

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

LETRA CAPITAL EDITORA
Telefax: (21) 3553-2236/2215-3781
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>		
PARTE I	QUESTIONANDO OS INDICADORES: NECESSIDADES, DEMANDAS E RISCO	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>		
PARTE II	EXPERIÊNCIAS LATINOAMERICANAS EM POLÍTICA HABITACIONAL	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>		

PARTE IV	O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA: DIFERENÇAS E SEMELHANÇAS REGIONAIS ..	209
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>	
PARTE V	O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA: DESENHO, CONSTRUÇÃO E TRABALHO SOCIAL	283
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 Tamasso

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

Este 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 anteriores¹ 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:

¹ 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 Curador². 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 BNH³, 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-

² 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).

³ 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)⁴. 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 habitacional⁵. 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 beneficiários⁶. 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

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

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

⁶ 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 selecionados⁷. 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

⁷ 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 parlamentares⁸, 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 (FNUR)⁹. 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 medidas¹⁰:

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.

⁸ 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).

⁹ 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.

¹⁰ 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 Cardoso¹¹. Com isso, todas as diretrizes propostas no âmbito do

¹¹ 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 renda¹². 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

¹² 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 habitacional¹³. 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

¹³ 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 habitacionais¹⁴. 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 Paulo¹⁵.

¹⁴ Ver a respeito Royer (2009).

¹⁵ 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 industrial¹⁶. André Singer (2015) ressalta, ainda, que as medidas adotadas por Dilma Rousseff estavam em perfeita sintonia com um documento encami-

¹⁶ 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 edificações¹⁷, em parceria com os movimentos de moradia beneficiados com a modalidade PMCMV-Entidades. As

¹⁷ 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 SNHIS¹⁸ (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 bilhões¹⁹.

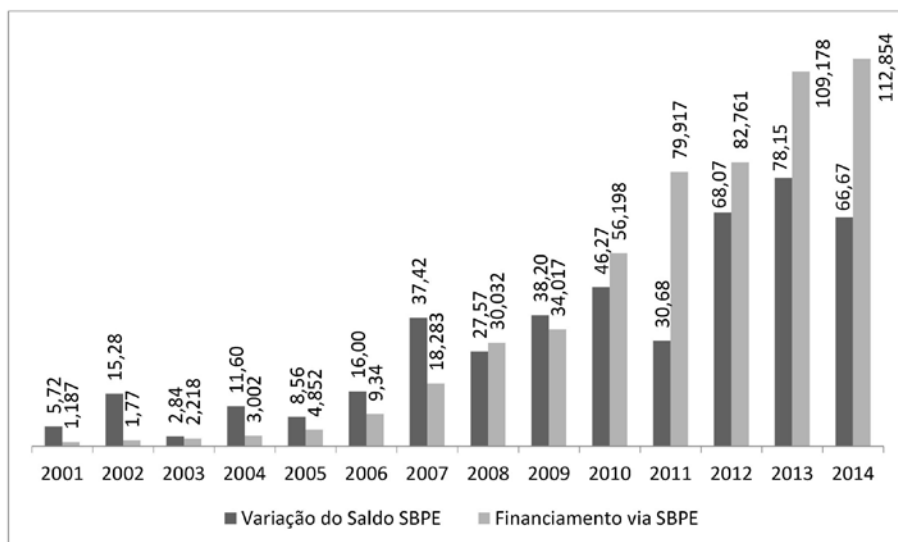
¹⁸ Para um balanço dessas críticas, Cardoso e Aragão (2013).

¹⁹ 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 2008²⁰. 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 SFI²¹. 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-

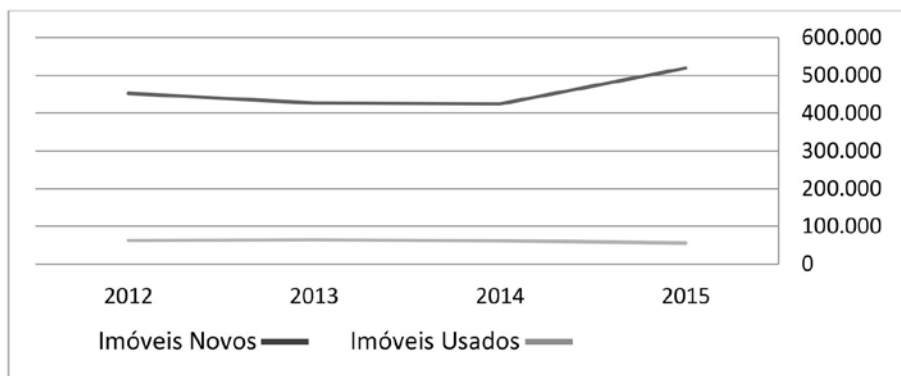
²⁰ Os dados indicam que o Governo vinha tentando manter a expansão da economia com base em uma manutenção do crédito, o que não foi seguido pelo setor privado que, desde a crise de 2008, mantém o mesmo patamar de volume global de crédito em relação ao PIB, com pequenas variações anuais (entre 27 e 29%).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

²¹ 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.

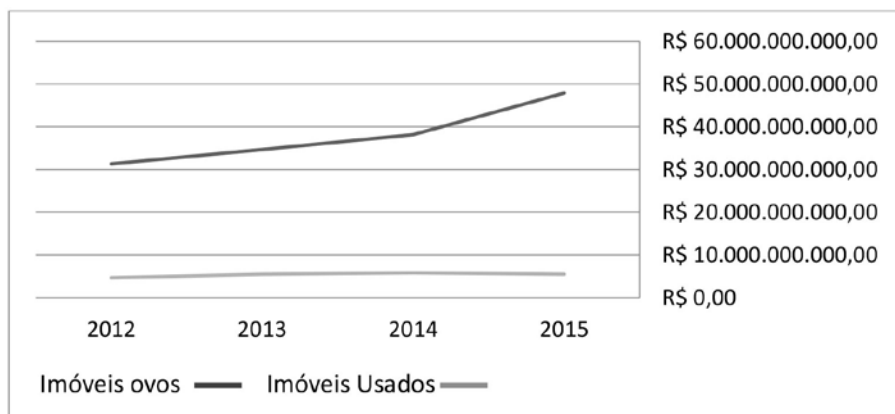
Variação no número de unidades (novas e usadas) financiadas pelo FGTS entre 2012 e 2015



Fonte: CBIC.

Gráfico 3.

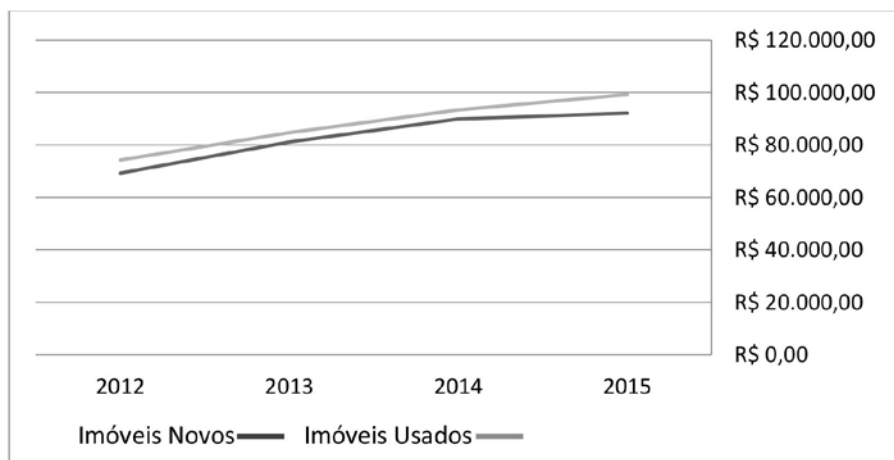
Valores financiados em habitação (imóveis novos e usados) pelo FGTS entre 2012 e 2015



Fonte: CBIC.

Gráfico 4.

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

Fonte: CBIC²².

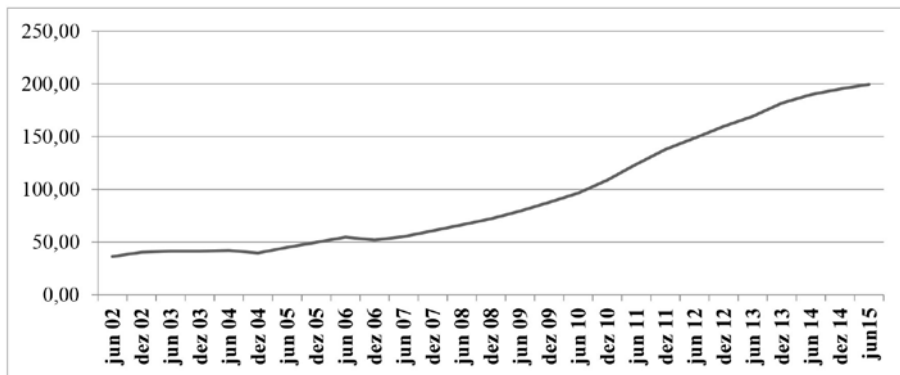
No âmbito dos instrumentos previstos no SFI também houve uma desaceleração no ano de 2015. O mercado de CRI's, que havia mostrado um crescimento significativo no ano de 2014 e atingido seu recorde histórico, passa a reverter essa tendência em 2015 e a reduzir a taxa de crescimento do montante emitido 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

²² 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: FipeZap²³.

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.

²³ 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 CBIC²⁴.

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

Empresas	2014	2015	Variação 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 Exame²⁵.

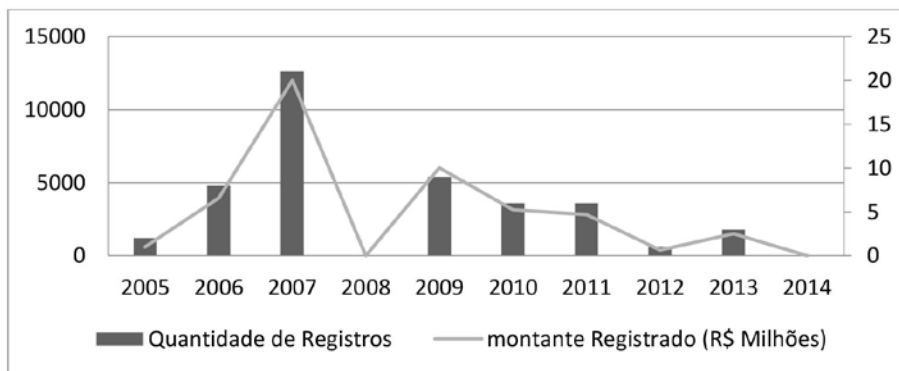
Esses reflexos haviam se mostrado evidentes em 2014 com a redução da oferta pública de ações do setor e com a queda acentuada da valorização das ações destas empresas, tendência que se acentuou em 2015

²⁴Conforme 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.

²⁵ 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.

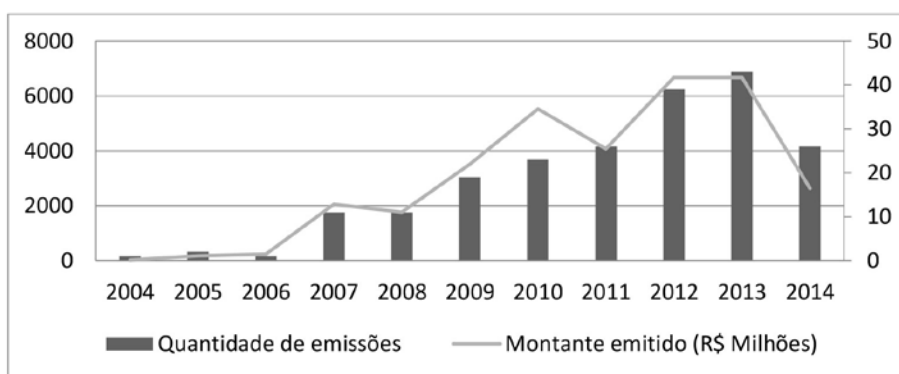
como mostram o Gráfico 6 e o Gráfico 7, apresentados em seguida. O quadro de altas taxas de juros em 2014 favoreceu, uma vez mais, captações através de títulos de dívida (como as debêntures) em contraponto à opção de captações via emissão de ações. Mesmo assim, o impacto do baixo crescimento econômico 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 contexto²⁶. 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).

²⁶ 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)²⁷. 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).

²⁷ 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 PMCMV²⁸ 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

²⁸ 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>. 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.