará conta de um terço da demanda corrente do período não significa que o déficit aumentará, pois as famílias já vinham, há décadas, achando soluções sem o sistema de financiamento formal, inclusive a classe média. Na verdade, o plano promove uma produção de moradias sem precedentes, e não só para as famílias de baixa renda. É a primeira vez que as famílias da faixa 2 passam a ter acesso direto à produção de mercado. A faixa 3, mesmo sem subsídios, passa a ter uma cobertura mais ampla. Como visto, depois de mais de vinte anos praticamente sem crédito, a partir de 2007 iniciara-se alguma produção significativa, pelo mercado, dirigida às famílias com renda entre cinco e dez salários mínimos.

Terrenos e política urbana – do local à localização

A forte ampliação da oferta de moradias pelo mercado, na segunda metade da década de 2000, pode ajudar a explicar a reversão do esvaziamento dos distritos centrais. No entanto, alguns dos antigos fatores propulsores da centrifugação da classe média e da população de baixa renda não foram desarmados e foram até impulsionados pelo MCMV.

Costuma-se criticar o MCMV propondo um menor volume de subsídios para a baixa classe média, para ampliar a cobertura da habitação social. Mas a faixa de renda de três a cinco salários mínimos não tem renda para ser atendida pelo mercado sem subsídios. Consequentemente, essa classe média acaba recomprando unidades produzidas por programas sociais públicos diretamente dos beneficiados, desfigurando os seus objetivos iniciais, ou achando alternativas para compra ao se afastarem do centro. Esse movimento de centrifugação, acaba gerando um processo de gentrificação generalizado, atingindo, principalmente, as famílias de menor renda, indicando não ser possível uma política de habitação social efetiva se a baixa classe média for excluída. Nesse sentido o MCMV ajuda a reduzir a pressão sobre assentamentos populares.

Mesmo porções da classe média têm que se deslocar de seu bairro para outros mais acessíveis, próximos ou intermediários, estabelecendo um novo patamar de preços, local que por sua vez será inacessível para grupos de orçamento mais restrito, obrigados a procurar a localização seguinte. E assim sucessivamente é organizado um fluxo em direção à periferia em que a classe média exerce um papel importante [...]. Como um êmbolo, os grupos de renda média vão ocupando os espaços de expansão do grupo de renda seguinte, que tem seu lócus de migração deslocado para a próxima porção do território. (Meyer, 2008, p. 82)

Mesmo com os subsídios e benefícios previstos houve muita dificuldade em viabilizar projetos nos principais centros urbanos, principalmente nas me-

trópoles, devido à escassez de terrenos integrados às cidades e, consequentemente, seus preços estariam inviabilizando os projetos. Desacompanhado de políticas urbanas e pautado basicamente por critérios de viabilização financeira, o MCMV induz os agentes a procurarem terrenos baratos e distantes, reproduzindo o antigo modelo do BNH e Cohabs, os quais produziam grandes conjuntos há horas de distância dos centros das cidades e do emprego.

A CEF exige que os projetos apresentados contemplem questões urbanas locais do empreendimento: transporte, iluminação, coleta de lixo, abastecimento de água e energia, solução de esgotamento e inserção na malha urbana. No MCMV 2 incluiu-se a exigência da provisão de drenagem pluvial, vias de acesso e circulação pavimentadas, calçadas, guias e sarjetas, além da “adequação ambiental do projeto”²⁶. Quanto à localização, restringe-se a exigir a “localização do terreno na malha urbana ou em área de expansão que atenda aos requisitos estabelecidos pelo Ministério das Cidades, observado o respectivo Plano Diretor, quando existente”; e a “existência ou compromisso do poder público local de instalação ou de ampliação dos equipamentos e serviços relacionados à educação, à saúde, ao lazer e ao transporte público.” De qualquer forma, ao deslocar a população para locais distantes, esse modelo satura o sistema viário, degrada o meio ambiente e segrega os moradores socialmente, de forma a dificultar o acesso às oportunidades de emprego e de serviços, o que configura a maior fragilidade do MCMV.

Quadro institucional e participação dos agentes

Com relação ao quadro institucional, nota-se a falta de dois dos principais pontos desenvolvidos pelo SNHIS, abandonados pelo pacote habitacional: a inserção do plano em um contexto com metas de desenvolvimento urbano e a articulação com os poderes públicos locais. É ao poder local que o Estatuto da Cidade confere instrumentos para implantar uma política de terras e a responsabilidade pela indução, via legislação urbanística, do uso de áreas com infraestrutura e serviços, ambientalmente adequadas, mais centrais, próximas de empregos e de redes de transporte coletivo de massa existentes e planejadas.²⁷

A respeito disso, Bonduki (2009, p. 13) adverte que

são limitadas as possibilidades do governo federal quanto a garantir uma localização adequada aos projetos se os municípios não estiverem dispostos a isso. Cabe a eles, por meio de seus planos diretores e habitacio-

26. Art. 6º do Decreto n. 7.499/2011.

27. A respeito, consultar Rolnik (2010).

nais, definir os locais onde é permitida e deve ser estimulada a implantação de novos empreendimentos.

E propõe: “Várias estratégias do PlanHab, se incorporadas ao Minha Casa, Minha Vida, poderiam ser positivas, como o ‘subsídio localização’, valor adicional a ser concedido aos empreendimentos de áreas mais centrais e consolidadas.” (p. 13)

Quanto à articulação com os estados e prefeituras, o MCMV não obriga, mas somente prioriza²⁸, os projetos em terrenos doados “localizados em área urbana consolidada” e em municípios onde tenham sido adotadas medidas de desoneração tributária para as construções destinadas à habitação de interesse social, além da implementação dos instrumentos de “controle e retenção das áreas urbanas em ociosidade” previstos no Estatuto da Cidade. No SNHIS, as transferências seriam aplicadas pelos estados e municípios e ficariam obrigatoriamente condicionadas à contrapartida em recursos financeiros e/ou terrenos, devendo submeter-se à política de desenvolvimento urbano expressa no Plano Diretor, dentro das prioridades e critérios definidos pelos conselhos estaduais ou municipais.²⁹

Em razão dessas dificuldades, na gestão do MCMV 2, passou-se a procurar uma articulação de maior envolvimento dos estados e municípios, tentando envolvê-los no aporte de recursos, na agilização de aprovação de projetos e licenciamentos ambientais, na assessoria social, na redução da carga fiscal, provisão de infraestrutura e serviços e na promoção de outros formatos à produção habitacional, como a reurbanização de favelas, a recuperação de loteamentos precários e reformas das moradias.

A inserção das empresas produtoras e promotoras no MCMV, por sua vez, ocorre em dois formatos. Na faixa 1, ou faixa social, as empreiteiras buscam terrenos, desenvolvem projetos e apresentam à CEF para aprovação. A CEF compra o terreno e remunera a construtora pelo custo incorrido durante a obra. O ganho da empresa estaria no BDI³⁰ como um lucro industrial.

As faixas 2 e 3, referidas pelo mercado como supereconômicas, são as áreas de atuação das incorporadoras, ou de mercado, obtendo seus resultados na operação imobiliária tradicional. Essas empresas compram os terrenos, desenvolvem os empreendimentos e promovem as vendas, inteiramente, por seu próprio risco. Para enquadramento no programa, as empresas devem aprovar os projetos na CEF, apresentando-os para uma pré-análise seguida

28. Ver Art. 4º do Decreto Federal n. 7.499/2011.

29. Ver Art. 11, 12 e 18 da Lei Federal n. 11.120/2005.

30. Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) refere-se ao lucro e às despesas administrativas das construtoras.

de autorização de lançamento e comercialização. Somente após a conclusão da análise e comprovação da comercialização mínima é exigido e assinado o Contrato de Financiamento à Produção. Durante a obra, a CEF financia o mutuário pessoa física e o montante é abatido da dívida da construtora. Os recursos são liberados conforme cronograma. Esse procedimento deixa o risco para a incorporadora, mas tem a expressiva vantagem de antecipar as receitas para as empresas, compensando em parte o fato de que as margens em incorporações econômicas são significativamente menores do que as alcançadas em empreendimentos médios e de luxo.

O mercado chama de econômica, ou "faixa 4", aquela voltada para as rendas de dez a dezesseis salários mínimos, onde o financiamento continua a ser feito pelos sistemas tradicionais do SBPE ou por carta de crédito individual do FGTS destinado aos cotistas do fundo.

Projetos, tipologia e padronização

As unidades na faixa 1 foram enquadradas em projetos padronizados, obrigatoriamente com 2 dormitórios, podendo ser casas térreas de 35 m² (36m² no MCMV 2) ou apartamentos de 42 m² (39 m² no MCMV 2). Os prédios são fixados em quatro pavimentos com dezesseis unidades por bloco, ou cinco pavimentos com vinte unidades. Os projetos são limitados a 250 unidades quando em condomínios ou 500 unidades quando em loteamentos.

As tipologias das faixas 2 e 3 não estão engessadas. Em locais onde os preços da terra sejam significativos, os empreendimentos são verticalizados. Em razão dos parâmetros tecnológicos atuais, a alvenaria armada, por ser mais econômica, passa a ser uma tendência. Na faixa 2, geralmente são usadas soluções em quatro ou cinco pavimentos. Na faixa 3 tende-se a procurar um maior adensamento para melhor aproveitamento de terrenos mais centrais e mais caros, resultando em prédios altos para melhor amortizar o custo com os elevadores. A necessidade de verticalização é limitada pela tecnologia da alvenaria armada resultando em prédios, usualmente, com cerca de dezoito andares, como tipologia mais econômica.

Em ambas as faixas, a tendência tem sido projetos compactos, com unidades com área útil por volta de 45 m², por conta das restrições orçamentárias, prevalecendo unidades de dois dormitórios.

As diferenças entre as tipologias das faixas 1 e 2 estão na área útil, ligeiramente maior na segunda, assim como maior atenção ao paisagismo e algum outro pequeno detalhe arquitetônico. Algumas instalações de uso coletivo de lazer também surgem como forma de diferenciar o produto e torná-lo mais vendável. Na verdade, este era o tipo de projeto que já vinha sendo praticado pelo mercado para a faixa 3 e que se deslocou para a faixa 2, antes não atendida, e que agora alcança o mercado depois das facilidades introduzidas pelo MCMV.

Algumas dificuldades podem ser apontadas quanto às exigências edilícias, no que se refere, por exemplo, a vagas para automóveis. Em São Paulo, a exigência geral é de uma vaga por unidade. Considerando-se que o custo por m² de construção de subsolo é superior ao custo máximo por m² de terreno para viabilizar o projeto, estes projetos não podem ter subsolos e os estacionamentos devem ser instalados diretamente sobre o terreno. Consequentemente, os terrenos precisam ser razoavelmente planos e maiores, resultando em projetos menos densos. Só onde há uma tolerância maior ou flexibilidade quanto à exigência do número de vagas por unidade é que se viabiliza o adensamento dos projetos³¹.

Essa exigência de vagas de estacionamento, embora com o objetivo de mitigar o impacto do projeto no sistema viário, tem causado efeito inverso, pois, ao contribuir para a busca de terrenos maiores e mais baratos na periferia, intensifica a ocupação do sistema viário por muito mais tempo do que o necessário, saturando-o. Mais razoável seria oferecer às famílias a alternativa de trocar o carro pela opção de morar em áreas centrais, próximas de sistemas de transporte coletivo.

Cadeia produtiva

Cabe ainda observar outro aspecto importante, constante do PlanHab e negligenciado pelo MCMV, que se refere à cadeia produtiva da construção civil.

Embora o MCMV providenciasse uma desoneração do setor, não previu ações relacionadas à formação de mão de obra e ampliação da capacidade produtiva da indústria de materiais, componentes e equipamentos, levando tais ações à escassez, além de inflacionar os custos/preços dos insumos e impedir a entrega das unidades nos prazos contratados³².

O investimento empresarial em capacidade produtiva, qualidade e equipamentos depende da percepção de continuidade da demanda e, portanto, a mudança de perspectiva, de um plano estrutural de longo prazo como o PlanHab, para um novo plano com horizonte de poucos anos, inibe as iniciativas naquela direção, impactando negativamente os investimentos na cadeia produtiva.

31. Exemplo de flexibilização é a legislação de Zehis, de HIS e HMP para o município de São Paulo. Foi possível viabilizar projetos econômicos em áreas centrais como os condomínios da Englux, na Rua 25 de Janeiro, em frente à Pinacoteca; Avenida do Estado, no Cambuci; ou o "Barra Funda Park" da Bueno Neto e Tenda.

32. A indústria de elevadores é um bom exemplo dessa dificuldade, pois o elevador é um produto quase artesanal, executado por encomenda, especificamente para cada projeto. A produção em série de elevadores padronizados derrubaria os preços e viabilizaria a inclusão de especificações sustentáveis.

PERSPECTIVAS

Em momentos diferentes, vultosos subsídios foram dirigidos aos financiamentos para a classe média alta: os contratos sem correção da inflação no Estado Novo e os inadimplentes do BNH dos anos 80. Só no MCMV subsidiaram-se massivamente as famílias de menor renda.

Tanto no período dos IAPs como do BNH, privilegiou-se o financiamento das classes médias, primeiro pela exiguidade e, posteriormente, pela ausência de subsídios diretos para as famílias de menor renda. Depois do fechamento do BNH, a exiguidade do próprio crédito induziu os incorporadores a evitar até os extratos médios e baixos da classe média, provocando um processo de centrifugação da população das grandes metrópoles nos anos 80 e 90 e um aumento das famílias conviventes. Só com o retorno do crédito, principalmente a partir de 2007, é que foram retomados os projetos econômicos. Somente a partir de 2009, o MCMV vai viabilizar, pela primeira vez, a produção pelo mercado para a baixa classe média, assim como uma cobertura sem precedentes do mercado dito econômico, dando conta de um terço da demanda corrente (demográfica) desses mercados, ao mesmo tempo em que reduz os efeitos gentrificadores da centrifugação da classe média.

No entanto, para todas as conquistas há sempre alguns riscos envolvidos. No caso do MCMV alguns de seus efeitos indesejados podem ser apontados:

- A falta de tradição e o despreparo das incorporadoras nos mercados econômico e supereconômico, juntamente com a inflação dos insumos, em razão do acelerado crescimento setorial, levou as empresas a atrasar as obras e sofrer uma redução dos resultados esperados. O ritmo dos lançamentos diminuiu e houve uma concentração em projetos de melhor rentabilidade e liquidez: mercados médio-alto e alto, em São Paulo e em algumas outras capitais.
- O alto volume de subsídios torna a continuidade da política incerta, na medida em que a suspensão dos subsídios paralisará todo o sistema.
- A redução das metas para as faixas de mercado obrigará as empresas a reverem seus planos.
- A descontinuidade de correção dos valores dificultaria a viabilização dos projetos nos dois últimos anos do MCMV 2.
- O MCMV é um plano de governo e não uma política de Estado perene e organicamente institucionalizada com garantia de continuidade.
- A percepção pelos agentes da cadeia de que o plano seja conjuntural desestimula o investimento em capacidade produtiva, equipamentos, tecnologia, formação de mão de obra, qualidade e produtividade.

Embora o MCMV caracterize-se como um plano de recuperação econômica bem sucedido, conseguindo organizar um gigantesco e ágil sistema de financiamento habitacional, por ser centralizador, essencialmente financeiro e focado em metas de produção habitacional desarticulada de políticas urbanas de longo prazo, traz consigo a fragilidade de produzir habitação sem cidade. O foco financeiro induz à periferização dos projetos, agravado nos principais centros urbanos pela escassez e encarecimento dos terrenos, resultando na segregação social e econômica dos moradores, cada vez mais localizados distantes do emprego e dos serviços. A legislação urbanística, por sua vez, tende a reforçar essa centrifugação pela exigência de vagas de estacionamento e por tratar com isonomia projetos para famílias com necessidades desiguais.

A superação dos gargalos do MCMV implica a transformação de um plano conjuntural de governo em uma política de Estado estrutural de longo prazo com quatro eixos básicos:

- Institucionalização da previsão de fluxo permanente de recursos.
- Articulação com os poderes públicos locais, por meio de fundos e conselhos que garantam contrapartidas, controle social e participação na definição de metas e prioridades.
- Exigência de metas de desenvolvimento urbano nos municípios, por meio dos planos diretores e habitacionais que usem instrumentos de políticas fundiárias e indução da produção inclusiva de moradias com controle da gentrificação, da mobilidade urbana, da provisão de infraestrutura e serviços e de recuperação urbana.
- Políticas de qualidade e produtividade da cadeia da indústria da construção.

Para tanto, seria necessário rearticular os avanços e a agilidade do MCMV com o aparato institucional já estruturado pelo SNHIS e PlanHab.

AGRADECIMENTOS

O autor gostaria de agradecer Luis Paulo Pompéia, diretor executivo da Empresa Brasileira de Estudos do Patrimônio (Embraesp), pela cessão e permissão de uso de informações do seu banco de dados.

REFERÊNCIAS

[ABECIP] ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS EMPRESAS DE CRÉDITO IMOBILIÁRIO E POUPANÇA. Disponível em: <http://www.abecip.org.br>. Acessado em: maio 2012.

- BONDUKI, N. *Origens da habitação social no Brasil*. São Paulo: Estação Liberdade, 1998.
- _____. Do projeto Moradia ao Minha Casa, Minha Vida. In: *Teoria e Debate*. Maio/jun. 2009, São Paulo, p. 8-14.
- CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. *Minha Casa, Minha Vida – Cartilha completa do MCMV 2*. Caixa Econômica Federal, s/d. Disponível em: http://downloads.caixa.gov.br/_arquivos/habita/mcmv/CARTILHACOMPLETA.PDF. Acessado em: jun. 2012.
- FARAH, M. F. Estado, previdência social e habitação. São Paulo, 1983. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas – USP.
- [FIPE] Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas. Fipezap – Índice FipeZap de Preços de Imóveis Anunciados. São Paulo, Fipe, Nov/2012 Disponível em: <http://www.fipe.org.br/web/indices/fipezap>. Acessado em: 15 jan. 2013.
- HADDAD, E.; MEYER, J. The financial crisis and Brasil's expanding market. In: BARDHAN, A.; EDELSTEIN, R.; KROLL, C. (eds.). *Global Housing Markets – Crises, Policies and Institutions*. New Jersey: John Wiley & Sons, 2012. p. 491-510. (Robert W. Kold series in finance)
- [IBGE] INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílios – Síntese de Indicadores 2009. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.
- [IBGE] INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA; [SIDRA] SISTEMA IBGE DE RECUPERAÇÃO AUTOMÁTICA. Censos demográficos de 1940 a 2010 e Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio, Departamento de Estatística: recenseamento de 1920. s/d. Disponível em: <http://www.sidra.ibge.gov.br/>. Acessado em: abr. 2012.
- MEYER, J.F.P. *Demanda residencial: adequação da análise de mercado imobiliário – o caso de São Paulo*. São Paulo, 2008. Tese (Doutorado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – USP.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES. Política Nacional de Habitação. *Cadernos Mcidades 4/Habitação*. Brasília: Ministério das Cidades, 2004.
- _____. Plano Nacional de Habitação. Versão para debates. Brasília: Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Habitação, primeira impressão: Maio/2010.
- _____. Déficit habitacional no Brasil 2008/Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação/Fundação João Pinheiro. Brasília, 2011.
- ROLNIK, R. Como produzir moradia bem localizada com recursos do programa Minha Casa, Minha Vida? Implementando os instrumentos do Estatuto da Cidade. Brasília: Ministério das Cidades, 2010. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/PlanelamentoUrbano/CartilhaMinhaCasa-MinhaVida.pdf>. Acessado em: maio 2012.
- MERA, E. F. Como ser eficiente agora e nos próximos cinco anos. SECOVI, São Paulo, s/d. Disponível em: <http://www.secovi.com.br/noticias/>. Acessado em: jun. 2012.