

## **O Programa Minha Casa Minha Vida: uma avaliação a partir do modelo de políticas de quase-mercado**

Thêmis Amorim Aragão  
IPPUR - UFRJ  
themisaragao@gmail.com

Desde 2009, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) vem desempenhando papel central na política de provisão de habitação de interesse social no Brasil. Este programa é desenvolvido segundo diferentes modalidades de crédito que estão disponíveis tanto ao consumo quanto à produção. Modelos semelhantes de políticas habitacionais baseadas na relação de consumo foram sistematicamente utilizados a partir da década de 70 em países desenvolvidos<sup>1</sup>. A difusão destas políticas está intimamente ligada à expansão do ideal neoliberal durante as décadas de 80 e 90 que postulou a redução do intervencionismo econômico e das funções do Estado em campos considerados próprios do mercado.

No que tange as políticas sociais, a concepção de quase-mercados ocupa um papel central nas transformações que vem ocorrendo nas últimas décadas em relação à provisão de bens públicos. A definição deste conceito deu suporte às mudanças relacionadas às formas de acesso a serviços básicos, adaptando-as à práticas de mercado através da privatização e do apoio ao consumo.

Estudos acadêmicos (Kemeny, 1995; Stephens, Burns & MacKay, 2003) indicam que, ao se estabelecer um programa social tendo como base o consumo, é observado o surgimento de um paradoxo entre os resultados obtidos por este tipo de política e as garantias de direitos sociais. Para nosso propósito, é importante questionarmos quais mecanismos são necessários para assegurar o Direito à Moradia e o Direito à Cidade a partir de um modelo de quase-mercado. Se o mercado convencional atua de forma seletiva, porque esta seletividade não seria reproduzida em um programa social baseado no consumo? É possível o mercado suprir as necessidades habitacionais em todos seus aspectos subjetivos sem a intervenção do Estado?

Este ensaio busca analisar os instrumentos de (re)produção de desigualdades inseridos na estrutura do Programa Minha Casa Minha Vida, além de evidenciar seus rebatimentos

---

<sup>1</sup> No caso das nações latino-americanas, os exemplos do Chile e do México são os mais próximos do caso Brasileiro.

territoriais. Como experimento empírico, analisaremos a produção e distribuição espacial das unidades habitacionais do PMCMV no Estado do Rio de Janeiro. Na primeira parte do artigo, iremos discutir os fundamentos da adoção de políticas sociais baseadas em quase-mercados, fazendo uma revisão do referencial teórico associado às transformações das políticas de bem estar social nas últimas décadas. Numa segunda parte, o Programa Minha Casa Minha Vida será analisado a partir das estratégias de consumo. A parte subsequente fará uma análise da oferta de habitação social, discutindo as distorções relativas ao funcionamento do quase-mercado geradas pelo próprio arcabouço da política. Numa quarta parte observaremos os efeitos territoriais considerando as escalas regionais e urbanas. Por fim, concluiremos o debate apontando as deficiências do modelo adotado.

### **1. O bem estar social, a residualização de políticas sociais e a criação de quase-mercados.**

Grande parte da produção científica que discute o bem estar social tem como referência o Reino Unido, uma vez que foi lá que Margareth Thatcher iniciou sua campanha de difusão de políticas neoliberais e, junto com Ronald Reagan, buscou levar o modelo a todos os cantos do mundo. As políticas de saúde, educação e habitação no Reino Unido foram (e ainda são) objetos de constantes reformas, com objetivo de tornar o mercado, cada vez mais, o principal executor das atividades do Estado.

Como se sabe, as reformas do Estado que aconteceram no mundo a partir da década de 1980 foram influenciadas pelo processo de globalização da economia. A ampliação da esfera financeira e a sobreacumulação observada na época demandou a “descoberta” de novos mercados em áreas que oferecessem sustentadas taxas de retorno para o capital excedente (Harvey, 2005). O encolhimento do aparato estatal, assim como de algumas de suas funções, foi determinante neste processo, uma vez que as políticas liberais postas em prática tinham como objetivo não somente dinamizar o mercado através da eliminação de barreiras impostas por regulamentações, mas também alargar sua esfera de atuação através da criação de novos mercados. Neste contexto, a privatização dos serviços públicos se destacou como ferramenta para ampliação destas fronteiras e os bens públicos se tornaram importante forma de reprodução do capital. Com isso, a lógica de mercado passou a ser inserida nos espaços institucionais de promoção de direitos sociais.

É importante destacar que as transformações das políticas públicas em direção a práticas de mercado não se deram sem o estabelecimento de um suporte teórico e ideológico. A

sociologia econômica tem destacado contrapontos em relação ao pensamento neoclássico que norteia o desenvolvimento das sociedades de mercado e molda as políticas públicas contemporâneas. Autores como Polanyi (1944) explicam que o mercado tem se *enraizado* paulatinamente nas relações sociais como uma forma de compreensão da realidade guiada pelo que ele chama de *ideologia liberal*<sup>2</sup>. Para ele, a naturalização da concepção do homem econômico como aquele que busca promover a maximização de seus ganhos individuais, levando a uma melhora nos níveis gerais de riqueza das sociedades, é um discurso que não condiz com o que a antropologia historicamente tem comprovado. Este campo científico mostrou que a ação econômica está relacionada aos nexos sociais e valores diluídos em cada cultura. Polanyi alerta que a aplicação irrefletida de “leis” de mercado para todas as esferas da vida social são equivocadas e podem gerar graves consequências à sociedade em geral.

Em uma forma mais acabada, Granovetter (1985) define o conceito de Polanyi de *enraizamento social do mercado* e explica que a ação econômica está socialmente e historicamente situada. Para o autor, o enraizamento acontece através do processo de socialização e que é normal que indivíduos envolvidos em redes de relacionamentos em suas empresas enraizem em suas vidas e cotidiano a forma de ver o mundo baseada na dinâmica do mercado, absorvendo suas formas utilitaristas e individualistas, além de seus pressupostos de meritocracia, eficiência e maximização de ganhos.

O *enraizamento social do mercado*, no entanto, pode conduzir a apreensões da realidade associadas a um pragmatismo desagregado das relações sociais a partir das quais a mudança das políticas de bem estar social está ligada. O debate sobre a ineficiência e baixa qualidade dos serviços públicos, por exemplo, ao invés de estar inserido em uma análise da sociedade, das correlações de forças políticas e dos interesses fragmentados envolvidos - situada culturalmente, geograficamente e historicamente -, foi atribuído a um julgamento estruturalista do aparelho do Estado e de sua incapacidade de gerir diretamente todas as áreas de interesse de políticas públicas. Foi a partir do fenômeno de *enraizamento social do mercado* que a gerência dos serviços públicos pela iniciativa privada tornou-se possível e aceitável, não somente no que tange o reconhecimento da lógica dos retornos do capital investido como legítima, como também no que tange a substituição de uma visão universalista

---

<sup>2</sup> O debate de Polanyi acerca do homem econômico, juntamente com outros sociólogos como Duckheim e Weber, é essencial para entender dentro de uma perspectiva histórica como as transformações institucionais se estabelecem; sejam elas o Estado através de suas políticas públicas, o Mercado, através de suas (des-re)regulamentações, ou até a Sociedade, através de mudanças de comportamentos aceitos socialmente e formalizados em seu arcabouço jurídico. Para Polanyi, esse processo de naturalização da noção de homem econômico é chamado de enraizamento social do mercado.

Para Granovetter, a noção de enraizamento social do mercado de Polanyi é parcialmente limitada. Embora explique as motivações não econômicas e a ausência de competitividade nos sistemas pré-capitalistas, os argumentos de Polanyi não reconhecem que estas mesmas motivações também estão presentes no sistema de mercado, porém, de uma forma não predominante.

de serviços públicos, para uma concepção seletiva e individualista, baseada no potencial de pagamento dos usuários e na ilusão do mérito e da liberdade de escolha. Desta forma, estaremos lidando com lógicas que foram socialmente construídas ao invés de aceitar tacitamente os pressupostos econômicos vigentes.

Embora o processo de privatização dos serviços públicos tenha dado suporte à ampliação dos mercados, em nossa análise daremos ênfase a algumas categorias básicas de análise. Para isto, é preciso observar que existem diferenças fundamentais entre mercados de bens privados e mercados de bens públicos. Os **bens privados** são definidos como aqueles em que são rivais no consumo e que tem benefícios (ou custos) exclusivos. Um bem privado tende a diminuir sua disponibilidade no mercado quando é consumido por um indivíduo. Este consumo pode excluir o acesso de outro comprador ao produto. A aquisição de um bem privado pode ser transferida ou trocada pelo pagamento de um preço que é baseado em seus custos de produção e é definido por regras de oferta e procura.

O **bem público**, no entanto, possui características contrárias aos bens privados. O bem público promove uma não-competição no consumo e não exclui os benefícios de outros usuários caso um novo indivíduo seja inserido na esfera de consumo. Geralmente, são bens de uso coletivo em que a intensificação do uso não necessariamente acarreta em uma proporcional ampliação de gastos. Holcombe (1997) chama atenção para o fato de que indivíduos não podem ser excluídos do consumo de bens públicos. Para o autor, bens públicos são caracterizados como bens que demandam grande investimento e que, por causa do alto custo, são produzidos em pequena escala pelo mercado privado. Desta forma, somente o poder público, através de seu sistema tributário, é capaz de produzir o bem público ou promover a inclusão de consumidores no mercado através do subsídio ao consumo. O sentido e a função do bem público serão estabelecidos no conjunto de sua rede de serviços, assegurando o atendimento de uma maneira difusa na sociedade.

Bens públicos geralmente são categorizados como mercados imperfeitos, uma vez que as regras de oferta e demanda não se ajustam como no mercado de bens privados. Podemos classificar sistemas de transporte, sistema de abastecimento de energia, comunicações, sistemas de educação e saúde, assim como segurança e outros serviços urbanos como bens públicos. A habitação social por sua vez, também pode ser considerada um bem público por sua estrutura de mercado e particularidades inerentes às garantias de direitos fundamentais. Kemeny (2001) diferencia habitação de outros serviços públicos pela sua característica de envolver o uso intensivo de capital. Por isso ela é raramente ofertada de forma universal

através da provisão pública. O público alvo das políticas sociais de habitação é caracterizado por pertencer a um grupo que não se ajusta nas condições mínimas exigidas pelo mercado para se tornar demanda. Desta forma, a construção de estoques para atendimento do déficit social teoricamente não interferem no mercado, pois habitação social, em princípio, não é constituída como mercadoria, assim como seus usuários não são consumidores. Neste caso, o valor de uso prevalece.

Considerando as transformações ocorridas pela implantação de políticas neoliberais e a tendência de compatibilizar as práticas de mercado de bens privados à provisão de bens públicos, a elaboração do conceito de quase-mercados foi imprescindível. Esta definição foi inicialmente moldada através das pesquisas realizadas pelos novos institucionalistas sobre as reformas do Estado de bem-estar social e o termo foi primeiramente utilizado por Olivier Williamson (1975) no seu trabalho *Markets and Hierarchies*.

Alguns autores como McMaster (2002) destacam que Williamson não oferece um conceito sólido sobre a noção de quase-mercados em seu trabalho. Le Grand (1991) parece ter chegado a uma definição mais exata desta categoria ao destacar que as reformas promovidas pelas transformações liberais da década de 80 criaram “mercados” porque substituíram provisões estatais monopolísticas por provisões competitivas independentes. Estes mercados foram definidos como “quase” porque se diferenciam dos mercados “convencionais” de diversas maneiras, seja por suas estruturas, seja por padrões de direitos de propriedade, seja por fins não lucrativos ou até preços praticados. Neste sentido, ao conceituar os quase-mercados, Le Grand (1991) estabeleceu que o mercado “convencional” seria aquele que segue os pressupostos clássicos caracterizados pela competição, pelo irrestrito acesso a informação, inexistência de barreiras para produção ou consumo e ausência de empresas grandes o suficiente para influenciar no preço ou retentora de vantagens que lhe garantam monopólios. Por outro lado, quase-mercados seguem parâmetros e regulamentações claramente definidos.

McMaster (2002) reforça algumas características que distinguem o quase-mercado<sup>3</sup> do mercado convencional: Sob a perspectiva da oferta, nos quase-mercados, os “competidores” – como hospitais, escolas e associações habitacionais – não são de propriedade privada, uma vez que, diferente do mercado convencional, eles não podem ser movidos pela maximização

---

<sup>3</sup> Apesar dos críticos à abordagem institucionalista do mercado, Geoffrey Hodgson (1988) define mercado como „um conjunto de instituições sociais nas quais um grande número de bens são regularmente trocados e algumas trocas são facilitadas e estruturadas por estas instituições. As trocas envolvem acordos e permuta de direitos de propriedade. Assim como os mercados consistem em parte dos mecanismos que estruturam, organizam e legitimam estas atividades. Dessa forma, para Hodgson (1988) mercados são as trocas organizadas e institucionalizadas.

do lucro, nem enfrentar falências. Neste sentido, a propriedade coletiva dos prestadores de serviço garantiria o caráter social e redistributivista.

Sob a perspectiva da demanda, ao contrário do mercado convencional, o poder de compra não deve ser expresso pela renda do consumidor, pois existe o estabelecimento de sistemas de subsídios e outros mecanismos que possibilitam igualdade de acesso aos bens públicos. Desta forma, os preços praticados no quase-mercado não vão responder às condições de oferta e procura que normalmente o mercado convencional expressa. Para Le Grand e Barlett (1993), em um mercado convencional, as forças de oferta e de demanda estabelecem preços que agem como sinais da eficiente alocação de recursos, enquanto os preços estabelecidos pelo quase-mercado são fruto de negociações.

Le Grand e Barlett (1993) também destacam que diferente da provisão de serviços públicos feita pelo Estado, nos quase-mercados, os usuários podem escolher livremente os prestadores de serviços que operam em um mercado competitivo. Ou seja, no quase-mercado, a oferta de serviços é feita em condições de competitividade, enquanto a demanda é financiada com recursos oriundos do orçamento público. Em alguns casos de quase-mercado, instituições privadas podem atuar como produtores de bens públicos, desde que aceitem os preços definidos pelo Estado e suas agências reguladoras<sup>4</sup>. Desta forma, as políticas de quase-mercados criam uma demanda que é financiada pelo Estado, enquanto a oferta não-estatal é remunerada com base em preços estipulados pelo poder público (preços negociados).

Teoricamente, a transformação do modelo de políticas sociais providas exclusivamente pelo Estado para um modelo de quase-mercado não necessariamente reduz os investimentos em políticas sociais ou o acesso que os cidadãos têm a estes benefícios. As mudanças envolvem apenas o tipo de agente produtor/provedor. Le Grand (1991) constata em suas pesquisas que os recursos nacionais no Reino Unido não mudaram significativamente por quase uma década. O autor mostra que em 1987/88, logo após a implantação das políticas neoliberais baseadas em quase-mercado, os gastos com políticas sociais atingiam a exata porcentagem do PIB que era gasto em 1978/79: 23%. Contudo, é importante destacar que a qualidade dos serviços, forma de funcionamento e o preço praticado dependerão do nível de *accountability* proporcionado pelo sistema político vigente. Caso contrário, distorções referentes ao funcionamento de quase-mercados podem ocorrer e interesses privados podem prevalecer

---

<sup>4</sup> Isso acontece em programas educacionais (como o ProUni) ou em alguns casos em que o usuário utiliza instalações privadas de saúde e o custo do uso é coberto pelo Sistema Único de Saúde.

sobre os coletivos, principalmente em sistemas democráticos onde existe financiamento privado de campanha.

No campo econômico, os argumentos de Le Grand são suficientes para reconhecer que não existem grandes problemas relacionados à privatização de serviços públicos e adoção de quase-mercados, considerando que estes seguem parâmetros claros que os distinguem do mercado convencional. Contudo, McMaster (2002) chama atenção para algumas limitações do conceito de quase mercado, uma vez que as bases de distinção vêm sendo desconstruídas por novas expansões do mercado convencional em direção aos bens públicos. Para ele, o esforço de mercantilizar completamente estes setores conta com extensa produção acadêmica que busca justificar e legitimar a mudança das concepções de políticas sociais ao longo do tempo.

## **2. Minha Casa Minha Vida – Uma pretensa política de quase-mercado**

No Brasil, vasta produção acadêmica demonstra que o lançamento do programa Minha Casa Minha Vida foi feito à revelia dos debates realizados pelo Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS e das diretrizes definidas no Plano Nacional de Habitação - PlanHab (Royer , 2009; Ferreira, 2012; Rolnik , 2013). Ambas as iniciativas buscavam fortalecer o papel do Estado como promotor e executor da política de habitação social, além de criar mecanismos mais democráticos de definição e controle de políticas urbanas.

Na conjuntura da crise do *subprime* e em ambiente político turbulento devido ao período de vésperas das eleições presidenciais no Brasil, o setor da construção civil, que havia aberto capital na bolsa de valores e que sofria perdas significativas, propôs ao Governo Federal o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida (Shimbo, 2011). Com intuito de sinalizar positivamente ao mercado e visando sustentar o crescimento econômico frente à crise internacional, o programa foi prontamente apropriado pelo governo. Na prática, houve uma progressiva ampliação do subsídio para habitação e o papel do FGTS como financiador foi reforçado. Contudo, a partir do PMCMV, as empresas ganharam plena autonomia para acessar os financiamento à produção ofertados pelo FGTS, sem a intermediação do Estado. Por outro lado, à exceção do grupo com renda de 0 a 3<sup>5</sup>, as famílias também tiveram mais liberdade em tomar o crédito e resolver seu problema voluntariamente. Contudo, o PMCMV radicalizou o processo de transformação dos recursos disponíveis para a provisão de estoques

---

<sup>5</sup> Para o grupo de 0 a 3 salários mínimos, o acesso a moradia foi realizado a partir de listas prioritárias elaboradas pelo poder público.

habitacionais pelo poder público em financiamento ao consumo e à produção. Teoricamente, este movimento foi similar ao do processo de criação de um quase-mercado, retirando do Estado a função de provedor direto de moradia popular e estabelecendo o acesso ao bem a partir de uma relação de consumo. Não obstante, como vamos mostrar, o PMCMV apresentou um modelo deturpado dos pressupostos da teoria de quase-mercado, estabelecendo, em suas bases, mecanismos de aprofundamento de desigualdades sociais que serão discutidos a seguir.

Considerando o lado do usuário (consumo), o PMCMV estratificou o benefício em três faixas, de acordo com a renda: entre 0 e 3; entre 3 e 6; e entre 6 e 10 salários mínimos. Para estas faixas, o poder público proporcionou vantagens diferenciadas, mesclando subsídios diretos e indiretos<sup>6</sup>. Com isso, os efeitos da diferença de renda na esfera do consumo teoricamente teriam sido mitigados, proporcionando igualdade de oportunidades na compra da moradia social.

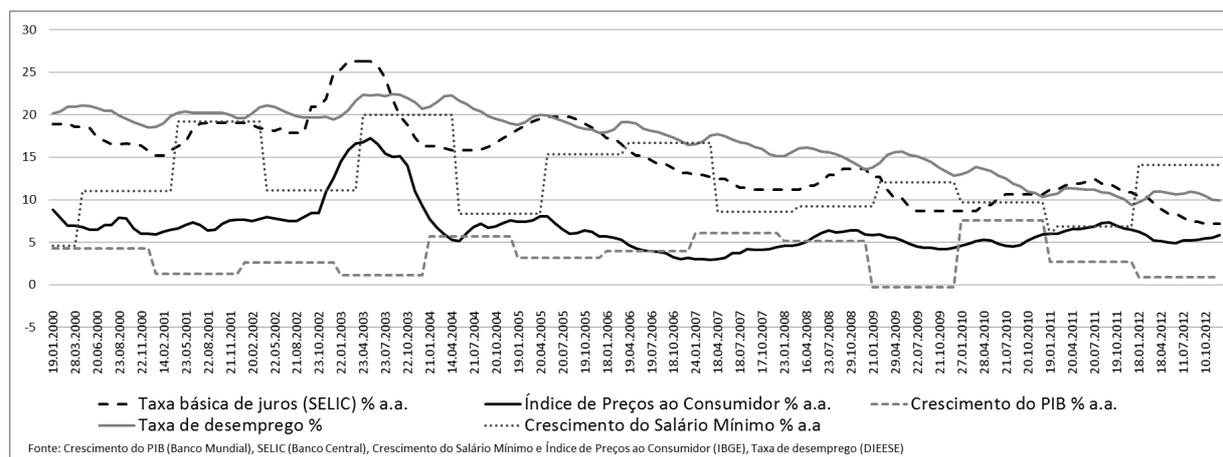
Apesar de o programa seguir os pressupostos de um quase-mercado no que se refere à esfera do consumo, é curioso perceber que o PMCMV, formalmente, ampliou o público beneficiado por políticas de habitação social. Até 2009, a linha de corte que o governo adotava para estabelecimento do público atendido por projetos sociais era de famílias com renda até cinco salários mínimos. Embora a definição do público de HIS fosse este, o FGTS historicamente beneficiava prioritariamente as faixas com renda de 6 a 10 salários mínimos, uma vez que esta parcela da população também tinha dificuldade de acesso à moradia.

Considerando o contexto econômico brasileiro, antes, durante e após o lançamento do PMCMV a conjuntura indicou uma tendência positiva para o mercado residencial: o salário mínimo cresceu acima da inflação, aumentando consideravelmente o poder aquisitivo da população. Além disto, as taxas de juros tiveram queda substancial, tornando o crédito mais barato e aumentando mais ainda o contingente de consumidores. A taxa de desemprego vem declinando desde 2004 e o PIB tem mostrado resultados positivos apesar do contexto econômico internacional.

#### Gráfico 01 – Variáveis socioeconômicas

---

<sup>6</sup> Os subsídios diretos são concentrados na primeira e segunda faixas de renda, enquanto todas as faixas possuem taxas de juros com valores escalonados. Os recursos do FGTS são considerados subsidiados, uma vez que as taxas de juros são inferiores às praticadas pelo SBPE e à taxa de mercado.



Hipoteticamente, a convergência de todos esses fatores possibilitaria uma desaceleração das pressões sociais por moradia popular porque parte da população que não apresentava renda suficiente para comprar uma casa no mercado formal ascende socialmente e passa a preencher os requisitos necessários para se tornar mutuário. Desta forma, caberia ao Estado reduzir a linha de corte para beneficiários do FGTS e concentrar esforços e recursos para reduzir o déficit histórico, restando ao mercado a função de ampliar a produção para suprir a nova demanda.

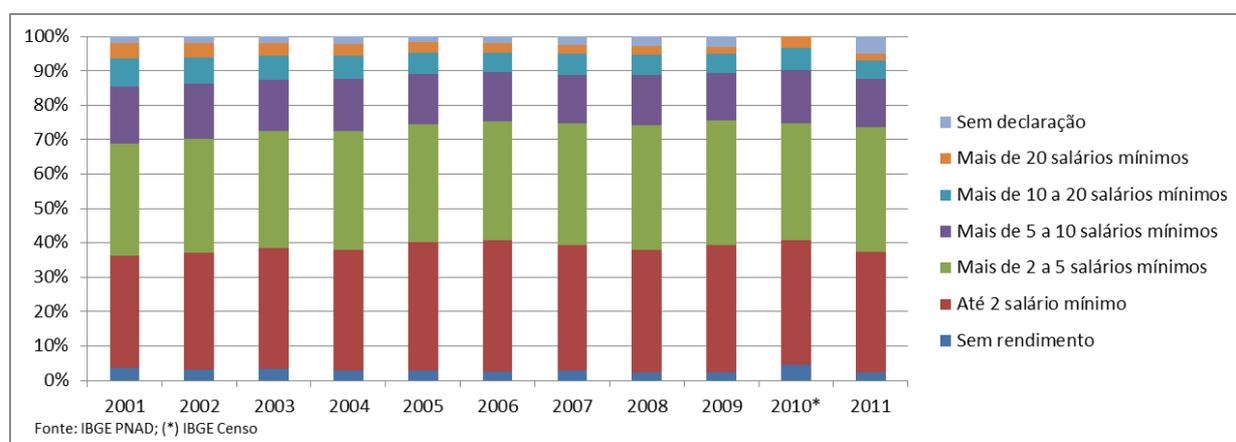
Por outro lado, a decisão de incluir o público com renda de 6 a 10 salários mínimos na política de habitação social representou uma tentativa de contemplar em uma mesma política, tanto os interesses do setor da construção civil quanto do governo, que buscava institucionalizar medidas destinadas à classe média<sup>7</sup>. No entanto, é necessário perceber que a forma com que essa conciliação foi estabelecida no contexto da produção representou uma distorção do caráter redistributivista inerente de uma política social, como veremos a seguir.

Entre 2005 e 2013, 27 empresas construtoras abriram o capital e conseguiram atrair cerca de 22 bilhões de reais a seus negócios. Com a crise do *subprime*, investidores passaram a vender as participações de empresas ligadas ao mercado imobiliário causando um problema de liquidez para as construtoras que estavam pautadas num plano de investimento a longo prazo. A crise frustrou a captação de recursos necessários para dar continuidade aos projetos já em andamento. Considerando a mudança da estrutura social em curso no país, empresas já concentravam grandes estoques direcionados para o nicho econômico. Neste sentido, o subsídio dado às famílias com renda entre cinco e dez salários mínimos pelo PMCMV surgiu como uma estratégia de possibilitar uma rápida venda das unidades em estoque e ajudar o setor a recobrar a liquidez necessária para manter a produção.

<sup>7</sup> Historicamente, a ausência de políticas direcionadas à classe média levou à apropriação de programas destinados à baixa renda.

Considerando a estrutura de renda da sociedade brasileira (Gráfico 02), observamos que até o lançamento do PMCMV a provisão de habitação popular buscava atender as necessidades habitacionais de cerca de 70% das famílias brasileiras. Logicamente, a falência das políticas habitacionais até então implementadas pelo Estado lançou na informalidade grande parte desta população. Por outro lado, os quase 15% referente às famílias com renda entre 5 a 10 salários mínimos que já eram beneficiários do crédito ofertado pelo FGTS representam cerca da metade da demanda do mercado. Concretamente, o lançamento do PMCMV e a ampliação do crédito para todas as faixas de renda foi suficiente para suprir a urgência dos empresários.

Gráfico 02 – Percentual de famílias por classe de renda - Brasil



Ainda que a desproporção entre os investimentos ao consumo e o déficit habitacional seja flagrante, o PMCMV conseguiu trazer recursos do FGTS para atender faixas de menor renda. No entanto, as mudanças na gestão dos empréstimos do FGTS através do PMCMV trouxeram outros mecanismos de aprofundamento das desigualdades sociais, principalmente no que se refere ao padrão e preço dos imóveis. A tabela 01 mostra que o preço de produção da unidade habitacional para famílias da faixa 1 custou cerca de 41 mil reais, enquanto que para as famílias da faixa 3 este valor atingiu 69 mil reais. Não obstante, a distinção do preço da unidade habitacional para cada faixa de renda já representa outra distorção do modelo de quase-mercado, como vamos argumentar no próximo item.

Tabela 01 – Percentual de distribuição de recursos por faixa de renda PMCMV em 2009.

		Faixa 1		Faixa 2	Faixa 3
Produção	Produtor	Empresas	Cooperativas	Empresas	Empresas
	n° de unidades	143.740	1.781	37.422	11.061
	% de unidades produzidas	74,09%	0,92%	19,29%	5,70%
	Valor unitário	R\$ 41.527,47	R\$ 21.996,54	R\$ 47.399,05	R\$ 69.222,33
	Valor total investido	R\$ 6.008.334.343,00		R\$ 1.773.767.117,00	R\$ 765.668.235,00
	% de investimento	70,29%		20,75%	<b>8,96%</b>
Consumo	n° de unidades	133.498			50.792
	% de unidades consumidas	72%			28%
	Valor total investido	R\$ 5.980.474.138,00			R\$ 3.539.227.148,00
	% de investimento	62,82%			<b>37,18%</b>
<b>Déficit Habitacional *</b>		69,15%		13,80%	11,87%

Fonte: CGU 2010, FJP 2010

(\*) déficit acima de 10 SM representa 5,18%

Hipoteticamente, para implementação de uma política habitacional baseada em quase mercado, o Estado deveria definir os parâmetros de qualidade e o preço básico da moradia social. Desta forma, os recursos destinados ao consumo de habitação poderiam ser alocados proporcionalmente ao déficit existente para as várias faixas de renda. Assim, os subsídios escalonados propiciariam uma igualdade de oportunidade de consumo para as famílias com distinto poder aquisitivo. No entanto, a tabela 01 mostra que em 2009, apesar dos investimentos em produção seguirem a proporcionalidade das necessidades habitacionais, no âmbito do consumo existe uma discrepância entre o percentual de recursos e unidades consumidas para as faixas acima de 6 salários mínimos. Trinta e sete por cento dos recursos foram utilizados por essa parcela da população que englobava 11% do déficit. Esta distorção se dá pelo fato dos preços da unidade habitacional para esta faixa de renda ser mais elevado, ferindo com um dos preceitos do quase-mercado. Estes dados dão suporte ao argumento de que o PMCMV foi fundamental para a venda do estoque e geração de liquidez para as empresas de capital aberto que apresentavam problemas de fluxo de caixa.

### 3. Minha Casa Minha Vida: ampliando mercados.

Como destacado por McMaster (2002), um dos pressupostos que deve ser seguido em uma política de quase-mercado é que os fornecedores de bens públicos devem competir livremente para proporcionar melhores opções ao consumidor. Com efeito, a competição induziria uma diminuição da segregação sócio-territorial e faria com que projetos habitacionais tivessem soluções arquitetônicas diversas, de melhor qualidade, além de uma variedade de opções de localização. Um *trade-off* entre custos com moradia e transporte poderia ser obtido pelas famílias, na medida em que consumidores teriam possibilidade de escolher entre imóveis

menores localizados em áreas centrais ou o contrário, a depender das condições de transporte e do perfil/carreira familiar.

Uma análise mais detalhada do desenho do programa mostra que o governo não restringiu o perfil dos produtores à cooperativas ou associações sem fins lucrativos. Empresas privadas dominaram a produção de moradia popular. Apenas 0,92% das unidades foram construídas por cooperativas. Neste sentido, não há dúvidas que a habitação social, um bem que deveria ser direcionado a um público historicamente excluído das relações de troca, surge como um novo nicho de mercado que contabiliza grandes lucros a construtoras privadas. Note que na tabela 01 as unidades habitacionais produzidas por cooperativas apresentam cerca de 50% do custo de uma moradia produzida pelo mercado, mesmo seguindo os mesmos padrões construtivos.

Um segundo ponto que devemos considerar ao avaliarmos o ambiente da oferta no PMCMV sob a ótica do quase-mercado diz respeito às normas de qualidade e preços negociados para implantação da política de habitação social<sup>8</sup>. Para isso, a diferenciação de valores no nível local é central, não somente para assegurar condições econômicas de produção que garantam a qualidade mínima da habitação, mas para também proteger o mercado imobiliário local, uma vez que cada cidade possui distintos custos de produção, infraestrutura instalada, preço da terra, etc. Uma análise cuidadosa da capacidade do setor produtivo, dos custos de materiais e dos níveis salariais dos moradores é o que diferencia dos mercados locais e estas particularidades devem ser consideradas em uma política social<sup>9</sup>.

Em sua execução, o PMCMV privilegiou parâmetros físicos da construção ao invés de definir padrões de qualidade. Poucas exigências foram estabelecidas em relação a serviços como transporte, educação, saúde ou equipamentos de lazer. Os pré-requisitos de infraestruturas foram, em sua maioria, reduzidos a previsão de instalação ao invés de uma real execução destes serviços.

A habitação social foi resumida à unidade mínima<sup>10</sup>, sem considerar a pluralidade das necessidades da população. Em termos operacionais, ao invés do Estado definir um teto de financiamento baseado na realidade de cada cidade, o PMCMV estratificou o valor de oferta da unidade habitacional utilizando dois parâmetros: (i) a renda do usuário, e (ii) as

<sup>8</sup> Neste sentido, é importante observar a importância da existência de fóruns que discutam e decidam os princípios e parâmetros da política para que estes, transpostos para as diversas realidades locais, possam estabelecer o preço máximo de oferta da habitação social.

<sup>9</sup> Considerando o benefício padronizado ao consumo, o mercado privado em cidades de economia deprimida poderia se beneficiar de patamares de crédito que seriam definidos a partir do teto de financiamento nacional, atraindo fluxos populacionais.

<sup>10</sup> Tamanho mínimo da casa: 35m<sup>2</sup> (MCMV1) e 39,6m<sup>2</sup> (MCMV2). Tamanho mínimo do apartamento: 42m<sup>2</sup> (MCMV1) e 45,5m<sup>2</sup> (MCMV2)

características geopolíticas e demográficas dos municípios(ver Tabela 02). Cada uma destas estratificações apresentou efeitos diferentes no processo de aprofundamento das desigualdades sociais.

O primeiro tipo de estratificação da oferta que foi observado causa uma espécie de clivagem social. Numa estrutura de provisão habitacional estratificada por renda, automaticamente, os mecanismos (subsídios escalonados) que propunham prover iguais oportunidades de consumo no contexto de quase-mercado são anulados. Desta forma, é ilusório o discurso de que existe liberdade de escolha para beneficiários da política habitacional e a realização de *trade-offs* entre tamanho da habitação e custos com transporte. A utilização de uma tipologia arquitetônica mínima para cada faixa de renda, somada a estratificação do padrão e preço da habitação impõem um caráter de imobilidade social que impede que frações de mais baixa renda acessem bens de melhor qualidade. O segundo tipo de estratificação apresenta outros tipos de mecanismos de promoção de desigualdades.

Considerando que cada aglomeração urbana constitui mercado imobiliário único e com dinâmicas econômicas distintas, a segmentação baseada exclusivamente nos aspectos geopolíticos e populacionais não é suficiente para dar conta dos fatores que influenciam nas necessidades habitacionais. Os impactos do preço baseado nestas variáveis são negativos tanto na escala regional quanto urbana. Um efeito perceptível foi a sobrevalorização de imóveis em cidades de economia estagnada e a subprecificação de imóveis situados em aglomerações com economia forte, como demonstraremos a seguir.

Teoricamente, em cidades com economia menos competitiva, o consumo dos imóveis produzidos com base no valor de produção local não deveria influenciar no mercado local. Não obstante, quando o valor de produção do imóvel é uniforme para um conjunto de cidades de características econômicas diferentes, os preços de mercado em cidades com baixo custo de vida tenderão a ser sobrevalorizados. Isso acontece porque o mercado imobiliário buscará oferecer um produto de melhor qualidade e mais caro do que aquele praticado no quase-mercado e provavelmente este produto não será compatível com a realidade de renda média dos habitantes. Infelizmente não há estudos que detalhem este fenômeno devido à inexistência de base de dados oficiais e públicas relativa ao de preço de imóveis nos municípios. Porém, foi baseado em relatos recorrentes observados em diversos estados da federação que o governo decidiu desagregar ainda mais os patamares de preços com o objetivo de minimizar os danos que o aumento no valor dos imóveis trouxe à dinâmica urbana. Estas mudanças foram apropriadas na segunda versão do programa (MCMV 2), como mostra a Tabela 2.



Tabela 02 – Valores e padrões construtivos por faixa de renda em R\$

Recorte territorial	MCMV 1			MCMV 2		
	Renda 0 a 3 SM		Renda de 3 a 10 SM	Renda 0 a 3 SM		Renda de 3 a 10 SM
	Apartamento	Casa	Indiferente	Apartamento	Casa	Indiferente
Acre - interior	43.000	39.000	80.000 ou 100.000 <sup>(1)</sup>	52.000	52.000 ou 48.000 <sup>(2)</sup>	90.000 a 170.000 <sup>(3)</sup>
Acre - capital e RM	43.000	39.000	80.000 ou 100.000 <sup>(1)</sup>	55.000	53.000	90.000 a 170.000 <sup>(3)</sup>
Alagoas - interior	41.000	37.000	80.000 ou 100.000 <sup>(1)</sup>	48.000	48.000 ou 44.000 <sup>(2)</sup>	90.000 a 170.000 <sup>(3)</sup>
Alagoas - capital e RM	41.000	37.000	80.000 ou 100.000 <sup>(1)</sup>	53.000	52.000	90.000 a 170.000 <sup>(3)</sup>
Amapá - interior	43.000	39.000	80.000 ou 100.000 <sup>(1)</sup>	52.000	52.000 ou 48.000 <sup>(2)</sup>	90.000 a 170.000 <sup>(3)</sup>
Amapá - capital e RM	43.000	39.000	80.000 ou 100.000 <sup>(1)</sup>	55.000	53.000	90.000 a 170.000 <sup>(3)</sup>
Amazonas - interior	43.000	39.000	80.000 ou 100.000 <sup>(1)</sup>	52.000	52.000 ou 48.000 <sup>(2)</sup>	90.000 a 170.000 <sup>(3)</sup>
Amazonas - capital e RM	43.000	39.000	80.000 ou 100.000 <sup>(1)</sup>	55.000	53.000	90.000 a 170.000 <sup>(3)</sup>
Bahia - interior	41.000	37.000	80.000 ou 100.000 <sup>(1)</sup>	50.000	50.000 ou 46.000 <sup>(2)</sup>	90.000 a 170.000 <sup>(3)</sup>
Bahia - capital e RM	46.000	42.000	80.000 ou 100.000 <sup>(1)</sup>	57.000	56.000	90.000 a 170.000 <sup>(3)</sup>
Ceará - interior	41.000	37.000	80.000 ou 100.000 <sup>(1)</sup>	49.000	49.000 ou 45.000 <sup>(2)</sup>	90.000 a 170.000 <sup>(3)</sup>
Ceará - capital e RM	45.000	41.000	80.000 ou 100.000 <sup>(1)</sup>	56.000	54.000	90.000 a 170.000 <sup>(3)</sup>
Distrito Federal	52.000	48.000	130.000	65.000	63.000	190.000
Espírito Santo - interior	42.000	39.000	80.000 ou 100.000 <sup>(1)</sup>	50.000	50.000 ou 46.000 <sup>(2)</sup>	90.000 a 170.000 <sup>(3)</sup>
Espírito Santo - capital e RM	42.000	39.000	80.000 ou 100.000 <sup>(1)</sup>	54.000	53.000	90.000 a 170.000 <sup>(3)</sup>
Goiás - interior	42.000	39.000	80.000 ou 100.000 <sup>(1)</sup>	49.000	49.000 ou 45.000 <sup>(2)</sup>	90.000 a 170.000 <sup>(3)</sup>
Goiás - capital e RM	42.000	39.000	80.000 ou 100.000 <sup>(1)</sup>	54.000	53.000	90.000 a 170.000 <sup>(3)</sup>
Maranhão - interior	41.000	37.000	80.000 ou 100.000 <sup>(1)</sup>	48.000	48.000 ou 44.000 <sup>(2)</sup>	90.000 a 170.000 <sup>(3)</sup>
Maranhão - capital e RM	41.000	37.000	80.000 ou 100.000 <sup>(1)</sup>	53.000	52.000	90.000 a 170.000 <sup>(3)</sup>
Mato Grosso - interior	42.000	39.000	80.000 ou 100.000 <sup>(1)</sup>	49.000	49.000 ou 45.000 <sup>(2)</sup>	90.000 a 170.000 <sup>(3)</sup>
Mato Grosso - capital e RM	42.000	39.000	80.000 ou 100.000 <sup>(1)</sup>	54.000	53.000	90.000 a 170.000 <sup>(3)</sup>
Mato Grosso do Sul - interior	42.000	39.000	80.000 ou 100.000 <sup>(1)</sup>	49.000	49.000 ou 45.000 <sup>(2)</sup>	90.000 a 170.000 <sup>(3)</sup>
Mato Grosso do Sul - capital e RM	42.000	39.000	80.000 ou 100.000 <sup>(1)</sup>	54.000	53.000	90.000 a 170.000 <sup>(3)</sup>
Minas Gerais - interior	42.000	38.000	80.000 ou 100.000 <sup>(1)</sup>	52.000	52.000 ou 48.000 <sup>(2)</sup>	90.000 a 170.000 <sup>(3)</sup>
Minas Gerais - capital e RM	46.000	42.000	80.000 ou 100.000 <sup>(1)</sup>	57.000	56.000	90.000 a 170.000 <sup>(3)</sup>
Pará - interior	43.000	39.000	80.000 ou 100.000 <sup>(1)</sup>	52.000	52.000 ou 48.000 <sup>(2)</sup>	90.000 a 170.000 <sup>(3)</sup>
Pará - capital e RM	43.000	39.000	80.000 ou 100.000 <sup>(1)</sup>	55.000	53.000	90.000 a 170.000 <sup>(3)</sup>
Paraíba - interior	41.000	37.000	80.000 ou 100.000 <sup>(1)</sup>	48.000	48.000 ou 44.000 <sup>(2)</sup>	90.000 a 170.000 <sup>(3)</sup>
Paraíba - capital e RM	41.000	37.000	80.000 ou 100.000 <sup>(1)</sup>	53.000	52.000	90.000 a 170.000 <sup>(3)</sup>
Paraná - interior	45.000	41.000	80.000 ou 100.000 <sup>(1)</sup>	52.000	52.000 ou 48.000 <sup>(2)</sup>	90.000 a 170.000 <sup>(3)</sup>
Paraná - capital e RM	45.000	41.000	80.000 ou 100.000 <sup>(1)</sup>	56.000	55.000	90.000 a 170.000 <sup>(3)</sup>
Pernambuco - interior	41.000	37.000	80.000 ou 100.000 <sup>(1)</sup>	49.000	49.000 ou 45.000 <sup>(2)</sup>	90.000 a 170.000 <sup>(3)</sup>
Pernambuco - capital e RM	45.000	41.000	80.000 ou 100.000 <sup>(1)</sup>	56.000	54.000	90.000 a 170.000 <sup>(3)</sup>
Piauí - interior	41.000	37.000	80.000 ou 100.000 <sup>(1)</sup>	48.000	48.000 ou 44.000 <sup>(2)</sup>	90.000 a 170.000 <sup>(3)</sup>
Piauí - capital e RM	41.000	37.000	80.000 ou 100.000 <sup>(1)</sup>	53.000	52.000	90.000 a 170.000 <sup>(3)</sup>
Rio de Janeiro - interior	42.000	38.000	80.000 ou 100.000 <sup>(1)</sup>	55.000	55.000 ou 51.000 <sup>(2)</sup>	90.000 a 170.000 <sup>(3)</sup>
Rio de Janeiro - capital	51.000	47.000	80.000 ou 100.000 <sup>(1)</sup>	63.000	60.000	90.000 a 170.000 <sup>(3)</sup>
Rio de Janeiro - RM	49.000	45.000	130.000	63.000	60.000	190.000
Rio Grande do Norte - interior	41.000	37.000	80.000 ou 100.000 <sup>(1)</sup>	48.000	48.000 ou 44.000 <sup>(2)</sup>	90.000 a 170.000 <sup>(3)</sup>
Rio Grande do Norte - capital e RM	41.000	37.000	80.000 ou 100.000 <sup>(1)</sup>	53.000	52.000	90.000 a 170.000 <sup>(3)</sup>
Rio Grande do Sul - interior	45.000	41.000	80.000 ou 100.000 <sup>(1)</sup>	52.000	52.000 ou 48.000 <sup>(2)</sup>	90.000 a 170.000 <sup>(3)</sup>
Rio Grande do Sul - capital e RM	45.000	41.000	80.000 ou 100.000 <sup>(1)</sup>	56.000	55.000	90.000 a 170.000 <sup>(3)</sup>
Rondônia - interior	43.000	39.000	80.000 ou 100.000 <sup>(1)</sup>	52.000	52.000 ou 48.000 <sup>(2)</sup>	90.000 a 170.000 <sup>(3)</sup>
Rondônia - capital e RM	43.000	39.000	80.000 ou 100.000 <sup>(1)</sup>	55.000	53.000	90.000 a 170.000 <sup>(3)</sup>
Roraima - interior	43.000	39.000	80.000 ou 100.000 <sup>(1)</sup>	52.000	52.000 ou 48.000 <sup>(2)</sup>	90.000 a 170.000 <sup>(3)</sup>
Roraima - capital e RM	43.000	39.000	80.000 ou 100.000 <sup>(1)</sup>	55.000	53.000	90.000 a 170.000 <sup>(3)</sup>
Santa Catarina - interior	45.000	41.000	80.000 ou 100.000 <sup>(1)</sup>	52.000	52.000 ou 48.000 <sup>(2)</sup>	90.000 a 170.000 <sup>(3)</sup>
Santa Catarina - capital e RM	45.000	41.000	80.000 ou 100.000 <sup>(1)</sup>	56.000	55.000	90.000 a 170.000 <sup>(3)</sup>
São Paulo - interior	46.000	42.000	80.000 ou 100.000 <sup>(1)</sup>	65.000	63.000	90.000 a 170.000 <sup>(3)</sup>
São Paulo - capital	52.000	48.000	80.000 ou 100.000 <sup>(1)</sup>	57.000	57.000 ou 53.000 <sup>(2)</sup>	90.000 a 170.000 <sup>(3)</sup>
São Paulo (RM, Jundiá, São José dos Campos e Jacareí)	52.000	48.000	130.000	65.000	63.000	190.000
Sergipe - interior	41.000	37.000	80.000 ou 100.000 <sup>(1)</sup>	48.000	48.000 ou 44.000 <sup>(2)</sup>	90.000 a 170.000 <sup>(3)</sup>
Sergipe - capital e RM	41.000	37.000	80.000 ou 100.000 <sup>(1)</sup>	53.000	52.000	90.000 a 170.000 <sup>(3)</sup>
Tocantins - interior	42.000	38.000	80.000 ou 100.000 <sup>(1)</sup>	50.000	50.000 ou 46.000 <sup>(2)</sup>	90.000 a 170.000 <sup>(3)</sup>
Tocantins - capital e RM	42.000	38.000	80.000 ou 100.000 <sup>(1)</sup>	54.000	53.000	90.000 a 170.000 <sup>(3)</sup>

<sup>(1)</sup> Municípios com mais de 500 mil habitantes<sup>(2)</sup> Municípios entre 20 e 50 mil habitantes<sup>(3)</sup> Imóvel até R\$ 170 mil: em municípios com população igual ou superior a um milhão ou em municípios-sede de capitais estaduais;

Imóvel até R\$ 145 mil: em municípios com população igual ou superior a 250 mil ou integrantes de regiões metropolitanas ou equivalentes, inclusive, da Região Integrada do Distrito Federal e Entorno - RIDE;

Imóvel até R\$ 115 mil: em municípios com população igual ou superior a 50 mil;

Imóvel até R\$ 90 mil: para demais regiões.

#### 4. Habitação de mercado e a reprodução das desigualdades territoriais

A teoria de quase-mercado, ao buscar se distinguir das tendências e características do mercado convencional, não consegue se distanciar dos efeitos inerentes de um ambiente concorrencial. Mesmo que os provedores não sejam orientados ao lucro, sempre existirá a possibilidade de o consumidor ficar refém do fabricante/distribuidor não-estatal. Em regra,

áreas que não possuem uma economia de aglomeração têm dificuldade de acessar bens e serviços, uma vez que não apresentam atratividade suficiente ao produtor e distribuidor de bens e serviços. Como estas regiões não geram rendas consideráveis, o retorno de capital se torna incompatível com os custos das instalações e com a logística necessária para prover os bens. Nesse sentido, sem a adoção de incentivos seletivos específicos, é de se esperar que ocorram problemas na distribuição da oferta entre diferentes cidades, conforme o nível de desenvolvimento econômico. Para verificar se este fenômeno se reproduz na política habitacional em curso, analisaremos a distribuição espacial dos conjuntos habitacionais construídos pelo PMCMV no Estado do Rio de Janeiro.

Como podemos perceber no Mapa 01, os municípios que possuem o maior número de unidades habitacionais são aqueles com maior dinâmica econômica: Rio de Janeiro<sup>11</sup>, Duque de Caxias, Macaé e Campos dos Goytacazes. Os dois últimos municípios são importantes produtores de petróleo que gera grandes receitas para estas cidades. Estas três cidades ocupam os quatro primeiros lugares no ranking do PIB municipal do Estado do Rio de Janeiro<sup>12</sup>.

Visualmente, observamos que outro fator que influencia na distribuição das unidades está relacionado com os eixos que integram os territórios de maior dinâmica econômica<sup>13</sup>: as rodovias de ligação entre Rio de Janeiro - São Paulo e Rio de Janeiro – Belo Horizonte e Rio de Janeiro – Macaé – Campos dos Goytacazes.

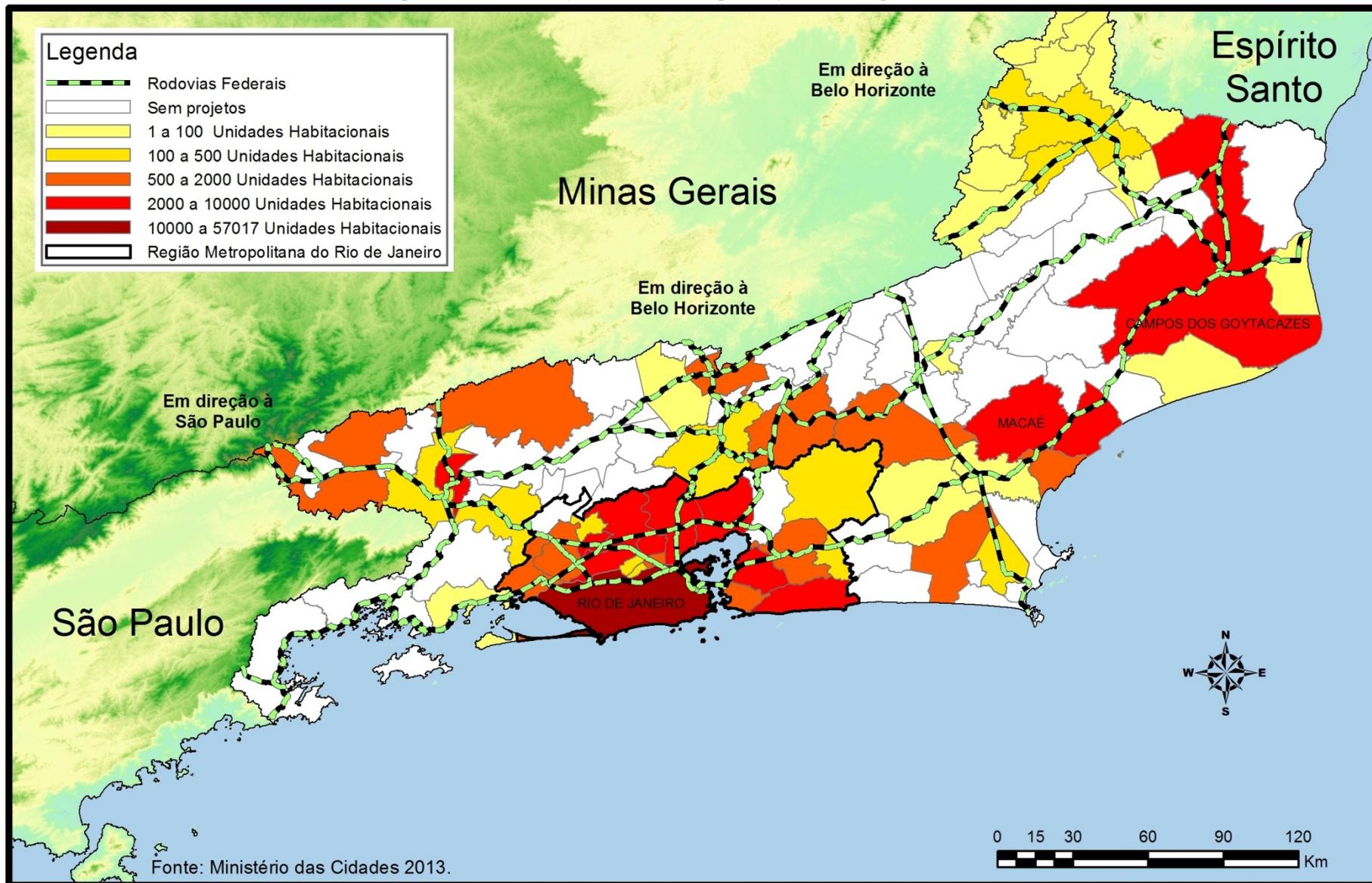
---

<sup>11</sup>Os municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro não podem ser analisados individualmente, uma vez que a região funciona como um organismo metropolitano integrado em suas economias e estruturas urbanas.

<sup>12</sup>O segundo lugar é Duque de Caxias, que faz parte da RMRJ e possui economia integrada à da Região Metropolitana.

<sup>13</sup>Os municípios cortados por grande rodovias passam a integrar o circuito de comércio regional.

Mapa 01 – Distribuição estadual da produção do Programa MCMV.



Para analisar a distribuição da produção habitacional em termos regionais, resolvemos realizar uma regressão múltipla, tendo como variável dependente a proporção de unidades do programa construídas no município, e como variáveis explicativas o percentual do déficit sobre o estoque, o IDH-M e o PIB municipal. Como podemos perceber pelos resultados abaixo, estas três variáveis são estatisticamente significativas e respondem a 62% do fenômeno. A produção habitacional e o PIB Municipal apresentam uma relação perfeita. Quanto maior o PIB, maior a proporção de unidades habitacionais construídas. Por outro lado, esta produção é inversamente proporcional ao déficit relativo de moradias e aos índices de desenvolvimento humano. Neste sentido, a política do PMCMV está privilegiando municípios que tanto possuem menor grau de necessidades habitacionais quanto maior potencial para suprir as demandas de sua população. Cidades com economia deprimida cuja principal atividade produtiva é a agricultura familiar e que não estão diretamente conectadas com a circulação de produtos não estão sendo objeto de intervenção do PMCMV<sup>14</sup>.

Variables Entered/Removed<sup>b</sup>

Model	Variables Entered	Variables Removed	Method
1	InGDP, % Housing Deficit over Stock, IDHM2010	.	Enter

a. All requested variables entered.

b. Dependent Variable: InMCMVProdTot

Model Summary

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	,825 <sup>a</sup>	,681	,622	1,24001

a. Predictors: (Constant), InGDP, % Housing Deficit over Stock, IDHM2010

ANOVA<sup>b</sup>

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	52,614	3	17,538	11,406	,000 <sup>a</sup>
	Residual	24,602	16	1,538		
	Total	77,216	19			

a. Predictors: (Constant), InGDP, % Housing Deficit over Stock, IDHM2010

b. Dependent Variable: InMCMVProdTot

Coefficients<sup>a</sup>

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
		B	Std. Error	Beta		
1	(Constant)	26,021	8,596		3,027	,008
	IDHM2010	-27,204	9,672	-,555	-2,813	,013
	% Housing Deficit over Stock	-157,016	62,676	-,448	-2,505	,023
	InGDP	1,639	,283	,973	5,796	,000

a. Dependent Variable: InMCMVProdTot

<sup>14</sup> Apesar da Cidade do Rio de Janeiro concentrar o problema habitacional em termos absolutos, o município possui maior capacidade de lidar com o problema do que aqueles que não possuem grande arrecadação e o problema habitacional chega a representar mais de 40% do estoque construído.

O desequilíbrio da assistência habitacional no nível regional é notório quando desagregamos a produção por faixa de renda. Dentre os 92 municípios que compõem o Estado, apenas 39 possuem projetos para famílias com renda entre 0 a 3 SM, 81 para famílias com renda entre 3 e 6 SM e 51 para famílias com renda entre 6 e 10 SM. Dentre os 39 municípios com projetos para a Faixa 1, quinze fazem parte da Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

A reprodução das desigualdades não fica restrita à escala regional. No ambiente urbano o processo de segregação adquire outras feições. Considerando que para cada faixa de renda foi definido um valor distinto, a definição de uma tipologia mínima com padrões de qualidade específicos foi essencial para justificar as diferenças de preço. Desta forma, o lucro das empresas tem sido realizado a partir do diferencial do custo da terra. Como consequência, projetos do PMCMV naturalmente serão segregados a partir da variação do preço da terra. Em relação à localização dos conjuntos habitacionais: quanto menor a renda do usuário, mais distante dos centros urbanos os projetos serão construídos - geralmente fora da malha viária consolidada (Mapa 02). A distinção entre preços e padrão de construção constitui a base da segregação. Caso houvesse um preço comum da habitação social para cada tipo de mercado residencial, o diferencial do preço da terra poderia ser revertido em melhorias no projeto e serviria como fator de distinção de produto em um ambiente competitivo.

Outra consequência deste modelo de programa é que o projeto base adotado pelas construtoras reduziu a produção de habitação de interesse social a uma moradia de dois quartos ignorando a composição familiar do déficit. Para permitir o processo de produção em massa do PMCMV e o atendimento às metas quantitativas, famílias com mais de oito membros passaram a ser beneficiadas por uma unidade habitacional com as mesmas dimensões de domicílios ofertados para famílias com apenas três integrantes. Além disto, a solução condomínio imprimiu uma segregação sócio-espacial com várias consequências negativas ao desenvolvimento urbano. Esta segregação acontece de duas maneiras: por um lado, famílias com rendas diferentes irão ocupar projetos distintos discriminados no território. Não haverá mix social nestes assentamentos humanos. Por outro, a localização e a qualidade dos materiais serão relevantes para promover a distinção simbólica das classes sociais. Considerando a gradual periferização das famílias de acordo com a renda, não podemos afirmar a existência de um ótimo de Pareto nos moldes de “quase-mercado” proposto pelo PMCMV. Não há escolha do agente econômico entre os custos de morar na borda urbana e os gastos com transporte. A única opção de moradia é periférica porque é na periferia que o produto está sendo ofertado. Não há eficiência nas trocas.

Mapa 2 – Localização dos projetos do PMCMV por faixa de beneficiários

