

As dimensões corporativas do Programa Minha Casa, Minha Vida, o dilema do limite entre uma a política social e a política econômica.

Julio Cezar Pinheiro de Oliveira

Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional
Universidade Federal do Rio de Janeiro
e-mail: juliocezar@oi.com.br

Introdução¹

No ano de 2009, quando finalmente foi implementado o Programa Habitacional “Minha Casa Minha Vida” (PMCMV), as principais questões, como a democratização do espaço urbano, que cercavam o debate sobre a estruturação de um novo programa habitacional questionavam a possibilidade de se construir uma política habitacional que fosse capaz de atender as necessidades de uma população carente e ao mesmo tempo em que pudesse se constituir como um mecanismo de combate aos efeitos da crise econômica mundial de 2008. A sinalização por parte do governo que este ambicioso programa habitacional tinha fortes vinculações a um projeto econômico criou um ambiente cercado de incertezas e muitos questionamentos para aqueles que defendem a moradia como um direito e não como uma mercadoria.

O PMCMV atingiu no final de 2013 a marca 2.783.275 unidades contratadas, sendo que destas 45% já haviam sido entregues aos proprietários (Cardoso e Jaenisch, 2014). Entre as questões centrais formuladas no escopo do programa cabe destacar a produção massiva de empreendimentos e as suas potencialidades para reconfigurar espaços urbanos, a partir da grande concentração de empreendimentos em porções do território. O deslocamento massivo de populações também é apontado como uma das potencialidades negativas do programa, onde este deslocamento associado às nossas históricas carências de infraestrutura, transporte de massa e acesso a emprego e renda, podem acarretar, de forma sistêmica, a intensificação de processos ligado a exclusão e segregação socioespaciais. Por outro lado, a orientação do programa para a produção de empreendimentos voltados para faixas de renda estanques implicou em que não houvessem, até o momento, ações que pudessem mesclar o

¹ Este trabalho faz parte da Pesquisa “Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana do Rio de Janeiro: impactos urbanos e sociais” (Edital MCTI/CNPq/MCidades nº 11/2012), desenvolvida pelo Observatório das Metrôpoles do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR-UFRJ).

convívio entre diferentes setores da sociedade, o que permite mais uma vez a reiteração de processos de diferenciação no acesso a oportunidades e serviços públicos de qualidade.

O lançamento do PMCMV foi visto de forma bastante positiva por alguns setores econômicos, pois se criou expectativas acerca das potencialidades que um programa do porte do PMCMV poderia exercer sobre setores considerados essenciais para a economia brasileira. Assim, vinculado ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o PMCMV possui além de um forte apelo econômico, uma vinculação ideológica pelo ao cenário social brasileiro, pois ele atua diretamente na criação de proprietário difundindo a ideologia da “casa própria”, algo bastante significativo nos programas habitacionais que o antecederam². Neste sentido, a vinculação do programa a resultados na esfera econômica, problematiza a questão habitacional não mais como uma resposta por direitos sociais, mas sim enquanto um produto sobre o qual busca-se maximizar a lucratividade através de um modelo de produção massiva de moradias.

Neste sentido, ao formular uma política social, vinculada ao atendimento dos desígnios do mercado, e que também se direcionaria por metas, o PMCMV carrega em sua concepção a abertura para fortalecimento da visão empresarial na definição dos rumos da política habitacional, contextualizando questões vinculadas à eficiência e maximização da lucratividade. Para Cardoso e Aragão (2013), a submissão do programa aos fatores econômicos coloca em risco a importância que uma política social do porte do PMCMV, pois a mesma poderia ter um importante papel na reversão de carências históricas. A partir da visão de Lúcia Shimbo (2011) sobre a financeirização da provisão habitacional no Brasil, é possível aprofundar, ainda mais, as críticas ao modelo de ação do PMCMV. Pois ao se colocar em prática instrumentos de financiamento que privilegiam a ação privada em uma política pública, abre-se espaço para um conjunto de práticas que não irão se adequar às necessidades das populações com menor poder aquisitivo o que na realidade poderia colocar em risco a efetivação da política habitacional. Neste sentido, o processo observado pela autora evidencia a ausência de mecanismos de controle estatal com um maior potencial de regulação, através de instrumentos mais sofisticados de presença do Estado em questões que coloquem em risco avanços sociais.

As experiências históricas das políticas que antecederam ao PMCMV contribuem para o entendimento da direção que se vem tomando, principalmente ao vincular metas

² Ver BONDUKI, Nabil (1998), AZEVEDO e ANDRADE (1982) e VALADARES (1980)

econômicas como horizonte de ação de uma política pública que deveria possuir contornos sociais e mecanismos de democratização das esferas decisórias. O PMCMV ainda carrega consigo concepções e instrumentos de financiamento que foram lançados na década de 1960, onde o engenhoso programa do Banco Nacional da Habitação (BNH) e o Sistema Financeiro da Habitação (SFH) mudaram a forma de intervenção do Estado na questão habitacional (Fix, 2009). Para Fix (2009), o modelo de intervenção estatal instituídos pelo BNH e SFH se consolidou a partir principais pontos de sustentação: a) respostas aos anseios das classes sociais da classe trabalhadora, que dava legitimidade social ao programa; b) atendimento das necessidades do Capital Financeiro e do setor construção civil, que naquele momento se consolidaram no circuito do crédito imobiliário.

Por outro lado, como instrumentos de financiamento lançava-se mão de um engenhoso sistema de captação de recursos para o financiamento habitacional. A criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e do Sistema Brasileiro de Poupanças e Empréstimos (SBPE), ambos instituídos na década de 1960, tiveram um papel protagonista na de gestão financeira do Sistema Financeiro da Habitação, como fundos de regulamentação públicos (Cardoso e Aragão, 2013), sendo que estas duas poupanças permanecem como sustentação para a política habitacional do PMCMV.

Cabe ressaltar, que as condições postas para a necessidade de se estruturar um novo programa habitacional vêm da progressiva retirada do Estado das questões relativas à problemática urbana, o que fez com que as questões urbanas que já vinham sendo negligenciadas desde o início do ciclo industrial brasileiro, ganhassem feições acentuadas e tons dramáticos. Como parte das respostas oferecidas pelo governo Lula a estas questões, foi criado em 2003 o Ministério das Cidades, com função de oferecer para as questões urbanas ações coordenadas e complexas, elevando o nível das discussões sobre política pública, sobretudo criando instrumentos de democratização da gestão urbana e de participação popular. Neste sentido, Fix (2009) afirma que a criação destes instrumentos, que deram maior legitimidade e controle por parte do Estado sobre a política urbana, culminaram no afastamento de grandes grupos, que apostavam no investimento imobiliário como base de seus negócios. Deste modo, as ações políticas discutidas por Cardoso e Aragão (2014), na tentativa de se criar no Brasil um sistema de securitização de hipotecas, aos moldes do modelo norte-americano, tiveram pouco impacto, em parte por conta da própria crise

financeira de 2008, que implodiu o sistema financeiro norte-americano, e em parte pela decisão de se focar no financiamento de empreendimentos dos setores de alta-renda.

Política pública habitacional e a influência do Setor Privado na definição dos seus rumos

A atuação empresarial junto aos segmentos de baixa renda vem traçando uma trajetória ascendente pelo menos nos últimos sete anos no Brasil. A necessidade de aumentar a rentabilidade e também a participação no mercado fez com que muitas empresas do setor de construção civil operassem profundas transformações na sua estrutura de ação. Lúcia Shimbo (2011) ao estudar mudanças pelas quais passava uma grande empresa do setor de construção civil, com atuação nacional, verificou que a adequação e oferta por parte destas empresas em direção aos setores de menor renda passa primeiramente por uma necessidade de recolocação no mercado, onde estas empresas assumem para si a gestão de toda as etapas: incorporação, construção e comercialização. Neste sentido, estas empresas buscam aumentar a sua presença em cidades de pequeno e médio porte, como uma estratégia de não enfretamento entre as grandes empresas do setor principalmente nas regiões metropolitanas. Assim, a rentabilidade seria garantida pela padronização dos empreendimentos em ambientes de concorrência com empresas de menor porte, com baixa capacidade de redução de custos, podendo assim concorrer com as grandes em condições de igualdade.

Por outro lado, é importante ressaltar que, na fase que antecede ao PMCMV, um conjunto de medidas foram postas em prática para garantir o financiamento de unidades habitacionais para a classe média. Além da oferta de linhas de crédito ofertadas pelo SBPE e pelo FGTS, que ficaram restringidas pelo menos até 2005, as construtoras desenvolveram práticas de autofinanciamento, se tornando praticamente operadores do mercado financeiro, chegando a constituir bancos para esta finalidade.

O PMCMV operou uma profunda transformação na estrutura de financiamento do setor habitacional, reforçando a posição da Caixa Econômica Federal (CEF) como o maior agente financiador do mercado imobiliário, pois já em 2009, ano do lançamento do programa, 78% das operações de financiamento estavam centralizadas neste agente financeiro (Shimbo, 2011). O aprofundamento das ações de financiamento e o grau de dependência da política habitacional sobre a relação entre recursos públicos e agentes privados da construção civil, criou condições para as mudanças operacionalizadas na diminuição dos custos de produção e elevação da rentabilidade. Este modelo de excelência empresarial foi empregado em larga escala na produção do PMCMV.

Portanto, os passos dados em direção à financeirização da produção habitacional, em um quadro de uma política voltada para a oferta, evidenciam um processo que não leva em consideração as necessidades habitacionais. Introduce-se assim um modelo de produção massificada, onde os critérios que guiam as ações não conseguem apreender as reais necessidades dos beneficiários dos programas governamentais. Assim, ao colocar os agentes privados como protagonistas do programa, principalmente no que tange à oferta voltada para as famílias da faixa de 0 a 3 salários mínimos, a ótica do mercado vem imperando principalmente através da natural busca por rentabilidade, que se reflete diretamente na materialização de conjuntos habitacionais afastados de centralidades consolidadas, empreendimentos com exacerbado número de unidades habitacionais³, processos produtivos diferenciados⁴ e dificuldades de acesso a serviços públicos de caráter essencial.

Os valores envolvidos nas negociações de transferência direcionam altas cifras que irrigaram os cofres do setor de construção civil no período que sucede o PMCMV. Para se ter uma ideia da dimensão das negociações entre a política pública e o setor de construção civil, a publicação Valor Econômico⁵, revista especializada em finanças e negócios, estimou que em 2013 o PMCMV chegou a representar 80% do Valor Geral de Vendas das empresas da Construção Civil no Brasil, dando destaque aos negócios da MRV construtora, pois a reportagem sugeria que somente as ações desta mesma construtora representaria o percentual de 0,8% na composição do PIB brasileiro naquele mesmo ano.

O volume de recursos direcionados para as empresas de construção civil sugere um forte implemento em suas receitas, visto que o setor movimentou somente com o PMCMV o montante de R\$ 6,77 bilhões na RMRJ. De fato, cabe ressaltar que o PMCMV vem operando uma transformação nos indicadores do setor de construção civil desde sua implementação. Segundo estudo do Dieese (2013), o crescimento do setor de construção civil foi fortemente influenciado pela liberação de recursos do PMCMV, sendo que em 2012 o setor teve um crescimento 1,4%, superior ao PIB nacional que ficou em 0,9. Neste sentido, o estudo ainda indica que no ano de 2013 o PMCMV representaria 41% de todas as operações

³ É importante notar que o PMCMV delimita em 500 unidades o número máximo de habitações por empreendimentos, porém no caso da RMRJ grande parte dos empreendimentos é realizada de forma contígua, chegando a apresentar mais de 2500 unidades que se separam apenas por cercas.

⁴ A busca por uma maior lucratividade vem transformando o PMCMV em um laboratório de novas formas construtivas, a arquitetura estrutural Alto Portante é praticamente regra na construção das duas primeiras faixas do programa, o que limita em muito a possibilidade de adequação da moradia, não permitindo, em muitas das vezes, sequer a instalação de aparelhos de ar-condicionado modernos (modelo *split*), associados ao baixo consumo de energia.

⁵ “Minha Casa Minha Vida gera impacto de 0,8% no PIB”, Revista Valor Econômico (26/03/2013).

de financiamento habitacional no Brasil, criando aproximadamente 1,4 milhões de novos postos de trabalho.

Neste sentido, é importante ressaltar que o financiamento habitacional no Brasil em 2012, foi fortemente influenciado pelo PMCMV, chegou a marca de R\$ 121 bilhões, sendo estes recursos vinculados diretamente do FGTS e do SBPE, registrando um crescimento de 10% no montante dos recursos financiados, e de 9,31% no número de unidades financiada, em relação ao ano anterior (Dieese, 2013). Deste modo, é importante ressaltar que além de facilitar a reestruturação do setor de construção civil o PMCMV vem operando com um catalisador de processos que já vinham sendo postos em prática de 2005, quando se permitiu que as empresas do setor imobiliário pudessem abrir seus capitais e participar da captação de recursos no mercado de capitais.

Os impactos da Produção Imobiliária do PMCMV na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ): perfil de atuação privado nas dinâmicas metropolitanas.

A produção e contratação de unidades habitacionais pelo PMCMV colocam a RMRJ como a segunda em produção habitacional no Brasil, ficando atrás apenas da Região Metropolitana de São Paulo. Ao todo, até o final de 2012 foram contratadas 99.715 unidades habitacionais, distribuídas entre as três faixas do programa durante a primeira e segunda fase (Tabela 1).

Tabela 1 - Produção Habitacional do PMCMV na RMRJ dividido por fase do Programa e faixa de renda.

Fase	Número de Unidades			
	Faixa 1	Faixa 2	Faixa 3	Total
1	22.467	5.076	16.185	43.728
2	36.362	8.430	11.195	55.987
Total	58.829	13.506	27.380	99.715

Fonte: Ministério das Cidades

Conforme estimam Cardoso e Jaenisch (2014), os números do PMCMV têm o potencial de deslocamento de aproximadamente 300 mil somente na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, o que sugere uma potencialidade que o programa tem de operar profundas transformações nestes espaços e municípios que ele vem atuando. Por outro lado, é possível observar o incremento no número de unidades para as faixas 1 e 2 do PMCMV, que

demonstra uma intensificação das ações nas faixas 1 e 2, pois justamente nestas faixas de renda é que o déficit habitacional atua de maneira mais enfática.

Uma característica marcante da atuação PMCMV na RMRJ é o incentivo à produção de unidade da Faixa 1 programa, como se pode observar o forte crescimento na contratações entre a sua primeira e segunda fase, o que revela um caráter de instrumental do programa que vem se relacionando diretamente com mudanças provocadas pela adequação e especialização de alguns territórios, que por sua vez, reafirmam as hierarquias urbanas e territoriais existentes entre os municípios que compõem a região. Embora se deva levar em consideração que em sua segunda fase, o PMCMV vem operando uma diversificação e ampliação de suas ações nos municípios no entorno da Capital, evidenciando uma diminuição no percentual de participação do Município do Rio de Janeiro em novas contratações do programa. Contudo, é patente que esta transformação vem ocorrendo em consequência de grandes projetos de infra-estrutura e investimentos, como o Arco Metropolitano, o Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro em Itaboraí e o Porto de Itaguaí⁶.

No contexto cooperativo de produção habitacional, foi verificada a existência da forte presença de 18 grupos econômicos⁷ que controlam ao todo 60,8% da produção imobiliária da RMRJ em suas duas fases. Esta concentração revela a dinâmica que se opera no entorno do programa que confirma sua potencialidade em fortalecer grandes grupos econômicos, e ao mesmo tempo diminuir a participação de pequenos grupos de construtoras e incorporadoras locais. No município de Rio de Janeiro é onde se opera a maior diversificação da produção entre as faixas do programa e no número de construtoras, sendo que a operação empresarial em toda a RMRJ expressa distintos tipos de atuação e especialização por faixa do programa (Figura 1).

⁶ Para um melhor entendimento sobre estas questões, ver: Cardoso e Araújo (2012) e Cardoso e Jaenisch (2014)

⁷ Como forma de relacionar os grupos econômicos das empresas de capital aberto, foram observados os Relatórios Anuais de Desempenho das Empresas e os comunicados ao mercado, onde constam contabilizados cada empresa (*joint-venture* e SPEs) com que compõe os grupos econômicos.

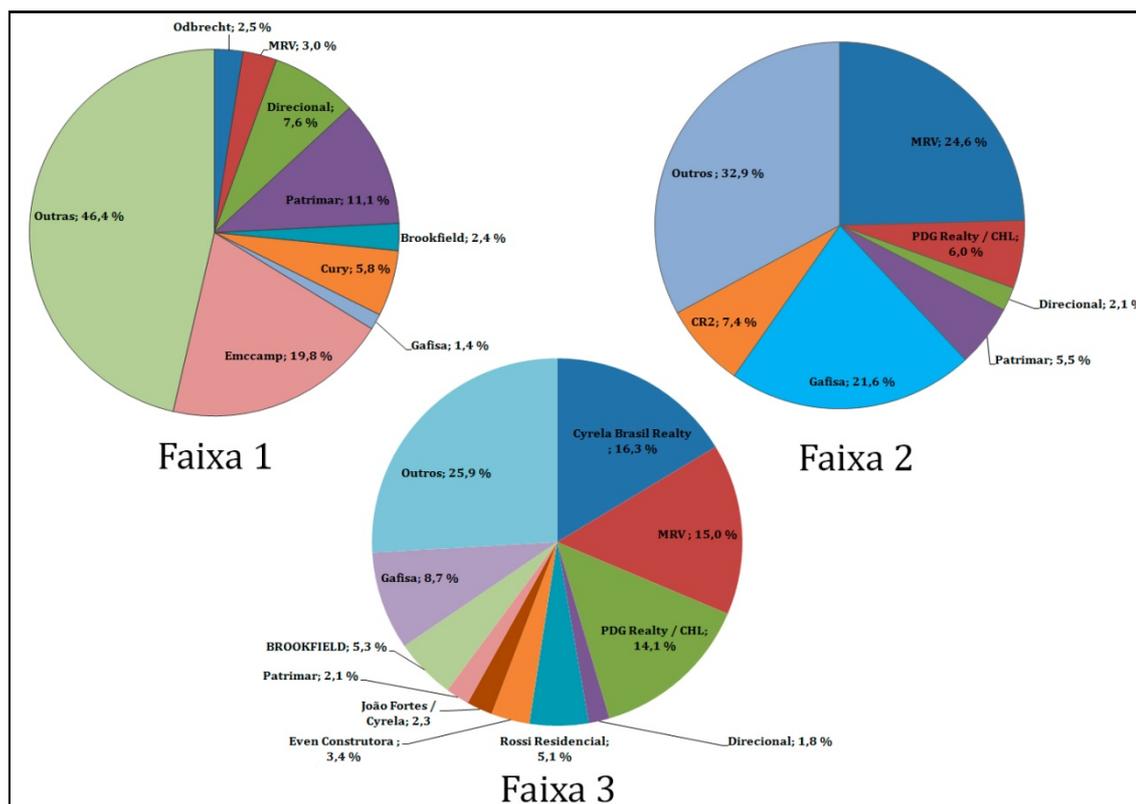


Figura 1 - Participação e concentração por empresa ou grupo econômico na construção de moradias do PMCMV na RMRJ.

Fonte: Ministério das Cidades

A atuação das empresas e dos grupos econômicos junto ao PMCMV reflete um nítido processo de especialização em determinadas faixas de financiamento, visto que empresas com uma participação acentuada nas faixas 2 e 3, tradicionalmente já se encontravam atuando no mercado para a produção de moradias direcionadas aos setores de média e alto renda. Contudo, ao analisar a distribuição das empresas, no que tange à construção dos empreendimentos da faixa 3, é importante notar que há uma maior distribuição na produção das unidades, visto que este fator pode estar relacionado com o estoque de terras com melhor localização em áreas de ocupação já consolidadas. Constitui-se um fato, pelo menos no Município de Rio de Janeiro, da existência de um grande estoque de terras, em áreas que vêm se valorizando nas últimas décadas, áreas estas que fazem parte do passivo de empresas ou grupos empresariais. Deste modo, o aquecimento do mercado imobiliário provocado pelo PMCMV se constituiu como uma grande oportunidade para a utilização destes espaços, sendo que os instrumentos de *joint-venture* e a constituição de Sociedades de Propósito Específico (SPE), atuando nestas faixas, indicam que as práticas de mercado se diversificaram e a formação deste tipo de “consórcio”, visa principalmente somar esforços no sentido aproveitar a grande disponibilidade de crédito e a experiência que algumas empresas

possuem em diferentes nichos do mercado imobiliário, como a construção, domínio de novas tecnologias construtivas, facilidade no licenciamento de obras, corretagem e venda.

No que diz respeito ao processo em curso na RMRJ, é patente que o PMCMV de forma intrínseca tende a facilitar a composição de parcerias, pois ao se associar os grandes grupos econômicos estabelecem mecanismos de controle de estoques de terrenos, dotados de melhor localização, ainda se encontra sob a posse de empresas ou incorporadoras que já atuavam no mercado imobiliário no Município do Rio de Janeiro. A RMRJ atualmente concentra de longe a maior parte dos investimentos do PMCMV no Estado do Rio de Janeiro. A dinâmica do programa e o número de unidades construídas nos diferentes municípios chega a representar, em alguns casos, mais de 9% no incremento do número de moradias, como no caso do Município de Queimados. O município do Rio de Janeiro concentrou até o final de 2012 aproximadamente 55,6% das unidades habitacional construídas em toda a RMRJ. Neste sentido, é importante notar a preponderância que as empresas de construção civil possuem na definição dos rumos da política habitacional. Nos municípios da periferia da Região Metropolitana o que se observou foi a intensificação da produção voltada para as faixas de renda mais baixas nos municípios que estão no entorno da capital fluminense, o que por outro lado, significou uma concentração da construção de moradias da faixa de renda que vai de 6 a 10 salários mínimos no Município do Rio de Janeiro, mesmo que este ainda represente uma maior diversificação entre as três faixas do programa.

Por outro lado, a divisão do mercado de construção por faixa de renda revela interessantes indicativos que ajudam a problematizar a questão do direcionamento das ações empresariais no PMCMV. A segmentação das faixas corresponde principalmente à forma com as empresas trouxeram de conhecimento técnico para a diminuição dos custos de produção das unidades habitacionais, o que tem reflexo direto na qualidade e no tipo de construções empregado para as diferentes faixas do PMCMV⁸, que como apontado anteriormente, tendem-se a se localizar nas fronteiras urbanas ou eixos de crescimento.

Contudo, é interessante notar uma forte presença e concentração da composição de SPEs e *joint-venture* no Município do Rio de Janeiro, que atuam diretamente nas faixas 2 e 3 do Programa, visto que este tipo de arranjo não é permitido na Faixa 1 do programa.

⁸ Em matéria na página da internet de *O Globo* de 03/11/2011, trás a tona problemas com este tipo de construção, que na Região Nordeste ficaram conhecidos popularmente como “prédio caixão”, pela ausência de alicerces e pilotis, que colocam em risco a estabilidade do projeto construtivo por qualquer intervenção feita em paredes, sendo que já existiam casos de prédios com a estrutura já comprometida.

Segundo Cardoso e Jaenisch (2014), a diferenciação entre a localização dos empreendimentos da Faixa 1 para os das Faixas 2 e 3, se daria principalmente pela utilização da faixa popular como frente de expansão urbana, com forte presença terrenos nos municípios da Baixada Fluminense ou Zonas Norte e Oeste da Município do Rio de Janeiro, onde o preço da terra é sensivelmente menor ou acessado por doações do poder público⁹, em contraponto às faixas que atendem aos setores médios que tendem a se localizam em porções do território com melhor localização, próximos à centralidades ou subcentralidades, com acesso facilitado a bens e serviços públicos (Figura 2).

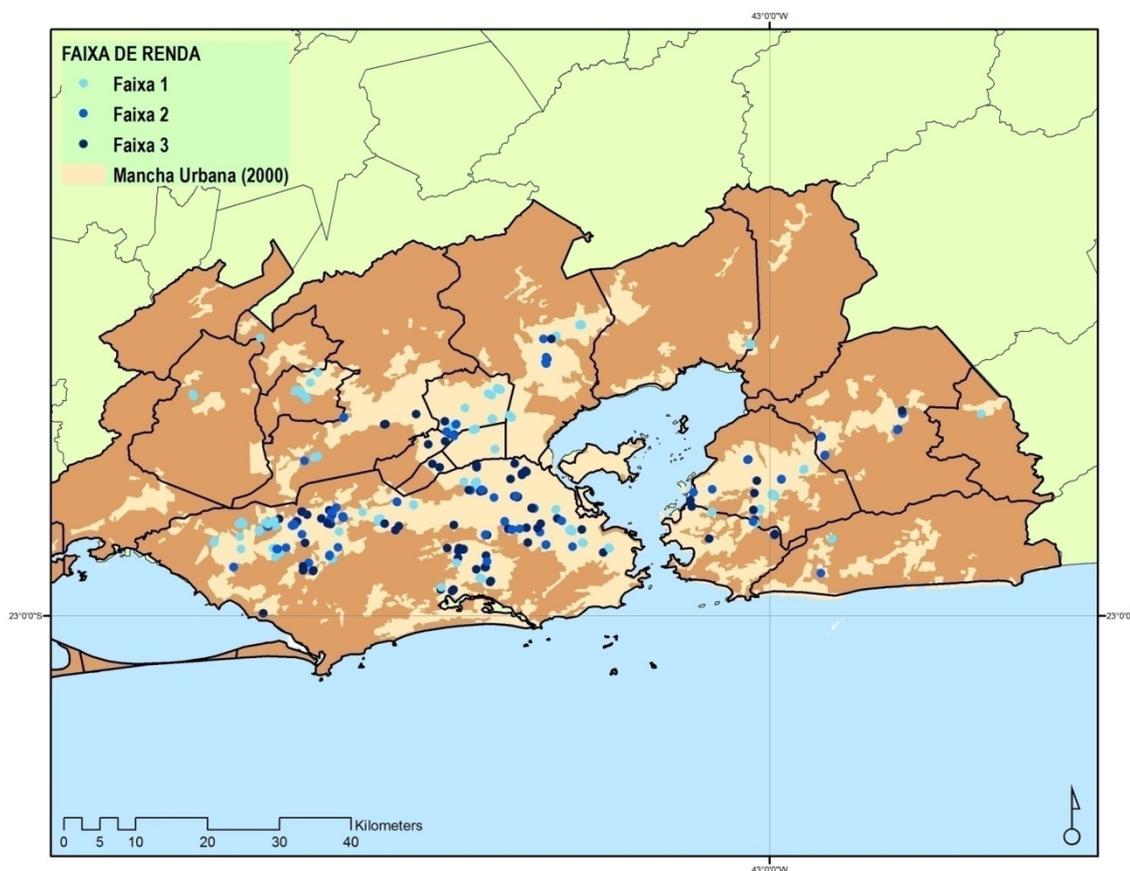


Figura 2 – Localização dos empreendimentos do PMCMV e sua dispersão na RMRJ por faixa de renda.

Fonte: Ministério das Cidades

Elaboração: Observatório das Cidades

⁹ Neste caso é necessária a abertura de edital público de chamada de empresas interessadas, que apresentam os projetos e os custos de produção das unidades.

A diversificação de construtoras ou de grupos econômicos associados à faixa 3 do PMCMV, sendo que estas podem ser consideradas as mais tradicionais e mais experientes no setor, reforça a ideia de que estas empresas prezam em atender as faixas de renda que tradicionalmente já compunham seu público alvo. Este tipo de direcionamento em suas ações tende a reproduzir dentro PMCMV, aquilo que o mercado já tinha condições de atender, pois os empreendimentos desta faixa tendem a se concentrar em porções mais valorizadas do espaço urbano (Figura 3).

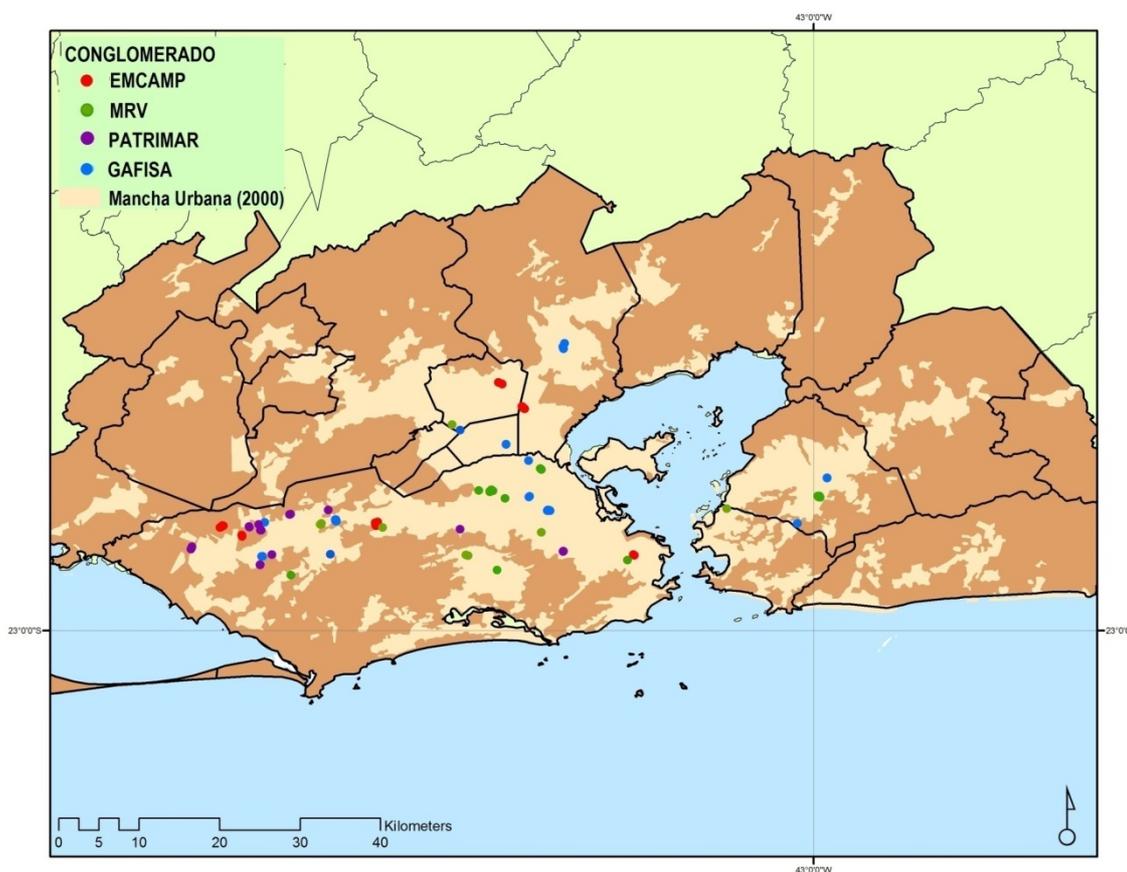


Figura 3 – Participação e concentração por empresa ou grupo econômico na construção de moradias do PMCMV na RMRJ.

Fonte: Ministério das Cidades

Elaboração: Observatório das Metrôpoles

Ainda sobre os novos arranjos empresariais que vêm sendo incorporados ao PMCMV, cabe ressaltar que o fortalecimento do sistema financeiro e o estabelecimento de parcerias grandes grupos empresariais e o setor de construção civil vem influenciando e ditando os rumos de parte do programa. Assim, é possível verificar que o alinhamento entre mercado imobiliário e o setor de construção civil, a partir do processo de abertura de capital destas empresas, pudesse ampliar sua participação no mercado nacional e até mudanças no perfil das empresas, onde empreiteiras, como OAS e Odebrecht, passaram a atuar no setor de

construção civil (Cardoso e Jaenisch, 2014). Neste sentido, mudanças que se operacionalizam a partir de 2005, com a entrada das empresas de construção no mercado de ações, vêm se constituindo como um impulsionador do crescimento e participação no mercado (Shimbo, 2011). Este fato está intimamente ligado ao crescente poderio destas empresas na atuação junto a diversas partes do território nacional.

A intensificação da participação dos grandes grupos empresariais dão o indicativo que o PMCMV vem contribuindo para a nacionalização de suas ações, o que favorece diretamente a consolidação do Capital Imobiliário como um dos grandes atores político-econômicos diretamente vinculado à oferta de moradias. A problematização desta questão trás para o centro de discussão o processo de mercantilização da habitação de interesse social, que favorece a produção privada de moradias para os setores mais vulneráveis socialmente. Na RMRJ, foi identificada a atuação destes grupos econômicos sendo que a maioria deles com atuação direta ou via subsidiárias na faixa 1 do PMCMV (Quadro 1).

Quadro 1 – Participação dos Grupos Econômicos ou Empresas na produção do PMCMV na RMRJ.

Grupo Econômico / Empresa	Quantidade de SPE's	Faixas de Atuação	% Concentração do PMCMV na RMRJ	Número de Unidades	Estados em que Atua
Emccamp	0	1	11,7	11645	MG, RJ, SP
MRV Engenharia	2	1, 2, 3	9,2	9177	AL, BA, CE, DF, ES, GO, MA, MT, MS, MG, PB, PR, PE, RJ, RN, RS, SC, SE, SP
Patrimar	0	1, 2, 3	7,8	7820	MG, RJ
Gafisa	1	1, 2, 3	6,1	6096	AL, AM, BA, GO, MA, PA, PR, RJ, RO, RS, SP
Direcional	0	1, 2, 3	5,3	5260	AM, DF, MG, GO, PA, RJ, RO, SP
PDG Realty	11	2, 3	4,7	4660	AM, BA, DF, ES, GO, MA, MT, MS, MG, PA, PR, PE, RJ, RN, RS, SC, SP
Cyrela Brasil Realty	7	3	4,5	4471	BA, CE, DF, ES, GO, MA, MG, PA, PR, PE, RJ, RN, RS, SC, SP
Cury	0	1	3,4	3440	RJ, SP
Brookfield	0	1, 3	2,9	2902	RJ, SP, GO, BA, CE, PR, DF, MT, MS
Odebretch	0	1	1,5	1500	BA, DF, MG, PE, RJ, SP
Rossi	4	3	1,4	1406	AM, BA, CE, DF, ES, GO, MG, MS, MT, PA, PE, PR, RJ, RN, RS, SC, SE, SP
CR2	0	1	1	999	RJ, SP

A partir deste quadro é possível inferir que há um nítido controle das ações do PMCMV por um seleto grupo de empresas (ou grupos econômicos) que possuem atuação em escala nacional. Shimbo (2011) afirma que este processo de nacionalização das construtoras vem se operacionalizando justamente a partir da financeirização do Capital Imobiliário. Para a autora, as estratégias destas empresas ao se nacionalizarem, em um primeiro momento foi de ampliar a sua presença em locais onde predominavam pequenas e médias empresas que atuavam em escala regional, ampliando assim sua base ação. Contudo, estas empresas que

tinham como marca o atendimento aos setores de padrão de alto luxo, criaram subsidiárias para atender aos setores médios e populares. Assim, com a produção em larga escala, baseada no domínio de tecnologia de ponta e inovações construtivas, permitiu elevar de forma ampliada os lucros a partir da padronização e barateamento das construções. Deste modo, foi justamente este padrão construtivo que foi transposto para o PMCMV. Sendo que este padrão de qualidade, tido como “segunda linha”, vem sendo objeto de questionamento, pois não raros são os casos noticiados de complicações estruturais em projetos financiados pelo programa.

A visão Empresarial sobre o PMCMV – Perspectivas e novas questões:

A consolidação do PMCMV como uma estratégia para a contenção do déficit habitacional e também como um dos instrumentos do PAC para o enfretamento da crise mundial de 2008, trouxe importantes mudanças no formato das Políticas Públicas de HIS que vinham sendo colocadas em prática até então. A centralidade dada à participação do setor privado, conforme já destacado anteriormente, trouxe uma série de elementos que não poderiam ser desprezados para o entendimento da operacionalização do PMCMV. Entre estes elementos destaca-se a visão empresarial sobre o programa e a sua as relações estabelecidas entre estes importantes atores e as novas dinâmicas urbanas provocadas por suas intervenções. Assim, como parte dos esforços para avaliação dos impactos da implementação das políticas do PMCMV na RMRJ, esta pesquisa buscou identificar e problematizar algumas questões referentes ao funcionamento do programa junto aos principais atores responsáveis pela sua operacionalização.

Como forma de aprofundar e apreender as perspectivas das empresas sobre o PMCMV, optou-se pela realização de entrevistas com representantes indicados pelas próprias empresas. Assim, participaram das entrevistas as empresas, Emccamp, Ile Construções e Ecia Irmãos Araújo. A escolha das duas primeiras empresas se deve principalmente por sua representatividade no PMCMV na RMRJ, levando também em consideração o fato de que os conjuntos habitacionais construídos por estas empresas serviram como base nas pesquisas de campo, com visitas e entrevistas junto aos moradores e síndicos, realizadas no escopo do projeto do qual este estudo faz parte. Quanto à participação da Ecia Irmãos Araújo, apesar da sua pouca participação no PMCMV, esta empresa atua na RMRJ há mais de 60 anos, o que a deixa em uma posição privilegiada no que se refere ao conhecimento dos desdobramentos das políticas públicas habitacionais e os movimentos de expansão urbana, principalmente no Município do Rio de Janeiro.

Questões importante foram levantadas a partir da perspectiva empresarial sobre o programa, sobretudo as grandes expectativa criadas a partir de sua implementação em 2009. A forma como o programa vem sendo operacionalizado é objeto de elogios por parte dos entrevistados, que vêem no PMCMV com uma possibilidade de combater o déficit habitacional brasileiro, se legitimando no discurso da eficiência do setor privado. Por outro lado, os efeitos multiplicadores do setor da construção civil são defendidos por seu intenso apelo na geração de emprego e renda, que seria visto como uma missão do setor para com a sociedade brasileira. Contudo, mesmo sendo a geração de emprego um recurso estruturante na defesa do PMCMV, tanto junto aos empresários, quanto no setor público, os discursos empresariais se afinam ao afirmar que o implemento tecnológico das novas formas construtivas vem justamente da necessidade de contornar a falta de mão-de-obra que seria uma carência sistêmica para o setor.

A questão da inovação tecnológica, defendida abertamente pelos representantes da empresas, aparece como um ponto central nos discursos, pois a partir do domínio de técnicas inovadoras seria possível ampliar as margens de lucratividade no setor e contornar a falta de mão-de-obra. Portanto, quando instados a responderem sobre os cotidianos problemas vivenciados por moradores nos conjuntos do PMCMV, conforme também levantados pela pesquisa de campo, recorre-se a alegação que estes problemas em sua maioria são decorrentes dos vícios provocados pelo mau uso, pois não existe um preparo prévio para a população que irá ocupar as unidades habitacionais, criando-se assim usos equivocados de espaços públicos e problemas de vizinhança, sendo estes problemas de cunho social.

Sobre as questões que cercam a acessibilidade e os espaços de materialização dos conjuntos, principalmente os da Faixa 1, o discurso empresarial mais uma vez deposita críticas ao poder público, pois alegam que os valores de repasses estão aquém das necessidades e exigências do programa, permitindo realizar apenas o que esta previsto por Lei. Neste sentido, a estruturação dos conjuntos e suas formas construtivas se apresentariam como reflexos dos baixos valores repassados para as construtoras. Portanto, os modelos construtivos rígidos e a padronização das tipologias habitacionais, que em alguns casos se diferenciam apenas nas cores externas dos blocos, seria a única forma de atender ao programa. Apesar das enfáticas críticas aos valores repassados pelo programa, o representante da Emccamp Residencial, maior produtora de unidades da Faixa 1 na RMRJ, afirma que a empresa vem se especializando na produção de unidades voltadas para habitação popular,

pelo fato de que esta é uma faixa que lhe dar segurança na certeza do retorno dos investimentos, mesmo trabalhando no “limite da rentabilidade”, não necessitando assim “recorrer ao mercado” para promover a venda das unidades.

Ainda sobre o uso de novas tecnologias construtivas, fica claro a partir dos discursos, que estes modelos estão difundidos nas Faixas 1 e 2 do programa, pois haveria uma maior resistência por parte das famílias do perfil da Faixa 3 em adquirir unidades habitacionais que empregam construções com estruturas auto portantes e com o padrão construtivo massificado.

Acerca dos processos que influenciam a localização dos empreendimentos, um dos fatores determinantes para os entrevistados seria o preço da terra na RMRJ, que desde o anúncio do programa vem sofrendo com processos especulativos devido a procura por grandes áreas. Assim, os investimentos na Faixa 1, mais uma vez, seriam os que mais sofreriam com este com o elevado valor da terra, pois para garantir uma maior equilíbrio nos investimentos, torna-se necessário obter acesso a terrenos com menor valor, que justamente se encontram nas frentes de expansão urbana, com acesso restrito a bens e serviços urbanos.

Por fim, a relação entre o estado, na figura do Poder Público local, e o as construtoras, também foi explorada nas entrevistas. Dentro do escopo do programa, fica claro que não existe uma preponderância no papel dos municípios como os principais articuladores da política habitacional do PMCMV. O que se verifica é o discurso de que aos municípios cabe o papel de operar o cadastro e divulgar o número de famílias que demandam por moradia. Outro papel destacado para os municípios seria o de adequar as normas urbanísticas aos critérios do programa, flexibilizando os Códigos de Obras, Leis de Zoneamento e o próprio Plano Diretor municipal, a fim de facilitar os investimentos privados no programa.

Considerações Finais

Embora o Programa Minha Casa Minha Vida tenha sido pensado e formatado como parte de uma política de enfrentamento de processos econômicos, não se pode negar que ele vem tendo um relativo sucesso ao conseguir atingir setores da sociedade que antes estavam negligenciados em suas necessidades habitacionais pelos programas habitacionais anteriores. Contudo, a forma como que o programa vem sendo conduzido, com a primazia dos interesses do setor privado sobre os interesses públicos não está isento de questionamentos e críticas.

Assim, o padrão de ação privado, pautado na lucratividade, pressiona o PMCMV no sentido de se adequar aos padrões do mercado, onde o acesso a bens e serviços urbanos e a localização dos conjuntos se definem por critérios puramente econômicos. Portanto, buscou-se apresentar e debater a realidade existente no contexto da materialização de da política pública com um olhar direcionado para o setor construtivo e as relações socioeconômicas estabelecidas neste contexto. Os dados aqui apresentados sugerem que o programa vem reiterando o padrão periférico de integração da população mais pobre, através da adoção de mecanismo baseados puramente no mercado para a construção moradias para os segmentos populares. A forte presença da iniciativa privada, no escopo do PMCMV, legitimados pelos discursos da eficiência e desempenho, indicam a existência de poucos espaços para a proposição de novos debates crítico sobre a forma de conceber a habitação de cunho social no Brasil.

A estas questões ainda se soma característica do programa que é criar proprietário, algo que encontra forças no imaginário social do “sonho da casa própria”. Este fato contribui para desmobilizar visões contrárias ao processo de periferização da população carente e também contribui para deslocar o foco dos problemas que abundantemente são encontrados nos conjuntos habitacionais. Quanto a ação do poder público, esta ficou restrita ao levantamento das carências habitacionais, sendo que nas entrelinhas do discurso empresarial analisado fica claro a visão de que o melhor que o poder público local pode fazer, é não atrapalhar o programa.

Referências Bibliográficas:

- AZEVEDO, S.; ANDRADE, L. A. G. 1982. Habitação e Poder – da Fundação Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação. Rio de Janeiro: Zahar Editores.
- BONDUKI, N. 1998. Origens da habitação social no Brasil. Arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria. São Paulo: Estação Liberdade.
- CARDOSO, A. L. ARAGÃO, T. A. 2013. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos de Política Habitacional. In: CARDOSO, A. L. (org.). O Programa Minha Casa Minha Vida e seus Efeitos Territoriais. Rio de Janeiro: Letra Capital.
- _____; ARAUJO, F. S. 2012. A via expressa das políticas públicas no Rio de Janeiro: reflexões acerca dos impactos do Arco Metropolitano. In: Oliveira, F.L.; Cardoso, A.L.; Costa, H. S. M.; Vainer, C.B. (Org.). Grandes Projetos Metropolitanos: Rio de Janeiro e Belo Horizonte. 1ª ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, v. 1, p. 90-117.

_____; JAENISCH, Samuel T. 2014. Nova Política velhos desafios: problematizações sobre a implementação do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Revista e-metropoles, nº 18.

DIEESE. Departamento Intersindical de Estatística e estudos socioeconômicos. 2013. Estudo Setorial da Construção 2012. Estudos e Pesquisas, Nº 65.

FIX, M. 2011. Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil. Tese de Doutorado defendida pela Universidade Estadual de Campinas.

SHIMBO, L. Z. 2011. Empresas construtoras, capital financeiro e a constituição da habitação social de mercado. In MENDONÇA, J. G.; COSTA, H. S. de Moura (orgs.) 2011. Estado e Capital Imobiliário: convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro. Belo Horizonte: C/ Arte.

VALLADARES, L. P. 1980. Passa-se uma casa: análise do Programa de remoção de Favelas do Rio de Janeiro. 2ª Edição. Rio de Janeiro: Zahar Editores.